Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil - France)

Bruno Romeu Inocente

▶ **To cite this version:**

Bruno Romeu Inocente. Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil - France). Droit. Université de Bordeaux, 2015. Français. NNT : 2015BORD0004 . tel-01127627

HAL Id: tel-01127627
https://theses.hal.science/tel-01127627

Submitted on 7 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Bordeaux

THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR DE

L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT

Spécialité droit public

Par **Bruno Romeu INOCENTE**

Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil-France)

Étude de droit public

Sous la direction de Monsieur **Jean-Pierre DUPRAT,** Professeur émérite à l'Université de Bordeaux

Soutenue publiquement le 29 janvier 2015

Membres du Jury :

Monsieur Jean-François BRISSON
Professeur à l'Université de Bordeaux (CERDARE), Doyen de la Faculté de Droit**, Président**

Monsieur Etienne DOUAT
Professeur à l'Université de Montpellier I, Directeur de l'IPAG **Rapporteur**

Monsieur Jean-Pierre DUPRAT
Professeur émérite à l'Université de Bordeaux (CERDARE), Directeur de recherches

Monsieur Vincent DUSSART
Professeur à l'université de Toulouse I – Capitole, **Rapporteur**

Résumé: Les mécanismes de la solidarité territoriale, essai comparatif (Brésil-France).

À l'intérieur d'un État, la distribution des ressources publiques sur le territoire a une importance fondamentale, parce qu'elle représente un facteur de justice dans les rapports entre collectivités territoriales, de sorte qu'elle conditionne la capacité à assurer les charges liées à l'exercice de leurs compétences, dans le respect de leur autonomie, au profit des habitants qui doivent pouvoir bénéficier d'une qualité minimale des services publics. Cette thèse vise d'abord à étudier et à comparer quelle est l'influence de la forme d'État (unitaire pour la France et fédérative pour le Brésil) sur les mécanismes de la solidarité territoriale. Elle se propose de décrire et d'analyser l'efficacité des mécanismes plus importants (financiers : impôt local, dotations, fonds et transferts facultatifs ; coopératifs : institutions représentatives, politiques publiques nationales, mutualisation et contrats entre collectivités territoriales) mis en place, dès le prélèvement des impôts (nationaux ou locaux), en passant par les incitations fiscales, jusqu'au transfert des ressources aux bénéficiaires. Toute d'abord par une description de l'évolution historique qui explique l'organisation territoriale et la naissance des mécanismes de solidarité actuels, puis en montrant les inégalités importantes qui existent, principalement entre communes pour, enfin, finir avec une analyse prospective de l'efficacité et des défauts (guerre fiscale, corruption et évasion fiscales) de ces mécanismes qui visent à réaliser une péréquation (verticale ou horizontale) des ressources publiques.

Mots clés: Attribution de compétences - Autonomie locale - Décentralisation - Dotations - État fédéral - État unitaire - Fonds - Guerre fiscale - Incitations fiscales - Inégalités territoriales - Organisation territoriale – Péréquation - Pouvoir fiscal local - Solidarité territoriale - Transferts intergouvernamentaux

Abstract: The mechanisms of territorial solidarity, a comparative essay (Brazil-France).

Within a state, the distribution of public resources inside the territory have a fundamental importance, because it represents a factor of justice in the relationship between local authorities, so that it affects the ability to provide their obligations related to the exercise of their powers in respect of their autonomy, in benefit of citizens who need to have a minimum quality of public services. This thesis aims first to examine and compare what is the influence of the form of state (Unitary for France and Federal for Brazil) on the mechanisms of territorial solidarity. It aims to describe and analyze the effectiveness of the most important mechanisms (financial: local taxes, grants, funds and discretionary transfers; cooperative: representative institutions, national public policies, pooling and contracts between central state and local authorities). Firstly with a description of the historical evolution of territorial organization and the birth of the current solidarity mechanisms and showing the significant existant inequalities, moreover among municipalities, to finally end up with a prospective analysis of effectiveness and defects (tax war, corruption and tax evasion) of these mechanisms designed to achieve equalization (vertical or horizontal) of public resources.

Keywords: Allocation of powers – Decentralisation – Equalization - Federal government - Financial transfers between public authorities – Funds – Grants - Local government - Local public finances Territorial solidarity - Local tax - Tax incentives - Tax war - Territorial organisation - Spatial inequalities - Unitary state

---

Unité de recherche

Centre d'Étude et de Recherche sur le Droit Administratif et de la Réforme de l'État (CERDARE) EA 505 – Université de Bordeaux

Remerciements

Le travail de recherche qu'implique l'élaboration d'une thèse est loin d'être un travail solitaire parce qu'il exige le soutien d'un grand nombre de personnes dont la générosité et la disponibilité m'ont permis de progresser dans cette démarche scientifique.

Comme un croyant, issu d'un pays qui concentre le plus grand nombre de catholiques au monde, je remercie Dieu pour la grâce accordée, quant à l'opportunité qui s'est offerte de réaliser ce travail et à la santé nécessaire à ce long pèlerinage.

Ensuite, je tiens à remercier les professeurs les plus importantes de mon l'école de la vie : mon cher père Pedro, ingénieur et colonel de l'armée de l'air qui m'a enseigné par des regards et des exemples « un grand travail est composé de 5% d'inspiration et 95% de transpiration » ; ma chère maman Nancy, psychologue et assistante sociale, maître et docteur en sciences médicales qui m'a montré les bénéfices de l'amour, de la tendresse et de l'écoute ; et mes deux sœurs qui ont grandi à mes côtés, Janine, dentiste, maître et docteur en sciences sociales, la courageuse et la première à venir faire ses études en France et la petite Clara, vétérinaire, maître et doctorant en sciences médicales. J'en profite pour avoir une pensée pour tous les membres de ma famille (ma grand-mère, marraine et parrain, oncles et tantes, cousins), ainsi qu'à mes amis.

Je souhaiterais exprimer ma gratitude à mon directeur de thèse, monsieur le Professeur Jean-Pierre DUPRAT, pour la confiance qu'il m'a accordée en acceptant d'orienter ce travail, pour ses multiples conseils et heures consacrés à diriger et à corriger cette recherche. J'aimerais également lui dire à quel point j'ai apprécié sa grande disponibilité et ses qualités humaines d'écoute et de compréhension tout au long de ce grand travail comparatif, Il a été une vraie boussole pour cet étudiant que je suis, pendant cette grande aventure de découverte académique.

Je sais gré à monsieur le Professeur Etiènne DOUAT pour l'intérêt manifesté, sa participation afin de tenter d'améliorer cette recherche, en acceptant la fonction de rapporteur. De même, je suis particulièrement reconnaissant à monsieur Vincent DUSSART de l'intérêt qu'il a manifesté à l'égard de cette recherche en s'engageant à être rapporteur.

Je souhaiterais aussi adresser ma gratitude à monsieur le Professeur Jean-François BRISSON pour l'intérêt exprimé afin d'aider l'enrichissement de cette étude, en acceptant de participer au jury. Je remercie également tous mes professeurs du Master II en droit public fondamental (Université de Bordeaux), de l'Université de l'État du Rio de Janeiro, ainsi que

tous ceux qui ont accompagné mon parcours d'étudiant.

Mes remerciements vont également à l'Université de Bordeaux, aux membres du CERDARE et du Crous de Bordeaux (directeurs, membres et fonctionnaires). Un grand merci à Mesdames Anne-Marie Agoyat et Claire-Hélène Duprat pour avoir joué chacune le rôle de relectrice et de correctrice du français du document final. Une pensée pour remercier Sofia Ferreira Leitão et sa famille et à toutes les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de cette recherche.

Enfin, cette thèse est un hommage à mon arrière grand-père Pierre-Jean MATTEI, mort pour la France, tué par l'ennemi, le 29/03/1916, sur la commune de Malancourt, département de la Meuse (55) ; à son fils, mon grand-père João Baptista Mattei (vôvô Zique, décédé en 2003), qui est resté orphelin au Brésil et à son épouse, ma grand-mère portugaise Clara Souto Mattei (vóvó Lélé, partie en 2011) ; à mon grand-père paternel Adhemar Inocente (décédé en 1983), qui a été cowboy, en guidant les troupeaux entre les États de São Paulo e Paraná ; à mon oncle João, qui a participé à la deuxième Guerre Mondiale pour le Brésil et les alliés ; et à ma chère tante Cida (décédé en 1986). Tous me manquent énormément. Mais je sais que, où ils sont, ils veillent sur moi et que seul un mot en Portugais peut traduire mes sentiments : saudade…

Table des sigles et acronymes

ADCT – Acte des dispositions constitutionnelles transitoires
APL - Administrations publiques locales
BB - Banque du Brésil
BNDES – Banque nationale de développement économique et social
BPI – Banque publique d'investissement
CA - Contrats administratifs
CC - Conseil constitutionnel
CEF – Caisse économique fédérale (*Caixa Econômica Federal*)
CELA - Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL)
CET - Cotisation économique territoriale
CF – Constitution française
CFE - Cotisation foncière des entreprises
CFL - Comité des finances locales
CF/88 – Constitution fédérale de 1988
CGC - Clause générale de compétence
CGCT – Code général des collectivités territoriales
CIDA - Chartes intercommunales de développement et d'aménagement
CIDEs - Contributions d'intervention dans le domaine économique
CIF - Coefficient d'intégration fiscale
Confaz – Conseil national de politique financière (*Conselho nacional de política fazendária)*
Cofins – Contribution pour le financement de la Sécurité sociale
CPI – Commission d'enquête parlementaire (*Comição parlamentar de inquérito)*
CPMF – Contribution provisoire sur des mouvements financiers
CRAS - Centre de référence de l'assistance sociale
CRC - Cour régionale des comptes
CSLL – Contribution sociale sur le bénéfice liquide
CTN - Code tributaire national
CVAE - Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP - Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DI - Dotation d'intercommunalité
DF – District Fédéral
DGCL - Direction générale des collectivités locales
DGD - Dotation générale de décentralisation
DGE - Dotation globale d'équipement
DGF - Dotation globale de fonctionnement
DMTO - Droits de mutation à titre onéreux
DRU - Déliement des recettes de l'Union
DSC - Dotation de solidarité communautaire
EPCI – Établissements publics de coopération intercommunale
FCDF - Fonds constitutionnel du District Fédéral
FCO – Fonds constitutionnel de financement du Centre Ouest,
FCTVA - Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FDR - Fonds de développement régional
FEF - Fonds de stabilisation financière
FINBRA - Trésorerie nationale et des finances du Brésil
FIR - Fonds d'investissement régional
FNE – Fonds constitutionnel de financement du Nord-est,
FNGIR - Fonds national de garantie individuelle de ressources
FNO - Fonds constitutionnel de financement du Nord

FPE – Fonds de participation des États fédérés
FPM - Fonds de participation des Municipalités
FPT - Fonction publique territoriale
FSE - Fonds structurels européens
FUNDEF - Fonds de maintien et de développement de l'enseignement fondamental et de la valorisation du magistère
GDO - Grandes directives budgétaires
IBGE - Institut brésilien de géographie et des statistiques
ICMS - Impôt sur la circulation des marchandises et services
IE – Impôt sur l'exportation
IFER - Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux
II – Impôt sur l'importation
IOF – Impôt sur les opérations financières
IPEA - Institut de recherche économique appliquée (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)*
IPI – Impôt sur les produits industrialisés
IPTR – Impôt sur la propriété territoriale rurale
IR – Impôt sur le revenu
IVA – Impôt sur la valeur ajoutée
IS - Indice synthétique
ISS – Impôt sur les services
LC – Loi complémentaire
LDO - Loi de directives budgétaires (*lei de diretrizes orçamentárias*)
LF – Loi de finances
LFR – Loi de finances rectificative
LPFP – Loi de programmation des finances publiques
LPPFP - Loi de programmation pluriannuelle des finances publiques
LRF – Loi de responsabilité fiscale
M - Million
Mds - Milliards
MI - Ministère de l'Intérieur
MIN - Ministère de l'Intégration nationale
MP - Mesure provisoire
NOBs - Normes opérationnelles de base
OCDE - Organisation de coopération et de développement économique
OFL - Observatoire des finances locales
PAC – Programme d'accélération de la croissance
PEF - Programme de stabilisation financière
PF - Péréquation financière
PFA – Potentiel fiscal agrégé
PFIA – Potentiel financier agrégé
PIB - Produit intérieur brut
PLU – Plan local d'urbanisme
PNDR - Politique nationale de développement régional
PNOT – Politique nationale d'organisation territoriale
PSR - Prélèvements sur recettes
QPC - Question prioritaire de constitutionnalité
RMA - Revenu minimum d'activité
RMI - Revenu minimum d'insertion
ROM – Régions d'outre-mer
RU – Royaume Uni

SCOT - Schémas de cohérence territoriale
SIAFI – Système intégré d'administration financière du Gouvernement fédéral
SNCF – Société nationale des chemins de fer
STN - Secrétariat national au Trésor
STF - Tribunal fédéral Suprême
SUAS – Systéme unique d'assistance sociale
SUDAM – Surintendance de développement de l'Amazonie
SUDENE - Surintendance de développement du Nord-est
SUS - Système unique de santé
TCU – Tribunal des Comptes de l'Union
TFPB - Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB - Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH – Taxe d'habitation
TICPE - Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TIPP - Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TOS - Personnels techniciens, ouvriers et de service
TP – Taxe professionnelle
TSCA - Taxe sur les conventions d'assurance
TSJ – Tribunal supérieur de Justice
TVA – Taxe sur la valeur ajoutée
TSCG – Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire
UE – Union européenne
VA – Valeur ajoutée
VL - Valeur locative
ZUS – Zones urbaines sensibles

Sommaire

INTRODUCTION **13**

I - La problématique 15

II - La notion de solidarité territoriale et les mécanismes de mise en oeuvre 17

III - Les difficultés : comparatisme et évolution en cours 21

IV – Exemples d'organisation et de solidarité territoriale : développement et limites de la décentralisation 24

V – Comparaison introductive entre l'État unitaire français et l'État fédéral brésilien 41

VI – L'organisation de la thèse 47

I° PARTIE : UNE ORGANISATION TERRITORIALE CONTRASTÉE MAIS DES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ PROCHES **49**

Chapitre 1 : Une organisation différenciée des territoires **49**

1 ° Section: Deux conceptions opposées de la décentralisation (administrative et politique) **49**

A ° Le processus décentralisateur en France : une décentralisation administrative 50

B ° La décentralisation politique au Brésil 61

C ° Décentralisation et autonomie 72

2 ° Section: Logique de restructuration et problème de répartition des compétences **89**

A ° L'instable répartition des compétences entre les collectivités françaises par des lois ordinaires 89

B ° La stable répartition de compétences entre entités fédérées définie par la CF/88 98

3 ° Section: L'actuelle situation financière: importantes inégalités territoriales **107**

A ° La situation financière globale des deux pays 109

B ° Des inégalités territoriales importantes qui justifient la solidarité 132

Chapitre 2 : Le développement de la solidarité territoriale **152**

1 ° Section: Le rôle initiateur de la politique d'aménagement du territoire **152**

A ° L'évolution de l'aménagement du territoire en France 153

B ° Le développement de l'aménagement du territoire au Brésil 154

2 ° Section: Les mécanismes financiers de solidarité **158**

A ° Les mécanismes déterminés par le constituant et par le législateur : les transferts de ressources selon leur origine (impôts et concours) 159

B ° L'apport spécifique des fonds structurels européens (FES) : l'Homogénéité du territoire 217

3 ° Section: Les mécanismes de coordination 219

A ° Les mécanismes institutionnels de coopération 219

B ° Les mécanismes contractuels de coopération 250

II° PARTIE : L'EFFICACITÉ DES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE FRANÇAIS ET BRÉSILIENS 263

Chapitre 1 : Le bilan comparé des mécanismes de solidarité au regard des spécificités organisationnelles 263

1 ° Section: Le paradoxe d'une plus grande complexité de l'État unitaire que de la Fédération : l'expression du phénomène dans la partage des compétences 263

A ° Les tentatives françaises de clarification des compétences par des lois ordinaires successives et l'instabilité normative 264

B ° La stabilité de la division constitutionnelle des compétences exigée par la forme fédérative de l'État 268

C ° Observations finales sur les organisations territoriales 271

2 ° Section: La logique plus étendue de l'autonomie de la décentralisation politique 273

A ° Des décisions locales françaises restreintes à des actes d'exécution : répercussions sur l'autonomie de gestion et sur l'autonomie financière 274

B ° Des décisions locales brésiliennes d'une nature politique : une plus grande stabilité des compétences législatives, mais une l'autonomie financière sous étroite surveillance 281

3 ° Section: Une similitude apparente : la paradoxale globalisation des ressources et la démultiplication des fonds 284

A. La solidarité financière française : plus complexe et plus instable 285

B. Forces et faiblesses de la solidarité brésilienne: des mécanismes plus simples et plus stables, mais avec une inssufissante coordination nationale des politiques publiques et une faible capacité d'adaptation et de responsabilisation des acteurs 297

Chapitre 2 : Les perspectives d'évolution 316

1° Section : les améliorations proposées pour faire évoluer le système brésillien 317

A. La lutte contre le détournement des ressources, la politique du guichet et l'évasion fiscale 318

B. Propositions pour améliorer la solidarité dans la Fédération : le røole de la planification et des régions . 321

2° Section : Les perspectives en France 328

A. La recentralisation des finances publiques : rationalisation et contrôle 329

B. Les mesures pour augmenter la performance de la solidarité 343

CONCLUSION **349**

BIBLIOGRAPHIE **357**

TABLE DE MATIÈRES **399**

Introduction

Les mécanismes étatiques et inter-étatiques de réduction des inégalités territoriales sont un thème extrêmement intéressant parce qu'intimement lié à l'idée de solidarité et de justice, de développement et d'intégration, de nécessités publiques et de possibilités de les réaliser. Encore peu exploré par des études comparatives, ce sujet touche directement ou indirectement plusieurs domaines de la connaissance (droit, sciences politiques, administration, économie et sociologie) qui doivent être examinés pour permettre une étude approfondie et précise.

Dans la société contemporaine, ce sujet est d'une importance indiscutable, car le développement national harmonieux et stable passe par un équilibre entre les divisions du territoire compte- tenu de la qualité de vie de la population et de l'égalité de la prestation des services publics dans des territoires naturellement inégaux, soit à cause de la position géographique, de l'attractivité économique ou d'erreurs de gestion.

A l'intérieur d'un État, la distribution des ressources publiques a une importance fondamentale parce que, dans les rapports avec les contribuables, elle doit être juste de manière à ce que ceux-ci puissent transférer légalement les ressources fiscales aux administrations publiques qui doivent, par ailleurs, réaliser la juste redistribution entre les différentes divisions du territoire pour qu'elles puissent accomplir leurs tâches de manière à garantir la qualité minimale des services publics.

Même hors frontières nationales, ce sujet démontre son importance car, dans la construction européenne, la nécessité d'harmonisation du droit applicable en matière de finances a eu comme conséquence la création de la solidarité territoriale entre les États membres en vue de l'adoption de la monnaie unique et de l'intégration économique.

Par conséquent, c'est un sujet qui met en rapport les relations financières entre les administrations publiques et les relations inter-étatiques de façon à considérer, selon M.Conan, les finances publiques dans leur ensemble, puisque devant être appréciées eu égard aux critères de convergence définis dans les termes du Pacte européen de stabilité et de croissance et les difficultés financières du pays sont dorénavant à appréhender dans leur version consolidée, en incluant toutes les administrations publiques[1].

[1] CONAN Mathieu, L'autonomie financière des collectivités locales, trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux, *AJDA*, nº14, 16 avril 2013, Dalloz, Paris, p.760.

Par exemple, dans l'Europe composée de 28 États membres, les ressources fiscales ont fourni en moyenne (2011) 42% des recettes des gouvernements locaux, les transferts nationaux (dotations et subventions) 44%, les recettes des autres taxes 11% et celles issues de leur propre patrimoine 3%. En général, les États fédérés et d'Europe de l'Est, plus que les autres, ont une fiscalité partagée de manière que le pouvoir national perçoive des impôts plus rentables (TVA, impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu) et les redistribue aux gouvernements locaux.

En Espagne, les recettes fiscales infranationales ont augmenté de 15%, toutefois, avec la crise économique initiée en 2008, beaucoup d'États (Hongrie, République Tchèque et France) ont réduit ces transferts financiers à 4,7% en moyenne en 2011 et 1,2% en 2012, ainsi que l'investissement public local (66% de l'investissement public en Europe en 2012) a diminué de 21% entre 2009 et 2012[2].

Globalement, la Banque Mondiale insiste sur les économies d'échelle que procure le monde urbain, parce que la production se concentre dans les grandes villes, les provinces dynamiques et les pays riches si bien que la moitié de la production mondiale provient de 1,5% des terres de la planète[3] et ces régions (Europe, Amérique du Nord et Japon) ont réalisé les 3/4 du commerce mondial. Par contre, les 102 pays les plus pauvres ne représentent qu'environ 1% des exportations et 5% des importations mondiales, ce qui montre que la mondialisation a ses limites (frontières) et des limitations (obstacles), car basée sur une moindre et unilatérale perception des relations économiques[4], responsable de conflits et de misère. L.Carleial indique que la tendance primordiale du capitalisme est la concentration économique, dans une agglomération économique pour bénéficier des externalités positives de localisation et des gains d'échelle de la production[5].

Malgré la crise économique qui touche l'économie mondiale depuis 2008 et qui a pour conséquence une situation d'austérité et de contrôle sur les dépenses des ménages et sur les dépenses publiques, quelques individus arrivent à placer leurs fortunes loin des autorités fiscales des États. Un étude réalisé en 2010 par Henry James, intitulé « *The Price of Offshore Revisited* » indique que l'élite globale a environ, de 21 000Mds US$ à 32 000Mds US$ de

[2] VILLE Frédéric, Finances locales : où en sont les réformes fiscales en Europe ?, *La gazette*, nº19/2221, 12 mai 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.40-41.
[3] *Idem*., p.33.
[4] ORTEGA Antonio César, SILVA Filipe Prado Macedo da, Uma visao do desenvolvimento territorial e dos novos espacos de governanca, *Revista de desenvolvimento economico*, AnoXIII, n.23, julho de 2011, Salvador, Bahia, p.34.
[5] CARLEIAL Liana, CRUZ Bruno, A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta a longo prazo, Ipea, Texto para discussão, n°1729, Rio de Janeiro, Abril de 2012, p.7.

richesses (dépôts dans des comptes bancaires et d'investissements) placés dans des paradis fiscaux, une valeur équivalente à celle des économies des États-Unis et du Japon, de la part de Chinois (US$ 1 000Mds), de Russes (US$ 798Mds), de Coréens du Sud (US$798Mds) et de Brésiliens avec US$ 505Mds. Les 50 principales banques privées ont enregistré (2010) 12 100Mds US$ de mouvements, ce sont principalement UBS, le Crédit Suisse et Goldman Sachs qui détiennent des actifs *offshore*, ainsi moins de 100 000 personnes dans le monde ont environ US$ 9 800Mds de ces actifs. Ce sont des ressources importantes qui pourraient être utilisées à diminuer les inégalités extrêmes entre les individus et les territoires[6].

D'un autre côté, selon l'organisation *Walk Free*, il existe au moins 30 millions de personnes en situation d'esclavage dans le monde, le plus grand nombre de l'histoire, et le trafic d'êtres humains est estimé à US$ 150Mds par an[7]. Cette réalité passe également par le déséquilibre entre les territoires et le manque de services publics basiques qui pousse ces personnes à se soumettre à une telle exploitation.

I - La problématique

La forme de l'État joue un rôle important dans la distribution des recettes à l'intérieur du territoire et l'évolution et la complexité des rapports entre la population et les administrations publiques ont mis en place la décentralisation administrative dans les États unitaires comme la France où, selon A.Kouevi, depuis l'institution des toutes premières collectivités locales (1789), l'existence de flux financiers de l'État vers les collectivités et entre elles-mêmes n'a pas été contestée, sauf si ces flux portent atteinte au principe constitutionnel de la libre administration. Les mécanismes qui gouvernent ces flux font l'objet de remise en cause permanente (objectifs, modalités et critères), due à la complexité et à l'instabilité qui finissent, parfois, par nuire à leurs propres objectifs.

Cette décentralisation a été une conséquence de l'évolution démocratique qui rapproche les décisions politiques des citoyens concernés, néanmoins, ce transfert des compétences de l'État en faveur des collectivités locales doit être accompagné du transfert des ressources nécessaires aux réalisations des nouvelles tâches, grâce à des mécanismes prévus par des lois ordinaires. Ainsi, la décentralisation comporte les germes d'inégalités qu'il faut corriger au nom de l'équité entre les contribuables locaux, par le biais de la solidarité entre les différents acteurs nationaux et locaux, car la décentralisation pousse inévitablement les collectivités à

[6] Données sur: www.ig.com.br, link Economia, consulté le 22/07/2012.
[7] Donnés sur.www.estadao.com.br, Link Blogs Adriana Carranca, du 11 novembre 2014.

une compétition naturelle, accentuant les inégalités et corriger les déséquilibres financiers, c'est tenter de rétablir une égalité entre les citoyens[8].

Par ailleurs, les entités composantes d'un État fédéral ont une autonomie financière, politique et législative que n'empêche pas la nécessité d'une solidarité territoriale pour pouvoir accomplir ses fonctions et satisfaire les besoins de la population, dans la recherche d'un équilibre fédératif. En général, c'est dans le texte constitutionnel qu'on trouve les principes et les règles de la solidarité, en raison de l'importance du thème dans le principe fédératif, qui a comme principale idée la décentralisation politique des Pouvoirs publics dans le territoire avec une coexistence harmonieuse entre plusieurs ordres juridiques partiels, formés au niveau des États fédérés (et des municipalités au Brésil), et un ordre juridique central, exprimé par la sphère d'action de la Fédération.

C'est-à-dire qu'il existe seulement un pouvoir souverain, celui de l'État Fédéral de façon qu'aux États fédérés reste un pouvoir autonome (possibilité de participer à l'élaboration des décisions nationales, grâce à des représentants propres, choisis par les citoyens, qui se chargeront des affaires locales au travers de la captation et de la gestion de leurs propres ressources), pouvoir déterminé par la Constitution. Ainsi, la structure fédérale brésilienne apparaît dans le texte fondamental comme intouchable, dans une clause immuable (*claúsula pétrea,* art.60, §4°, I) qui ne peut pas être modifiée par amendement, ni fera l'objet de discussion car contraire à cette structure[9]. En conséquence, dans le texte de la CF/88 est traitée la question de la distribution des compétences entre le Gouvernement Fédéral et les gouvernements locaux, l'aspect le plus important de l'organisation fédérative, et la solidarité entre les membres de façon qu'existe, dans un État Fédéral, une décentralisation politique, et donc, plusieurs centres de décision ayant leurs compétences et ressources propres. Alors, chaque État fédéré a son propre pouvoir législatif, judiciaire et exécutif et, dans le cas du Brésil, chaque municipalité a son pouvoir exécutif et législatif.

Dans cette organisation, la Fédération est représentée par l'entité fédérale appelée Union, qui a ses propres pouvoirs et ressources financières. C'est totalement différent de ce qui se produit dans la décentralisation administrative, où les parties composantes ne disposent pas d'une réelle autonomie fiscale, ni législative. Ainsi, cette décentralisation politique est caractérisée par l'existence de divers centres de pouvoir. En contrepartie, l'État unitaire

[8] KOUEVI Amavi, La problématique générale de la solidarité territoriale, article dans l'ouvrage : La solidarité en droit public, Paris, L'Harmattan, 2005, p.97-100.

[9] RAMOS, Dirceo Torrecillas, Brésil, dans Annuaire International de Justice Constitutionnelle XXII, Autonomie régionale et locale et Constitutions, La répartition des compétences normatives entre le Parlement et le gouvernement, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007, p.146.

représente une décentralisation simplement administrative, donc un seul centre détient tous les pouvoirs de la République, mais délègue une parcelle de l'exécutif aux collectivités territoriales, ce qui se traduit en France par le principe de la libre administration (art.72, CF), toujours par le biais et dans le cadre de la loi, dont l'élaboration est de la compétence presque exclusive du Gouvernement central.

Dans les deux types d'États, l'indépendance économique et financière est indispensable pour une réelle autonomie des gouvernements locaux, plus essentielle pour l'équilibre fédératif et très importante pour l'exercice des fonctions propres à chaque membre. Elle est exprimée par la compétence fiscale, c'est-à-dire la possibilité que la Constitution donne à chaque membre fédéré de créer des impôts (en définissant, à travers la loi, l'assiette, les contribuables, le taux). Donc, les entités fédérées doivent être moins dépendantes de la solidarité territoriale, car disposant d'une autonomie financière plus développée en comparaison avec celle des entités décentralisés d'un État unitaire. Néanmoins, ce n'est pas toujours le cas, avec les crises financières, les États imposent des limites aux administrations publiques, dans une vision globale du système financier public.

L'exposé de ces observations préalables facilite la compréhension de la question fondamentale à laquelle le présent travail de recherche essaie de répondre: **est-ce viable de faire la comparaison entre les mécanismes de la solidarité territoriale entre un pays qui a été un modèle d'État unitaire et qui est en train de se décentraliser et un pays qui est né unitaire mais à qui l'évolution historique de sa colonisation et les forces politiques régionales et locales ont imposé la forme fédérale ?**

Pour compliquer encore plus cette tâche, imaginez que le premier pays est situé dans l'hémisphère Nord, sur le continent Européen, avec un climat tempéré, une population d'environ 70M d'habitants, une économie développée et plus de 2 000 ans d'histoire, cependant que le second est situé dans l'hémisphère Sud, avec un climat tropical, une population d'environ 200M d'habitants, une économie en développement et seulement 512 ans d'histoire. Il est donc plus prudent de commencer ce lourd travail par la définition du sujet.

II - La notion de solidarité territoriale et les mécanismes de mise en oeuvre

La notion de solidarité fut utilisée par le christianisme comme lien héréditaire entre les hommes qui formaient une communauté humaine après le péché originel, le droit romain l'a

utilisée indirectement dans l'exécution de la dette ou de paiement de la créance de la part des codébiteurs ou des cocréanciers, appelés en droit romain les *corei*. De cette qualité sera créé le mot corréalité en droit civil[10], donc la solidarité active implique la capacité d'une personne intéressée à la créance d'agir au nom de tous pour recevoir le paiement et après rendre compte aux autres et la solidarité passive est caractérisée par une plus grande garantie au créditeur car il peut demander à un des débiteurs de payer la dette au nom de tous.

Plus tardivement, Jean-Jacques Rousseau explique la conception du contrat social et de la solidarité volontaire entre les hommes pour assurer la liberté humaine et l'inviolabilité de la part de propriété, non nécessaire à la communauté[11]. Au début du XXIème siècle, la notion de solidarité (idées mutualistes) face aux catastrophes naturelles (prévention collective des risques) et sociales (de l'assurance jusqu'à l'acquisition des droits sociaux) a été mise en place par la société et l'État. Après la crise des années 1970 et les mutations économiques et sociales, la notion évolue et met l'accent sur l'importance des risques d'exclusion, de pauvreté, et la nécessité de la répartition des richesses entre les hommes et les territoires. De ces transformations sont nés des mécanismes de solidarité territoriale d'extrême importance pour le maintien de l'équilibre étatique parce qu'ils assurent l'harmonie, la justice sociale et la paix, en même temps qu'ils essaient d'éviter l'exclusion économique des territoires et, en conséquence, la misère de certaines populations, en évitant une trop grande différence dans la prestation des services publics.

Le dictionnaire Larousse définit le mot territoire comme une étendue de pays qui dépend d'une autorité, d'une juridiction quelconque. Le territoire d'un État est l'espace terrestre, maritime et aérien sur lequel les organes de l'administration publique peuvent exercer leur pouvoir, leur autorité[12]. Dans un sens juridique, H.Kelsen l'a défini comme l'espace de validité de la norme juridique[13].

La jonction des deux mots, solidarité et territoire, fait naître la notion de solidarité territoriale qui recouvre toute forme d'harmonisation pour réduire les différences naturelles, économiques et sociales entre les divisions territoriales d'un pays, au moyen de transfert de ressources et d'incitations fiscales, ou de la mutualisation des ressources, visant à diminuer les tensions et conflits générés par les trop grandes disparités économiques et de conditions de

[10] RAYMOND Patrice, Les mécanismes financiers de solidarité territoriale, article dans l'ouvrage : La solidarité en droit public, par Jean-Claude Beguin, Patrick Charlot et Yan Laidié (dir.), éd. L'Harmattan, Paris, 2005, p.138.
[11] ROUSSEAU, Jean-Jacques, Contrat Social, Livre II, Chapitre IV.
[12] http://www.larousse.fr/, consulté le 23/07/2012.
[13] KELSEN, Hans, Teoria general del derecho y del estado, tradução Eduardo Garcia Maynes, Universidad nacional autónoma de México, México, 1983.

vie dans ces espaces. Elle peut être verticale, lorsque les ressources des mécanismes de solidarité sont orientées du gouvernement central vers les locaux, ou horizontale, lorsque les transferts de ressources se font entre les gouvernements locaux de même nature[14].

D'un autre côté, la solidarité active est basée sur un principe de redistribution des ressources avec pour objectif la correction des déséquilibres financiers, en revanche, elle est passive quand elle est basée sur un principe de redistribution de charges ou de compétences entre les gouvernements locaux de manière que les plus riches acceptent d'assumer les tâches des moins favorisés pour corriger un déséquilibre financier antérieur. De plus, selon Kouevi, la solidarité peut encore être financière quand elle permet aux collectivités locales d'établir entre elles des liens de coopération fondés sur des transferts de ressources dans un but de péréquation[15]. La solidarité territoriale se manifeste par des mécanismes divers (impôts locaux, dotations, fonds, compensations et incitations fiscales, par des mécanismes institutionnels et contractuels de coopération), dont la pluralité et la complexité ne permettent pas une description exhaustive et achevée.

Un premier type de solidarité, la compensation, consiste en un versement d'un complément financier (affecté ou non) réalisé par une personne (publique ou privée), avec comme objectif la correction d'une perte volontaire ou involontaire de richesse. Il existe trois procédés : a) la péréquation, du latin *perequaere* qui signifie égaliser, qui, selon P. Raymond, est utilisée au XVème siècle dans le sens de répartition équitable de l'impôt et qui vise à gommer les effets de l'inégalité de traitement fiscal entre les territoires[16], en consistant, selon A.Kouevi, à répartir les ressources en fonction inverse de la richesse, une idée de solidarité et de justice, mise en application au travers des diverses dotations et fonds; b) la compensation au sens étroit qui a comme objectif de rétablir l'équilibre financier local brisé par l'État, qui impose aux localités l'exercice de compétences nouvelles ou l'application d'exonérations fiscales et de dégrèvements (transfert des impôts, DGD et compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs); c) les subventions qui consistent en des aides versées par l'État, au travers des fonds affectés, aux collectivités locales, pour alléger leurs charges de fonctionnement et d'investissement (DGE, subventions spécifiques, FCTVA et amendes forfaitaires de la circulation routière).

Le second procédé de manifestation de la solidarité territoriale est la coopération, par lequel les gouvernements locaux mettent en commun leurs moyens en vue d'assurer des

[14] KOUEVI Amavi, La problématique générale de la solidarité territoriale, *op.cit.*, p.117.
[15] Idem, p. 119.
[16] RAYMOND Patrice, Les mécanismes financiers de solidarité territoriale, *op.cit.*, p.145.

objectifs collectifs dans un cadre solidaire[17] et qui peut être: a) associative par l'engagement de communes trop faibles pour agir seules ; et b) fédérative par les regroupements intercommunaux, créés pour satisfaire des besoins communs de forme fonctionnelle (compétences obligatoires et contributions fiscales des membres).

Toute cette variété de mécanismes est un symptôme de l'importance du sujet, mais aussi de sa complexité et l'objectif de cette recherche est de connaître d'une manière approfondie la solidarité territoriale française pour pouvoir la comparer à des mécanismes d'un autre ordre juridique (modèle de l'État fédéral brésilien), où cette solidarité est mise en place par l'attribution d'une compétence fiscale pleine aux gouvernements locaux et des transferts inter-gouvernementaux (TI), déterminés par la CF/88, des entités plus fortes économiquement (gouvernement Fédéral et États fédérés) à celles plus faibles (quelques États et municipalités) qui sont réalisés sous forme directe ou indirecte (fonds) et englobent également les dévolutions et incitations fiscales, dont les plus importants sont les Fonds de participation. Il existe encore des mécanismes institutionnels de coopération (régions métropolitaines et ministères) et des mécanismes contractuels (consortiums et *convênios*).

Pour Del Fiorentino, les TI représentent des transferts de ressources entre les entités d'un État sur la base de déterminations constitutionnelles ou légales (obligatoires) ou de décisions discrétionnaires de l'organe cédant (transferts volontaires). Leur objectif peut être générique (maintien de l'équilibre entre les dépenses et les recettes ou l'équilibre régional) ou spécifique (réalisation d'un investissement ou maintien de normes minimales de qualité dans un service public). Pour R.Boadway: *« Grants from national to subnational governments are an intrinsic feature of all federations. They also apply between subnational governments and local governments and are important in unitary nations as well. Their magnitude and particular structural features differ, however, due partly to country characteristics (history, culture, politics, geography) and partly to the fact that the practice of fiscal federalism inevitably involves the desire to decentralize fiscal decision making to subnational and local governments while ensuring that national objectives are met. Grants can be viewed as instruments for moderating that conflit – that is, for facilitating the achievement or the advantages of decentralization while minimizing its adverse consequences for national objectives»*[18.]

[17] KOUEVI Amavi, La problématique générale de la solidarité territoriale, *op.cit.*, p.110.
[18] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, dissertação de mestrado, orientador José Maurício Conti, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2010, p.92-93.

III - Les difficultés : comparatisme et évolution en cours

La première difficulté vient de l'utilisation de la méthode comparative qui exige une bonne connaissance du droit national (de formation du juriste) et du ou des droits étrangers comparés. Comprendre les principes et normes, étudier les valeurs et l'histoire de chaque ordre juridique est un long chemin pour aboutir à une vraie comparaison des institutions juridiques, mais qui demande du temps, de la recherche et de la persévérance.

La deuxième difficulté est liée à la complexité de la solidarité territoriale qui adopte des formes variées de perception de ressources et repose sur des modalités d'éligibilité des bénéficiaires et de répartition trop spécifiques, avec de nombreuses subdivisions qui la rendent difficilement intelligible, augmentent les difficultés de contrôle et favorisent les maladresses de gestion, voire la corruption. Enfin, l'instabilité juridique issue des fréquentes modifications (inflation législative) apporte un préjudice à la sécurité juridique, principalement en France, où l'organisation territoriale est basée sur des lois ordinaires.

La diversité des modes d'organisation du pouvoir dans les territoires et sa conséquente solidarité sont la règle dans le monde, mais la permanence des réformes semble être toutefois une caractéristique commune de telle façon qu'on est loin d'une convergence des modèles, notamment en raison des principes d'organisation territoriale (unitaire, autonome, régionalisé, fédéral) et des contraintes (géographiques, historiques, économiques, politiques) spécifiques.

En Europe, on peut dégager trois grandes tendances : la première (1960/1980) avec une convergence forte pour définir et garantir une autonomie locale ; la deuxième (milieu des années 1970, avec les changements de régime au Portugal et en Espagne) donc une dynamique régionale traitée de manière essentiellement nationale ; la troisième, au tournant du millénaire qui vise à remplacer la demande d'autonomie de chaque niveau de pouvoir territorial par des conditions d'une gouvernance à niveaux multiples qui implique des chevauchements de compétences et leur exercice en commun[19].

En Amérique latine, après l'exploitation coloniale centralisatrice, les difficiles proclamations des indépendances ont conduit les États récents à établir des régimes autoritaires et centralisateurs, afin de garantir la gouvernance. Ensuite (années 1980), des régimes démocratiques se sont installés, avec la nécessaire décentralisation des pouvoirs qui,

[19] LEVRAT Nicolas, La réforme française des collectivités territoriales dans une perspective européenne, Regards sur l'actualité, nº369, mars 2011, La documentation française, Réforme des collectivités locales : quel bilan ?, Paris, p.61-62.

selon M.C.L.Guinmarães, montre selon les études sur les formes politiques que l'accent mis sur la décentralisation est le résultat d'un processus de démocratisation[20].

Une autre difficulté autour du sujet, mais qui touche le monde juridique en général, est exprimée par B.Faure, comme étant la rapidité de renouvellement des règles de droit à l'époque actuelle avec la conséquence d'obliger l'ensemble des acteurs à faire l'apprentissage de nouvelles répartitions de compétences, de procédures (contrôle de légalité), de concepts (délégations de service public, partenariat), de préoccupations (transparence, lutte contre la corruption) sur un fond d'instabilité de la règle, notamment en matière financière[21].

Il est important de comprendre que le droit, l'économie et, en conséquence, l'organisation des pays sont influencés par des facteurs sociaux (histoire, valeurs culturelles et morales, luttes politiques, relations de pouvoir) et lorsque l'intégration verticale et les réseaux sociaux sont plus denses et, donc, les acteurs sont plus coopératifs, les territoires ont tendance à être plus développés, car ils n'encourent pas de conflits. Ainsi, le développement territorial est associé à une coopération sociale entre les acteurs locaux, des organisations civiles et l'État[22].

L'idée que les activités du gouvernement doivent être aussi proches que possible de la population est communément connue sous le nom du principe de subsidiarité qui est basé sur l'idée que c'est seulement lorsque le niveau de gouvernement le plus proche du citoyen n'est pas capable de réaliser une action particulière, de manière égale ou meilleure, qu'un autre niveau de gouvernement doit recevoir le pouvoir d'agir[23].

A.C.Ortega et F.P.M.Silva indiquent que le développement territorial n'est pas une tâche simple, ni linéaire parce qu'il nécessite la compréhension de nombreuses variables matérielles et immatérielles, dynamiques et statiques, qui révèlent une caractéristique multiple-échelle, multidimensionnelle et pluridisciplinaire de telle façon qu'il ne suffit donc pas d'exalter le local comme une solution à tous les problèmes de développement, mais il est essentiel d'accepter que les processus de développement territorial soient particuliers et que le succès ne peut pas être exporté d'un espace à un autre. Ainsi, le développement territorial doit être conçu et basé sur une approche intégrante entre l'échelon local et mondial, en tenant compte

[20] GUINMARAES Maria do Carmo Lessa, O debate sobre a descentralizacao de políticas públicas: um balanco bibliografico, p.11.
[21] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, 3ª éd., Dalloz, Paris, 2014, p.517-522.
[22] ORTEGA Antonio César, SILVA, Filipe Prado Macedo da, Uma visão do desenvolvimento territorial e dos novos espaços de governança, *op.cit.*, p.45.
[23] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, dissertação de mestrado, *op.cit.*, p.55.

de l'environnement microéconomique et macro-économique[24]. C'est la vision que ce travail veut apporter.

M.Bouvier explique qu'il existe une grave crise qui frappe le secteur public qu'accélère l'intégration des acteurs publics, particulièrement des gouvernement locaux dont l'autonomie financière tend à se réduire à cause d'une logique de performance (un certain nombre d'objectifs et contrôle sur l'effectivité des résultats), dans une nouvelle gouvernance financière publique qui se traduit par la généralisation d'une autonomie de gestion relative et par une rationalisation du pouvoir fiscal[25], et que ses évolutions et les crises successives montrent que l'on a affaire à un passage entre deux mondes : l'un quasi révolu, fondé sur une régulation par des États nationaux maîtres de leurs choix financiers, l'autre qui laisse deviner un ordre qui sera radicalement différent, car fondé sur des espaces supranationaux intégrant des espaces territoriaux et fonctionnels à autonomie financière limitée, comme l'UE[26].

La difficulté est que, en période de récession, les recettes de l'État diminuent et les dépenses augmentent de telle façon que l'État est obligé de contracter des dettes[27] et, que, dans les premiers stades du développement, les priorités sont le développement des infrastructures, la fourniture de produits de première nécessité de la vie et la stabilité économique, qui tend à la centralisation. Avec le développement économique et l'urbanisation, la nécessité est décalée vers les services fournis par les gouvernements locaux (sociaux et sanitaires) de façon que, sans recettes propres suffisantes, ils deviennent incapables de promouvoir des niveaux adéquats de service public, et donc la solution est d'attribuer plus de pouvoir fiscal ou réaliser des transferts de ressources[28].

La fiscalité doit être comprise d'abord comme un fait politique et social, car on dérive vers ce que M.Bouvier qualifie de nouveau Moyen Âge fiscal : réponses données au coup par coup aux problèmes de manière à exacerber les attitudes corporatistes ou générer des féodalités, d'où l'enjeu est de trouver une pratique fiscale adaptée à la société contemporaine (juste et égale), avec la prise de conscience du risque de déséquilibres internationaux que représentent la pauvreté ou la pollution qui pourraient rendre plausible l'idée de bâtir un espace fiscal

[24] ORTEGA Antonio César, SILVA, Filipe Prado Macedo da, Uma visão do desenvolvimento territorial e dos novos espaços de governança, *op.cit.,* p.51.
[25] BOUVIER Michel, Recentralisation ou intégration verticale des systèmes financiers publics ?, *RFFP*, nº111, Septembre 2010, Éditorial, V.
[26] BOUVIER Michel, Nouvel ordre financier public et nouvel ordre politique européen : d'un monde à l'autre, *RFFP*, nº116, Novembre 2011, Éditorial, VI.
[27] OWSIAK Stanislaw, Stabilité du système de financement et gestion novatrice des organismes publics en période de crise économique, *RFFP*, nº116, Novembre 2011, Paris, p.237-238.
[28] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro, *op.cit.*, p.119.

transnational homogène durable[29]. Des auteurs comme Prado, Quadros et Cavalcanti ont indiqué que la distribution trop inégale des bases d'imposition fiscales et les différences dans l'efficacité du prélèvement des régions géopolitiques conduisent, globalement, à que les niveaux supérieurs de gouvernement réalisent la redistribution des recettes perçues qui doivent avoir, de manière prédominante, le caractère de complément budgétaire, guidé par des paramètres (population, recette et revenu *per capita)* pour essayer de diminuer ces différences[30].

IV – Exemples d'organisation et de solidarité territoriale : développement et limites de la décentralisation

Pour une meilleure compréhension des systèmes d'organisation territoriale des pays et de transferts de ressources entre les divisions, il s'avère important de procéder à une brève analyse comparative de systèmes différents pour faire apparaître les différences pratiques de solidarité entre les territoires.

A) Des États unitaires

a) Le Royaume-Uni

Formé par l'union de quatre pays (Angleterre, Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord), il est une monarchie constitutionnelle parlementaire, dont le pouvoir est formellement concentré au Parlement, dont un de ses membres est le Premier ministre, chef du gouvernement qui est l'instance dominante, y compris du processus législatif. Le Parlement britannique est situé, (Actes d'Union de 1707) en Angleterre, caractérisé par un bicamérisme aristocratique, avec la Chambre des communes et la Chambre des Lords, où la séparation des pouvoirs est remplacée par une union ou une complète fusion entre l'exécutif et le législatif[31].

La Chambre des communes est composée de 646 membres élus, dont les 646 *constituences* (circonscriptions électorales) désignent le candidat qui a obtenu le plus de voix (en 2005, 529 issus de l'Angleterre, 40 du Pays de Galles, 59 de l'Écosse et 18 de l'Irlande du Nord) pour effectuer un grand travail législatif, un contrôle sur le gouvernement, approuver le budget et les impôts (*no taxation without representation*) et elle a une position de préséance sur la

[29] BOUVIER Michel, Inventer la fiscalité du XXIª siècle : pour un débat public transnational, RFFP, nº116, Novembre 2011, Paris, p.3-9.
[30] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro, *op.cit.*, p.121.
[31] BOGDANOR Vernon, The new British Constitution, Hart Publishing, Orford and Portland, Oregon, 2009, Introduction, Xii.

Chambre des Lords, en cas d'impasse. La majorité anglaise au Parlement déplaît aux citoyens des autres nations membres à cause de la prédominance des intérêts anglais lors de l'adoption de mesures locales, par conséquent a commencé un mouvement visant à réactiver le Parlement écossais (*Scotland Act, 1998,* approuvé par un référendum, qui fait partie de la loi britannique), composé de 129 députés, de manière que reste réservé au Parlement britannique le pouvoir législatif du RU, et seuls les *devolved powers* (pouvoirs délégués) peuvent être sujets de délibération du Parlement local qui intervient dans la législation primaire.

De manière semblable, en 1998, a été créée l'Assemblée nationale du Pays de Galles (*government of Wales* Act) et l'Assemblée d'Irlande du Nord avec le traité du vendredi Saint (accord de Belfast). Un cabinet de 12 membres (exécutif) est issu de l'Assemblée, dont un Premier ministre et son adjoint qui doivent être choisis dans la majorité. Del Fiorentino explique que tous ces Parlements ont leurs compétences limitées à l'étendue des pouvoirs délégués par le gouvernement central (éducation, santé, logement, tourisme et travail social), à côté de domaines où la délégation est interdite (questions constitutionnelles, droit du travail, Sécurité sociale, marché commun, immigration et nationalité, énergie, électricité, charbon, gaz naturel, énergie nucléaire, etc.). Les Premiers ministres sont élus par ces Parlements et nommés par le chef de l'État pour diriger l'administration spécifique, avec leurs propres budgets et pour orienter les politiques de ces régions de façon que le Premier ministre écossais peut même représenter son pays internationalement, mais tous ses actes et lois sont soumis à la souveraineté de Westminster qui peut les modifier ou les annuler et même supprimer les Parlements créés. Dans le domaine de la représentation internationale, le Royaume-Uni, qui est une entité souveraine, représente l'État britannique dans les manifestations des Nations unies et diplomatiques.

Ainsi, la *Dévolution* (décentralisation) est un processus de délégation de pouvoirs du gouvernement central aux gouvernements locaux autonomes décentralisés et subordonnés qui existe depuis 1879 (et intensifié en 1998 par le parti travailliste), qui diffère de la Fédération puisque le principe de la souveraineté du Parlement implique la possibilité de réversibilité du processus de délégation de compétences et la subordination constitutionnelle des Parlements régionaux au Parlement britannique.

Néanmoins, pour Bogdanor (2009), les pouvoirs politiques qui imposent la dévolution transforment le Royaume-Uni en un État quasi-fédéral[32] qui peut être défini comme: « *as the transfert of powers from ministers and Parliament to a subordinate elected body. Its purpose*

[32] *Idem*, Introduction, xiii.

is to provide some degree of self-government on a territorial basis, falling short of independence or of federal system of government, and also to secure decentralisation and the dispersal of power. Until the 1920s, however, devolution, as we now understand it, was generally called Home Rule[33]». Dans ces conditions, il est clair que le Royaume-Uni ne peut pas être un État régional, car il n'y a aucune sphère dont l'autonomie n'a été accordée par le gouvernement central de manière définitive.

Del Fiorentino indique que cette organisation de compétence est caractérisée par une décentralisation administrative (pas politique), réalisée de manière indirecte, relative et inégale. Indirecte car les régions ne sont pas autonomes (compétences déléguées par des actes du Parlement du Royaume-Uni), relative parce que l'autonomie fait l'objet d'un contrôle politique par le gouvernement central, qui a la prérogative d'annuler les décisions prises au niveau régional (contrôle politique car il traite de critères tels que la convenance et l'opportunité, réalisé au sein même de l'exécutif ou du législatif, contrairement au contrôle juridictionnel dans la Fédération brésilienne, où une loi d'un État fédéré contraire à la CF/88, soumise à une action directe d'inconstitutionnalité, sera jugée par le STF, quant à son légalité et non quant à l'opportunité de son élaboration), enfin, elle est inégale parce qu'il y a différents niveaux de décentralisation dans le territoire (l'Écosse et l'Irlande du Nord ont des compétences plus étendues[34]).

J.P.Duprat souligne qu'en Grande-Bretagne, une loi de 2010 s'efforce de renforcer la discipline budgétaire, dans le prolongement du *Code for fiscal stability*, adopté sur la base de l'art.155 du *Finance Act 1998*[35] et la Cour des comptes relève que la législation fiscale est de la compétence quasi exclusive du Parlement national. Ainsi, en 2011, les dépenses des collectivités territoriales étaient financées à 64% par des dotations de l'État en Angleterre et plus de 80% pour les autres membres et les autres ressources proviennent de la fiscalité locale. Comme en Italie, le recours à l'emprunt pour financer les investissements des collectivités est soumis à des dispositions législatives contraignantes. Leur part d'endettement dans l'endettement total était de 5% au Royaume-Uni, 9,8 % en Italie et 30% en Allemagne. Exception faite de la faiblesse de la fiscalité locale et des procédures qui encadrent le recours à l'emprunt, les collectivités territoriales du Royaume-Uni jouissent d'une large autonomie

[33] Idem, p.89.
[34] SOUZA Marcus Seixas, Reino Unido: nova forma de estado?, *Jusnavigandi*, 04 de abril de 2009, disponível em: http://jus.com.br, consultado dia 12/06/2012.
[35] DUPRAT Jean-Pierre, Globalisation des finances publiques et Constitution, dans mélanges en hommage à HERTZOG Robert, Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration, Economica, Paris, 2011, p.144.

dans l'établissement et l'exécution de leurs budgets et l'attribution des dotations d'État est suivie au moyen d'outils de pilotage, préalablement négociés entre le directeur du Trésor et les secrétaires d'État des gouvernements locaux, dont le principal instrument fixe des plafonds de dépenses pour trois ans, et la consolidation des comptes des administrations publiques est effectuée, annuellement, depuis 2010, par la direction du Trésor à partir des comptes préalablement certifiés d'environ 1500 entités considérées comme publiques ou exerçant des activités à caractère public. Ce rapport comprend, entre autres, le certificat et le rapport du contrôleur, vérificateur général du Royaume-Uni, qui a émis quatre réserves dont la principale est un désaccord sur la définition de la notion d'entité publique utilisée par le Trésor pour déterminer le périmètre de la consolidation. Les finances publiques locales consolidées sont donc appréciées dans le cadre de ce rapport, dont les données ont été utilisées par l'Office de surveillance budgétaire[36].

b) Le Portugal

Le Brésil a été une des colonies du Portugal et, au début, son organisation a été déterminée par la métropole. Le Portugal est actuellement divisé en 7 régions, dont 2 insulaires autonomes (*Madeira et Açores*), dans une division de l'administration déconcentrée de l'État. Elles ne sont pas exactement superposées aux 18 districts existants et le pays compte 30 sous-régions, dont 28 continentales[37].

Les districts correspondent aux divisions territoriales de l'ancien régime et regroupent une ou plusieurs municipalités, qui forment un total de 308 (en 2006) et qui, en plus d'appartenir à un district unique, appartiennent à une sous-région, mais cette répartition géographique n'est pas encore achevée, car certaines municipalités pourraient encore changer de région.

L'aménagement du territoire passe par le développement de l'inter municipalité et les lois de décentralisation ont conféré aux municipalités un pouvoir d'organisation du territoire (administration et fiscalité) et une représentation élective essentielle parce qu'elles se décomposent en paroisses civiles (freguesias), représentant chacune une ville, village, cité ou un quartier, dont le rôle est d'assurer une représentation équitable des citoyens.

Selon l'*Instituto Nacional de Estatîística,* il y avait, en 2006, 4 261 *freguesias*. Aujourd'hui, une ville ou village est une entité géographique définie par son développement et elle peut être reclassée comme *cidade* quand sa population excède un seuil non défini, ou pour des

[36] Cour des comptes, Les finances publiques locales, rapport public thématique, Paris, 14 octobre 2013, disponible sur : http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales, consulté le 16 octobre 2013, p.53-58.
[37] Données sur : www.wikipedia.org, consulté le 23/07/2012.

raisons honorifiques. Une ville ou cité ne correspond pas nécessairement à une municipalité (*concelho*), même quand elle est divisée en plusieurs paroisses.

La Constitution (art.227) attribue des impôts partagés entre les gouvernements central et locaux (arts.227 et 238), une gestion autonome (art.208), le principe de la péréquation financière verticale (arts.227 et 228), un contrôle de la légalité sur les actes locaux et une tutelle administrative (art.242), de façon à établir une décentralisation administrative qui a des caractéristiques qui forment un État unitaire, héritées de l'histoire des relations politiques.

B) Des États régionaux *et autonomes*

a) L'Espagne

La doctrine la classe comme un État autonome puisque, avec la transition démocratique (fin des années 1970, après les années de répression), les constituants devaient satisfaire les demandes contradictoires des forces conservatrices (caractère unitaire de l'État) et des mouvements nationalistes (plus d'autonomie régionale[38]) qui ont conduit, selon A. Martin, à un modèle de répartition territoriale des compétences qui est ambigu (écart du modèle fédéral par le texte constitutionnel et nature et caractère très poussés de la décentralisation), qui forme un système autonome basé sur le principe de solidarité, dont l'art.2 déclare l'indissoluble unité de la Nation espagnole et reconnaît et assure le droit à l'autonomie des nationalités et des régions et la solidarité entre elles, en même temps que l'art. 138.1 établit un équilibre économique, adéquat et juste entre les différentes parties du territoire, compte tenu tout particulièrement des circonstances du fait insulaire[39].

L'Espagne comprend 17 communautés autonomes, dont le principe de l'autonomie territoriale se traduit par la création d'entités territoriales à caractère régional, dotées de capacités d'autogouvernement garanties constitutionnellement[40]. La répartition du pouvoir entre les trois niveaux d'administration publique se fait verticalement puisque l'État est territorialement organisé (art.137) en communes, provinces et communautés autonomes, de manière que tous jouissent d'autonomie pour gérer leurs intérêts respectifs. La Constitution a orienté un processus volontaire de création des communautés autonomes à partir de l'existence de provinces limitrophes ayant des caractéristiques communes ou de territoires insulaires et de provinces formant une entité régionale historique, il en résulte une variété et

[38] INOCENTE Bruno Romeu, Le fédéralisme : le fédéralisme brésilien, Mémoire de Master II en Droit public fondamental, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2006, p.33.
[39] MARTIN Arnaud, Le principe de solidarité dans l'État autonomique espagnol, dans LAVROFF Dmitri Georges (dir. De 1ª éd.), La République décentralisée, Paris, L'Harmattan, 2003, p.67-68.
[40] Données sur : www.unilim.fr, consulté le 23/07/2012.

une inégalité des compétences, car l'art.148 et 149 attribue, à chacune, la possibilité de fixer le niveau de compétences qu'elle souhaite exercer. Ainsi, il existe des communautés de pleine autonomie et d'autres d'autonomie progressive, les premières utilisant la procédure de l'art.151 pour insérer dans leurs statuts les thèmes énumérés à l'art.148, représentant le minimum d'autonomie qui pouvait être dépassé (art.150). En revanche, celles d'autonomie progressive ont eu recours à la voie d'accès (art.143) et aux compétences énumérées (art.148) qui représentent un maximum, susceptible d'être élargi lors de la réforme de leurs statuts, favorisées par le pacte autonomique signé le 28 février 1992 entre les deux grands partis politiques (Socialiste Ouvrier Espagnol et Populaire), dont le résultat (1998) a été la réforme des statuts des communautés qui accédèrent à l'autonomie et le rapprochement de leur niveau de compétences de celui de pleine autonomie.

Les communes (8 098) ont comme organe délibérant le conseil municipal, élu au suffrage universel direct à la proportionnelle pour 4 ans, dont le maire est désigné en son sein pour présider le conseil, assisté d'une commission de gouvernement composée de conseillers municipaux qu'il nomme et peut révoquer à tout moment, et qui forme l'exécutif. Les provinces (50) ont un organe délibérant (*diputación provincial*), composé de membres élus par et parmi les conseillers municipaux tous les quatre ans et après les élections municipales, dont le président détient l'exécutif, assisté par une commission de gouvernement. Enfin, il existe les communautés autonomes (17), dont l'assemblée délibérante avec un pouvoir législatif (*Asamblea regional, Parlamento regional, Cortes regionales)* est élue au suffrage universel à la proportionnelle pour quatre ans. Les fonctions exécutives sont exercées par une commission de gouvernement (*Consejo de gobierno*) dirigée par un président, désigné parmi les membres de l'assemblée, qui nomme les membres de la commission qui dispose d'un pouvoir réglementaire et d'initiative législative.

La Constitution (157, al.2) interdit aux communautés autonomes de créer des recettes fiscales contraires à la libre circulation et règle, par loi organique, l'exercice des compétences financières, attribue des impôts partagés entre le gouvernement central et les communautés (art.157), assure un partage global des ressources fiscales pour l'exercice de leurs compétences (art.142) et une gestion autonome (art.137), un pouvoir de recouvrement des ressources fiscales (art.156), prévoit le principe de la péréquation verticale (arts.2, 133 et 158) et s'adaption à la planification financière pluriannuelle (art.131, par loi ordinaire). L'art.135 (réforme constitutionnelle du 27 septembre 2011) établit que toutes les administrations publiques adapteront leur conduite au principe de la stabilité budgétaire, dès lors, le déficit

public devra être inférieur ou égal au seuil, fixé par loi organique, de 0,4% du PIB, dont 0,26% pour le gouvernement central et 0,14% pour les communautés autonomes en 2020. Un contrôle financier est prévu (art.153) par la Cour des comptes[41].

J.P.Duprat enseigne que, à cause des principes constitutionnels de coordination et de solidarité (art.165-1 C), une modification de la loi organique de 1980 (financement des communautés autonomes) a pour objectif également de renforcer la solidarité financière entre les deux niveaux, dans le contexte du respect du principe de "loyauté institutionnelle", qui se concrétise au sein du Conseil de politique financière et fiscale[42]. A. Martin[43] explique que le principe de solidarité est un exemple abouti de recherche d'un consensus des forces politiques, dont le fonds de compensation interterritorial essaie d'assurer l'efficacité financière (art.158.2 de la Constitution, la loi organique n°8\1980, loi 7/1984) pour aider les communautés autonomes pauvres, en faisant contribuer l'État au financement de certaines dépenses d'investissement, mais, depuis trente ans d'application, le fonds a fait preuve d'inefficacité car les régions les plus pauvres n'ont pas les moyens de financer les dépenses d'équipement et de fonctionnement qu'elles engendrent.

Le système de financement des communautés est défini par la Constitution et basé sur la coordination avec le Trésor public (art.156.1) et la solidarité inter-régionale (art.158) pour assurer un niveau minimum de services publics. Après la réforme de 2001, le fonds de compensation interterritorial comprend la compensation proprement dite, destinée au financement des dépenses d'investissement, au travers de la réserve de 22,5% de la somme de dépenses publiques (dépenses civiles de l'État et de ses organismes autonomes) et le fonds complémentaire (33,3% du fonds de compensation) destiné à financer les dépenses d'investissement qui promeuvent directement ou indirectement la création de revenus et de richesses de manière que l'État participe à moins de 30% aux dépenses publiques des communautés autonomes. La distribution du fonds se fait d'après un ensemble de facteurs (démographie, économie, population, solde migratoire, chômage, superficie) et est pondérée en fonction du revenu/hab. de chaque communauté autonome et insulaire, ainsi 25% de la somme est alloué au moment de l'adjudication, 50% à la moitié de la réalisation du projet d'ouvrage ou de fournitures et 25% quand le produit ou service est achevé[44].

[41] STECKEL ASSOUERE Marie-Christine, La partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, *RFFP*, n°121, février 2013, p.63-81.
[42] DUPRAT Jean-Pierre, Globalisation des finances publiques et Constitution, *op.cit*., p.144.
[43] MARTIN Arnaud, Le principe de solidarité dans l'État autonomique espagnol, *op.cit.*, p.67-69.
[44] *Idem*, p.67-81.

b) L'Italie

Le régionalisme qui s'est développé en réaction au fascisme et la Constitution (1947) met en place une décentralisation poussée (1970) pour les régions ordinaires de façon que le pays soit un État unitaire qui évolue vers un système administratif d'autonomie étendue aux régions, devenu politique, car elles participent de manière limitée à la législation nationale, dans un régionalisme moins développé qu'en Espagne parce que des compétences considérables demeurent l'attribution de l'État. Mais l'Italie continue à être un État unitaire car le document qui organise les régions spéciales (art.116 de la Constitution) et leur statut a le statut de loi constitutionnelle, votée par le pouvoir législatif central. De la même façon, les communautés autonomes espagnoles ont comme document d'auto-organisation une loi constitutionnelle, votée par le Parlement central. Toutes les deux n'ont pas un pouvoir constituant dérivé, comme les États fédérés.

Le système territorial établi en 1947 et modifié par la réforme constitutionnelle n°3/2001 prévoit l'unité et l'indivisibilité de la République, l'autonomie des collectivités territoriales et la décentralisation (art.5)[45] et l'organisation territoriale est la suivante : *comuni*, provinces, *città metropolitanes*, *regionis* et l'État (art.114). Les régions disposent d'une autonomie statutaire (réforme constitutionnelle n°1/99) et les provinces et les communes sont des établissements autonomes (art.114, al.2), dont l'autonomie normative (loi°142/90) est de rang inférieur (réglementaire pour l'organisation interne et exercice des compétences propres, art.117, al.6) à celle des régions, car elles sont des circonscriptions de décentralisation de l'État et des régions (art.129).

La répartition des compétences (2001) distingue celles exclusives de l'État, celles concurrentes et celles exclusives des régions, avec des organes pour la coopération entre gouvernements (ministère des régions, conférence État-régions, commission parlementaire sur les affaires régionales). Les régions revendiquent des pouvoirs alloués à l'État et le maintien de pouvoirs administratifs et les gouvernements locaux ont été regroupés (1999) dans un bureau local du gouvernement (*Prefettura-Ufficio territoriale di governo*), nommé par le Conseil des ministres et relèvent du ministère de l'Intérieur, mais leur pouvoir est limité à l'ordre public avec les fonctions de représenter le gouvernement dans toutes les provinces.

Sur les vingt régions, quinze ont un statut ordinaire, cinq ont un statut spécial (Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie Julienne et Val d'Aoste) et deux provinces sont

[45] Toutes les données sur l'organisation territoriale en Italie ont été recueillies sur : www.unilim.fr, consulté le 23/07/2012.

autonomes, leur statut est assimilé à celui d'une région, et la Constitution (art.121) prévoit, dans chaque région à statut ordinaire, trois organes : le *consiglio regionale*, élu pour cinq ans et dirigé par une *giunta regionale* (exécutif), dont le président est entouré d'assesseurs (6 à 12) de manière que les membres soient élus 80% au suffrage universel direct et 20% sur une liste du président. Les régions sont autonomes financièrement (art.119) pour établir des règles sur les recettes, dépenses, organisation des services et statut du personnel, limitées par les normes de l'État et les négociations collectives de la fonction publique et l'art.131qui réglemente une éventuelle procédure de fusion entre régions ou la création de nouvelles régions (art.132).

La Constitution (art.127) supprime toutes les formes de contrôle préventif sur les lois régionales, remplacée par la possibilité, pour l'État, de soumettre au contrôle de la Cour constitutionnelle une loi qui excéderait les compétences législatives régionales. Le contrôle concernant les actes administratifs des régions (art.126 de la Constitution et la loi ordinaire nº62\1953) se résume à la possibilité de dissolution du Conseil régional en cas de violations graves du droit ou à la suite de démissions ou d'impossibilité de trouver une majorité, déterminée par le Conseil des ministres, après avis de la commission bicamérale du Parlement pour les questions régionales et décidée par un décret du président de la République. Le contrôle sur les actes administratifs des collectivités locales (art.130) est exercé de manière que les contrôles extérieurs soient supprimés en faveur de contrôles internes sous réserve du contrôle du juge administratif.

Les 106 provinces et 8 103 communes ont le pouvoir de modifier leur propre statut (loi n°142/90) et ont un pouvoir réglementaire et des organes obligatoires (conseil communal et un maire pour les communes et un exécutif et un président pour les provinces). Les provinces sont des circonscriptions administratives de l'État chargées de la liaison entre la région et les communes (rôle d'assistance technique et administrative), dotées d'un conseil provincial élu pour cinq ans, parmi lequel sont choisis le corps exécutif collégial (*Giunta provinciale*) et un président. La *giunta* est nommée par le maire pour cinq ans.

Le territoire des communes est délimité par une loi régionale (généralement avec la consultation, par référendum, des populations pour des modifications importantes comme fusion et création, ce qui a entraîné un immobilisme de la carte administrative (59% des communes soit 4 700, ont moins de 3 000 habitants) et une incapacité à assurer les compétences confiées. Ainsi, la loi n°142\90 a introduit des incitations à la fusion et a fixé un seuil de 10 000 habitants pour la création des communes et le décret-loi (n°276/00) prévoit la possibilité d'association communale pour des activités spécifiques. Il y a, encore, la

possibilité d'association en union de communes, une nouvelle entité visant à l'exercice conjoint de certaines fonctions transférées par les communes membres et les *cittàs metropolitanes* ont un statut particulier (n°142\90) qui prévoit leur création à la place des provinces correspondantes dans neuf zones (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples) ou dans d'autres zones ayant des caractéristiques métropolitaines.

La Constitution (art.120) interdit aux régions de créer des recettes fiscales contraires à la libre circulation et attribue des impôts partagés et des ressources fiscales globales entre l'État et ses divisions (art.119) et n'autorise des emprunts que pour des investissements (art.119)[46]. Alors, qu'il n'existe pas de hiérarchie entre les collectivités territoriales, ni un pouvoir de tutelle conformément aux principes d'autonomie, les niveaux supérieurs de l'État disposent néanmoins d'instruments d'orientation, de planification, de coordination (conventions, consortiums, conférences de services ou accords de programmes), d'instruments financiers ou de pouvoirs de substitution en cas d'inertie (peu utilisés). Une décision du 20 janvier 2004 de la Cour constitutionnelle a donné une interprétation de l'art.119 de la Constitution qui limite la portée de la révision de l'art.119, concernant l'autonomie financière des entités régionales et locales. Une loi de délégation du 5 mai 2009 a énuméré les fonctions fondamentales des provinces et des communes[47].

Selon la Cour des comptes, les transferts de l'État (essentiellement une quote-part de TVA) représentent 40% des ressources de l'ensemble des collectivités territoriales, dont 50% pour les recettes fiscales propres et 10% pour les recettes non fiscales. La responsabilité des administrations publiques a été inscrite dans la Constitution (pacte de stabilité interne, objectifs pluriannuels de réduction des dépenses) et la coordination des finances publiques relève du pouvoir législatif partagé entre les régions et l'État, mais le principe constitutionnel de l'unité économique de la République justifie que les budgets des gouvernements locaux soient établis dans le respect des objectifs de programmation nationale et autorise l'État à intervenir en cas de non-respect, contrôlé par la Cour des comptes[48].

C) Des Fédérations

[46] STECKEL ASSOUERE Marie-Christine, La partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, *op.cit.*, p.63-81.
[47] CHARVIER Fanny, Réformes de l'autonomie locale et régionale en Italie: du "fédéralisme" administratif au "fédéralisme" fiscal, *RIDC*, 2012, nº3, p.672-673.
[48] Cour des comptes, les finances publiques locales, op.cit., p.53-58.

A titre de comparaison, trois importantes fédérations dans le monde (Allemagne, Canada et EUA) utilisent des systèmes de transfert de péréquation verticale.

a) Le Canada

La division des compétences au sein des dépenses est, sommairement dans cette Fédération, établie de manière que le gouvernement fédéral soit responsable du commerce international, de la défense, de la politique monétaire et de l'assurance emploi et les gouvernements provinciaux sont responsables des domaines de la santé (43% des dépenses du gouvernement de Québec), de l'éducation, des services sociaux et des affaires municipales. Pour faire face à ces dépenses, les recettes fiscales, pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2013, sont divisées de façon que l'impôt sur le revenu représente 28% de l'ensemble des revenus du gouvernement du Québec et 50% pour la Fédération (dont le poids de levier combiné sur les particuliers arrive à 49,975%), en même temps que l'impôt sur les sociétés atteint 6,5% et 13% respectivement et les taxes de vente 14% et 12% respectivement. Quant à l'évasion fiscale, le groupe *Canadiens pour une fiscalité équitable* estime qu'entre 5,3 et 7,8G$ (3,5G$ en 2012 pour Québec) sont perdus par année, dont l'économie souterraine représenterait 11,8% du PIB en France contre 12,6% au Canada en 2007[49].

Les ressources nécessaires pour équilibrer les disparités socio-territoriales proviennent du gouvernement central, dont les règles de redistribution font (tous les 5 ans) l'objet de débats (fédéralisme exécutif qui fonctionne par l'intermédiaire de fréquentes réunions entre administrations publiques visant l'articulation des politiques) de façon à prévoir un système de transfert de fonds fédéraux au bénéfice des provinces les plus pauvres, qui fonctionne comme une sorte d'assurance-chômage et comprend un cofinancement des dépenses (santé et éducation) et un système de péréquation[50].

S.Prado indique que les institutions fiscales et budgétaires ont évolué grâce aux crises et les institutions démocratiques fonctionnent comme des mécanismes de responsabilisation des gouvernements. La relation intergouvernementale est extrêmement décentralisée et s'appuie sur les mécanismes du marché pour mettre en œuvre des restrictions sévères sur le budget. En revanche, le système provincial-local est caractérisé par un contrôle hiérarchique sévère, rigide en ce qui concerne l'augmentation des recettes, dépenses et emprunts, à cause des

[49] LARIN Gilles N, LATULIPPE Lyne, La lutte contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale : le point de vue de l'économiste (Québec/Canada), RFFP, n°127, août 2014, p.43-45.
[50] RODRIGUES Juliana Nunes, As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial, dissertação de mestrado, orientadora Iná Elias de Castro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006, p.42.

grandes disparités verticales, et par la grande dépendance des gouvernements locaux en relation avec les transferts issus des provinces pour financer les biens et les services publics[51].

Le modèle de péréquation est celui typique de la capacité de dépenses/hab., sans prendre en compte les coûts et demandes de façon qu'il calcule le potentiel de recettes de chaque province, en utilisant un système fiscal de référence (qui comprend toutes les compétences fiscales, en prenant, pour chaque impôt, un taux correspondant à une moyenne nationale, afin d'estimer le potentiel des recettes), dont les données sont utilisées pour obtenir la recette *per capita* moyenne, de façon que toutes les provinces qui ont des recettes potentielles/hab inférieures à la moyenne reçoivent un financement fédéral pour l'atteindre. La fonction de redistribution est complétée par un autre système (*Canadian Health and Social Transfer)* lié aux dépenses sociales de base, effectuées par habitant et le gouvernement fédéral retire, pour certaines provinces, les ressources correspondant au prélèvement de l'IR. Pour conclure, la fonction distributive combine un système de péréquation qui fournit des ressources globales (1% du PIB) avec un vaste programme social qui fournit des ressources par habitant.

b) Les États-Unis

J.N.Rodrigues explique qu'il n'existe aucun programme formel de redistribution des ressources visant à réduire les disparités et que la règle est de stimuler la concurrence entre les unités infranationales et garantir la liberté de choix car (XVIIIe siècle) le fédéralisme était un modèle établi pour s'adapter à une diversité d'intérêts et l'État fédéral est utilisé comme un appareil indispensable à la coordination des différences et à l'efficacité des programmes gouvernementaux. La Constitution préserve les principes originaux du libéralisme, du républicanisme et de la démocratie (1787), réinterprétés par la Cour suprême, qui a permis un processus d'ajustement en continu sur la base d'un non interventionnisme afin d'élargir les pouvoirs du gouvernement fédéral sur l'économie et la société et, encourager la création de grandes entreprises qui bénéficient d'un laissez-faire[52].

L'expansionnisme économique et militaire (XXe siècle) a conduit à une redéfinition des rôles des entités fédérales, visant à permettre une plus grande concentration des ressources et un renforcement de la Fédération. Ensuite (crise de 1929), le gouvernement fédéral a contrôlé les activités économiques et a transféré des fonds aux États fédérés, fondés sur les relations de

[51] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma, Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno do Fórum fiscal n°6, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2006, disponible sur :http://www.esaf.fazenda.gov.br/, consulté le 20/05/2012, p.156-157.

[52] RODRIGUES Juliana Nunes, As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial, *op.cit.*, p.43-51.

pouvoir au sein du Congrès de façon que les plus importantes subventions soient attribuées à ceux qui disposent d'une grande administration et d'un pouvoir de négociation accru. En cas d'urgence, les disparités dans la prestation des services publics sont réglées par une intervention centralisée et, en effet, les politiques infranationales sont devenues presque une extension des programmes nationaux parce que le Congrès fixe des lignes directrices des politiques publiques, d'où la prédominance de transferts fédéraux conditionnels.

Les États fédérés participent au travers des sénateurs et les gouvernements locaux ont des pouvoirs purement administratifs et négocient directement le transfert de ressources et la mise en œuvre de politiques nationales de manière que la plupart des services fournis par eux fassent partie des programmes fédéraux (environ 70% des recettes des comtés sont issues des transferts conditionnels fédéraux, 50% pour les villes et *towns).*

Cette organisation forme un fédéralisme de tutelle en préjudice de la coordination intergouvernementale de telle façon que l'accent est mis sur les relations hiérarchiques qui encouragent la concurrence et une grande partie des ressources transférées tente de répondre à des politiques spécifiques (croissance économique au détriment de la diminution des inégalités[53]) et dans la confiance en l'efficacité du marché pour discipliner les gouvernements locaux, en faisant du facteur électoral et de la facilité d'emprunt, des moyens de contrôle sur les bons ou mauvais gouvernements. Les transferts pour corriger les déséquilibres fiscaux verticaux sont conditionnés, afin d'aider à la fourniture de biens et services nécessaires en vue de maintenir un standard national minimum (fonds commun). Les entités ont accès à une grande variété de sources de ressources fiscales et ont une grande participation dans le produit des prélèvements des autres entités fédérées sous forme de *grants,* qui sont des transferts conditionnés et non automatiques. Les *projet grants* sont des transferts de ressources visant à la réalisation d'un objectif spécifique, les *grants* servent pour le financement de projets spécifiques de développement et les *grant-in-aid* pour le maintien de services conformes aux normes de qualité fixées par le gouvernement fédéral[54].

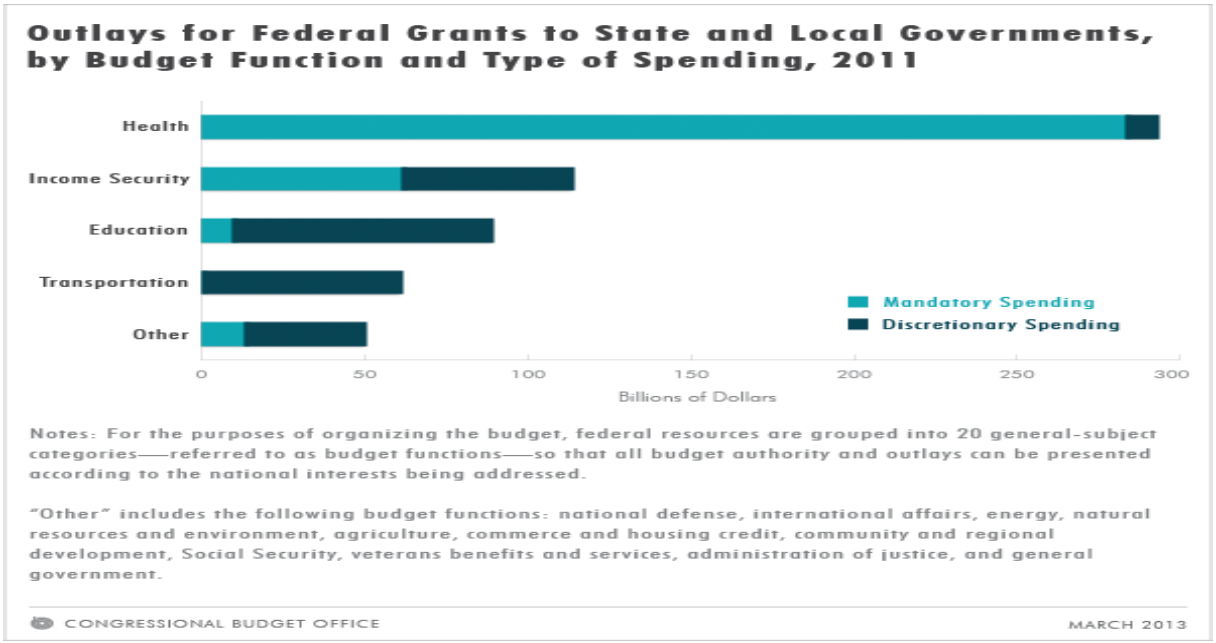
Torres explique que les *grants-in-aid* sont des subventions conditionnées afin de réaliser une action spécifique locale, sous condition de mode et de direction quant à la dépense, soumises à discussions nationales et à des modifications législatives courantes, principalement à partir du gouvernement *Reagan*. Depuis 1972, les participations obligatoires des gouvernements locaux aux produits des impôts fédéraux (*revenu sharing*, *tax sharing*) ont

[53] *Idem*., p.43-51.
[54] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.155-156.

été largement appliquées, mais de manière globale, d'utilisation libre, principalement pour allouer des ressources des États vers les localités[55].

En 2011, le Gouvernement fédéral a fourni U$607Mds en subsides pour les autres gouvernements, représentant 17% des dépenses fédérales, 4% du PIB et ¼ des dépenses locales, distribuées pour plus de deux cents programmes, administrées pour trente départements fédéraux indépendants. Les aides qui s'accroissent le plus, dans les trente dernières années, sont celles de santé (Medicaid). Les dits *block grants* donnent plus de liberté d'utilisation, par contre les *projects grants* sont destinés à un projet spécifique.

En ce qui concerne la distribution, elle est basée sur des formules établies par la loi (*block grants and categorical formula grants*) ou par le biais de procédures compétitives (project grants). Les formules sont basées sur une distribution historique des fonds, de complexes données démographiques ou d'autres facteurs. Exemple : pour le project grants il existe une liste de critères. Plusieurs programmes exigent comme critère de distribution le maintien de l'effort (maintenance-of-effort-MOE) des bénéficiaires. Le contrôle dépend de la somme et des conditions imposées pour la concession des fonds. Le tableau suivant présente la disponibilité d'utilisation libre des ressources fédérales par les gouvernements, selon le domaine d'action[56].



c) L'Allemagne

[55] TORRES Ricardo Lobo, Tratado de direito constitucional financeiro e tributátrio: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal, V.I, Renovar, São Paulo, 2009, p.499-500.

[56] Congressional Budget office, Federal Grants to State and Local Governments, Report, March 5, 2013, disponible sur http://www.cbo.gov/publication/43967, consulté le 03/06/2014.

J.N.Rodrigues révèle que ce modèle de fédéralisme vise la coopération pour maintenir une équité dans la prestation des services publics car l'État national a été formé sous le signe du militarisme prussien et de l'autoritarisme (uniformité et suprématie des décisions de la Fédération) et l'unification de l'Allemagne devait conserver l'influence politique des anciens royaumes germaniques. Ainsi, il était essentiel de concentrer ces ressources sur un gouvernement fédéral responsable pour articuler et coordonner les autres gouvernements. Le Conseil fédéral (*Bundesrat*) fut créé comme le lieu de représentation des anciens royaumes pour contrôler les principales fonctions administratives de la Fédération, où, malgré l'hégémonie prussienne dans les procédures, les principales décisions nationales ont dû passer par l'approbation de représentants des États fédérés, dont le nombre était proportionnel à leur population, contrairement au système sénatorial, où chaque *Länder* était représenté par le même nombre de sénateurs. Ensuite, dans l'Allemagne ravagée par la guerre et occupée par les Alliés, fut mis en place un cadre général pour les politiques de tous les États, dont le vote de chacun, au sein du Conseil fédéral, a été réglementé pour être exercé collectivement par ses représentants (la décision finale découlait de la majorité et devait être appliquée à l'ensemble du pays). La Constitution ne garantit pas aux *Länder* l'autonomie fiscale, car les prélèvements des impôts (IR et IVA) devaient être partagés entre les administrations publiques et un système complexe de transferts intergouvernementaux fut créé afin de promouvoir l'uniformité, selon le niveau de la dépense publique.

Ainsi, le partage débute avec la TVA, prélevée conjointement par la Fédération et les régions et basée sur des critères de nombre d'habitants et se poursuit par une redistribution horizontale entre les États fédérés, conformément à une loi de péréquation : a) au cours des trois premiers trimestres, la somme perçue est attribuée aux *Länder* en fonction du nombre d'habitants et le restant est réservé à ceux qui sont considérés comme fragiles (transferts supplémentaires jusqu'à ce qu'ils atteignent un potentiel fiscal correspondant à 92% de la moyenne du pays) ; b) une péréquation horizontale, visant une uniformisation de la capacité de prélèvement des impôts, car les *Länder* qui ont un volume de prélèvements en dessous de la moyenne nationale reçoivent une compensation de la part de ceux se trouvant au-dessus, afin d'atteindre, au moins, 95% de la capacité fiscale moyenne du pays ; c) une correction finale de la distribution des ressources publiques sous la forme de dotations supplémentaires fédérales. Alors, le système assure, au moins, 99,5% de la capacité fiscale pour tous, de telle façon que l'interdépendance intergouvernementale a réduit fortement la responsabilité du gouvernement face aux électeurs et décourage une bonne administration fiscale (rigidité

institutionnelle, longues négociations et désajustement des cadres réglementaires aux besoins des contextes socio-économiques)[57].

Pour S.Prado, le système fiscal intergouvernemental est très déséquilibré verticalement, car les gouvernements locaux ont peu de pouvoir fiscal et sont très dépendants des transferts de ressources, en même temps qu'ils ont la responsabilité de fournir la plupart des biens et services publics et de mettre en œuvre les politiques de dépenses nationales qui causent un déséquilibre du budget et le recours aux emprunts. Par contre, les États fédérés imposent des limites aux gouvernements locaux (*Gemenden),* qui ont une certaine autonomie pour déterminer les taux de l'impôt foncier et sur le commerce, de façon que les autres taxes soient conformes aux lois fédérales et étatiques (harmonisation). Une redistribution horizontale des ressources fédérales supplémentaires pour développer les États les plus pauvres est prévue, ce qui implique une forte dépendance et une certaine incitation à l'irresponsabilité. Les principaux impôts du pays (IR et IVA) sont nationaux, cependant les *Länder* sont responsables pour le prélèvement de l'IVA. L'IR est constitutionnellement réparti en pourcentages (principe de la dérivation), de façon que les entités reçoivent des ressources proportionnelles à leurs assiettes fiscales et la TVA est distribuée selon des critères définis dans la loi ordinaire, afin d'opérer un réglage de la distribution verticale[58]. Le système de transfert fonctionne en quatre phases : la partie des États fédérés de l'IR est ajoutée aux recettes propres (y compris celles de leurs municipalités), de façon à obtenir la recette initiale de chaque gouvernement ; la part des recettes de l'IVA des *Länder* est répartie ¾ sur une base/hab. et ¼ au bénéfice des États pauvres, et est ajoutée aux ressources de la part de l'IR, toujours sur une base *per capita*, pour générer une nouvelle configuration des recettes. Si les disparités horizontales persistent, des transferts horizontaux se produisent entre les États, de façon que les *Länder* ayant une recette *per capita* au-dessus de la moyenne nationale transfèrent des ressources vers ceux qui sont au-dessous, jusqu'à ce qu'elles atteignent, au moins, 95,5% de la moyenne nationale ; le transfert de ressources provenant de la portion fédérale de la TVA, avec la prise en compte de la configuration générée des recettes après l'étape trois, vise à fournir à tous les *Länder*, au moins, 99,5% de la moyenne nationale[59].

La Constitution (art.28) assure l'autonomie communale et le partage des ressources entre le *Bund*, les *Länders*, les communes et leurs groupements (art.106), assure également une

[57] RODRIGUES Juliana Nunes, As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial, *op. cit.*, p.42-51.
[58] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.153-155.
[59] *Idem.*

modulation des impôts locaux et des taxes fiscales pour le secteur communal (arts.28, 105 et 106), la gestion autonome des budgets des *Länders* (art.109) et une compensation financière à cause des transferts de compétences (art.104 et 106), le principe de la péréquation verticale (art.106), la nécessité d'autorisation pour les emprunts (art.151) et les adaptations des budgets locaux à la planification financière pluriannuelle (art.109).

La Constitution mentionne le pouvoir de disposition sur le produit des prélèvements (*Estragshoheit*) qui peut être attribué à la Fédération ou aux autres niveaux de gouvernement, de manière que l'impôt sur le revenu soit divisé entre la Fédération et les États (art.106, 3) et de même pour l'impôt sur les ventes (*Umsatzteur*), dont la division doit être établie par une loi fédérale selon la nécessité conjoncturelle des finances publiques[60].

Comme l'explique J.P.Duprat, la loi constitutionnelle du 29 juillet 2009 a été votée à cause de la dégradation des finances publiques en Europe qui a exigé un renforcement des mécanismes de concertation entre niveaux de gouvernements, le respect de la discipline budgétaire européenne (al.2, art.109 de la loi fondamentale), le principe d'un budget équilibré (al.3, art.109) et un mécanisme de suivi permanent des gestions par le Conseil de stabilité. Toutefois, l'art.115 permet l'utilisation des emprunts n'excédant pas 0,35% du PIB[61]. Ainsi, l'art.109 dispose que la sanction européenne pour déficit public excessif est prise en charge à 65% par la Fédération, 35% par les *Länder* (dont 35% en proportion de la population et 65% par ceux ayant grevé le déficit public) et l'art.143 (révision constitutionnelle du 29 juillet 2009) que les déficits publics ne doivent pas dépasser 0,35% du PIB (à compter de 2016), doivent être équilibrés (à partir de 2020) et établit une limitation des aides financières verticales pour parer une perturbation de l'équilibre global de l'économie, compenser les inégalités de potentiel économique existant à l'intérieur de la Fédération ou promouvoir la croissance économique, mais pour une durée limitée avec un contrôle régulier[62].

La Cour des comptes réalise un contrôle financier (art.108) sur le partage du produit des impôts communs entre la Fédération et les *Länder* (les impôts sur le revenu et sur les sociétés sont répartis à 50%) et la loi prévoit les modalités de répartition de la TVA, dont les communes perçoivent une partie. En 2012, ces impôts représentaient 79% du produit fiscal national (hors les impôts communaux) dont, après répartition, 46% du produit est allé à la

[60] TORRES Ricardo Lobo, Tratado de direito constitucional financeiro e tributátrio, *op.cit.*, p.501.
[61] DUPRAT Jean-Pierre, Globalisation des finances publiques et constitution, *op.cit.*, p.144.
[62] STECKEL ASSOUERE Marie-Christine, La partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, *op.cit.*, p.63-81. Également, ARNOLD R., MICHL F., Le "frein à l'endettement" de l'État dans la loi fondamentale allemande, Constitutions , janv-mars 2012, p.7. Le réforme sera totalement applicable à compter du 1º janvier 2016 pour la Fédération et du º1 janvier 2020 pour les *Länder*.

Fédération, 43% aux Länders, 5% à l'UE et 6% aux communes, différents mécanismes de péréquation modifient cette répartition (population et situation économique). En 2009, un Conseil de stabilité, composé des ministres des Finances et de l'économie pour le Fédéral et des ministres des finances des *Länder*), fut créé pour compléter le contrôle des déficits et le respect de la règle de l'équilibre des budgets en conformité avec le TSCG, de façon qu'il offre une information globale sur la situation budgétaire de la Fédération et la consolidation des comptes locaux, à des fins statistiques, car cette règle porte sur des données non harmonisées en raison de l'hétérogénéité des modalités des contrôles des comptes locaux opposée à toute consolidation comptable de ces comptes[63].

V – Comparaison introductive entre l'État unitaire français et l'État fédéral brésilien

L'organisation territoriale de la France et du Brésil s'avère largement distincte du fait qu'en France la Constitution (art. 1º) a établi comme forme de gouvernement une République dont l'organisation de l'État est décentralisée, tandis que la CF/88 (art.1º) a instauré aussi une République, mais dont l'organisation est fédérative. Deux Républiques organisées selon des normes constitutionnelles écrites mais qui ont opté, en revanche, pour des systèmes de gouvernement différents dans la variation du degré de séparation des pouvoirs. La France a adopté une forme de parlementarisme, dont le pouvoir exécutif est bicéphale, divisé entre un président de la République comme chef de l'État et un Premier ministre, comme chef du Gouvernement (art.5 à 19, CF). Par contre, le Brésil a opté pour le présidentialisme cumulant les deux fonctions au profit du président de la République (art.76 à 87, CF/88).

Ces deux pays organisent leurs territoires à partir de normes et de principes inclus dans des Constitutions, la brésilienne étant rigide (art.60), le contrôle de constitutionnalité (art. 101 et 116) combine une forme diffuse (réalisée par n'importe quel juge) et une forme concentrée (attribuée au STF), du fait que le pouvoir judiciaire est considéré comme un pouvoir de la République. En revanche, en France, le pouvoir judiciaire est considéré comme une autorité publique (art.64, CF), conservant des liens avec l'exécutif. Le contrôle de la constitutionnalité des lois est concentré et exercé *à priori* (art.61, CF) par le Conseil constitutionnel, sauf en cas de renvoi d'une question par le Conseil d'État ou par la Cour de Cassation (art.61-1), depuis la réforme de 2008.

[63] Cour des comptes, Les finances publiques locales, *op.cit*., p.53-58.

Quant à la forme que revêt l'État, la France est un État unitaire constitutionnellement décentralisé et le Brésil une Fédération tendant à être centralisée. L'État unitaire est caractérisé par l'existence d'une seule organisation publique et juridique[64], la Constitution (art.24 à 34) ne prévoit donc qu'un seul organe législatif doté du pouvoir de voter et de modifier les lois, un exécutif national pour exécuter les lois votées par le législateur national et contrôler les décisions exécutives prises par les collectivités territoriales.

Toutefois, le gouvernement central d'un État unitaire ou d'un État fédéral peut réaliser une déconcentration de ses services afin de rapprocher les décisions des populations concernées et également pour alléger ses tâches. Elle est caractérisée par la création de représentants ou d'organes locaux dans le cadre même de l'État, personne morale, afin que les politiques nationales s'appliquent dans les lieux éloignés de la capitale.

Mais, un État unitaire peut également décider de développer la décentralisation, qui est caractérisée par la création de personnes morales de droit public possédant la personnalité juridique, d'une assemblée représentative et de budgets propres, afin de contribuer à la réalisation de la démocratie locale, en associant les habitants à la gestion des affaires locales par le biais des élus ou de mécanismes de participation directe. Cependant, cette décentralisation est en général définie par la loi et limitée au pouvoir exécutif, avec, malgré l'autonomie attribuée aux divisions territoriales, l'existence d'un contrôle de légalité au travers des juges administratifs et même, parfois, de l'opportunité (pouvoir hiérarchique), sur les actes administratifs des collectivités locales.

Ce pouvoir de contrôle, selon B.Faure, explique que les autorités décentralisées possèdent la nature d'autorité administrative soumise au contrôle de la justice administrative que tout intéressé peut saisir par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, pour obtenir l'annulation d'une décision illégale ou par voie d'un recours de plein contentieux, pour obtenir réparation d'un comportement ou d'une décision dommageable[65]. Ce type administratif de décentralisation est mis en place par les lois nationales (art. 72 à 75, CF) qui donnent des compétences aux collectivités locales de manière que l'État unitaire conserve le pouvoir de décider de l'étendue de la décentralisation.

En France, le contrôle juridictionnel *a posteriori* sur les actes des collectivités locales a remplacé l'ancien contrôle *a priori* du préfet et la compétence du juge administratif pour

[64] PACTET Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 29 éd., Paris, 2010, p. 41.
[65] FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, 2ª éd., Dalloz, Paris, 2011, p.591.

connaître des actes locaux, s'ajoute notamment à celle du juge des CRC pour contrôler les finances locales et celle du juge pénal pour réprimer les égarements dans la gestion locale[66].

R.Muzellec explique que la Constitution (art.1°) dispose que la décentralisation est un principe organisationnel qui ne s'inscrit pas dans la tradition administrative, car le pays incarne le modèle type de l'État centralisé et centralisateur[67].

Au contraire, l'État fédéral est caractérisé par la dispersion des pouvoirs politiques dans les divisions territoriales constituées par les États fédérés, qui sont des personnes morales de droit public interne, avec des représentants et des budgets propres, dans le cadre d'une autonomie politique, législative, administrative et financière qui constitue une décentralisation politique.

La CF/88 attribue à l'organe législatif fédéral la compétence pour réviser et élaborer des lois valables pour l'ensemble du territoire national dans les matières énumérées (arts. 48 et 49), attribue aux organes législatifs des États fédérés la compétence pour élaborer leurs propres constitutions et des lois valables seulement dans leurs propres territoires (art.25 à 28) et une compétence générale aux municipalités pour légiférer et régler les affaires d'intérêt local (art.29). De cette façon, il existe une superposition d'ordres juridiques[68] sur le territoire du pays parce qu'un ordre juridique est valable pour l'ensemble du territoire national et d'autres le sont dans les circonscriptions territoriales des administrations publiques (États fédérés et municipalités).

Cette même division territoriale existe pour les autres pouvoirs, parce que la CF/88 prévoit une partage du pouvoir exécutif entre un exécutif national, dont le rôle est d'exécuter les lois nationales et fédérales, un exécutif dans chacun des États, représenté par le gouverneur d'État et chargé d'exécuter les lois élaborées par les organes législatifs des États fédérés, et un pouvoir exécutif municipal, représenté par le *prefeito*, chargé d'exécuter les lois approuvées par des organes législatifs municipaux (*Câmaras municipais*).

De même, la CF/88 prévoit un partage territorial du pouvoir juridictionnel entre les entités composant la Fédération, sauf pour les municipalités, de façon que chacun des États fédérés juge les litiges apparus sur son territoire, sauf si ce le litige ne concerne pas les domaines de compétences que la Constitution a reservés à la justice fédérale (art.109, donc compétence des juges fédéraux).

---

[66] *Idem.* Sur la portée du contrôle de légalité, COLLY François, Aides publiques locales et contrôle de l'État, dans COMBEAU Pascal (direction) – Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui, L'Harmattan, Paris, 2007, p.227.

[67] MUZELLEC Raymond, CONAN, Matthieu, Finances locales, 6ª éd., Mémentos LDM, Dalloz, Paris, 2011, introduction, p.1.

[68] PACTET Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Droit constitutionnel*, *op.cit*., p. 41.

Pour assurer l'indépendance et l'harmonie dans la Fédération, l'ensemble des entités constitutives sont sur un pied d'égalité, de façon qu'il n'existe pas de suprématie entre elles, toutes jouissent de l'autonomie politique, législative, administrative et financière dans le champ de compétences attribué à chacune par le texte constitutionnel.

À la différence du fédéralisme des États-Unis, créateur d'une nouvelle entité à partir de l'union des treize colonies indépendantes, le fédéralisme brésilien avait pour vocation de maintenir la cohésion d'une unité préexistante, car le pays est devenu une monarchie indépendante du Portugal (1822) et ce ne fut qu'à la proclamation de la République (1889) que le modèle fédéral fut institué et les provinces devinrent des États fédérés[69].

Bien que fédéral, l'État brésilien est passé par des périodes de véritable centralisation (Constitution de 1967 et réforme constitutionnelle de 1969) et l'actuelle Constitution, du 5 octobre 1988, a hérité du fédéralisme des régimes antérieurs, tout en étant synonyme d'avancées dans plusieurs champs de l'activité étatique et sociale. Ses articles 1 et 18 indiquent les entités qui forment la structure de base de la Fédération (Union, États fédérés, District fédéral et municipalités, tous autonomes) : 26 États fédérés, un District fédéral et 5 565 municipalités qui forment un pays aux dimensions continentales avec 8 514 876 599 Km² et dont l'hétérogénéité est caractéristique, peuplé en 2013 de 200M d'habitants[70].

J.A.Silva enseigne qu'on ne peut confondre l'Union fédérale avec l'association des autres entités autonomes, parce que cette union forme la République fédérative du Brésil, un pays sujet de droit international. L'Union est seulement l'une des entités qui composent la République, l'aspect unitaire de l'organisation fédérale, une association de droit constitutionnel formée par l'union des parties composant la Fédération et dotée d'un caractère juridique de droit public interne. Ainsi, les relations internationales du pays sont assumées par l'intermédiaire des organes de l'Union (art.21, I à IV), mais l'État Fédéral est le seul titulaire de la souveraineté, tandis que les entités fédérées sont autonomes dans le domaine des compétences qui leur sont prévues[71].

À l'inverse, la France est un État unitaire décentralisé, divisé administrativement en collectivités territoriales, selon la Constitution (art.72), de façon que l'État soit la principale collectivité publique parce qu'il a une suprématie sur les autres, en même temps qu'il détient seul le pouvoir de légiférer, l'autorité juridictionnelle et le pouvoir de contrôle. Les collectivités territoriales (art.102, CF) sont les communes, les départements, les régions, les

[69] INOCENTE Bruno Romeu, Le fédéralisme : le fédéralisme brésilien, *op.cit.*, p.56.
[70] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, rur le site: http://www.ibge.gov.br, consulté le 31/08/2013.
[71] SILVA José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, 33ºéd., Malheiros, São Paulo, p.493

collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer (régies par l'art.74) et toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Actuellement, la République française est divisée en plusieurs collectivités locales sur un territoire de 675 417 Km², dont la population dépassait 65.1M d'hab. en 2012[72], représentant un partage administratif du pouvoir exécutif entre le gouvernement central et les autres collectivités territoriales, donc une décentralisation simplement administrative, et un seul pouvoir législatif national, une seule autorité judiciaire nationale et plusieurs administrations exécutives dans chaque collectivité, avec des pouvoirs réglementaires et une autonomie financière locale limitée[73], car une procédure de certification des comptes est imposée à l'État et à la Sécurité sociale, étant les collectivités territoriales soumises à l'obligation constitutionnelle d'avoir des comptes réguliers, sincères et fidèles[74].

La libre administration des collectivités locales s'exerce dans les conditions prévues par la loi, soumise à un pouvoir de contrôle prévu par la Constitution (art. 72) qui détermine que dans chaque collectivité, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Les données plus actuelles, extraites du rapport sur les finances publiques locales de la Cour des comptes, révèlent l'existence de 36 767 communes, 101 départements y compris les DOM, 26 régions, deux formes de EPCI, 2 456 groupements à fiscalité propre (GFP), caractérisés par une fiscalité directe locale et des compétences obligatoires (métropole, communautés urbaines, d'agglomération, de communes et syndicats d'agglomération nouvelle), et les groupements financés par les contributions des communes membres (9 720 syndicats à vocation unique, 1 302 syndicats à vocation multiple et les 3 275 syndicats mixtes)[75].

Cette répartition centralisée s'avère fort différente de l'État fédéral brésilien, où le gouvernement fédéral est délégué à l'Union qui détient la compétence de légiférer, d'administrer et de juger les affaires qui entrent dans son champ de compétences; l'administration des États fédérés est déléguée aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire propres à chacun de ces États ; et l'administration locale est attribuée au pouvoir législatif et exécutif municipal.

[72] DGCL, Les collectivités locales en chiffres, 2012, disponible sur http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/, consulté le 06/06/2012.
[73] BOUVIER Michel, L'autonomie financière locale à travers les crises, *RFFP*, nº199, septembre 2012, p.11.
[74] DOREAU-TRANQUARD Monique, La certification des comptes des collectivités territoriales, *RFFP*, nº199, septembre 2012, p.115.
[75] Cour des comptes, les finances publiques locales, *op.cit*., p.23.

Ainsi, l'organisation brésilienne répond à un **partage territorial des pouvoirs politiques et administratifs** de la République, une décentralisation politique mise en place par la CF/88, à l'inverse de la décentralisation administrative française, qui est prévue par la Constitution mais mise en place par des lois ordinaires, dans un partage seulement des compétences administratives, liées au pouvoir exécutif. En conséquence, l'organisation territoriale brésilienne ne prévoit pas de hiérarchie, de supériorité ou de pouvoir de tutelle entre les divisions territoriales, car la CF/88 effectue un partage de compétences qui garantit la superposition d'ordres juridiques distincts. Chacune des entités fédérées a son propre domaine d'action, de manière exclusive ou partagée, mais toujours de manière autonome. Il y a un contrôle interne, effectué dans chacune des administrations publiques et un contrôle externe, exécuté par le législatif et par les tribunaux de comptes, ajouté au contrôle de légalité toujours délégué au pouvoir judiciaire.

Au contraire de la France, où il existe seulement une décentralisation constitutionnelle du pouvoir exécutif, les collectivités locales n'ont pas de pouvoir législatif, à l'exception des « lois du pays » de la Nouvelle-Calédonie (art.77, CF, issu de la RC de 1998, complété par la loi organique du 19 mars 1999, qui autorisent l'assemblée délibérante de ce territoire à adopter des lois du pays dans les matières fixées par la loi et qui doivent être déférées au CC avant leur promulgation), et du récent et exceptionnel droit à l'expérimentation (art.72, CF), dans les conditions prévues par la loi organique, sauf lorsque "sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti", les collectivités territoriales peuvent, quand "la loi ou le règlement l'ont prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences".

La loi organique du 1° août 2003 est venue déterminer la mise en place du droit à l'expérimentation, dont la loi ordinaire qui l'autorise doit définir l'objet et la durée (maximum 5 ans), préciser les dispositions dérogatoires et pour quelles catégories de collectivités (définies par leur nature juridique et leurs caractéristiques), de façon que chacune doit, ensuite, manifester sa volonté de bénéficier de l'expérimentation. A la fin de la période expérimentale, la loi peut décider de la proroger (maximum 3 ans), la généraliser à d'autres collectivités ou mettre fin à ces mesures.

Pour bien comprendre ces différences d'organisation territoriale et comprendre comment elles influencent la solidarité territoriale des deux pays, nous devons expliquer l'organisation

de notre travail de recherche afin de permettre une vision plus claire des différences et des similitudes.

VI – L'organisation de la thèse

Après les explications introductrices, il est temps de réaliser la présentation comparative sur la pratique et l'efficacité de la solidarité territoriale dans les deux pays, objets de cette étude (Brésil et France).

En effet, l'actuelle crise économique et financière, principalement dans le cadre européen, met en danger les mécanismes de solidarité territoriale et modifie les conditions de redistribution. Les prévisions du projet de loi de finances pour 2015, en France, font apparaître un déficit de 4,3% du PIB pour l'État, ls sécurité sociale et les collectivités territoriales (-75,6Mds€ pour le solde budgétaire de l'État). La dette publique devrait représenter 97,2% du PIB. En 2014, elle a dépassé les 2.000Mds€. D'autre part, après la sécurité sociale, les collectivités territoriales sont appelées à un effort d'économies, l'État réduit les dotations à leur profit, ce qui affaiblit la péréquation verticale.

D'une manière plus globale, on constate une tendance à la recentralisation en matière financière, avec la mise en oeuvre de mesures destinées à réaliser des économies. De plus, l'efficacité des mécanismes de solidarité risque de s'en trouver effectée, ce qui justifie la réflexion sur cet effort, dans la seconde partie de la thèse. La menace est d'autant plus précise que le respect des dispositions du TSCG du 2 mars 2012 font entrainé l'intervention de la CJCE, en cas de manquement d'un État, sur saisine d'un autre État membre[76]. Le Brésil est également affecté par les crises financières et le creusement des déficits.

Dans ce contexte, il apparaît important de rappeler la nécessité des outils utilisés dans le cadre de la politique de solidarité territoriale, au-delà des différences politiques et constitutionnelles (1º Partie) : une organisation territoriale contrastée mais des mécanismes de solidarité proches.

Mais, le contexte de crise financière et économique affecte l'efficacité des mécanismes de solidarité territoriale (2ºpartie): l'efficacité des mécanismes de solidarité territoriale français et brésiliens.

[76] BARICARI André, Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, *Gestion et finances publiques*, nº5, mai 2013, p.38.

I° Partie : Une organisation territoriale contrastée mais des mécanismes de solidarité proches

La différence de modèle de conception de la décentralisation dans les deux pays impose de préciser l'évolution historique qui a conduit, pour chacun des pays à l'organisation actuelle, avec des fondements constitutionnels différents.

Dans cette première partie, il sera réalisé une comparaison entre les différentes organisations territoriales existantes entre l'État unitaire décentralisé français et la Fédération brésilienne (chapitre 1), pour faciliter, ensuite, la compréhension de la solidarité territoriale adoptée par les deux pays et constater la similitude des instruments adoptés (chapitre 2).

Chapitre 1 : Une organisation différenciée des territoires

L'approfondissement de l'étude comparée entre l'organisation territoriale d'un État unitaire et d'une Fédération exige l'analyse des différentes conceptions de la décentralisation (1°section) pour ensuite décrire l'actuelle division et l'exercice des compétences dans le territoire (2°section) puis enfin, exposer la situation financière contemporaine des administrations publiques et les inégalités entre les territoires, qui justifient la solidarité territoriale (3°section).

1 ° Section: Deux conceptions opposées de la décentralisation (administrative et politique)

Malgré les indications introductrices déjà présentées, afin de comprendre les détails des divergences exposées, une analyse du processus de décentralisation administrative en France (A) et politique au Brésil (B) est nécessaire pour arriver à une différenciation approfondie de ces deux conceptions de la décentralisation (C). L'évolution politique et constitutionnelle des deux pays est beaucoup plus complexe qu'elle n'est présentée ici et l'intention est de

présenter à la fois les changements et l'instabilité institutionnelle qui ont doté la Fédération brésilienne et l'État unitaire français de leurs structures actuelles.

A ° Le processus décentralisateur en France : une décentralisation administrative

Le lent processus de décentralisation en France (caractère unitaire de l'État) a été le fait de décisions du gouvernement central, par le biais de lois ordinaires approuvées par le Parlement, moyennant le partage territorial du pouvoir exécutif, afin de doter les collectivités locales de compétences et de ressources (propres ou transférées) à la disposition des autorités décentralisées élues, dotées de pouvoirs réglementaires, favorisant la démocratie de proximité. Les grandes étapes constitutionnelles et, principalement, législatives de cette décentralisation seront rapidement présentées (a), ainsi que l'état actuel, avec les différents types de collectivités territoriales (b).

a) Les étapes récentes de la décentralisation

M.Verpeaux enseigne que la décentralisation administrative, à partir de la Révolution (1789), est passée par de grandes étapes, dont le degré varie selon les changements politiques (Empire de Napoléon et les guerres) et économique (crises mondiales) et que, à partir de la IVe République, se pose la politique de la modernisation des collectivités territoriales[77].

1 – Les hésitations et incertitudes autour de la décentralisation (1944-1981)

La Constitution de 1946 a affirmé les libertés locales et la libre administration des collectivités locales, les consacrant sujets du droit constitutionnel et la loi du 19 mars a érigé les quatre vieilles colonies (Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane) en départements d'outre-mer. L'organisation des transports (chemins de fer, réseau routier, lignes aériennes) a fait de Paris le centre du commerce, en provocant la désertification des autres régions, avec une concentration préjudicielle des pouvoirs politiques et économiques, dont la prise de conscience se traduit par la mise en œuvre d'une politique en faveur d'une implantation, en province, d'activités économiques, par le biais du système d'aide au développement territorial (naissance de la notion d'aménagement du territoire, corollaire de la décentralisation).

À partir du développement du contrôle de la constitutionnalité des lois (1970), le principe de la libre administration va prendre toute sa valeur constitutionnelle ainsi que la législation visant à favoriser l'union des communes, dont les moyens financiers et techniques sont

[77] VERPEAUX Michel, Les collectivités territoriales en France, 4ºéd., Dalloz, Paris, 2011, p.33-52.

insuffisants. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale est créée (1963) afin d'harmoniser les actions de développement entreprises dans les régions et la Commission nationale d'aménagement du territoire est instituée pour associer la définition des grandes lignes de la politique d'aménagement.

Ensuite, le général de Gaulle crée (1964), 22 régions de programme et 21 préfets de région (celui du département chef-lieu) et sont mises en place des commissions de développement économique régionales comme instances consultatives, composées de représentants des intérêts socioprofessionnels ou territoriaux, chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement et à l'aménagement du territoire. En 1972, la région est érigée en établissement public à vocation spécialisée avec un conseil régional pour ses délibérations, un conseil économique et social et un préfet pour l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations (art.3). En conséquence, le rapport « Vivre ensemble » (Olivier Guichard, 1976) propose la réduction du nombre de communes et la loi du 3 janvier 1979 institue la DGF[78] avec pour objectif d'assurer des ressources aux collectivités, loi complétée par celle du 10 janvier 1980, qui aménage la fiscalité directe locale, en permettant le vote direct des taux des impôts locaux par les conseils.

2 – L'acte 1 de la décentralisation : les droits et libertés des collectivités territoriales de 1982 à 2002

Elle est intervenue après l'élection du président de la République et d'une nouvelle majorité parlementaire (gauche) et sa grande étape (loi du 2 mars 1982) a prévu l'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux (1986), la région comme une collectivité locale de plein exercice, le transfert du pouvoir exécutif départemental ou régional du préfet (représentant de l'État) aux présidents des conseils généraux ou régionaux.

L'art.1er dispose que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et leurs actes sont exécutoires de plein droit. Les tutelles administratives et financières de l'État sur les actes locaux sont supprimées au profit d'un contrôle de légalité *a posteriori*, exercé par les préfets et les tribunaux administratifs, et le contrôle financier (loi du 10 juillet 1982) est délégué aux Cours régionales des comptes (CRC), chargées de la vérification des comptes, du contrôle des actes budgétaires et de l'examen de la gestion locale.

La loi du 7 janvier 1983 a transféré des impôts de l'État en faveur des départements (taxe sur les véhicules à moteur-vignette, droits d'enregistrement et droits de mutation) et régions

[78] Dotation générale de fonctionnement.

(taxe sur les cartes grises), en excluant le financement, par la fiscalité, des compétences transférées aux communes et le vote des taux des impôts locaux par les exécutifs des collectivités a été étendu aux impôts transférés (lois du 7 janvier et 23 juillet 1983), en bénéficiant principalement aux départements (action sociale et sanitaire, logement, équipement rural, collèges et transports scolaires), les régions ont hérité des compétences concernant le développement économique, social et culturel, des actions de formation professionnelle et d'apprentissage et des lycées[79]. La loi du 5 janvier 1988 précisait les conditions des interventions économiques locales et le pouvoir de contrôle budgétaire des CRC.

Ensuite, la loi du 12 juillet 1999 propose une nouvelle architecture institutionnelle de l'intercommunalité, en particulier en milieu urbain (les districts et les communautés de villes sont supprimés et une nouvelle catégorie d'EPCI est créée) de façon que la loi prévoit trois types de structure intercommunale à fiscalité propre : les communautés de communes, celles d'agglomération (+50 000hab dont une ville centre comptant au moins 15 000hab) et les urbaines (+500 000hab). Le régime fiscal de la taxe profissionnelle unique est rendu obligatoire pour les communautés d'agglomération et urbaines et encouragé pour les communautés de communes rurales, par un accroissement des concours financiers de l'État.

Ces dispositifs introduisent des occasions de concurrence entre les collectivités et sont préjudiciables à l'action régionale.

3 – L'acte 2 de la décentralisation de 2003 à 2009

Avec la loi constitutionnelle du 29 mars 2003, l'art.72 est le "pivot" de la décentralisation, il énumère les catégories de collectivités territoriales existantes (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer de l'art.74 de la Constitution) et précise que toute autre catégorie est créée par la loi, de manière que celles déjà prévues ont, désormais, un statut constitutionnel, non révocable par la loi ordinaire. La loi organique (n°2003-704) permet l'application du droit à l'expérimentation (première délégation, temporaire et encadrée, de compétence législative) aux collectivités et la loi organique du 29 juillet 2004 prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités.

Ensuite, la loi (n°2004-809) prévoit d'importants transferts de compétences, en énumérant, domaine par domaine, l'ensemble des compétences et des moyens transférés: aux régions, les

[79] Le régime de réforme des compétences repose sur une logique de "blocs homogènes": Rapport thématique de la Cour des comptes, La conduite pour l'État de la décentralisation, Documentation française, 2009, p.5. mais il était prévu le retour d'une clause générale de compétences qui étend le domaine d'action des collectivités.

compétences d'orientation et de programmation, aux départements, les politiques de solidarité et la gestion des infrastructures de proximité et aux communes, celles de proximité. La loi (n°2006-823) autorise l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, avec l'objectif de définir des normes communes pour garantir les droits des collectivités locales et la loi organique (n°2007-223) et la loi ordinaire (n°2007-224) mettent en œuvre les dispositions de la Constitution (réforme constitutionnelle du 28 mars 2003) pour permettre l'entrée en vigueur effective des nouvelles dispositions (art.73).

4 – L'acte III de la décentralisation ? ou simples réformes des collectivités territoriales : les lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale, nº1153[80] constate l'alourdissement de l'organisation territoriale et la multiplication des niveaux d'administration publique, combinée avec l'enchevêtrement croissant de leurs compétences (diminution de l'efficacité de la décentralisation et éloignement du citoyen de la démocratie locale). Ensuite, un Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre E.Balladur, fut chargé d'étudier les mesures destinées à simplifier les structures, à clarifier la répartition des compétences et à permettre une meilleure allocation des moyens financiers.

Ainsi, le rapport «Il est temps de décider[81]» indique la préparation de deux projets de loi, dont le premier propose la modification de l'organisation territoriale par l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, la création de onze métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon, Rennes). Le second propose la création de la collectivité du Grand Paris, une fusion de la ville avec les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).

Parmi les principales propositions figurent : regroupement volontaire et modification des limites territoriales des régions et départements ; l'établissement d'une seule élection (scrutin de liste) pour désigner les conseillers, en supprimant les cantons ; achever la carte de l'intercommunalité et rationaliser celle des syndicats de communes et de ne plus créer de nouveaux pays ; confirmer la clause générale de compétence au niveau communal et spécialiser les compétences des départements et des régions; définir un objectif annuel

[80] Assemblée nationale, Rapport d'information, nº1153, enregistré à la Présidence de l'Assemblée le 8 octobre 2008, présénté par M.Didier Quentin et M. Jean-Jacques Urvoas, disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1153.asp, consulté le 15/12/2011.

[81] BALLADUR Édouard, Il est temps de décider, *Rapport au président de la République*, Comité pour la réforme des collectivités locales, Documentation française, Paris, 2009.

d'évolution de la dépense publique locale ; réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation (6 ans).

Sur la répartition des compétences, la loi (nº2010-1563) a posé un principe de spécialisation (supprimé par la loi du 27 janvier 2014), en éliminant la clause générale de compétence des départements et des régions qui, désormais régleront, par délibération, les affaires dans les domaines de compétence que la loi leur a attribués à titre exclusif (art.L.1111-4 du CGCT), et les collectivités relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence.

La loi prévoit la possibilité, à titre exceptionnel, d'attribuer une compétence partagée entre plusieurs catégories de collectivités (tourisme, de culture et de sport) et le CGCT (art.L.1111-8) permet la délégation d'une compétence exclusive ou partagée à une autre catégorie de collectivité ou à un EPCI à fiscalité propre (procédé contractuel pour la réalisation des transferts de compétences entre la métropole et les départements et régions, mais lorsque le transfert est opéré de l'État vers les métropoles, un décret doit nécessairement intervenir). La réforme permet à la région et à ses départements d'établir un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services pour le cofinancement des projets et pour assurer le bénéfice du cumul des subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et par une région[82].

En matière financière, la réforme supprime la TP pour la remplacer par une cotisation économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux, fixé au niveau national, sera progressif (de 0% pour les entreprises de moins de 500 000€ de chiffre d'affaires à 1,5% pour les entreprises de plus de 50M€), ainsi que par un impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), frappant les activités qui ne peuvent pas être délocalisées (énergie, télécommunications, transport ferroviaire).

N.Portier affirme que la grande innovation de cette loi est de ressusciter les schémas départementaux de coopération intercommunale, sous l'autorité des préfets, coproduits par la commission départementale de coopération intercommunale, dont les préfets seront habilités pour décider du rattachement des dernières communes isolées et modifier les contours des communautés actuelles ou encourager leur fusion, soumis à un pouvoir de contrôle de la CDCI qui, au-delà du pouvoir d'auto-saisine, pourra lui imposer ses propres vues quand la majorité des 2/3 est acquise.

[82] CGCT, art.L.1111-9.

Il était prévu la création de la métropole pour les agglomérations de plus de 500 000hab et les communautés urbaines qui auront des compétences exercées de plein droit (art.L.5217-4, CGCT), sur la gestion des équipements culturels, éducatifs et sportifs, sous condition d'intérêt métropolitain prononcé par les 2/3 du Conseil de la métropole qui peut, également (art.L.5217-4 II et III, CGCT), bénéficier de plein droit des compétences autrement détenues par la région et le département (transport scolaire, voirie routière, zones d'activités, actions de promotion à l'étranger du territoire et de ses activités). Par convention avec la région, la métropole peut avoir la gestion des lycées et le développement économique et par convention avec le département, elle peut être chargée de l'action sociale, du développement économique, du tourisme, de la gestion des collèges, des équipements culturels et sportifs. Elle peut encore demander à l'État le transfert des grands équipements ou infrastructures se trouvant sur son territoire[83]. Y.Luchaire explique que les départements sont menacés par les diverses propositions de réforme territoriale (diminution de leur nombre et compétences au profit des intercommunalités), la métropole étant la forme d'intercommunalité la plus cannibale[84].

La loi prévoit également le pôle métropolitain, avec vocation à regrouper des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000hab, l'un d'entre eux devant compter plus de 150 000 (art.L.5731-1, CGCT), pour exercer des compétences en matière de développement économique, de promotion de l'innovation et de la recherche, dans le domaine de l'aménagement de l'espace, ou encore des transports et sa présence engendrera l'application d'un agencement particulier des compétences[85].

Avec le changement de majorité politique en 2012, trois projets de loi sont déposés par le gouvernement de gauche au Sénat, le 10 avril 2013, afin de modifier cette organisation, de clarifier la distribution des compétences, de diminuer le nombre de régions, d'affirmer les métropoles, d'intensifier la coordination entre les acteurs publics et d'augmenter la performance de l'action et de l'administration publique. Ainsi, la loi du 27 janvier 2014 (nº2014-58) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit la création de conférences territoriales de l'action publique (CTAP), instance régionale de dialogue, afin d'harmoniser les politiques communes à toutes les collectivités, qui peuvent créer les conventions territoriales d'exercice concerté (CTCE) ; elle généralise la procédure de la collectivité chef de file pour toutes les compétences partagées ; elle rétablit la compétence

[83] PORTIER Nicolas, La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, *AJDA*, nº 2, 24 janvier 2011, Paris, p.80.
[84] LUCHAIRE Yves, Quel avenir pour le département ?, La semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales, n°30-34, 25 juillet 2011, Paris, p.18.
[85] DORNIER Virginie, Les clairs obscurs de la nouvelle répartition des compétences, *op.cit.*, p.92-93.

générale des départements et des régions[86] ; elle renforce le rôle des métropoles, en en créant trois à statut particulier (Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence)[87].

Pour N.Ferreira, la conférence territoriale de l'action publique est destinée à devenir l'acteur principal en matière de répartition des compétences, en remplacement des chefs de file (pouvoir d'impulsion et de coordination), mais dépourvu de tout pouvoir prescriptif. La loi a défini la région comme chef de file pour l'aménagement et le développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, le climat, la qualité de l'air et de l'énergie, le développement économique, le soutien à l'innovation, l'internationalisation des entreprises, l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transport et le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Aux départements l'action sociale, le développement local et la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires. Au bloc communal, la modalité durable, l'organisation des services de proximité, l'aménagement de l'espace et le développement local. Les régions et les départements devront, pour chaque compétence pour lesquelles ils sont chefs de file, élaborer une convention pour rationaliser les actions communes[88].

Une parenthèse finale de cette partie est nécessaire pour donner des éclaircissements sur la clause générale de compétence, car elle est apparue en 1884, avec une formule qui énonce que le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. La fonction de la décentralisation, du principe de la libre administration et de la subsidiarité, vont exactement dans ce sens-là. C'est la raison de l'existence même des conseils locaux. Il incombe à l'autorité de l'État (plus précisément, l'autorité judiciaire), de définir les limites de ce pouvoir de décision, ce qui est de l'intérêt exclusif local, départemental, régional, ou qui, dû à son amplitude, est de l'intérêt national. J-M.Pontier explique que cette clause de compétence générale est une reconnaissance d'une certaine similitude des collectivités avec l'État, comme personnes de droit public interne, à vocation générale, un instrument de la liberté d'agir, une marge de manœuvre qui pousse les collectivités à s'associer et à coopérer, en impliquant une certaine compétitivité entre ces territoires (pouvoir d'action, de prise de décisions gestionnaires), qui peut aider ou être préjudiciable à leur propre développement[89].

---

[86] FAURE Bertrand, « Penser le changement » ou « changer le pansement » ?, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.600-604.

[87] JANICOT Laetitia, Les métropoles à statut particulier : Le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.613-618.

[88] FERREIRA Nelly, Chef de file et conférence territoriale et l'action publique, *La Semaine juridique*, nº8, 24 février 2014, LexisNexis, Paris, p.24-37.

[89] PONTIER Jean-Marie, Le vrai faux retour de la clause de compétence générale, *La Semaine juridique*, nº8, 24 février 2014, LexisNexis, Paris, p.27-33.

Dans une Fédération, la raison d'être de cette forme d'État est, justement, de laisser un pouvoir de décision aux divisions territoriales, plus ample que celui des collectivités locales et assuré par des normes constitutionnelles et un contrôle par le pouvoir judiciaire qui, comme gardien du droit, doit régler les conflits de compétences entre toutes les divisions du territoire.

b) Les collectivités territoriales de droit commun

Pour maintenir l'union et l'indivisibilité de la République, il a fallu imposer une organisation égalitaire entre les collectivités territoriales et reconnaitre l'existence de cas dérogatoires (à cause de la taille et de l'importance économique) et des statuts particuliers, justifiés par l'éloignement géographique et les différences culturelles[90]. Selon B.Faure, la conjonction de quatre critères permet de définir la notion de collectivité territoriale : une personnalité morale de droit public, des affaires propres, un pouvoir général de décision et un contrôle de l'État[91]. Les expressions collectivité territoriale ou locale sont utilisées comme synonymes par la doctrine, mais pour M.Verpeaux, la première est plus explicite, car la notion de territoire, qu'elle contient, indique à la fois le fondement et les limites de l'action de ces entités publiques[92]. Ainsi, les collectivités territoriales de droit commun sont les communes, exception faite de celles de Paris, Lyon et Marseille, les départements métropolitains, hormis celui de Paris et les régions métropolitaines, mis à part la Corse. L'expression de droit commun signifie que, bien qu'ayant ses propres spécificités, chaque catégorie est soumise à un régime uniforme. Sur le plan territorial, la simplicité de l'organisation territoriale de droit commun se poursuit parce que leur territoire ne comporte pas de subdivisions, exception faite des circonscriptions électorales et des arrondissements pour les grandes villes.

§1° Les communes

La carte ci-dessous[93] représente les plus importantes communes de France :

[90] VERPEAUX Michel, Les collectivités territoriales en France, *op.cit.*, p.8-18.
[91] FAURE Bertrand, Droit des Collectivités territoriales, *op. cit.*, p.7-11.
[92] VERPEAUX Michel, La réforme des collectivités territoriales : vers l'acte III de la décentralisation ?, *Regards sur l'actualité*, nº369, mars 2011, La documentation française, Paris, p8.
[93] La carte sur sur : www.cartesfrance.fr.

Ce sont des personnes morales décentralisées qui empruntent à l'État une partie de son territoire (cadre géographique) et dont le maire est aussi agent de l'État, afin d'accomplir des tâches administratives du gouvernement central (gestion de l'état civil).

Les domaines d'intervention sont multiples grâce à la clause générale de compétence, toutefois, traditionnellement ce sont : l'urbanisme, élaboration des plans locaux et du schéma de cohérence territoriale, la délivrance des permis de construire, la création des zones d'aménagement concerté et la mise en œuvre du plan d'aménagement de zone ; l'enseignement, écoles publiques maternelles et primaires et consultation lors de l'élaboration de la carte scolaire ; les services publics locaux, ordures ménagères, distribution d'eau potable, assainissement, entretien de la voirie communale, transport urbain de personnes et pompes funèbres ; l'action économique, la loi du 13 août 2004 permet la participation au financement des aides économiques aux entreprises et de créer, en coordination avec la région, un régime d'aides spécifiques; le logement, la santé et l'action sociale, définition d'un programme local de l'habitat (PLH) et, à titre d'expérimentation, elles peuvent exercer la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat (4ans) et, après signature d'une convention avec l'État, exercer les activités en matière de vaccination, lutte contre maladies (tuberculose, lèpre, sida et les infections sexuelless), à travers des centres communaux d'action sociale (CCAS). Les communes peuvent intervenir dans le domaine de l'action sociale (gestion des fonds locaux créés par le département, loi du 13 août 2004).

Cécile Jebeili soutient que la notion de commune nouvelle (loi du16 décembre 2010) peut constituer un second souffle pour les petites communes (rurales ou périphérique des aires

urbaines), en leur permettant de mieux contrôler la rationalisation des périmètres locaux et de jouer leur propre carte dans la recomposition territoriale[94].

§2° Les départements

Héritage de la Révolution française, le département est devenu une collectivité autonome en 1871. Sur la base du verbe départir (action de partager), ils ont été créés pour être des sections, en adoptant un régime commun pour administrer l'ensemble des services publics et organiser des élections. J.M.Pontier explique que le terme département parle à nos sens, c'est familier, en même temps, mal connu, car les citoyens savent ce qu'est un département, mais l'image du préfet demeure probablement encore plus prégnante que celle de président du conseil général. Les citoyens savent qu'ils élisent les conseillers généraux, mais ils ne sont guère au fait du fonctionnement du conseil général, qui du fait de la faible densité de population, du grand nombre de communes, s'est tourné vers le monde rural[95]. Aujourd'hui, la France compte 101 départements, dont 4 d'outre-mer, auxquels s'ajoute Mayotte.

Les cantons, institués en même temps que les départements, sont des subdivisions des arrondissements qui remplissent la fonction de circonscriptions électorales et celle de structures d'accueil pour certains services publics (brigade de gendarmerie). L'importance départementale s'est développée selon les étapes de transferts de compétences, notamment dans le domaine social (lois ordinaires de 1983 et 1984 sur l'action sociale, de 1988 sur le RMI, de 2001 sur l'allocation personnalisée d'autonomie-APA, de 2003 relative au contrat d'insertion-revenu minimum d'activité-CI-RMA, de 2004 sur l'insertion des jeunes et action

[94] JEBEILE Cécile, La commune nouvelle, un second souffle pour les petites communes, *La semaine juridique*, nº25, du 23 juin 2014, p.26-31.
[95] PONTIER Jean-Marie, Quel avenir pour le département ?, dossier, *Les métamorphoses d'une institution*, *AJDA*, nº32\2011, 3 octobre, Paris, p.1817.

sociale et de 2005 relative à la prestation de compensation du handicap-PCH). En 2004, les départements sont devenus gestionnaires du RMI, remplacé en 2009 par le RSA, dont les dépenses sont dépendantes de la conjoncture économique et de la dégradation du marché du travail et a pour effet la hausse du nombre de bénéficiaires, de même pour la prestation de compensation du handicap (PCH).

La loi du 27 janvier 2014 implique la disparition des conseils généraux en 2020, de sorte que le département continuera à exister comme circonscription administrative de l'État, mais non en tant que collectivité territoriale[96].

§3° Les régions : des collectivités territoriales

La région est le dernier échelon décentralisé avant l'État, placée en situation intermédiaire, avec des compétences principalement économiques et elle se trouve souvent au centre de nombreux enjeux politiques, néanmoins l'Europe les a toujours sollicitées et a assuré leur promotion. Aujourd'hui, il existe 26 régions en France, dont 4 en outre-mer. Même si la région de Corse fut transformée en collectivité territoriale (1991), en fait, elle demeure la 26ème région. Constituée par : le président, une assemblée délibérante (Conseil régional) et le Conseil économique social environnemental. Parmi les conseillers, le président du conseil régional est élu (6 ans) comme l'organe exécutif et son rôle consiste à gérer le budget, diriger le personnel et conduire la politique régionale (action économique, aménagement du territoire et formation professionnelle).

Représentant de l'État à ce niveau, le préfet de région reçoit des compétences régies par le décret du 29 avril 2004 et il est le préfet du département dans lequel se situe le chef-lieu de la région et il remplit à cet égard, dans ce département, la totalité des prérogatives d'un préfet de département. Il assure également un rôle administratif, économique et politique dans le cadre de la région (dirige les services déconcentrés régionaux de l'État, contrôle la légalité et le respect des règles budgétaires, préside le comité de l'administration régionale-CAR, prépare l'ensemble des actions publiques tendant au développement et à l'organisation de l'espace).

Le Conseil économique, social et environnemental est une institution, dans chaque Conseil régional (art.14, loi n°72-619), consiste une assemblée consultative, composée d'acteurs économiques et sociaux désignés par des organisations régionales représentatives, dont la liste est arrêtée par décret ou par le Premier ministre.

Les domaines d'intervention régionale sont beaucoup plus ciblés (art.L.4433-1, CGCT), malgré la clause générale de compétence, avec : l'aménagement du territoire et la

[96] PAULIAT Hélène, Réformer les territoires, réformer la France...et réformer l'État?, *La Semaine juridique*, n°24, du 16 juin 2014, p.3-4.

planification, le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire qui définit les objectifs de localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général et intègre le schéma régional de transport ; l'enseignement, (équipement, construction et rénovation des lycées, des établissements d'enseignement spécialisé, des écoles de formation maritime et des établissements d'enseignement agricole). Elle détient une compétence commune en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, la maîtrise d'ouvrage de bâtiments universitaires et elle est consultée sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche ; l'action économique, coordonner les actions, en définissant le régime des aides économiques aux entreprises (économiques et à l'immobilier) et l'élaboration d'un schéma régional, après concertation avec les autres collectivités territoriales à titre expérimental (5 ans) ; la santé et l'action sociale, elle participe au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires ; la culture et l'environnement, (création et gestion des établissements d'enseignement secondaire de la musique, de la danse, de l'art dramatique et des arts plastiques, de mise en valeur du patrimoine historique et architectural, conservation des archives régionales, réalisation de l'inventaire du patrimoine culturel). Quant à l'environnement, la région intervient à travers des parcs naturels régionaux destinés à la mise en valeur des espaces naturels (création de la zone de protection du patrimoine et financement des actions environnementales).

Le gouvernement du Président François Hollande veut diminuer le nombre de régions, afin de diminuer les dépenses, mais cette perspective est facilement contestée. Actuellement, la région bénéficie d'une dynamique plus forte que le département, malgré le rôle important de celui dans les zones rurales, pour lequelles il recherche un aménagement particulier.

B ° La décentralisation politique au Brésil

Elle est un phénomène complexe, avec des périodes de centralisation et de décentralisation, selon les changements politiques et économiques, mais, au contraire de la France, elle est essentiellement mise en place par des textes constitutionnels, grâce au caractère fédéral de l'État.

a) Évolution politique, décentralisation et organisation financière

Les grands changements politiques et économiques par lesquels le pays est passé au cours de ses 514 ans d'histoire et comportent trois phases : coloniale, monarchique et républicaine[97].

[97] SILVA José Afonso da, Curso de direito constitucional positivo, *op.cit.*, p.69-90.

1 – La phase coloniale

En 1500, l'arrivée de *Pedro Alvarez Cabral* sur le continent américain a marqué le début d'une colonisation qui n'a vraiment été activée qu'en 1530, afin d'empêcher le piratage des produits locaux par d'autres nations, par la mise en place des *Capitanias Hereditárias,* un système de division du territoire en douze composantes de taille inégale de façon que la Couronne portugaise attribuait une aide financière pour explorer et garantir la sécurité du territoire, ce qui assurait, en contrepartie, la primauté de cette exploration au profit du roi du Portugal. Elles étaient des organisations sans lien entre elles, des villages dispersés qui ont donné naissance à différents centres d'intérêts économiques et sociaux[98]. Les *donatários étaient* les personnes bénéficiaires de la concession des terres par le biais d'un document appelé *Carta de Doação* et un autre document, nommé *Foral*, précise leurs droits et leurs devoirs. Les *donatários* disposaient de pouvoirs presque absolus en matière de juridiction civile, criminelle et du droit d'explorer le sol (*sesmaria*). La Couronne avait le monopole sur les épices, 1/5 des minerais extraits du sol, inclus l'or et au *donatário* était accordé 1/10 des revenus destinés à la métropole et 5% du commerce des produits (pêche et le bois du Brésil)[99]. Pendant cette phase, la base de l'économie était la production de produits sucrés, destinés au marché européen (avec une main d'œuvre d'esclaves), la production de tabac et de coton, et l'exploitation de l'or à partir du XVIIIème siècle.

En 1549, en raison du faible nombre de *capitanias* prospérant et du manque d'unité du territoire, la couronne institua des *gouverneurs-généraux*, dont la mission était l'unification tout en préservant le système des capitaineries héréditaires, mais avec l'attribution du pouvoir politique et militaire au gouverneur-général. Ensuite, plusieurs modifications et divisions territoriales, pour des raisons économiques et politiques, ont permis l'existence de pouvoirs régionaux et locaux, en théorie, subordonnés au gouverneur-général**.** Dans les régions agricoles, l'organisation municipale a prévalu et dans le domaine financier, après le déclin des ressources de la commercialisation des produits sucrés, la Couronne portugaise a développé l'exploitation de l'or, principalement dans la région du *Minas Gerais* jusqu'en 1785. Les impôts étaient : le *Quinto*, soit 20% du produit exploité, plus la *Derrama*, soit l'obligation pour la colonie d'envoyer 1 456Kg d'or par an à la métropole sous peine de se voir confisquer des biens ; la *Capitação*, payée par le propriétaire sur chaque esclave qui travaillait dans les

[98] INOCENTE Bruno Romeu, Le fédéralisme: le fédéralisme brésilien, *op.cit.*, p.54-55.
[99] Données sur: www.achetudoeregiao.com.br, consulté le 09\01\2013.

mines ; le *Dízimo*, soit 10% sur les collets et sur le commerce avec l'extérieur ; le péage, droits de douane sur le commerce pratiqué à travers les rivières[100].

2 – La phase monarchique

La phase monarchique débuta en 1808, avec l'arrivée du roi *D. João VI* qui fuyait le Portugal à cause de l'invasion des troupes de Napoléon, ce qui a bouleversé la relation entre la colonie et la métropole parce que, dès 1815, le Brésil fut élevé au rang de Royaume-Uni, afin d'en finir avec le système colonial et le monopole de la métropole, avec d'importantes transformations et évolutions. Mais la réalité de la colonie continuait d´être la dispersion des pouvoirs entre des communautés autonomes[101]. Le Brésil devint une monarchie indépendante du Portugal en 1822 et la Constitution politique de l'Empire du Brésil (1824), précisait que : le territoire était divisé en provinces (art.2); la forme de gouvernement était la monarchie héréditaire, constitutionnelle et représentative (art.3); qui reposait sur le principe de division et d'harmonie des pouvoirs politiques avec quatre pouvoirs – législatif, exécutif, judiciaire et modérateur (art.9 et 13).

Le législatif était exercé par une Assemblée générale composée d'une Chambre des députés et une Chambre des sénateurs (nommés à vie par l'Empereur, arts.13, 35, 40, 43). Le pouvoir modérateur avait comme fondement le maintien de l'indépendance, l'équilibre et l'harmonie des autres pouvoirs politiques (art.98) et il était exercé par l'Empereur, qui avait le droit de dissoudre la Chambre des députés, de suspendre les magistrats, de choisir et de disposer à son goût des ministres d'État, d'influer sur l'autonomie des provinces et de diriger tout le système administratif du pays. L'exécutif était également soumis à l'Empereur, mais était exercé par les ministres d'État (art.102). Enfin, le pouvoir judiciaire était indépendant et composé de juges et de jurés (art.151)[102].

De nouveaux impôts sont apparus : sur les importations, sur les propriétés bâties (1808), impôt de timbre, sur l'industrie, sur les professions et aussi sur les revenus (entre 1843 et 1845). À cette époque, 60% des ressources publiques avaient pour origine l'impôt sur le commerce extérieur[103], parce que l'économie était agricole et ouverte sur l'extérieur[104].

Tous les conflits de cette période (*Balaiadas*, *Sabinadas*, *Cabanadas* et la *República de Piratini*) ont eu pour enjeu la décentralisation, mais d'autres révolutions revendiquèrent une

[100] Données sur: www.nre.seed.pr.gov.br, consulté le 09\01\2013.
[101] INOCENTE Bruno Romeu, Le fédéralisme: le fédéralisme brésilien, *op.cit.*, p.55-57.
[102] SILVA José Afonso da, Curso de direito constitucional positivo, *op.cit.*, p.69-90.
[103] Données sur: www.nre.seed.pr.gov.br, consulté le 09\01\2013.
[104] VARSANO Ricardo, A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas, texto para discussão nº405, IPEA, Rio de Janeiro, 1996, p.2.

forme républicaine (*Inconfidência Mineira* et *Révolution Pernambucana*). Ces conflits aboutirent à la victoire des républicains et à l'adoption du fédéralisme comme principe constitutionnel et structurel de l'État et la démocratie fut adoptée, en tant que régime politique assurant la défense des droits humains fondamentaux, ce qui mit fin à la monarchie. La République fédérative fut proclamée par le 1er article du 1er décret du 15 Novembre 1889.

3 – La phase républicaine

Cette phase est initiée par l'instauration d'un gouvernement provisoire présidé par le *Maréchal Deodoro da Fonseca* et l'adoption du fédéralisme réunissant les provinces. La première Constitution républicaine (1891) décrétait une République fédérative, née de l'union des anciennes provinces, devenues États fédérés, bénéficiaires des compétences résiduelles (art.65, 2 et art.68). Comme caractéristiques principales, le régime représentatif (art.1º), le présidentialisme et la séparation des trois pouvoirs, s'inspirant de Montesquieu, (législatif, exécutif et judiciaire) harmonieux et indépendants, qui se contrôleraient réciproquement grâce à la théorie américaine des freins et contrepoids[105].

Selon J.A.Silva, en peu de temps, des conflits entre les pouvoirs se sont installés et le système constitutionnel implanté a affaibli le gouvernement fédéral, qui a eu besoin du soutien des États, soumis au *coronelismo*, un système mafieux, basé sur la puissance économique et physique des chefs locaux, dont les aides aux nécessiteux ont eu comme contrepartie la fidélité inconditionnelle. De telle façon que les colonels nommaient les gouverneurs des États, qui donnaient des directives aux députés et aux sénateurs, c'est-à-dire, un régime oligarchique contraire à la Constitution[106].

La Révolution de 1930 a mis fin à la première République, avec l'arrivée au pouvoir de *Getúlio Vargas* comme chef civil, dans une réalité où le développement économique favorisait l'affaiblissement du *coronelismo*. Les revendications des classes ouvrières (adoption d'un code du travail et d'une justice électorale pour juger la validité des élections et la proclamation des élus) ont apporté les conditions pour la convocation d'une Assemblée constituante afin d'élaborer une nouvelle Constitution (1934), qui élargissait les pouvoirs de l'Union, attribuait aux États des compétences résiduelles (arts.7 et 8), définissait les pouvoirs concurrents entre l'Union et les États (art.10), distribuait les recettes fiscales, transformait le Sénat en un organe auxiliaire de la Chambre des députés et des innovations (vote féminin,

[105] INOCENTE Bruno Romeu, Le fédéralisme: le fédéralisme brésilien, *op.cit.*, p.55-64.
[106] SILVA José Afonso da, Curso de direito constitucional positivo, *op.cit.*, p.69-90.

Ministère public et Tribunal des comptes, délimitation des principes de la fonction publique et des droits fondamentaux).

Le Président *Vargas* a dissout le Congrès national pour établir un nouvel ordre constitutionnel (1937) pour fortifier l'exécutif dans l'élaboration des lois (par le biais de décrets lois), limiter l'activité du Congrès, conférer à l'État fédéral la fonction d'orientation et de coordination de l'économie nationale, nationaliser les activités et les sources de richesses et de protéger le travail et les intérêts nationaux.

Pendant la phase républicaine, la Constitution (1891) a maintenu l'organisation fiscale et financière de la phase monarchique, mais l'adoption du fédéralisme a exigé le transfert de ressources fiscales aux entités, en ayant défini les impôts de l'Union (importation, droits d'entrée, de sortie et de séjour des bateaux, taxe de timbre sur le territoire fédéral et des États fédérés (exportation, propriétés rurales et urbaines, transmission de propriétés, industrie et professions, et taxe de timbre et sur le courrier et la communication dans leurs territoires). L'impôt sur le tabac (1892) fut rattaché à la consommation en général, l'impôt sur les ventes (1922) fut transféré aux États et l'impôt sur le revenu est rétabli en 1923. En 1966 a été approuvé le Code fiscal national et la Constitution de 1967 a défini les compétences fiscales des entités fédérées.

J.A.Silva enseigne que la nouvelle démocratisation du pays est arrivée à la fin de la deuxième Guerre Mondiale, avec la généralisation de l'élection (président de la République, gouverneurs, les membres du Congrès et les Assemblées législatives), quand l'opposition élit comme président de la République le *Général Eurico Gaspar Dutra* qui instaura une Assemblée constituante pour élaborer la nouvelle Constitution (1946). L'économie nationale a prospéré mais avec une grande inflation également et de l'instabilité politique de façon qu'un commando militaire s'est emparé du pouvoir, en destituant le président et emprisonnant les opposants (de la gauche). Le Congrès national a adopté une nouvelle Constitution (1967) caractérisée par davantage de pouvoirs à l'Union, ayant comme préoccupation fondamentale la sécurité nationale, réformant le système fiscal, apportant une meilleure distribution des ressources (s'inspirant du fédéralisme coopératif pour définir la participation des unités fédératives au recouvrement des dettes des unes et des autres[107]).

Le système budgétaire a été également modifié, avec l'adoption de la méthode du programme budgétaire et des plans pluriannuels d'investissement. Lors de plusieurs crises, le gouvernement a suspendu les droits et les garanties constitutionnelles, en particulier avec

[107] *Idem.*

l'acte institutionnel nº5/1968 qui s'est avéré le plus autoritaire de l'histoire du pays (emprisonnement illégal, persécutions politiques sévères et déportations).

Lors de la maladie du Président Costa e Silva, les militaires assumèrent le pouvoir et préparèrent une réforme constitutionnelle (21changements). Mais, depuis les élections des gouverneurs (1983), la population a manifesté contre le régime et plus de 100 000 personnes ont défilé à *Rio de Janeiro* (1984) pour exiger des élections présidentielles directes.

Par voie indirecte, *Tancredo Neves* est élu président avec un fort appui populaire (1985), mais il est décédé rapidement, et *José Sarney* (vice-président) lui succède et convoque une commission pour préparer un projet de constitution promulgué par le Congrès le 5 octobre 1988 et divisée en neuf titres : 1-des principes fondamentaux (souveraineté, citoyenneté, dignité de la personne, valeurs sociales du travail, libre initiative, pluralisme politique, République, l'État démocratique de droit, séparation des pouvoirs, justice sociale) ; 2-des droits et garanties fondamentaux, sociaux des travailleurs, droits de la nationalité, des élus et des partis politiques ; 3-de l'organisation de l'État, trois niveaux de gouvernement et leurs compétences exclusives, concurrentes et résiduelles et les conditions d'intervention ; 4- de l'organisation des pouvoirs, indépendants et harmonieux ; 5- de la défense de l'État et des institutions démocratiques ; 6- de l'acte de la taxation et du budget, qui définit les normes du système financier national, des impôts, de la répartition des ressources entre les entités, des finances publiques et du budget ; 7-de l'ordre économique et financier, qui régule les principes généraux de l'activité économique, de la politique urbaine, agricole et agraire ; 8- de l'ordre social ; 9-des dispositions générales. Avec cette neuvième Constitution, le pays a connu une réelle décentralisation des ressources et des compétences tributaires, dans la recherche d'un fédéralisme harmonieux et équilibré.

R.P.Calciolari conclut que le fédéralisme brésilien est né (1891) de forme centrifuge, édifié non pas sur la base d'une union d'États indépendants, mais sur celle d'une division du pouvoir central. Jusqu'en 1930, il existait une certaine autonomie des États, réduite par la dictature de Vargas. La période (30-45) s'est caractérisée par le développement industriel, la centralisation des politiques économiques et, ensuite, l'*Estado Novo* (45-64) est marqué par l'extension du pouvoir politique des États et par la restructuration fiscale, qui a accru les transferts de recettes perçues par l'Union aux autres entités. Le régime autoritaire (1964) a centralisé la politique économique, la collecte et la destination des recettes publiques et,

depuis 1970, cette tendance commence à décliner, résultat de la décentralisation remarquable opérée par la Constitution de 1988[108].

Pour F.Gallo et R.L.Gomes, la décentralisation est passée par trois phases: la première décentralisée, au cours de la période s'étendant de la proclamation de la République jusqu'à l'*Estado Novo*; la seconde caractérisée par la décentralisation de l'après-Vargas et par la centralisation (dictature militaire) ; enfin, une phase de profonde décentralisation, basée sur la participation de la population et sur l'autonomie des entités fédérés[109].

b) Les entités de l'État brésilien

Prévues par les articles 1º et 18 de la CF/88, ce sont : l'Union (1), les États fédérés (2), le DF[110] (3) et les Municipalités (4).

1 – L'Union

L'ancien Code civil (art.14, I) la définit comme une personne juridique de droit public interne, donc titulaire de droits, réels et personnels, et d'obligations, responsable des actes pratiqués par ses organes et agents devant les tribunaux fédéraux ou des organes juridictionnels des États (selon l'acte ou la personne impliquée), avec un District fédéral composant la capitale fédérale (art.18, §1°, CF/88).

J.A.Silva explique qu'elle est l'entité fédérale formée de la réunion des parties composantes de la Fédération, autonome vis-à-vis des unités fédérées, c'est une unité fédérative et non une unité fédérée, qui exerce les prérogatives de la souveraineté du pays. L'État fédéral est un tout, l'ensemble constitué de tous les membres de la Fédération, donc un sujet de droit public international[111].

2 – Les États fédérés

Ils sont la raison d'être de la forme fédérative (arts.18, 25 et 28, CF/88) qui assure l'existence d'une superposition d'ordres juridiques : l'un pour garantir la souveraineté de l'État fédéral et l'autre pour assurer l'autonomie des unités fédérées. Ramos indique qu'ils sont des institutions typiques de la Fédération, de grosses entités composantes qui assurent la structure conceptuelle de cette forme d'État, indépendamment des noms qu'elles portent

[108] CALCIOLARI Ricardo Pires, Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil, *Caderno de finanças públicas*, n°7, Brasília, dezembro 2006, p.14.
[109] GALLO Fabrício, GOMES Renan Lélis, As desigualdades socioespaciais e as transferências voluntárias de recursos da União: um estudo sobre a seletividade dans transferências do Ministério da Ciência e Tecnologia aos municípios paulistas, *Caderno Prudentino de Geografia*, n°32, V.2, agosto/dezembro 2010, Presidente Prudente, p.267.
[110] District fédéral.
[111] SILVA José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, *op.cit.*, p.493.

(provinces, cantons, *länder*, républiques)[112]. Pour J.A.Silva, elles sont des entités fédératives constitutives, dotées d'une autonomie et du caractère juridique de droit public interne[113].

Pourtant, le seul pouvoir souverain est celui de la République fédérative, donc seul le pouvoir constituant fédéral est libre, limité seulement par des normes exceptionnelles (*claúsulas pétreas,* art.60, §4°, CF/88), qui doivent être respectées jusqu'à la naissance d'un nouveau pouvoir constituant originel (forme fédérative, suffrage direct, secret et universel, séparation des pouvoirs et droits et garanties individuels).

Par conséquent, le pouvoir constituant des États est dérivé et limité par les principes imposés par la CF/88 : les principes constitutionnels sensibles (art.34, VII, forme républicaine, système représentatif, droits de la personne, autonomie municipale et reddition des comptes) ; les principes constitutionnels établis - règles portant sur l'organisation et les limites des compétences (organisation politique, sociale et économique, interdiction d'intervention sur les municipalités, organisation de l'administration publique et le principe fédératif). En conséquence, l'organisation des États fédérés est identique à la structure du gouvernement fédéral, ainsi leur autonomie est soumise à des normes constitutionnelles et à des lois fédérales.

Dans la Fédération, la représentation des États et du DF, au sein du Sénat, est réalisée de manière égalitaire (trois sénateurs et deux suppléants) pour un mandat de huit ans, renouvelable alternativement de 1/3 à 2/3 à chaque élection (tous les quatre ans). Le pouvoir législatif est constitué par des assemblées législatives, composées d'une seule Chambre (des *deputados estaduais),* représentants du peuple de l'État, élus directement (système proportionnel et suffrage universel direct) pour un mandat de quatre ans. Les attributions de l'assemblée sont fixées par le pouvoir constituant de l'État et sanctionnées par le gouverneur respectif. Toutefois, ses compétences exclusives sont celles liées à son économie interne et au contrôle des actes de l'exécutif de l'État.

Les États bénéficient de toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à d'autres entités fédérées par la CF/88 (art.25, §1°) et ils peuvent explorer directement ou par concession les services locaux de distribution du gaz (§2º). Par une loi complémentaire à leur propre Constitution, ils peuvent instituer des régions métropolitaines, des agglomérations urbaines et des micro-régions constituées par des municipalités limitrophes, pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des fonctions d'intérêt commun.

[112] RAMOS Dirceo torrecillas, *op.cit.*, p.147.
[113] SILVA José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo, op.cit,* p.493.

La CF/88 (art.18, §3°) détermine que les États peuvent s'incorporer entre eux, se subdiviser ou se démembrer pour être annexés à d'autres, ou former de nouveaux États ou territoires fédéraux, avec l'approbation de la population directement concernée (plébiscite) et du Congrès national par le biais d'une loi complémentaire.

3 – Le District fédéral (DF)

Par certains aspects, il est plus qu'un État fédéré, puisqu'il a des compétences législatives et financières propres aux États et aux municipalités[114]. Nonobstant, par d'autres aspects, il est moins important, parce que des institutions fondamentales (judiciaire, Ministère public, avocats publics et police) sont sous la tutelle de l'Union (art.21, XIII et XIV, CF/88).

Malgré cela, il possède une autonomie politique et constitutionnelle, un gouverneur élu par le peuple, une Assemblée législative, avec la compétence pour voter la loi organique qui définira sa propre organisation (art.32, CF/88). Le DF a trois représentants au Sénat et d'autres représentants dans la Chambre des députés (8) et c'est sur son territoire que se trouve la capitale fédérale, la ville de Brasília, dont la principale fonction est de servir de siège au gouvernement fédéral qui lui apporte des bénéfices liés aux transferts de ressources.

4 – Les Communes (*Municípios*)

Elles forment la troisième sphère de gouvernement car elles disposent d'une autonomie politique garantie par la CF/88 (arts.1, 18 et 29) qui établit, en tant que source juridique de l'organisation municipale, les lois organiques[115], considérées comme une constitution municipale, définissant : le rôle du préfet et des conseillers municipaux (immunités, engagements, interdictions, incompatibilités et perte du mandat); l'organisation des fonctions législatives et de contrôle de la *Câmara Municipal*; la participation et l'initiative populaire.

La CF/88 détermine (art.31, §3°) que les comptes resteront 60 jours par an à la disposition du citoyen (action populaire pour annuler l'acte préjudiciel au patrimoine public, art.5, LXXIII, CF/88) et les compétences exclusives sont établies tient en vue l'intérêt local (art.30).

C'est la *Câmara Municipal* qui exerce le pouvoir législatif, dont les attributions sont subdivisées en : fonction législative, avec la participation du préfet (la loi organique doit indiquer les domaines de compétences et établir le processus législatif, ainsi que les règles concernant le budget municipal); fonction délibérante, il s'agit des attributions privatives, indépendantes de toute sanction du préfet et des actes concrets (résolutions référendaires,

[114] Constitution fédérale, articles : 32, §1º; 24 ; et 147.
[115] Il est important d'observer que le contenu des incises I, II, IV et VIII de l'art.29 de la Constitution ne se réfère pas à la compétence de la loi organique, mais à la compétence du pouvoir constituant national, cette erreur remonte à l'époque de l'élaboration de la Constitution fédérale.

approbations, autorisations ou jugements techniques); fonction de contrôle financier, (art.31, CF/88) par le biais d'un contrôle externe exercée par le Tribunal des comptes des États; contrôle des actes de l'exécutif, (politique et administratif). La loi (nº10.257/2001), qualifiée de statut des cités, impose la participation populaire à l'élaboration du PP[116], de la LDO[117] et de la LF[118] municipales de l'année (art. 44).

Les municipalités n'ont pas de pouvoir judiciaire propre parce que ce sont précisément des subdivisions du pouvoir judiciaire des États fédérés qui ont la compétence pour juger les affaires locales, y compris la responsabilité des préfets.

Une controverse existe sur la qualité des entités fédérées des municipalités, car elles : sont des divisions politiques des États, donc non essentielles au concept de Fédération et il n'existe pas une chambre des représentants municipaux au niveau national ; sont soumises à l'intervention des États (art.34 et 35, CF/88) et leur création, incorporation, fusion et division est réalisée par une loi complémentaire relevant de la compétence des États[119]. Par contre, l'art.1º de la CF/88 inclut les municipalités dans l'organisation politique[120].

L'évolution des municipalités s'est orientée vers un nombre croissant de villes qui étaient d'environ 1 890 (1950) pour atteindre 5 565 aujourd'hui, donc une augmentation stimulée par la formule utilisée par le FPM[121](1967), qui a été modifiée (réforme constitutionnelle n°15/1996 et loi complémentaire n°91/1997) de manière que la définition du montant total transféré à l'État soit indépendant du nombre de municipalités, et désormais nécessite l'approbation de la majorité des habitants du territoire (et pas seulement ceux du district qui voulait se transformer) pour la constitution de nouvelles municipalités[122].

5 – Les régions : simples divisions administratives

Les régions brésiliennes n'ont pas le même stade de développement que leurs homologues françaises, car la CF/88 (art.43) régit la formation des régions de développement, composées de plusieurs ou de parties des États fédérés, avec pour finalité le développement et la diminution des inégalités.

[116] Plan pluriannuel.
[117] Loi d'orientation budgétaire.
[118] Loi de finances.
[119] Constitution fédérale, article 18, § 4º.
[120] MEIRELLES Hely Lopes, *Direito municipal brasileiro*, São Paulo, Malheiros, p.39.
[121] Fonds de participation des municipalités.
[122] BRIÃO Sílvia Félix, *Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil*, dissertação apresentada na Universidade federal Fluminense, diretora Ruth Helena Dweck, 31 Agosto 2006, Niterói, p.34-35.

Elles sont instituées par l'Union, par une loi complémentaire, afin d'améliorer l'articulation de son action dans un même ensemble géographique, économique et social[123] de manière à prévoir quels organes régionaux seront chargés d'exécuter les plans régionaux de développement (économique et social) inclus dans les plans nationaux (art.43, §1º, CF/88).

Ces régions sont de simples groupements d'unités de la Fédération visant à faciliter les interprétations statistiques, l'implantation et la coordination des systèmes de gestion des services et des politiques publiques du gouvernement fédéral et celles des États.

Elles n'ont pas de personnalité juridique et leurs populations ne disposent pas de représentants élus (pas dexécutif, de législatif, non plus de domaines de compétences propres) car la Constitution a attribué à la loi complémentaire la tâche de les organiser. Le territoire brésilien est divisé en cinq régions, dont l'hétérogénéité constitue un important facteur contraire à l'équilibre fédératif (tensions et conflits).

A.Paviani définit les régions comme des constructions géo-cartographiques pour des finalités statistiques comme des modèles comparatifs, en termes de population et d'activités économiques, fondamentales pour des études. Il existe encore des sous-régions, comme les régions intégrées de développement économique (RIDES) destinées à des projets spécifiques de développement socio-économique[124]. La carte ci-dessous[125] identifie les cinq régions:

Pour conclure sur cette partie, après avoir présenté l'évolution de la décentralisation dans les deux pays et les caractéristiques principales des divisions territoriales, afin de bien aborder

[123] SILVA José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, *op.cit.*, p.664.
[124] PAVIANI Aldo, Desenvolvimento urbano e regional em Brasília: sustentabilidade e fragilidades, dans TAVARES Hermes Magalhães, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Política e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.125.
[125] http://mochileiro.tur.br/, consulté le 22/10/2011.

notre comparaison, il convient de préciser les différences de conception de la décentralisation, faisant ressentir l'inégale autonomie qui en résulte.

C ° Décentralisation et autonomie

En France, B.Faure explique que l'usage du terme de décentralisation obéit à deux fonctions : d'élément de construction du droit, car la décentralisation suppose l'autonomie organique des autorités locales par l'élection et leur autonomie fonctionnelle (transfert de compétences et de moyens par l'État, avec un contrôle de tutelle apte à contenir, sans annihiler, l'exercice de l'autonomie) ; et *d'un principe de classification des régimes d'autonomie locale* (décentralisation et fédéralisme, dans l'intérêt de dissocier la décentralisation fonctionnelle, procédé de l'établissement public, de celle territoriale, deux formes qui, en dépit d'affinités évidentes, recouvrent deux réalités séparées[126]).

Selon M.Vespeaux, la décentralisation est une idée neuve en droit français (1980) et il a fallu attendre la révision constitutionnelle (2003) pour l'inscrire dans la Constitution et la jurisprudence continue à préférer la notion de libre administration (CC. 23 mai 1979 et CC. 25 février 1982, n°82-137 DC) comme un principe à valeur constitutionnelle (décision n°83-168 DC du 20 janvier 1984), en censurant des lois contraires à ce principe dans un contrôle *a priori*. Depuis la réforme (2003), les décisions ont reconnu un principe de « subsidiarité » (CC. 7 juillet 2005, n°2005-516, DC), par l'attribution d'un pouvoir réglementaire aux collectivités, l'interdiction de la tutelle et le principe de la collectivité chef de file (CC. 24 juillet 2008, n°2008-567 DC). Ainsi, les juridictions manifestent une préférence à utiliser la libre administration au préjudice de la décentralisation (CE 18 janvier 2001, n°2299247[127]).

Au Brésil, M.S.Pietro divise la décentralisation en politique et en administrative, la première existe lorsque l'entité fédérée a des attributions décentralisées qui sont indépendantes de l'entité centrale, car attribuées par la Constitution. Au contraire, l'administrative se produit lorsque l'entité fédérée a des responsabilités subordonnées aux lois découlant de l'entité centrale, qui délègue sa compétence constitutionnelle[128].

La décentralisation administrative peut être présentée de trois façons : territoriale ou géographique, de services ou de collaboration fonctionnelle et technique. La première est réalisée en faveur d'une entité locale, dotée de la personnalité morale de droit public, ayant la capacité juridique et le pouvoir législatif soumis à des règles nationales. Celle de service,

[126] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, p.3.
[127] VERPEAUX Michel, 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ?, *AJDA*, 16 avril 2013, Dalloz, p.744-745.
[128] DI PIETRO Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo, 8°éd., Atlas, Sao Paulo, 1997, p.470-481.

fonctionnelle ou technique est réalisée lorsque le gouvernement crée, par la loi, une entité juridique de droit public (administration indirecte, société d'économie mixte ou entreprise publique) qui aura la compétence d'exécuter un service public déterminé, avec un pouvoir d'autorité. Enfin, la décentralisation collaboration existe quand, par contrat ou acte administratif unilatéral, l'entité transfère à une institution de droit privé l'exécution d'un service public de façon à en garder la maitrise en conformité avec l'intérêt public.

Cette autonomie locale, dans le cas français, est limitée à la seule exécution des affaires propres, car dérivée d'une décentralisation simplement administrative, réalisée par des lois ordinaires de l'État unitaire, dont les décisions locales ont un caractère réglementaire, car les assemblées des collectivités ont une nature simplement délibérante (non législative) même si, parfois, la Constitution prévoit des exceptions (lois du pays et le droit d'expérimentation).

Par contre, dans une fédération, les entités fédérées ont une autonomie politique qui inclut la fonction exécutive, mais également législative et judiciaire sur les affaires propres, de façon que les organes des entités sont créés par la CF/88, et leurs décisions ont, respectivement, un caractère réglementaire, législatif ou judiciaire, et ne sont pas soumises à quelque type de pouvoir de tutelle ou de hiérarchie, dont les contrôles sont réalisés par les propres pouvoirs publics (contrôle interne) ou par des organes externes (législatif, assisté par des tribunaux des comptes), en même temps que le contrôle de la légalité est délégué au pouvoir judiciaire.

Ainsi, la différenciation entre une division administrative et politique du territoire passe par le problème de l'autonomie (a), par l'attribution d'un simple pouvoir réglementaire ou législatif (b), par le statut juridique constitutionnel ou légal de l'organisation territoriale (c) et par l'existence ou non du pouvoir de contrôle (d).

a) Le problème de l'autonomie des divisions territoriales

Étymologiquement le mot autonomie vient du grec *autos*, signifiant soi-même et *nomos* qui veut dire loi. L'organe autonome serait celui capable de se diriger selon ses propres lois. Le Larousse ajoute l'indépendance par rapport à un pouvoir central, à une hiérarchie, à une autorité[129]. L'autonomie des collectivités locales françaises est garantie par la Constitution et limitée par le pouvoir de contrôle et par les lois de l'État (1), tandis que l'autonomie des entités fédérées brésiliennes est définie et limitée par la CF/88 (2).

[129] OLIVESI Claude, Penser l'autonomie en France ?, *Pouvoirs locaux*, Les cahiers de la décentralisation, n°74, III/2007 (septembre), Paris, p.129.

1 – Les dispositions constitutionnelles et les limitations législatives à l'autonomie des collectivités locales

Le développement historique des chartes fondamentales françaises prouve la résistance à l'idée d'une autonomie locale, mais la notion de divisibilité du territoire est apparue (Constitution de 5 fructidor an III) avec les départements, distribués en cantons, chaque canton en communes, tous subordonnés par niveau hiérarchique. Avec la Constitution de 1946, la décentralisation apparaît avec une reconnaissance de la libre administration des collectivités locales, reprise par la Constitution de 1958 et la loi du 10 janvier 1980[130].

Plus tard, la loi (nº82-213) renvoyait à des lois ultérieures la tâche de déterminer la répartition des compétences et des ressources de façon que l'autonomie budgétaire et le pouvoir de dépenses des collectivités soient soumis au principe de la légalité, sous le contrôle du tribunal administratif, qui s'interdit d'apprécier l'opportunité des dépenses.

Étant donné que les lois ordinaires n'étaient ni claires ni suffisantes pour garantir la libre administration, la jurisprudence a fixé ses limites et principes, le CC a décidé que le respect du principe devait être analysé au cas par cas (décision nº 79-104 DC du 23 mai 1979). Il a également limité le pouvoir législatif jusqu'à l'imposition de contraintes excessives aux collectivités (décisions nº83-168 DC du 20 janvier 1984 et nº 98-407 DC du 15 janvier 1998), en indiquant que les charges imposées par le législateur doivent être définies avec précision (objet et portée), sans méconnaître la compétence propre ni entraver la libre administration des collectivités (décision nº91-298 CD du 24 juillet 1991 et nº91-291 DC du 6 mai 1991), qu'elles doivent (décision nº98-405 DC du 29 décembre 1998) disposer d'une marge de manœuvre dans la fixation du montant de leurs recettes et qu'à partir d'un certain seuil (pas fixé), toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait considérée comme une entrave à la libre administration (cependant, la suppression de 22,5% des recettes de fiscalité directe, avec l'annulation de la taxe régionale de la taxe d'habitation n'a pas été considérée une atteinte).

En analysant ces décisions, C.Roussel et L.Weil affirment que le Conseil est très sollicité pour la défense de la dimension financière de la libre administration, sans pour autant donner suite aux demandes de déclaration de non-conformité des dispositions des lois qui viennent interférer dans les mécanismes de la fiscalité locale[131].

---

[130] BOUVIER Michel, La réforme de la taxe professionnelle : une refondation de la gouvernance fiscale locale ?, *Regards sur l'actualité*, nº359, mars 2010, La documentation française, Paris, p.11.

[131] ROUSSEL Carine, WEIL Laurence, Finances publiques, Objectif concours, fonction publique, 2011/2012, Hachette, Paris, p.150.

Selon E.Portal, l'autonomie financière locale française peut être résumée en : la liberté de mettre en œuvre des politiques publiques et de dépenser, dans les limites fixées par la loi ; la libre affectation des ressources perçues, aux dites politiques ; la liberté de moduler les taux de la fiscalité locale[132].

La révision constitutionnelle (2003) a consacré une nouvelle étape de la décentralisation avec le principe d'autonomie financière des collectivités et l'inscription de la péréquation en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle. La loi organique n°2004-758 (art.4, issu de l'art.72-2, CF) a précisé que la part des ressources propres au sein de l'ensemble des ressources calculées pour chaque niveau de collectivité, ne peut être inférieure à celle constatée en 2003, soit 60,8% pour les communes et EPCI, 58,6% pour les départements et 41,7% pour les régions.

Le principe de l'autonomie implique l'autonomie financière extériorisée par la capacité des collectivités locales à gérer leur propre budget, à lever des impôts et à dépenser conformément à la décision de leurs assemblées délibérantes. Cependant, dans certains domaines, la dépense locale résulte des dispositifs mis en place par le législateur national (aides sociales, dépenses obligatoires) qui limitent l'autonomie décisionnelle et réduisent les ressources mobilisables. Dans le même temps, l'autonomie de gestion est plus élevée en matière de recours à l'emprunt, mais très faible en termes de trésorerie, parce qu'il existe l'obligation de déposer leurs fonds disponibles au Trésor public.

En résumé, le pouvoir fiscal des collectivités locales est limité parce qu'elles n'ont pas la compétence pour décider de la création, de la modification ou de la suppression des impôts, ni pour la fixation des règles relatives à l'assiette, taux et modalités de recouvrement des impositions de toute nature, puisque ces compétences sont attribuées par la CF (art.34) au Parlement et sur les trois dernières compétences intervient aussi le pouvoir réglementaire de l'exécutif.

En France, l'impôt local est l'affaire de l'État, puisque ce sont les services fiscaux de celui-ci qui gèrent les impôts locaux qui figurent au budget de l'État sur un programme (avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements publics et leurs organismes) de façon que les impôts transitent par un compte de concours financiers (avances aux collectivités locales) de manière que les collectivités doivent déposer, sans aucune rémunération, leurs fonds disponibles au Trésor (principe d'unité, loi organique du 1er août 2001, art.26).

[132] PORTAL Éric, Avant-propos (l'autonomie financière des collectivités locales en Europe), *RFFP*, n°121, février 2013, p.3.

Au surplus, pour M.Bouvier, de dégrèvements en exonérations, la fiscalité locale a tendance à disparaître progressivement en faveur de compensations de l'État (reversement du manque à gagner) ou est transformée en dotations (déclin de l'autonomie fiscale locale), ceci étant confirmé très nettement avec la LFI pour 2004 qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein de la DGF[133].

La CF (art.72-2) établit la reconnaissance d'un pouvoir fiscal résiduel aux collectivités et C.Roussel et L.Weil nous éclairent sur le vote des taux des quatre impôts locaux (1980) qui est une étape décisive dans l'évolution du système fiscal local, cependant encadré par le législateur de manière étroite. La loi institue au sein d'une zone géographique déterminée un taux-plafond de référence au-delà duquel la collectivité ne peut aller[134].

Quant à la protection de l'autonomie financière, M.Bouvier explique que la révision constitutionnelle (2003) pose en principe l'autonomie financière des collectivités, en renforçant le pouvoir fiscal local (art.72-2), traduit par la capacité de recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et de fixer l'assiette et le taux dans les limites imposées par la loi de manière que ces ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble. Mais la crise a modifié cette logique et le mouvement va plutôt dans le sens du renforcement de la fonction de pilotage du système financier public par l'État, afin de maîtriser le risque d'un éclatement du pouvoir financier et fiscal[135]. Pour J.P.Duprat, cette situation devrait se renforcer dans l'UE, avec le traité du 2 Mars 2012[136].

N.Lefrat explique que les réformes du système régional restent des processus exclusivement nationaux et le modèle d'autonomie régionale perd de son intérêt avec l'apparition d'une politique régionale de l'UE, fondée sur un principe de partenariat, qui privilégie la coopération entre niveaux de pouvoir plutôt que l'autonomie[137].

Le Code général des collectivités locales attribue à chacune d'elles une clause générale de compétence (arts.L.4221-1, L.3211-1 et L.2121-29) qui reconnait la compétence aux assemblées délibérantes locales de régler, par leurs propres délibérations, leurs propres affaires et d'intervenir dans tous les domaines d'intérêt local, sous le contrôle du juge administratif, qui peut examiner le bien-fondé de l'intervention (intérêt public direct de la

[133] BOUVIER Michel, La réforme de la taxe professionnelle, *op.cit.*, p.12.
[134] ROUSSEL Carine, WEIL Laurence, Finances publiques, *Objectif concours, fonction publique*, 2011/2012, Hachette, Paris, p.154.
[135] *Idem.*, p.10.
[136] DUPRAT Jean-Pierre, cahier Les finances publiques, in Traité trimestrial de droit constitutionel (direction A. Trorem et A. CHAENOLLAUD, Dalloz, Novembre 2012, p.412.
[137] LEVRAT Nicolas, La réforme française des collectivités territoriales dans une perspective européenne, op.cit, p.63-64.

population concernée ou carence de l'initiative privée) et sa conformité au principe d'impartialité.

Au fil des contentieux, les décisions rendues ont déterminé le contenu de l'autonomie qui ne doit pas méconnaître les limites légales, ni empiéter sur les compétences des autres collectivités territoriales. D.Rochon défend que la jurisprudence constitutionnelle est plutôt intervenue pour fixer les limites à la libre administration plus que pour sanctionner d'éventuelles atteintes[138].

Pour bien cerner le principe de l'autonomie en France, il faut parler du principe de la subsidiarité qui est inspiré du droit communautaire et constitutionnalisé (art.72, al.2), qui dispose que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences, qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon, dont, en France, la plus grande expression consiste dans la reconnaissance du droit à l'expérimentation, soumis à une évaluation du Parlement.

Selon le doyen Favoreu, ce droit ne peut concerner les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnel (art.72) et ne peuvent être transférées, à des collectivités situées outre-mer, des compétences touchant aux garanties fondamentales, comme aux garanties secondaires[139].

M.Verpeaux explique qu'une décision du CC (2005) a fait la distinction entre l'autonomie financière et l'autonomie fiscale, en considérant qu'il ne résulte pas de la Constitution (art.72-2) que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale[140]. Actuellement, la Charte Magna (art.72, al.3) énonce que: «*Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*» de manière que le principe a une force constitutionnelle, mais les conditions de l'exercice sont matières de compétence législative de façon que le législateur ordinaire détient la compétence pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration (compétences et ressources des collectivités). En conséquence, sans une réelle et profonde autonomie financière et fiscale, le Conseil

[138] ROCHON David, Libre administration des collectivités locales et finances locales, dans BOUVIER, Michel (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, Actes de la 1º université de printemps de finances publiques du groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP*), LGDJ, Paris, 2004, p. 223-224.

[139] FAVOREU Louis Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 17°éd, Dalloz, Paris, 2009, p.399, à partir de l'actuelle édition (17°, Paris, 2013), L.Philip a confié la rédaction à la coordination de Ferdinand Mélin-Soucramanien et à André Roux.

[140] VERPEAUX Michel, La loi de réforme des collectivités territoriales, *op.cit.*, p.88.

constitutionnel a maintenu pour toujours la dépendance et l'autonomie encadrée des collectivités locales vis-à-vis de l'État[141].

L'art.72 établit que dans les collectivités, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois, de façon à affirmer et à permettre l'exercice du pouvoir de contrôle et à veiller au respect des prérogatives de l'État (décisions du CC nº82-137 DC du 25 février 1982, nº68-35 DC du 30 janvier 1968, nº70-63 L du 9 juillet 1970 et nº71-70 du 23 avril 1971).

Malgré tous les transferts de compétences, la délibération la plus importante des assemblées locales, au regard de leur autonomie, est le vote du budget, qui est un acte de prévision et d'autorisation des dépenses et recettes annuelles, présenté et adopté par chapitres (LF/2001), de façon à ce qu'il comprenne une section de fonctionnement et une autre d'investissement, en recettes et en dépenses, voté en équilibre avant le début de l'année concernée ou avant le 31 mars. Le principe d'unité du budget impose l'adoption d'un budget supplémentaire pour les ajustements nécessaires au budget initial, mais il est possible pour les collectivités de décider de l'institution de budgets annexes qui dérogent au principe.

La législation (art.L.2321-2, du CGCT et d'autres lois) impose des dépenses à caractère obligatoire (art.L.1612-15, du CGCT), telles que les dépenses pour l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

En France, l'appréhension de la programmation pluriannuelle des investissements passe par des relations contractuelles entre les administrations publiques et les collectivités locales qui disposent de trois manières pour obtenir des ressources : les ressources propres, les impôts locaux et les produits des services publics et de l'exploitation des biens domaniaux ; les transferts de ressources de l'État, des subventions spécifiques et globales ; le financement par les institutions bancaires des dépenses d'investissement (emprunt), auparavant soumis à un dispositif d'encadrement très strict (autorisation préfectorale, pour des investissements précis, taux privilégiés quand les investissements venaient renforcer ceux de l'État).

Aujourd'hui, le recours à l'emprunt est caractérisé par une grande autonomie, puisque le montant, le taux, l'organisme prêteur sont choisis librement de façon que la décision du conseil local soit exécutoire de plein droit dès sa publication et sa transmission au représentant de l'État. Cette autonomie comporte des risques financiers importants dus à la variation des taux d'intérêt et au caractère de dépense obligatoire des remboursements (art.L.2321-2, L.3321-1 et L.4321-1 du CGCT).

[141] VERPEAUX Michel, Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales, *AJDA* nº36\2011, 31 octobre 2011, Paris, p.2067.

La période allant de 1990 à 2002, a été marquée par un désendettement des collectivités locales, mais à partir de 2003, l'endettement a augmenté parallèlement à l'évolution des investissements locaux résultant de la réforme constitutionnelle. Selon Pascal Bellemin, la crise financière de 2007-2008 a révélé des risques parfois élevés, attachés au recours, par les collectivités, aux produits structurés complexes et porteurs d'effets cumulatifs. Une circulaire du 25 juin 2010 vise à renforcer l'information des collectivités par les établissements bancaires et à placer les assemblées délibérantes au cœur de la mise en œuvre et du contrôle des stratégies d'endettement et à formuler diverses préconisations relatives à l'utilisation des produits offerts, mais ces recommandations sont insuffisantes et incomplètes[142].

Une autre délibération locale importante concerne la décision de création des services publics pour satisfaire les besoins des populations, soit de manière directe ou par le biais d'une société privée (délégation), qui doit être réalisée dans la limite des compétences locales et, pour le Conseil d'État, seul le conseil municipal peut décider de leur création ou de leur suppression, de la fixation de règles générales d'organisation et d'émettre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies.

Dans le cadre des activités industrielles, commerciales et des professions libérales, la protection de la liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce et de l'industrie (art.7 de la loi dite d'Allarde des 2-17 mars 1791) parvient même à exclure, en principe, la prise en charge publique d'activités dans ces domaines. L'évolution de la jurisprudence et l'État social ont conduit le Conseil d'État à admettre la création de services publics lors de l'existence d'un intérêt public ou en cas de carence ou d'insuffisance de l'initiative privée.

À la suite de la réforme constitutionnelle de 2003, se pose le problème de la définition des ressources propres, le CC (décision nº2009-599 DC) a précisé que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres s'entendent du produit des impositions de toutes natures, non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités territoriales à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. Pour l'année 2010, le taux d'autonomie financière est évalué à 46,7% pour le secteur communal, 51,5% pour les départements et 40,2% pour les régions[143].

Pour conclure, l'autonomie des collectivités locales est prévue par la Constitution, mais mise en place par des lois ordinaires qui assurent le contrôle de l'État, soit par cette

[142] BELLEMIN Pascal, La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales : analyse critique, *RFFP*, nº116, Novembre 2011, Paris, p.121.
[143] TARTOUR Laurence, La recentralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public ?, *art. cit.*, p. 229.

concentration du pouvoir législatif dans le Parlement national, soit par le pouvoir de contrôle sur la légalité des actes, sur les personnes et sur les comptes des administrations locales, soit par la jurisprudence qui pose plus de limites à la libre administration plutôt qu'à sa défense.

2 – La prévision et la limitation constitutionnelles à l'autonomie des entités fédérées

J.A.Silva explique que l'autonomie est basée sur deux éléments fondamentaux*: l'existence d'organes gouvernementaux propres*, non dépendants des organes fédéraux quant à la forme de sélection et d'investiture; et la *possession de compétences exclusives* qui ne soient pas ridiculement réduites. Ces caractéristiques de l'autonomie fédérative figurent dans la CF/88 (arts.18 à 42) comme la capacité de l'entité d'agir dans le cercle des compétences qui lui sont attribuées (arts.25, 29 et 32)[144].

Par exemple, les États fédérés ont la capacité de s'organiser par l'adoption d'une Constitution propre et par l'élaboration, approbation, publication et promulgation de leurs propres lois, dans les domaines de compétence et les limites établies par le texte constitutionnel. Ils ont également la capacité de se gouverner par des règles propres (arts.27, 28 et 125) et dans son territoire il existe trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) de manière qu'un pouvoir constituant dérivé (art.25) existe, mais limité par les principes constitutionnels qui sont l'œuvre d'un pouvoir constituant initial, donc souverain et illimité, celui de la Fédération.

En conséquence, le texte constitutionnel contient des interdictions générales qui concernent toutes les entités fédérées, qui ont pour objectif l'équilibre fédératif, la garantie de la nature laïque de l'État, la prohibition de la dépendance ou de l'alliance entre les entités fédérées ou entre celles-ci et d'autres pays ou organisations internationales, sauf en cas d'intérêt public (art.19, I), l'imposition du principe d'uniformité géographique ou d'uniformité fiscale (art.151).

Ainsi, par exemple, il est interdit à l'Union d'instituer des impôts qui ne soient pas uniformes sur l'ensemble du territoire national ou qui impliquent une distinction ou une préférence entre entités fédérales, en dehors des incitations fiscales destinées à promouvoir l'équilibre du développement social et économique entre les régions.

La Constitution prévoit des ressources propres à chaque entité fédérée et des transferts de ressources entre elles pour assurer leur autonomie financière, qui n'est pas une fin en soi, mais un instrument de viabilisation des fondements et des objectifs de la Fédération, comme

[144] SILVA José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo, op.cit.*, p.100.

l'affectation des recettes au maintien et au développement de l'éducation (minimum de 18%) des ressources originaires des impôts pour l'Union et 25% pour les autres entités[145].

Dans le même sens, la réforme constitutionnelle nº14/1998 a déterminé l'application de 60% des ressources liées à l'éducation au bénéfice de l'enseignement fondamental, la destination de 15% des ressources des transferts intergouvernementaux au Fundef et de 15% du produit de l'impôt des États fédérés (ICMS) à l'éducation. Un autre exemple est donné par la révision constitutionnelle n°20/2000 qui a déterminé, pour les États, l'utilisation de 12 % des recettes propres et provenant des transferts nationaux au bénéfice des services de santé, et 15% aux municipalités.

En dehors des limitations imposées par la Constitution fédérale, les autonomies des municipalités subissent encore des limitations imposées par les principes et normes des constitutions et des lois des États. Par conséquent, les lois municipales doivent respecter les normes élaborées par le pouvoir législatif des États dont elles font partie.

Le pouvoir d'intervention consiste dans le retrait exceptionnel de l'autonomie d'une des entités fédérales, hormis l'Union, et est justifié par l'objectif de rétablir l'équilibre fédératif, la sécurité de l'État, les finances et l'ordre constitutionnel lors de graves crises, et il est prévu par la CF/88 (arts.34 et 35).

L'entité intervenante (Union sur les États et DF et États sur les municipalités) s'occupera d'administrer l'entité fédérée dans les limites définies par les décrets d'intervention et dans le cadre des principes constitutionnels de façon à être temporaire et devra persister jusqu'à son terme ou l'accomplissement de ses objectifs. En tant qu'acte politique, elle est exemptée du contrôle judiciaire, sauf en cas d'inconstitutionnalité.

b) Le pouvoir réglementaire des collectivités locales comparé au pouvoir législatif des entités fédérées

Dans l'État unitaire décentralisé (France), le pouvoir compétent pour adopter les lois est attribué par la Constitution (art.24) à un seul organe national, le Parlement, qui est composé de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Donc, il n'existe qu'un seul ordre juridique sur le territoire national de façon que les collectivités locales ont simplement le pouvoir d'exécuter les lois approuvées par le Parlement (sauf l'expérimentation, art.72, ou les lois du pays en Nouvelle Calédonie, art.77), de façon que les actes décisionnels découlent d'un pouvoir réglementaire (art.72), soumis au contrôle

[145] GAMA Evandro Costa, *A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais, Federalismo Fiscal*, Manole, Barueri, São Paulo, 2004, p.146.

du juge administratif, qui seul peut sanctionner l'illégalité de l'acte, après le déclenchement du contrôle par le représentant de l'État, qui doit être informé de tous les actes locaux), le préfet, à travers une procédure administrative (déféré préfectoral), ou par l'action d'un habitant.

Qualifié de pouvoir réglementaire complémentaire par le CC, qui n'existe que lorsque le pouvoir réglementaire national n'est pas intervenu (décision nº83-168 DC du 20 janvier 1984), puisque celui-ci a la suprématie sur le pouvoir réglementaire local, extériorisée par l'existence de pouvoirs de contrôle de l'exécutif national sur les exécutifs locaux, amplifiée par le pouvoir hiérarchique du préfet (loi du 2 mars 1982, art.2), par la possibilité de démission des conseillers (municipaux, généraux et régionaux), par le pouvoir de dissolution d'une assemblée locale élue et de convocation du préfet d'une réunion du Conseil municipal.

Au contraire, l'État fédéral brésilien est caractérisé par l'existence de plusieurs pouvoirs législatifs attribués par la Constitution à chacune des entités fédérées : a) l'art.22 a réservé à l'Union, à travers son organe législatif, le Congrès national, la compétence exclusive de voter des lois dans plusieurs matières d'intérêt national (monnaie, nationalité, immigration, défense nationale, énergie nucléaire, entre autres) ; b) l'art.23 établit une compétence partagée par l'ensemble des entités composant la Fédération, sans qu'il y ait de suprématie de l'une sur l'autre (santé, éducation, environnement, logement, recherche, entre autres) ; c) l'art.24 établit une compétence concurrente, quand il existe une primauté de l'Union (normes générales) et que les autres entités peuvent élaborer des normes complémentaires (budget, éducation, préservation du patrimoine, assistance sociale, entre autres) ; d) l'art.25 attribue aux États les compétences résiduelles (celles qui ne sont attribuées ni à l'Union, ni aux municipalités) ; e) enfin, l'art.30 attribue aux municipalités le pouvoir législatif sur les affaires locales.

Par conséquent, le pouvoir législatif est divisé territorialement, chacune des entités dispose de son propre organe pour voter des lois : le Congrès national pour l'Union, les Assemblées législatives pour les États et les *Câmaras Municipais* pour les municipalités de manière que les actes votés par ces assemblées ont le caractère juridique de loi, soumis au contrôle du pouvoir judiciaire (ordinaire ou fédéral, qui seuls peuvent sanctionner l'illégalité, selon les modalités de la procédure adoptée), après le déclenchement du contrôle par le Ministère public ou par l'intéressé, parce que le contrôle de constitutionnalité des lois, au Brésil, est un mélange de contrôle diffus et de contrôle concentré.

De cette façon, la CF/88 établit un partage de compétences entre les entités, donc une décentralisation des pouvoirs politiques sur le territoire, caractérisée par la superposition de

quatre ordres juridiques différents : celui de l'État fédéral brésilien, lois nationales valides sur l'ensemble du territoire ; celui de l'Union, lois fédérales valides pour ses propres organes et dans les domaines de compétences qui lui sont attribués ; celui des États fédérés, lois *estaduais*, valides sur leurs propres territoires et dans leur champ de compétences ; et celui des municipalités, lois municipales valables sur leur territoire et dans leurs domaines de compétences.

Par conséquence, la décentralisation politique brésilienne forme une structure bien plus complexe que celle de la décentralisation administrative française, car les conflits de compétences sont résolus par le pouvoir (non une autorité, comme en France) judiciaire, soit par le contrôle diffus de constitutionnalité des lois (de sorte que chaque juge est libre pour apprécier la constitutionnalité des lois ou des règlements nationaux, fédéraux, des États et des municipalités), soit après des appels directs ou des renvois préjudiciels d'affaires devant le STF qui a le dernier mot sur la constitutionnalité des lois dans la Fédération (art.102, CF/88). Toutes les entités fédérées ont un pouvoir réglementaire dérivé du pouvoir législatif qui leur est attribué par la Constitution, afin de mettre en œuvre l'exécution de leurs propres lois.

Pour bien cerner la comparaison, en France, contrairement à l'État, les collectivités locales n'ont pas de Constitution, ni pouvoir législatif (hormis de récentes exceptions), ni de tribunaux jugeant en leur nom, car elles sont exclusivement des institutions administratives d'un État unitaire, dont l'autonomie est dépendante des lois ordinaires instables, votées par le Parlement national. Tout au contraire de la décentralisation politique brésilienne, où l'autonomie découle de l'attribution constitutionnelle des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) aux entités fédérées, qui est beaucoup plus étendue et stable.

c) Le pouvoir de contrôle de l'État envers les collectivités territoriales comparé au contrôle juridictionnel des lois et des actes des entités fédérées

Le pouvoir de contrôle de l'État français sur les collectivités a évolué par la substitution d'un contrôle préfectoral (*a priori*, exercé avant l'exécution de la décision locale, plus pour des motifs de légalité que d'opportunité), à un contrôle juridictionnel *a posteriori*, limité à l'examen de la légalité des actes.

Avant 1982, le contrôle tutélaire (annulation, approbation et substitution) avait une utilisation selon le type de collectivités de façon qu'à l'égard des communes, le préfet pouvait annuler une délibération locale, substituer une action et approuver certains actes. En relation avec les départements, il pouvait annuler les délibérations prises, par décret en Conseil d'État,

ou approuver des délibérations (décret n°59-36). Les délibérations régionales étaient exécutoires, mais soumises (pendant un délai de 15 jours), à la demande d'un nouvel examen (quand contraires à la loi ou prises en dehors du domaine de compétences) par le préfet et elles pouvaient être déclarées nulles par décret en Conseil d'État.

Actuellement, il existe deux types de contrôle financier administratif, un *stricto sensu,* opéré par le préfet sur tous les actes administratifs locaux qui peut déboucher sur un déféré porté devant le juge administratif et susceptible de conduire à l'annulation (arts.L.2131-6, L.3132-1 et L.4142-1, du CGCT) ; et le contrôle budgétaire, réalisé par les CRC, en partenariat avec le préfet, permettant l'annulation rétroactive (arts.L.1612-1 et L.1612-20).

Les pouvoirs d'approbation et d'autorisation pour certains actes (réalisation d'emprunts, émissions à l'étranger d'obligations, possibilité de participer au capital de certaines sociétés commerciales) et le pouvoir de substitution pour d'autres (adoption du budget, art.L.1612-21, le manque de vote en équilibre réel, art.L.1612-5, le défaut d'inscription des crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense obligatoire, art. L.1612-15) persistent[146] comme une des façons d'assurer la prééminence des intérêts nationaux et de faire prévaloir l'unité de l'ordre juridique français[147].

Dans cette logique, la Constitution (art.72, al.3) confie au représentant de l'État (délégué du gouvernement) la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois, car il doit connaître de la teneur des actes locaux pour être en condition de saisir l'autorité juridictionnelle, en évitant le caractère exécutoire.

Ainsi, les autorités de l'État disposent de pouvoirs préalables d'autorisation ou d'approbation (possibilité d'opposition à une décision locale légale) qui sont principalement concentrés dans la coopération intercommunale (loi n°2010-1563), la gestion des biens communaux et l'urbanisme.

Le gouvernement central dispose également de procédés lui permettant d'orienter (primauté économique et technique) les actions locales (contractualisation). Des lois (du 21 août et du 7 décembre 2007 et du 11 décembre 2001) permettent à l'État d'exercer le pouvoir de décision administrative au lieu et place de la collectivité décentralisée en cas d'abstention d'agir, que le CC a jugé conforme à la libre administration, dès lors qu'il existe des limitations de portée et d'objet et que cette abstention puisse compromettre le fonctionnement

[146] CANEDO-PARIS Marguerite, l'allègement du contrôle financier administratif, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.13-23.
[147] VERPEAUX Michel, Les collectivités territoriales en France, *op.cit.*, p.57.

des services publics ou l'application de la loi (décisions n°2007-559 DC et n°32007-556 DC, du CC)[148].

Le juge administratif a compris que le préfet n'avait pas l'obligation de saisine du juge et le Conseil d'État refuse de contrôler la légalité du refus du préfet de déférer un acte à la demande de 1/3 des conseilleurs lésés (CE sect.25 janvier 1991, n°80969) et considère légitime la désistence (du préfet) d'un déféré pour motif d'opportunité (CE n° 167483, du 18 février 1997)[149].

Dans la pratique, les collectivités locales sollicitent l'avis des préfectures à cause du manque de services compétents, pour assurer la légalité de leurs décisions. L.Janicot explique que le préfet peut imposer sa volonté aux autorités locales, avec des pouvoirs politiques immiscés dans le contrôle juridictionnel de la légalité[150], qui s'étend sur les finances par le biais des CRC qui réalisent un contrôle juridictionnel *a posteriori* et un contrôle financier, en premier ressort, sur les comptes des comptables publics des collectivités locales et d'autres compétences non juridictionnelles (contrôle des actes budgétaires), obligatoirement consultées quand le budget subit, selon le CGCT : un retard d'adoption (art.L.1612-2) ; un défaut d'équilibre (art.L.1612-5) ou d'inscription d'une dépense obligatoire (art.L.1612-15; et un déficit d'exécution (art.L.1612-14).

Sur le budget, L.Renouard indique que l'exécution des budgets locaux donne lieu à plusieurs types de contrôle : le préfet, le comptable et la CRC. En cours d'exécution, le représentant de l'État peut engager un déféré préfectoral en ce qui concerne la régularité des délibérations ou des contrats et le comptable peut opposer à l'ordonnateur un refus de paiement. Et après la clôture de l'exercice, si le préfet constate le manque d'équilibre des comptes, en particulier un déficit trop important, cela peut justifier la saisine de la CRC qui procède à un contrôle périodique (tous les 4 ou 5 ans) de la gestion de l'ordonnateur.

Les CRC exercent trois missions principales, selon le code des juridictions financières : de juge des comptes (art.L.211) pour s'assurer que le comptable public effectue bien les contrôles avant le paiement des dépenses ; un contrôle budgétaire (art.L.211-7) quand le préfet transmet les comptes administratifs qui comportent un déficit de plus de 10% des recettes réelles de fonctionnement (communes de -20 000hab ou 5% pour les autres), afin de

[148] JANICOT Laetitia, La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales, trente ans après la loi du 2 mars 1982, *AJDA*, nº14, 16 avril 2012, Dalloz, Paris, p.757-758.
[149] *Idem*, p.756.
[150] *Ibid*, p.753.

recommander des mesures de redressement ; le contrôle de la gestion des collectivités (art. L.211-8)[151].

En comparaison, au Brésil, en théorie, il n'y a aucune hiérarchie entre les entités parce que la Constitution n'a pas prévu de pouvoir hiérarchique, ni de contrôle entre les entités, qui disposent d'une autonomie politique constitutionnelle, un ensemble de compétences législatives, exécutives et, parfois, judiciaires, sur les affaires que la Constitution a définies comme exclusives de chacune des entités fédérées (art.20 au 33) et la seule possibilité d'intervention entre entités est très exceptionnelle. Par conséquent, il n'y a pas de représentant de l'État auprès des entités, le gouvernement fédéral ne peut pas imposer sa volonté aux autorités exécutives des gouvernements locaux, dont les décisions ne peuvent être annulées ou réformées que par une décision du pouvoir judiciaire. Également, la dissolution des organes législatifs des entités est impossible. Toutefois, la bonne gouvernance des finances publiques exige plusieurs types de contrôle pour éviter les dérives.

La doctrine divise les contrôles en internes et externes. Le premier est caractérisé par des organisations qui existent au sein des gouvernements et des pouvoirs de la République (*corregedorias, controladorias e auditorias*), qui surveillent les activités quotidiennes de la structure à laquelle ils appartiennent (chaque organisme public a son propre mécanisme de contrôle interne, art.70, CF/88), et qui doivent mobiliser les institutions de contrôle externe à chaque fois qu'une irrégularité est identifiée, sous peine d'être tenus pour responsables. L'Ipea indique comme faiblesse de ces contrôles: le manque d'institutionnalisation, d'autonomie et la facilité de falsification de la comptabilité publique[152].

La *Controladoria-Geral da União* surveille l'attribution des fonds fédéraux aux administrations publiques et les actions de partenariat public/privé, puisqu'elle est liée au bureau de la présidence de la République, avec un *statut* de ministère.

Le Secrétariat fédéral de contrôle interne est l'organe central du système, dont les principales fonctions consistent à gérer et à réglementer les activités soumises au contrôle de l'exécutif fédéral (art.70, CF/88) et accompagner l'exécution des politiques publiques, aidé par le ministère de la Planification, du budget et de la gestion et par la *Casa Civil* (organe d'aide au président de la République dans l'exercice de ses attributions), par les ministères, par les propres organes de l'administration indirecte, comme l'Ipea (qui produit des évaluations des politiques du secteur public), et par des organes de contrôle externe (tribunal des comptes)

[151] RENOUARD Louis, Le contrôle de l'exécution des budgets locaux, Les Notices : Finances publiques, sous la direction d'André Roux, La documentation française, Paris, 2011, p.275-276.
[152] Ipea, Estado, instituições e democracia: República, Ipea, Brasília, 2010, p.419-421.

quant à la légalité, l'efficacité et l'économie de la gestion par rapport aux résultats obtenus. Elle intègre la structure du Contrôle général de l'Union, qui est lié à la présidence et dont le dirigeant a un statut ministériel.

Il existe encore deux organismes qui composent le système de contrôle du gouvernement fédéral: l'*Ouvidoria-Geral da União* qui reçoit des réclamations des citoyens et le Secrétariat de prévention de la corruption et d'information stratégique, qui exerce la fonction de prévention et de lutte contre la corruption.

Le contrôle comptable, financier et budgétaire de l'Union, opérationnel et patrimonial, et des entités de l'administration publique (légalité, légitimité, économie, mise en œuvre de subventions et renonciation de recettes) est exercé par le contrôle externe, réalisé par le Congrès et le système de contrôle interne qui est l'ensemble des activités d'audit et de suivi de la gestion publique qui vise non seulement à garantir la conformité juridique des actes, mais également à fournir au gestionnaire un instrument de suivi des actions pour éviter les pertes, améliorer la gestion et assurer la reddition de comptes publics de sorte que chaque organe surveille sa propre structure.

La fiscalisation des transferts des fonds fédéraux est réalisée par les contrôleurs régionaux de l'Union, qui sont des organes déconcentrés, établis dans tous les États[153]. La création du système intégré d'administration financière (Siafi, 1986), informatisé de contrôle budgétaire et financier, plus rapide et efficient, est venue aider l'exercice des contrôles internes et externes.

Le contrôle externe s'opère entre les pouvoirs, à travers d'un système de freins et de contrepoids, par lequel le judiciaire contrôle la légalité des actes de l'exécutif et du législatif et le Congrès surveille l'exécutif par le biais des commissions parlementaires d'enquête (CPI) et des institutions de contrôle (TCU). Le contrôle externe de l'administration publique est exercé par le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, avec l'aide du Ministère public et des institutions créées dans le but spécifique de contrôler la mise en œuvre du budget, la légalité des actes, l'embauche du personnel, la publication des ouvrages et les prestations de services.

Au Brésil, le pouvoir exécutif nomme 1/3 des membres du TCU et le pouvoir législatif les 2/3, tous devront avoir l'approbation de tous les membres du Congrès et tous bénéficient des mêmes garanties offertes à la haute magistrature. Sur trois membres nommés par l'exécutif, un doit être recruté parmi les auditeurs du TCU et un parmi les membres du Ministère public.

[153] *Idem*, p.445-448.

Malgré cette prévision constitutionnelle, le critère actuel semble insuffisant puisque environ 80% des membres ont été recrutés selon des critères politiques.

Les principales attributions du TCU sont : apprécier les comptes annuels des gestionnaires des ressources publiques et des entreprises multinationales ; juger la légalité de l'admission de personnel et la concession de retraites ; fiscaliser le transfert de ressources fédérales et appliquer des sanctions aux actes illégaux.

Les travaux de vérification et d'examen sont de nature très technique et produisent des rapports basés sur des aspects (régularité, légitimité et économie), mais le TCU est souverain quant à la décision et peut même s'opposer à l'avis des techniciens. Le jugement des comptes du président de la République nécessite un renvoi au Congrès. Ceux qui sont reconnus coupables de gestion irrégulière, de manière définitive (sans appel), iront répondre criminellement et la justice électorale peut les considérer comme inéligibles (LC n°64/1990). En cas d'identification d'irrégularités dans les contrats, c'est au Congrès qu'il incombe de demander à l'exécutif de les interrompre, après 90 jours, le TC a la prérogative d'imposer des amendes[154].

Considéré comme un organe auxiliaire du Législatif, son autonomie (art.71, CF/88) est dérivée de la gestion de son propre budget, de l'appartenance de ses employés au régime des fonctionnaires publics, et de l'établissement de son propre règlement interne.

Pour conclure cette première section avec une comparaison, soulignons que l'autonomie des collectivités locales et des entités fédérées est prévue par les constitutions, cependant, leur mise en place dans la Fédération est garantie par le texte constitutionnel, puisqu'elle est l'un des aspects les plus importants de cette forme d'État. Alors qu'en France, elle est mise en place par des lois ordinaires, justement pour assurer la primauté de l'État unitaire, seul détenteur du pouvoir législatif.

D'ailleurs, les décisions des assemblées locales françaises sont des actes administratifs dérivés de leur pouvoir réglementaire, soumises au contrôle de légalité, qui doivent être transmises à l'agent de l'État et leur jugement relève de la compétence de la justice administrative. Par contre, les actes des assemblées des entités fédérées ont la valeur juridique de lois et sont soumises au contrôle de légalité par le pouvoir judiciaire.

Ainsi, il est possible d'affirmer que, dans une Fédération, les divisions du territoire revêtent un caractère politique (parcelle des trois pouvoirs de la République), qui leur accorde plus d'autonomie en comparaison de celle dont disposent les collectivités locales d'États

[154] *Ibid.*, p.421-439.

unitaires (seule parcelle de l'exécutif). La section suivante va présenter, sous une forme détaillée et comparée, l'évolution récente et l'actualité de la répartition des compétences.

2 ° Section: Logique de restructuration et problème de répartition des compétences

La dimension que prend la problématique de la répartition des compétences entre les niveaux d'administration publique pour les États, qu'ils soient unitaires ou fédéraux, est le fruit d'un long processus, résultant d'un développement historique, social et politique, pas toujours linéaire. Cependant, le caractère unitaire de l'État français a imposé une répartition instable, mise en place par des lois ordinaires (A) alors que l'État fédéral brésilien a établi une répartition stable, imposée par la Constitution fédérale (B).

A ° L'instable répartition des compétences entre les collectivités françaises par des lois ordinaires

La notion de compétence est « essentiellement une notion fonctionnelle, qui permet, lorsque plusieurs organes sont investis d'un pouvoir identique, de désigner celui qui va l'exercer concrètement [155]», différent de l'attribution, qui désigne les types d'actes pouvant être pris par un organe d'une collectivité, en son nom, dans le limite des compétences ; et de pouvoir, qui est la faculté de prendre une décision exécutoire.

Pour les collectivités publiques, ce terme désigne les domaines et matières dans lesquels elles sont habilitées (par les normes) à agir[156]. En 1983, le législateur a réalisé des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales en blocs de compétence, dans une logique de cohérence et de rationalité, pour rendre visible l'action publique. Le développement de ce travail démontre la difficulté autour de ce sujet.

a) Les modifications récentes

Des nombreux changements législatifs indiquent que la répartition des compétences a obéi au principe de l'attribution à l'État de compétences nationales et internationales et aux collectivités locales celles sur les affaires régionales et locales, de telle sorte que, c'est toujours la loi ordinaire, approuvée par le Parlement, qui détermine la réalité de la répartition (art.34, CF), malgré l'existence d'une clause générale de compétence (art.72). Étant donné qu'il n'existe pas de définition des affaires locales, on est forcé de reconnaître une clause

[155] FORT François-Xavier, Observations sur la notion de compétence locale, *La semaine juridique*, nº26, du 30 juin 2014, p.20, en référence à P. Théry, Compétence, in Dictionnaire de la culture juridique, sous la dir. de D. Alland et S. Rials, PUF, 2004, p.247.
[156] *Idem*, p.21.

générale de compétence, corroborée par le principe de la subsidiarité des textes de l'UE, mais on observe une tendance de l'État à décentraliser ses compétences (objectif démocratique et aussi pour alléger ses tâches) pour se recentrer sur les fonctions régaliennes classiques.

Cependant, les transferts de compétences s'accompagnent du transfert des ressources consacrées à son exercice (principe de valeur constitutionnelle, art.72-2)[157], qui répond à plusieurs principes (intégralité, concomitance, contrôle et conformité à l'objectif d'autonomie financière des collectivités), mais l'attribution des ressources est toujours insuffisante pour les bénéficiaires[158].

Inversement, c'est la Constitution fédérale qui détermine la division des compétences entre les entités (pouvoir constituant originel, art.20-33) de façon que seul le pouvoir constituant dérivé peut changer la répartition des compétences, dans les limites posés par l'art.60, §4º.

Donc, la qualité du forum législatif pour faire adopter des révisions au partage constitutionnel de compétences exige une majorité plus grande et une énorme concertation politique, de façon à être moins influencé par des courants politiques et par l'opinion publique. En général, c'est le principe de la prédominance de la nature de l'intérêt[159] qui régit la répartition de compétences au Brésil, puisqu'à l'Union seront réservées les matières d'intérêt général et national, aux États celles d'intérêt régional et aux municipalités celles d'intérêt local.

Par exemple, le STF a jugé[160] inconstitutionnelle une disposition de la constitution de l'État de l'*Amapá* qui a fixé la moitié du prix des transports municipaux pour les étudiants, en ne respectant pas la compétence législative municipale pour régler les affaires locales, car les États fédérés ont compétence pour régler le transport inter municipal et non local. D'autre part, la *súmula* nº645 reconnait aux municipalités la compétence pour fixer les horaires de fonctionnement des établissements commerciaux[161].

À partir de la CF/88 et de l'universalisation des politiques publiques (santé et éducation), il y a eu (comme en France) un transfert de compétences et de ressources en faveur des municipalités pour accroître la démocratie participative et également alléger les tâches du gouvernement fédéral, qui fixe son attention sur les politiques macroéconomiques.

---

[157] OFL, Les finances des collectivités locales 2010, État des lieux, Collection documents, Cahier détaché nº 2 – 33/2043 – 6 septembre 2009, *La Gazette*, Paris, p. 240.

[158] BLANC Jean-Baptiste, Le financement des collectivités locales : l'enjeu clé du début de 2012, *La Semaine Juridique*, n°3, éd. Administration et collectivités territoriales, 2015, 23 janvier 2012, p.27.

[159] CONTIPELLI, Ernani, Princípio da predominância do interesse e descentralização política no federalismo brasileiro, *Revista tributária e de finanças públicas*, ano 21, nº113, novembro-dezembro 2013, *Revista dos tribunais*, São Paulo, 135-149.

[160] Action directe d'inconstitutionnallité nº 845.

[161] STF, Recours spécial dans le *Agravo de Regimento* nº 203.358.

b) L'exercice des compétences

L'État unitaire dont la tendance était à une forte concentration des compétences dans le gouvernement central, résultant de l'influence monarchique et napoléonienne, ceci expliquant la résistance à l'autonomie des collectivités qui, comme toute autorité administrative, ne doivent leurs compétences qu'à l'État, la décentralisation est donc un processus unilatéral, car les autorités décentralisées ne peuvent agir qu'avec la permission préalable d'un texte national sur lequel elles n'auront pas le pouvoir d'introduire des modifications[162]. Donc, l'attribution des compétences décentralisées est déterminée par le Parlement (lois) et son exercice peut faire l'objet de différents procédés (contrats de projet, de ville, de sécurité, conventions).

La France cumule deux techniques, la compétence d'attribution et la compétence générale, mais la loi de 2010 a introduit des facteurs de différentiation, afin de déterminer exactement des champs de compétences exclusives à chaque catégorie de collectivité, dans une tentative d'exclure la clause générale de compétence des régions et des départements, toutefois en accordant la possibilité de développer des activités accessoires (garderies, cantines, centres de loisirs et des investissements) de manière complémentaire avec les autres administrations publiques (action culturelle, enseignement universitaire, environnement, transports). L'intention était que, dans le domaine transféré, la collectivité intervient en son nom et compte, mais, en pratique, le rôle de la collectivité compétente est très variable.

Cette confusion de compétences exclusives et la possibilité d'actions supplémentaires a fait dire à B.Faure que la décentralisation administrative semble condamnée à dégénérer en processus pragmatique et fonctionnel dans les mains du Parlement[163], au surplus, la réalité contemporaine de super production législative accentue l'instabilité de la répartition des compétences en France.

Le principe de la subsidiarité introduit à la Constitition française (art.72, al.) par la Réforme constitutionnelle de 2003, grâce à l'UE, oriente, aussi, la division des compétences, définie par B.Faure, comme la nécessité de faire exercer les compétences au niveau le plus adéquat au regard de la satisfaction des citoyens ainsi que de leur coût[164]. Il implique donc une force intervenant au niveau local pour assurer la responsabilité d'une action publique, et qui doit remonter au niveau de la collectivité supérieure seulement quand celle-ci est plus efficace.

---

[162] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, *op.cit*., p.491-497.
[163] *Idem*., p.500.
[164] *Ibid*, p.506-507.

Le principe de la compensation des charges implique que, quand les recettes fiscales s'avèrent insuffisantes, la différence devra être couverte par un surcroît de la DGD et, dans le cas contraire, la collectivité devrait renoncer au surplus qui abondera le fonds de compensation de la fiscalité transférée, destiné à soutenir celles parmi les moins favorisées pour leurs charges. Le caractère plus évolutif des charges que des compensations (récession économique égale augmentation des dépenses sociales), le manque de compensation des dépenses facultatives et les charges indirectes (normes environnementales, augmentation des dépenses de personnel à cause des politiques de l'État) constituent des obstacles au respect intégral de ce principe.

Sur le transfert de personnel lié aux compétences transferts, le législateur a opté pour un système souple, marqué par une mise à disposition sur le fondement d'une convention-type, signé entre les représentants des administrations publiques, en établissant une liste de services et d'agents désormais placés sous l'autorité de la collectivité. Si ce transfert est définitif, il est réalisé par une convention de transfert de services. À compter de deux ans à partir de la signature définitive, les fonctionnaires de l'État transférés pourront opter pour le statut de fonctionnaire territorial (¾ ont opté) ou le maintien au sein de la fonction publique d'État.

Depuis 1982, les collectivités profitent d'un mouvement de désengagement de l'État en matière de grands équipements de transport : a) ports maritimes de commerce et de pêche, voies navigables et les ports deviennent propriétés des départements ; b) aménagement, entretien et gestion d'aérodromes civils de proximité, dont les régions sont prioritaires et la propriété revient aux départements ; c) 2/3 des routes nationales sont assumés par les départements (construction, aménagement, entretien et exploitation, sous les normes techniques de l'État et la coordination des régions au travers du schéma régional des infrastructures de transport) ; d) les transports scolaires aux départements, sauf à l'intérieur des périmètres de transports urbains quand la compétence revient aux EPCI, mais la réglementation pour des impératifs d'ordre social, de sécurité et de contrôle continue à être de la compétence de l'État.

La signature de conventions entre l'État et les collectivités est la modalité juridique prévue et utilisée afin de définir les conditions du transfert de compétences et pour la mise à leur disposition des services étatiques nécessaires à son bon exercice.

Par conséquent, l'établissement d'une réalité actuelle de la division des compétences en France est difficile à cause de la prolifération des lois, retouches législatives et réglementaires, des conventions entre collectivités pour le partage des compétences après la

définition légale et de la mise en place de politiques sectorielles de l'État, qui imposent la reconsidération régulière du contenu des compétences décentralisées[165]. Néanmoins, il est possible d'élaborer une vue sommaire de la division actuelle des compétences dans le territoire.

1 - Les compétences communales

Ce premier niveau d'administration publique, destiné à recevoir toute attribution de proximité et la participation à des services publics relevant de la responsabilité d'autres collectivités (action sociale, enseignement, santé), tient ses compétences divisées en celles d'autorité et celles de gestion d'après B.Faure. Les premières ont pour but d'empêcher la production de délits (police municipale) et de garantir l'ordre public, en assurant la sécurité et la salubrité publiques, dont le maire est l'autorité en chef. Le Conseil d'État, décision du 18 avril 1902, autorise le maire à édicter, justifiées par des raisons particulières, des mesures plus sévères que celles prises par une police supérieure (préfet), qui exerce un pouvoir de contrôle, en pouvant se substituer au maire défaillant ou amplifier le champ d'application de la mesure à d'autres communes. Les décisions prises sous l'autorité de la police sont nécessairement contrôlées par le juge administratif et le juge pénal, mais il existe une obligation (jurisprudence Doublet 1962) de forme proportionnelle (décision Mathias OH et autres du tribunal administratif Cergy-Pontoise du 5 mai 2006) et toutes autorisations préalables ou interdictions générales et absolues sont interdites[166].

Dans une certaine mesure, l'urbanisme fait partie de l'ordre public local parce qu'il constitue une activité limitative de droits (propriété), tourné vers un certain nombre d'impératifs (esthétique, circulation, salubrité) et l'État se réserve un pouvoir au travers de sa politique d'aménagement du territoire et d'environnement.

D'ailleurs, le plan local d'urbanisme (PLU) pose les règles d'affectation et commande des autorisations individuelles d'occupation des sols (permis de construire), délivrées par le maire au nom de la commune, sinon le permis sera délivré par l'État. Les préoccupations environnementales (lois dites Grenelle 1 et 2, du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010), passent par l'aménagement de l'espace de compétence des EPCI, la réglementation de la circulation et du stationnement et la définition des zones d'action prioritaires pour l'air dans les grandes agglomérations, et des péages urbains pour celles de plus de 300 000hab (art.1609, quater A, CGI).

[165] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, *op.cit.*, p.517-522.
[166] *Idem*, p.523-540.

D’autre part, les compétences communales de gestion se caractérisent par l’exécution et la gestion de services de proximité (distribution d’eau, assainissement, ordures ménagères et hygiène publique), dont l’État, encore, tend à la réglementation à cause de raisons techniques et environnementales, sous l’évolution de l'UE. Les compétences des communes s’étendent à la gestion des transports publics urbains, scolaires, à la propriété et à la gestion des ports de plaisance et sur les aérodromes civils. En ce qui concerne le domaine sanitaire et social, le rôle multiséculaire des communes tend à être complémentaire à cause du rattachement des établissements publics hospitaliers à l’État et du rôle primordial des départements en matière d’aide sociale.

Le domaine du logement suggère une politique générale reposant sur un ensemble d’interventions (logement d’urgence et des étudiants et accueil des gens de voyage) et un rôle secondaire aux communes, par le biais des organismes publics ou privés d’habitation à loyer modéré (HLM). En ce qui concerne le patrimoine et la culture, la loi du 13 août 2004 implique un transfert de charges volontaires de l’entretien et de la mise en valeur du patrimoine culturel, de la propriété de certains immeubles et meubles classés, et (par convention avec les régions) les opérations d’inventaire général du patrimoine.

Dans le domaine de la communication, les communes ont été à l’origine du développement des réseaux de télévision à câble et, dans le domaine culturel, elles assurent les services de bibliothèques, musées, écoles de musique et de danse, théâtres, cinémas, salles de spectacle, festivals, la libre pratique des sports et loisirs par la gestion d’équipements ou par la concession de subventions et l’organisation de compétitions.

La loi (n°99-1124) interdit aux communes de subventionner les clubs professionnels et elles doivent leur fournir un statut approprié aux risques financiers de l’activité (société d’économie mixte sportive, société anonyme à objet sportif, entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée, société anonyme sportive professionnelle).

En matière d’enseignement public, les communes sont compétentes pour les écoles et les classes maternelles et élémentaires, en revanche, tout ce qui touche aux structures pédagogiques (personnel et programmes) est de la compétence de l’État. Pour les niveaux supérieurs d’enseignement, les communes peuvent être consultées sur l’installation d’établissements sur leur territoire, et la politique scolaire est discutée dans le cadre du Conseil territorial de l’Éducation nationale.

À titre expérimental, la commune peut déléguer à l'EPCI la création d'un établissement d'enseignement primaire et le financement des écoles privées sous contrat d'association, dont 1/3 des élèves proviennent des communes voisines.

Enfin, les compétences communales sur l'action économique sont variées (entretien des halles et marchés, développement de réseaux de communication par câble, implantation de zones industrielles ou artisanales et aide à l'immobilier d'entreprises, financières par subventions ou matérielles par rabais sur le prix de vente, location ou location-vente de terrains) soumises à des règles de plafond et de zones déterminées par décret et au pouvoir de coordination de la région.

2 - Les compétences départementales

B.Faure les divise en compétences de services et domaniales, toutes les deux caractérisées par l'histoire rurale des départements, interlocuteurs privilégiés des petites communes dans les domaines de l'équipement rural, voirie, alimentation en eau et électrification, rompu avec l'attributions des compétences liées à l'action sociale. Les compétences de services sont caractérisées par l'aide sociale dans tous les cas où l'État ne se réserve pas d'agir et ce qui se concrétise par le versement de prestations sociales, consignées dans un règlement départemental qui fait fonction de simple agent-payeur avec la possibilité (CE, décision du 4 novembre 1994, département de la Dordogne) d'augmenter les aides accordées. L'aide aux personnes âgées et handicapées doit être coordonnée avec les schémas régionaux d'organisation médico-sociale par lesquels les agences régionales de santé, organismes de l'État, programment l'offre régionale de soins (loi du 21 juillet 2009). Les catégories de personnes concernées sont l'enfance (adoption, soutien aux familles en difficulté, protection maternelle et infantile et les assistances maternelles), des personnes âgées (maisons de retraite et l'allocation personnalisée d'autonomie), les personnes handicapées (prestation de compensation des personnes handicapées), celles dépourvues de ressources (versement du RMA et du RSA). Les départements assurent également la charge d'un certain nombre de services publics de prévention dans le domaine médico-social (service départemental d'action sociale au soutien des personnes en difficulté, le service de l'aide sociale à l'enfance, des vaccinations et de la médecine scolaire)[167].

Dans le domaine de l'enseignement, logique de spécialisation, le département reçoit la charge des collèges, organisés en établissements locaux d'enseignement, comme gestionnaire,

[167] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, *op.cit*., p.540-547.

parce que l'Éducation demeure décidée et contrôlée par l'État. Il participe au financement des établissements d'enseignement privé du second degré par le biais de contributions forfaitaires.

Dans le domaine de l'action culturelle, les départements sont responsables des bibliothèques départementales de prêts, des archives départementales et des musées. C'est le président du conseil général qui gère et exerce les pouvoirs de police de circulation sur les routes départementales situées en dehors des agglomérations, à l'intérieur desquelles la police revient aux maires.

Dans le domaine de la sécurité civile, les départements assurent la gestion du service d'incendie et de secours, établissement public qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers et la mise en œuvre de ces services est confiée aux maires ou aux préfets. Les communes ou EPCI assurent la gestion non opérationnelle du service et l'élaboration du plan communal de sauvegarde pour la protection aux personnes. Par contre les départements élaborent les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques.

Les départements ont compétence pour aménager, entretenir et exploiter les cours d'eau, canaux, lacs et plan d'eau domaniaux non navigables et une compétence consultative sur les schémas d'aménagement et de gestion des eaux et des schémas de mise en valeur de la mer.

Dans le domaine de l'aide à l'équipement rural, le département définit un programme d'aide basé sur les priorités exprimées par les communes et participe également à l'élaboration des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, à une association des communes pour la programmation à moyen terme du développement économique, social et culturel, et aux aides aux entreprises en difficulté, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige.

Enfin, en ce qui concerne l'environnement, ils exercent un rôle essentiel par la délimitation d'espaces naturels sensibles, en pouvant instituer une taxe départementale pour la protection de ces espaces et en pouvant également exercer un droit de préemption dans certaines zones.

3 - Les compétences régionales

Propulsées par l'UE, les régions ont toujours reçu de l'État les compétences sur l'enseignement et la formation professionnelle et sur le développement économique, en organisant les aides des autres collectivités aux entreprises privées et la mise en cohérence de l'ensemble de leurs politiques. B.Faure divise les compétences régionales en compétences d'encadrement et de gestion et en compétences de développement général. Les premières sont liées à l'enseignement et à la formation professionnelle (lycées et établissements d'enseignement spécialisé), et reviennent à l'État la définition des structures pédagogiques et

l'encadrement des élèves et aux régions l'organisation et le fonctionnement matériels, la gestion du personnel et la propriété des bâtiments scolaires. Elles fixent le schéma prévisionnel de formations des collèges et mettent en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle formation, au travers du plan régional de développement des formations professionnelles. Le Conseil territorial de l'éducation nationale vise à harmoniser les actions sur l'éducation, il est composé du ministre et des représentants des collectivités territoriales[168].

Pour constituer un tremplin pour le développement, les structures de transports font également partie de ses compétences d'encadrement et de gestion (ports maritimes de commerce, sauf ceux d'intérêt national). Elles deviennent propriétaires des cours d'eau, des canaux et des ports fluviaux, avec la possibilité d'instituer un péage et sont prioritaires pour recevoir la prise en charge de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aérodromes civils d'intérêt local. Elles peuvent également participer au financement des réseaux d'intérêt local des transports ferroviaires ou même du TGV (monopole de l'État, SNCF et Réseau ferré de France) et organiser les trains express régionaux (TER), selon le Décret n°01-1116.

Les régions assurent un rôle complémentaire en ce qui concerne l'action sociale par le biais de la politique de formation des travailleurs sociaux et assurent des interventions ponctuelles dans le domaine de la santé (Agences régionales de santé et des fonds propres d'actions de santé complémentaires à celles de l'État).

Enfin, dans le domaine de l'environnement, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire sont de la compétence des régions et dans les régions de montagne et les régions littorales, il est possible d'élaborer des schémas inter-régionaux pour établir une coopération entre régions ou transfrontalière. Elles peuvent encore créer des parcs naturels régionaux et classer comme réserve naturelle régionale les propriétés présentant un intérêt pour la protection des milieux naturels (loi du 12 juillet 2010, schéma régional de cohérence écologique élaboré conjointement avec l'État). Il existe encore les compétences régionales sur les plans régionaux d'élimination des déchets industriels et sur le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. L'inventaire général du patrimoine culturel est de leur responsabilité avec l'objectif de recenser, étudier et faire connaître les éléments de valeur culturelle.

[168] *Idem*, p.547-554.

D'un autre côté, les compétences de développement général sont caractérisées par le développement économique (aides locales aux entreprises privées), définir le régime et décider les aides énumérées par la loi (prestations de services, subventions, bonifications d'intérêt, prêts et avances remboursables à conditions privilégiées) et les autres collectivités peuvent agir de façon complémentaire dans le cadre d'une convention ou accord (l'art.L.1511-5 CGCT donne la possibilité aux autres collectivités de contourner la région en concluant des conventions directement avec l'État). La région peut déléguer la fixation des régimes propres d'aides (décentralisation en cascade) et le CGCT (art.L.1511-3) donne un pouvoir discrétionnaire à toutes les collectivités pour accorder des aides non incluses dans l'article précédent.

La France doit notifier à la Commission européenne les projets et les régimes d'aides décidés par les collectivités locales pour assurer la concurrence interne dans l'UE. À titre expérimental, chaque région pourra élaborer un schéma régional de développement économique, en concertation avec les autres collectivités, pour programmer la politique économique (art.1-II de la loi du 13 août 2004). Enfin, les régions assurent la gestion des Fonds structurels européens (14,4Mds€ pour la période 2007-2013), en étant l'autorité de gestion et l'autorité de paiement.

B ° La stable répartition de compétences entre entités fédérées définie par la CF/88

J.A.Silva définit la compétence comme la faculté juridiquement attribuée à une entité ou à un organe du pouvoir public d'émettre des décisions, ce sont les diverses modalités de pouvoir utilisées par les organes ou entités étatiques pour réaliser leurs fonctions[169].

Dans la fédération, il existe tout un système constitutionnel de divisions des compétences et des recettes financières, dont l'objectif est de garantir les autonomies régionales et locales et d'assurer l'équilibre du processus fédératif. Toutefois, le Brésil est un pays de dimension continentale, où les inégalités régionales et sociales sont très marquées et, dans ces conditions, l'Union a une importance capitale pour le maintien de l'unité fédérative et pour coordonner les services d'intérêt national.

Cette centralisation résulte de l'histoire du pays et est plus notable quand on analyse la distribution des compétences. Toutefois, une plus grande participation des sphères régionales et locales dans l'offre des services publics a évolué grâce au principe de la subsidiarité. Les réformes économiques (contrôle de l'inflation et ajustements fiscaux) représentent un autre

[169] SILVA José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo, op. cit.*, p.479.

facteur de décentralisation, car elles forment un obstacle à l'action du gouvernement fédéral dans l'exécution de services d'infrastructures et de services publics locaux et régionaux, nécessaires dans un contexte d'économie globalisée, d'investissements industriels et de flux financiers abondants.

L'adoption d'une monnaie stable**,** l'ouverture du marché national à la concurrence du capital productif international, la libération du marché financier et la révocation des anciens monopoles en faveur du capital privé, constituent des exemples de ces réformes.

La doctrine présente les principaux critères de classification des différentes modalités de compétences : énumérée, quand stipulée par la Constitution de manière directe et explicite (art.21); résiduelle, quand elle comprend les matières non énumérées ou quand sont épuisées toutes les énumérations des autres entités (art.154, I) ; implicite ou découlant, quand elle se réfère à la pratique d'actes ou d'activités considérés nécessaires à l'exercice des compétences établies; exclusive, quand elle est attribuée à une seule entité, sans possibilité de délégation (art.21); privative, quand la délégation par l'entité bénéficiaire est possible (art.24) ; commune, quand deux ou plusieurs entités peuvent légiférer ou agir, sans qu'il y ait de suprématie de l'une sur l'autre (art.23); concurrente, quand il y a primauté du gouvernement fédéral pour élaborer des normes générales (art.24) ; supplémentaire, conséquence de la compétence antérieure, quand les entités peuvent élaborer des normes supplémentaires aux normes et principes généraux, de façon à rendre les règles générales plus efficaces (art.24, §1º à 4º) ; originaires, quand elles sont initialement établies en faveur d'une entité fédérative; déléguées, quand une entité compétente transmet à une autre la compétence qui lui revenait initialement.

Les différentes constitutions existantes dans le monde présentent trois types de techniques de répartition des compétences : l'énumération des pouvoirs de l'Union et l'attribution des pouvoirs restants aux États (EUA, Suisse, Argentine, ex-URSS, Mexique, Australie) ; les pouvoirs énumérés sont attribués aux États et les pouvoirs restants sont attribués à l'Union (Canada) ; et l'énumération des compétences des entités fédératives (Inde et Venezuela), qui établissent des pouvoirs concurrents et des attributions résiduelles à l'Union.

La CF/88 adopte la première technique, celle qui recherche l'équilibre fédératif par l'énumération des pouvoirs de l'Union (arts.21 et 22), par la détermination de la délégation des pouvoirs restants aux États (art.25, §1º) et par celle des pouvoirs locaux des municipalités (art.30), en combinant les champs de réserves exclusives ou privatives, avec la possibilité de délégation (art.22, § unique). Le texte établit également des zones d'activités parallèles pour

toutes les entités fédératives (art.23) ainsi que les secteurs concurrents. Des mécanismes de coopération ont été prévus pour l'exécution des services publics comme le SUS (arts.198 à 200) qui est exécuté à travers des consortiums inter-municipaux et le Fundef (art.211).

Quand une loi fédérale règle des matières qui touchent l'intérêt commun, elle est qualifiée de loi nationale, comme le Code fiscal national. Une loi fédérale produit effet sur l'ensemble du territoire national et suspend l'efficacité d'une loi d'une autre entité sur la matière quand ces lois sont contraires, en respectant les champs de compétence de chaque entité.

Par exemple, la loi fédérale financière est appliquée à tous les brésiliens et étrangers résidant sur le territoire (art.5, CF/88) parce qu'il ne peut pas y avoir de discrimination entre citoyens domiciliés dans différentes entités fédérées (art.151, I, CF/88). Les impôts sont soumis au principe de l'uniformité géographique qui interdit l'établissement de différences fiscales entre biens et services, de quelque nature que ce soit, en raison de leur origine ou de leur destination (art.152, CF/88). Une loi des entités fédérées nécessite *convênios* (accords entre administrations publiques) pour avoir l'extraterritorialité (art.102 du Code fiscal national) et être valide dans le territoire d'une autre entité.

Le manque de coordination et de coopération sur l'exécution des compétences résulte des graves problèmes de chevauchement des actions et de responsabilisation des acteurs, puisque un jeu de pousser la responsabilité d'exécution de services publics à une autre entité est née. Compte tenu de la crise financière, les États ont sollicité de participer à des politiques financées par le gouvernement fédéral, sans assurer la responsabilité de l'investissement et l'Union, pour sa part, avait le sentiment d'une perte de ressources provoquée par la décentralisation fiscale. Ainsi, la responsabilité fut assumée par les municipalités, car plus proches et sensibles aux exigences de la population.

1 - Les compétences privatives de l'Union

En général, les biens et les compétences de l'Union son ceux qui peuvent être liés à un intérêt national et également aux intérêts directs de cette entité. La Constitution fédérale détermine (art.20) comme biens de l'Union:

I - ceux qui lui appartiennent actuellement et ceux qui pourront lui être attribués; II - les terrains nécessaires à la défense des frontières et à la préservation de l'environnement, les fortifications et les bâtiments militaires, les voies fédérales de communication et les biens nécessaires à la préservation de l'environnement; III - les lacs, les rivières et les ruisseaux d'eau inclus dans ses terres, ou celles qui baignent plus d'un État, celles qui forment des frontières avec d'autres pays, ainsi que les terres marginales et les plages de la rivière; IV - de la rivière et les îles du lac dans les zones limitrophes avec d'autres pays, les plages maritimes, les îles océaniques ou côtières, sauf si elle contiennent le siège des municipalités, à l'exception des espaces affectés au service public fédéral ou à une unité de l'environnement aussi fédérale, et celles visées à l'art. 26, II; (texte tel que déterminé par l'amendement n ° 46 du constitutionnel 2005); V - les ressources naturelles du plateau continental et la zone économique exclusive; VI - la mer territoriale; VII - les terres des marées et celles qui sont ajoutées; VIII - le potentiel de l'hydroélectricité; IX - les ressources minérales, y compris le sous-sol; X – les cavités naturelles souterraines et les sites archéologiques et préhistoriques; XI - les terres traditionnellement occupées par les Indiens. § 1º - est garanti par la loi, aux États, au District fédéral et aux municipalités, ainsi qu'aux organes de l'administration directe de l'Union, la participation dans le résultat de l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel, des ressources en eau pour générer de l'énergie et autres ressources minérales sur leur territoire, le plateau continental, la mer territoriale ou la zone économique exclusive, ou une compensation financière pour une telle exploitation. § 2º - La partie de terrain, de cent

cinquante kilomètres de large, au long des frontières terrestres, désigné comme la zone frontière, est considérée comme essentielle à la défense du territoire, et son occupation et son utilisation doivent être régies par la loi (traduit par l'auteur).

L'art.21 de la Charte constitutionnelle de 1988 établit comme compétences de l'Union :

I - entretenir des relations avec les États étrangers et organisations internationales à participer; II - déclarer la guerre et conclure la paix; III - assurer la défense nationale; IV - permettre, comme prévu dans une loi supplémentaire, aux forces étrangères de passer à travers le territoire national ou y demeurer temporairement; V - déclarer l'état de siège, l'état de défense et l'intervention du gouvernement fédéral; VI - autoriser et superviser la production et le commerce de matériel militaire; VII - émettre de la monnaie; VIII - gérer les réserves de change du pays et superviser les opérations financières, en particulier de crédit, de change et de capitalisation, ainsi que l'assurance et les pensions privées; IX - élaborer et mettre en œuvre des plans nationaux et de planification régionale de l'utilisation des terres et de développement économique et social; X - maintenir le service postal et le courrier aérien national; XI - exploiter, directement ou par une autorisation ou concession, les services de télécommunications par le biais d'une loi qui doit prévoir l'organisation des services, la création d'un organisme de réglementation et d'autres aspects institutionnels; (révision constitutionnelle n° 8 de 15/08/95); XII - exploiter, directement ou par une autorisation ou concession : a) les services de radiodiffusion et des sons et des images; (révision constitutionnelle n°8, 15/08/95) ; b) les services et les installations d'électricité et de l'utilisation de l'énergie des cours d'eau, en collaboration avec les États dans lesquels se trouve le potentiel hydroélectrique; l'air, l'aérospatiale et la navigation des infrastructures aéroportuaires; d) les services de transport ferroviaire et par voie navigable entre les ports brésiliens et les frontières nationales ou qui traversent les frontières d'États ou de territoires; e) les services d'inter-États et les transports routiers internationaux de voyageurs; f) les ports maritimes, fluviaux et lacustres; XIII - organiser et maintenir le pouvoir judiciaire, les procureurs et le défenseur public du District fédéral et dans les territoires; IV - organiser et maintenir la police civile, la police militaire et les pompiers militaires du District fédéral, ainsi que fournir une aide financière dans le District fédéral pour la mise en œuvre des services publics par le biais du fonds lui-même; (RC n° 19, 1998); XV - organiser et maintenir les statistiques officielles de géographie, de géologie et de cartographie nationale; XVI - effectuer la classification, à des fins d'illustration, des politiques publiques, des transmissions de radio et de télévision; XVII - accorder l'amnistie; XVIII - planifier et promouvoir la défense permanente contre les catastrophes publiques, en particulier les sécheresses et les inondations; XIX - établir un système national de gestion des ressources en eau et définir les critères d'octroi de droits à son utilisation; XX - établir des lignes directrices pour le développement urbain, y compris le logement, l'assainissement et les transports urbains; XXI - établir des principes et des lignes directrices pour le système national des transports; XXII - fournir des services de la police, à l'aéroport, à la marine et à la frontière; (RC n° 19/1998); XXIII – assurer l'exploitation des installations nucléaires et les services de toute nature et de monopole de l'État exercice sur l'exploration minière, l'enrichissement et le retraitement, l'industrialisation et le commerce des minéraux pour le nucléaire et de leurs dérivés, avec les principes et conditions suivantes: a) toutes les activités nucléaires sur le territoire national ne peuvent être admises qu'à des fins pacifiques et avec l'approbation du Congrès; b) sous le régime de la permission, sont autorisés à négocier et utiliser des radio-isotopes, la recherche médicale, agricole et industrielle (RC n°49/2006; c) sous le régime de la permission, sont autorisées la production, la commercialisation et l'utilisation des radio-isotopes de demi-vie égale ou inférieure à deux heures; (RC n°49/2006); d) la responsabilité civile pour les dommages nucléaires est indépendante de la faute, (RC n° 49/2006); XXIV - organiser, maintenir et effectuer des inspections du travail; XV - établir les domaines et les conditions de l'exercice de l'activité minière sous forme associative.

La Constitution Fédérale a réservé (art.22) à l'Union, la compétence privative pour voter des lois sur plusieurs matières d'intérêt national, telles que :

I - le Droit civil, commercial, pénal, procédural, électoral, agraire, maritime, aéronautique, de l'espace et du travail; II - l'expropriation; III - les réquisitions civiles et militaires, en cas de péril imminent ou en temps de guerre; IV - les eaux, l'énergie, l'informatique, les télécommunications et la radiodiffusion; V - le service postal; VI - le système monétaire, les mesures, les titres et garanties des métaux; VII - la politique du crédit, des changes, des assurances et des transferts financiers; VIII - le commerce extérieur et entre les États de l'Union; IX - les directives de la politique nationale de transports; X - le régime des ports, la navigation lacustre, fluviale, maritime, aérienne et aérospatiale; XI - la circulation et les transports; XII - les gisements, mines et autres ressources minérales et la métallurgie; XIII - la nationalité, la citoyenneté et la naturalisation; XIV - les populations indiennes; XV - l'émigration et l'immigration, l'entrée, l'extradition et l'expulsion des étrangers; XVI - l'organisation du système national d'emploi et les conditions requises pour l'exercice des professions; XVII - l'organisation judiciaire, celles du Ministère public et de l'avocat public du District fédéral et des territoires, ainsi que l'organisation administrative de ceux-ci; XVIII - le système statistique, le système cartographique et de géologie nationaux; XIX - les systèmes d'épargne, de collecte et de garantie de l'épargne populaire; XX - les systèmes de tontine et de loterie; XXI - les normes générales relatives à l'organisation, aux effectifs, à l'équipement, aux garanties, à la convocation et à la mobilisation des polices militaires et des corps de pompiers militaires; XXII - la compétence de la police fédérale et des polices routière et ferroviaire fédérales; XXIII - la sécurité sociale; XXIV - les directives et les bases de l'éducation nationale; XXV - les registres publics; XXVI - les activités nucléaires de quelque nature qu'elles soient; XXVII - les normes générales des appels d'offres et de la passation des marchés, dans toutes leurs modalités, prestation directe, au travers des administrations indirectes ou des fondations de l'Union, des États fédérés, du District fédéral et des municipalités, conformes établi dans l'art. 37, XXI, et pour les entreprises publiques et les sociétés d'économie mixte, conformément à l'art. 173, § 1, III (RC n° 19/1998) ; XXVIII - la défense du territoire, la défense aérospatiale, la défense maritime, la défense civile et la mobilisation nationale; XXIX - la propagande commerciale. Paragraphe unique. Une loi complémentaire peut autoriser les États à légiférer sur des questions spécifiques dans les matières visées au présent article[170]*;*

Quant aux compétences de l'Union pour établir des asymétries dans la Fédération, en reconnaissant les différences et en cherchant l'équilibre ou la diminution des inégalités, la

[170] La traduction des articles de la Constitution brésilienne a été importée du site Internet: http://www.bresil.org, consulté le 15/08/2011.

Constitution prévoit plusieurs attributions : (art.23, § unique) établir la coopération entre les entités, par loi complémentaire, guidée par le principe du développement et du bien-être au niveau national ; (art.43) articuler une action dans un même complexe géographique, économique et social en vue de développer et réduire les inégalités régionales[171]. De cette façon, comme entité fédérative par excellence, l'Union a un rôle de coordination des politiques publiques nationales, avec l'objectif de réduire les inégalités dans la Fédération, car elle est dotée de ressources financières, techniques et de données.

L'Union a compétence encore (art.153) pour instituer les impôts sur : l'importation (II) ; l'exportation (IE) ; le revenu (IR) ; les produits industrialisés (IPI) ; les opérations financières (IOF) ; la propriété territoriale rurale (IPTR) ; et les grandes fortunes. L'art.154, I lui attribue la possibilité d'instituer des impôts nouveaux, des impôts extraordinaires en cas d'imminence ou de guerre externe (art.154, II).

De cette manière, l'Union a une compétence pleine et privative sur les contributions sociales et économiques et sur les emprunts *compulsórios* (art.148 et 149) que la doctrine considère comme un tribut (emprunt forcé à terme déterminé pour répondre à des circonstances exceptionnelles, comme les calamités publiques, les guerres ou relevant de l'intérêt public, et qui doit être approuvé dans l'exercice fiscal antérieur à son prélèvement).

En commun avec les autres entités, l'Union a la compétence fiscale sur les taxes et contributions pour les travaux publics, pour établir les taux de certains impôts des États, tels que l'impôt *causa mortis* et sur les donations (art.155, §1º, IV), sur l'ICMS (art.155, §2º, IV et I) ; et des impôts municipaux, comme l'ISS (art. 156, §3º, I), car tous ont un intérêt national.

Enfin, l'Union peut administrer ses perceptions fiscales et juger les litiges concernant ses impositions ou celles des autres entités, moyennant un recours (spécial ou extraordinaire, sorte de renvoi préjudiciel, selon les art.102, III et 105, III). Par voie de loi complémentaire, il revient à l'Union de résoudre les conflits de compétences fiscales entre les entités, d'imposer des limitations constitutionnelles au pouvoir fiscal et élaborer des normes générales en la matière (art.146).

La Constitution détermine une immunité fiscale dans la Fédération, en lui interdisant (art.151) d'instituer des impôts sur le patrimoine, la rente ou les services entre les administrations publiques. Par exemple, lorsque les États réalisent le paiement mensuel à leurs fonctionnaires, ils doivent verser seulement le montant net de la rémunération, en raison de la rétention à la source de l'IR (dont l'Union est titulaire du pouvoir de taxation et qui aura

[171] RAMOS Dirceo Torrecillas, Brésil, *op.cit.*, p.152.

pour rôle d'opérer un suivi des montants et de les contrôler du fait de la nécessité de comptabilisation de ces montants dans sa propre exécution budgétaire, ainsi que de contrôler les déclarations annuelles de revenu des fonctionnaires des entités fédérées et, également, en raison de l'exclusion de ce montant des transferts intergouvernementaux, art.159 §1°, CF/88).

L'imposition unilatérale de l'impôt présuppose un pouvoir de soumission qui est incompatible avec l'égalité entre entités fédérées. Une décision du STF (RE 196.415-PR, Rel. Min. *Ilmar Galvão*, 21.5.1996) a interprété ledit article, en étendant l'immunité prévue aux opérations financières des entités fédérées et aux entreprises publiques qui exécutent des services publics de prestation obligatoire et exclusive de l'État (RE 407.099/RS, Rel. Min. *Carlos Velloso*, 22.6.2004). En revanche, les contributions sociales et les tarifs publics ne sont pas inclus dans les immunités (AC. 0449710-3/96-RS appel. 167812, TRF4ª, 2ªT, Rel. *Juiz Vilson Daros*).

Par contre, les administrations publiques peuvent être soumises aux impôts résultant des prestations du pouvoir public, comme les taxes et contributions pour des ouvrages publics, dues en raison de leur répartition sur le territoire d'une autre entité fédérée, même si elles sont exemptées d'impôts.

2 - Les compétences communes à toutes les entités

La CF/88 établit un champ de compétences communes entre l'ensemble des entités composant la Fédération (art.23), dont deux entités (ou plus) peuvent légiférer ou agir sur leurs territoires sans qu'il y ait de suprématie de l'une sur l'autre, c'est-à-dire :

I - veiller à l'observation de la Constitution, des lois et des institutions démocratiques et protéger le patrimoine public; II - assurer la santé et l'assistance publiques, la protection et la garantie des droits des personnes handicapées; III - protéger les documents, les œuvres et autres biens de valeur historique, artistique et culturelle, les monuments, les paysages naturels de valeur particulière et les sites archéologiques; IV - empêcher l'exportation clandestine, la destruction et la dénaturation des œuvres d'art et des autres biens de valeur historique, artistique ou culturelle; V - assurer l'accès à la culture, à l'éducation et à la science; VI - protéger l'environnement et combattre la pollution sous toutes ses formes; VII - préserver les forêts, la faune et la flore; VIII - encourager la production agropastorale et organiser l'approvisionnement alimentaire; IX - promouvoir des programmes de construction de logements et d'amélioration des conditions d'habitation et de l'infrastructure sanitaire; X - combattre les causes de la pauvreté et les facteurs d'exclusion en favorisant l'intégration sociale des secteurs défavorisés; XI - enregistrer, suivre et surveiller les concessions de droits de recherche et d'exploitation des ressources hydriques et minérales sur leurs territoires respectifs; XII - établir et implanter une politique d'éducation pour la sécurité routière. Paragraphe unique. Les lois complémentaires fixeront les normes de la coopération entre l'Union, les États, le District fédéral et les communes dans un souci d'équilibre du développement et de bien-être sur tout le territoire national (RC n°53/2006) ;

Comme exemple de la responsabilité réciproque en relation avec les compétences communes, le STF a jugé inconstitutionnelle une loi de l'État du *Rio Grande do Sul* qui attribuait aux municipalités la responsabilité de la protection et de la conservation des sites archéologiques, qui est une compétence commune à tous[172].

3 - Les compétences concurrentes dans la Fédération

[172] STF, Action directe de constitutionnalité nº2.544.

La CF/88 établit également un champ de compétences concurrentes entre l'ensemble des entités (art.24), quand il est possible qu'intervienne plus d'une entité fédérative, avec primauté de l'Union pour la mise en place de normes générales. En conséquence, les entités peuvent élaborer des normes supplémentaires pour combler l'absence ou l'omission de ces normes et de ces principes généraux :

I - le Droit fiscal, financier, pénitentiaire, économique et de l'urbanisme; II - le budget; III - les chambres de commerce; IV - les frais de justice; V - la production et la consommation; VI - les forêts, la chasse, la pêche, la faune, la conservation de la nature, la défense du sol et des ressources naturelles, la protection de l'environnement et le contrôle de la pollution; VII - la protection du patrimoine historique, culturel, artistique, touristique et des paysages; VIII - la responsabilité pour les préjudices portés à l'environnement, aux consommateurs, aux biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique ou liée aux paysages; IX - l'éducation, la culture, l'enseignement et les sports; X - la création, le fonctionnement et la procédure du tribunal des petites causes; XI - les procédures judiciaires; XII - la prévoyance sociale, la protection et la défense de la santé; XIII - l'assistance juridique et l'avocat public ; XIV - la protection et l'insertion sociale des personnes handicapées; XV - la protection de l'enfance et de la jeunesse; XVI - l'organisation, les garanties, les droits et devoirs des polices civiles. Paragraphe premier. Dans le domaine de la législation concurrente, la compétence de l'Union se limite à édicter les normes générales. § 2º. La compétence de l'Union pour légiférer sur les normes générales n'exclut pas la compétence supplétive des États. § 3º. En l'absence d'une loi fédérale sur les normes générales, les États exercent la compétence législative pleine dans le respect de leurs particularités. § 4º. Lorsque survient une loi fédérale sur les normes générales celle-ci suspend l'effet de la loi infra-fédérale en ce qui lui est contraire;

4 - Les compétences des États fédérés

La Constitution (art.25) attribue aux États fédérés le pouvoir d'auto-organisation par des constitutions et par des lois propres et (§1º) des compétences résiduelles :

« Paragraphe premier. Toutes les compétences qui ne leur sont pas interdites par la présente Constitution sont réservées aux États. § 2º. Il appartient aux États d'exploiter directement ou sous le régime de concession les services locaux de gaz canalisé, selon les formes de la loi; la réglementation par voie de mesure provisoire est interdite (RCn°25/1995). § 3º. Les États peuvent, par des lois complémentaires, instituer des régions métropolitaines, des agglomérations urbaines et des microrégions, constituées par regroupement de communes limitrophes, pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des fonctions publiques d'intérêt commun ».

L'article 26 de la CF/88 établit comme biens des États :

I - les eaux de surface ou souterraines, courantes, de source ou mortes, sauf, dans ce cas, selon les formes de la loi, celles produites par des ouvrages de l'Union; II - les zones des îles océaniques et côtières qui sont de leur domaine, à l'exclusion de celles qui sont du domaine de l'Union, des communes ou de tiers; III - les îles fluviales et lacustres qui n'appartiennent pas à l'Union; IV - les terres publiques inoccupées non comprises parmi celles de l'Union.

Les États et le DF ont compétence pour instituer les impôts (art.155) : sur la transmission *causa mortis* et la donation ; sur la circulation de marchandises ; et sur la propriété de véhicules. En commun avec les autres entités, ils ont la compétence fiscale sur les taxes et contributions pour les travaux publics et des compétences législatives, exécutives et juridictionnelles sur : leurs impôts (art. 155), les taxes et contributions pour ouvrage public (art.145), l'administration de leurs propres impôts et pour résoudre des litiges découlant de l'application de leurs recettes et celles issues des impôts municipaux.

5 - Les compétences des Municipalités

Pour être l'entité fédérale la plus proche de la population, les municipalités ont en général des compétences de caractère local et l'universalisation des politiques publiques a amplifié ces compétences. La Constitution (art.29) concède aux municipalités le pouvoir d'auto organisation par des lois propres et (art 30) le pouvoir législatif sur des affaires locales :

I - de légiférer sur les matières d'intérêt local; II - de suppléer à la législation fédérale et infra-fédérale en tant que de besoin; III - d'instituer et de percevoir les impôts de leur compétence ainsi que d'en affecter les produits, sans préjudice de l'obligation de rendre des comptes et

d'en publier mensuellement la comptabilité dans les délais fixés par la loi; IV - de créer, organiser et supprimer les districts, conformément à la législation de l'État respectif; V - d'organiser et d'assurer, directement ou sous régime de concession ou de permission, les services publics d'intérêt local, y compris celui de transport en commun, qui a un caractère essentiel; VI - de mettre en œuvre, avec la coopération technique et financière de l'Union et de l'État, les programmes d'éducation infantile et d'enseignement moyen (RC n° 53/2006) ; VII - d'assurer, avec la coopération technique et financière de l'Union et de l'État, les services de soins à la population; VIII - de promouvoir, en tant que besoin, l'aménagement adéquat du territoire, au moyen de la planification et du contrôle de l'usage, du découpage en parcelles et de l'occupation du sol urbain; IX - de promouvoir la protection du patrimoine historique et culturel local, conformément à la législation et sous contrôle fédéral et infra-fédéral.

Les municipalités et le District fédéral (art.147) ont pour compétences l'institution d'impôts (art.156) sur la propriété urbaine, la transmission *inter vivos* de biens immobiliers et de droits réels, la cession et l'acquisition de droits et sur les services. En commun avec les autres entités, elles ont également la compétence fiscale sur les taxes et contributions pour les travaux publics et des compétences législatives et exécutives sur leurs propres impôts (art.156), les taxes et contributions pour ouvrage public et pour fiscaliser et prélever l'impôt territorial rural, qui est un impôt de la compétence de l'Union (art.153, §4º, III).

La CF/88 a attribué la compétence de lever les impôts à toutes les entités fédérées afin que leurs autonomies respectives soient complètes, en particulier l'indépendance économique et financière qui est indispensable. Cette capacité ou compétence fiscale est la possibilité attribuée par la Constitution à chaque entité de créer des impôts, définir les assiettes, les sujets actifs et passifs des prélèvements et les taux d'imposition, de façon que ce soit à être privatif pour chaque entité et que son exercice soit facultatif, sans possibilité de délégation (sauf l'art.154), de rétractation ou de prescription.

Ainsi, la Constitution réalise un partage de compétences fiscales, sources de ressources publiques, stables, changeables seulement par révision constitutionnelle (majorité des 3/5 des membres du Congrès). En comparaison avec les collectivités françaises, la qualité des ressources mises à disposition et le niveau juridique de protection consistent en une plus grande garantie de l'autonomie financière des entités fédérées, ce qui s'avère normal et est une conséquence logique du choix de la forme fédérale.

La centralisation réglementaire des normes complémentaires à la Constitution est légitimée par la nécessité d'harmonisation du système, la résolution des conflits de compétence et pour réguler les limitations du pouvoir fiscal de manière que l'art.146, III, a, b, et c réserve à la loi complémentaire l'établissement des normes sur l'exercice des compétences fiscales, sans réserver de place au pouvoir législatif des entités fédérées.

Quant aux dépenses publiques, à l'inverse des recettes, il n'existe pas une discrimination claire, même si la tendance des réformes constitutionnelles reflète la division de la responsabilité financière concernant les politiques publiques d'éducation (n°14/96), de santé (n°29/00) et de combat et d'éradication de la pauvreté (n°31/00). Nonobstant, les entités ont

vocation à assurer certaines charges, l'Union assume la sécurité nationale et l'infrastructure économique, les États assurent l'administration de la justice, la police de sécurité, la santé publique et l'éducation primaire et les municipalités sont chargées de la prestation des services locaux. Les domaines de l'éducation, de la culture, du divertissement, de la santé et de l'assistance sociale sont communs à toutes les entités.

Par exemple, une municipalité peut créer sa propre université ou hôpital, un État peut créer sa propre école maternelle, université, hôpital ou centre d'hébergement social, possibilité qui démontre une plus grande autonomie des entités fédérées par rapport aux collectivités françaises. Par ailleurs, cette possibilité ouverte, sans définition de responsabilité, résulte d'une absence de prestation, satisfaisant des services liés à la politique nationale, qui fait augmenter la participation des autres entités aux dépenses, en formant un processus de décentralisation spontanée des charges et dépenses publiques.

À l'image des techniques de répartition de compétences, la doctrine indique aussi trois systèmes d'exécution des services publics : celui d'exécution dit immédiat, caractérisé par l'existence d'une administration propre à chaque entité, avec des fonctionnaires propres (États-Unis, Argentine, Venezuela, Mexique et Brésil) ; celui d'exécution indirecte, dans lequel l'exécution des services fédéraux est assurée par les fonctionnaires des États et leur fiscalisation est réalisée par un nombre réduit de fonctionnaires de l'Union (Allemagne, Inde et ex-URSS) ; et celui d'exécution mixte, parce que certains services fédéraux sont exécutés par des fonctionnaires des États et/ou de l'Union et certains services des États sont pris en charge par des fonctionnaires fédéraux (Suisse et Autriche).

Le système d'exécution des services adopté par la CF/88 est celui de l'exécution immédiate (art.37 et 39) qui permettre à chaque entité de disposer de son propre corps de fonctionnaires. Cependant, au moment de l'exécution des services, il peut y avoir un comportement prédateur et d'exploitation, comme lorsqu'un gouvernement voisin tire parti des services fournis par un autre, en évitant de réaliser des dépenses. À titre d'exemple, une ville qui préfère fournir un service d'ambulance pour le transport de sa population à l'hôpital dans une ville voisine, au lieu de développer ce service dans sa ville.

Malgré le système d'exécution des services publics et le partage constitutionnel des compétences, la CF/88 garantit (art.23, §unique) au Congrès la compétence pour, par loi complémentaire, fixer les normes de coopération entre les entités et, dans cette perspective, la Réforme constitutionnelle n°33/2001 a introduit les §4º et 5º à l'art.155, en déterminant que les règles nécessaires à l'application du système d'incidence de l'ICMS sur les combustibles et

leurs dérivés seront établies par délibération (*convênios*) des États et du DF, qui pourront réguler les aspects fiscaux sur ces produits jusqu'à l'adoption d'une loi complémentaire.

Après toutes ces observations concernant les systèmes de partage de compétences, la prochaine section aborde l'actuelle situation financière des deux pays et de leurs divisions territoriales, pour comprendre la réelle nécessité de la solidarité territoriale.

3 ° Section: L'actuelle situation financière: importantes inégalités territoriales

Selon un rapport de la Banque Mondiale, qui insiste sur les économies d'échelle que procure le monde urbain, la production se concentre dans les grandes villes, les provinces dynamiques et les pays riches de telle façon que la moitié de la production mondiale provient de 1,5% des terres de la planète[173]. Les 500 plus grandes entreprises représentent 70% du commerce industriel et les trois personnes physiques les plus riches ont une fortune supérieure à la somme du PIB des 48 États les plus pauvres[174].

En 2000, les 225 plus grandes fortunes ont représenté 1 000€Mds, équivalant au revenu annuel de 45% des plus pauvres (2,5Mds de personnes). En 1960, 20% de la population des pays riches avaient un revenu trente fois supérieur aux 20% les plus pauvres et, en 1995, elle est passée à 80 fois. En 1998, les spécialistes confirmaient l'existence de 60 000 multinationales, avec 500 000 filiales, négociant plus de US$ 9,5Mds de marchandises et de services, soit 20% de la production mondiale et 70% du commerce. Des 100 plus grandes économies du monde, 47 sont pas attibuées à des États, mais à des entreprises multinationales; 70% du commerce mondial est contrôlé par 500 entreprises, 1% d'entre elles détient 50% de l'investissement direct étranger.

Selon un rapport du développement humain du PNUD[175] de 1999, 20% de la population des pays riches possèdent 86% du produit mondial, par contre, les 20% les plus pauvres ont seulement 1%. Mondealement, 30M de personnes décèdent de la faim à chaque année.

Par ailleurs, les impacts de la mondialisation économique aggravent l'écart socio-économique, puisque les régions les plus développées sont capables d'extraire les meilleurs avantages d'une économie mondialisée, où il existe une forte tendance à limiter l'imposition du commerce extérieur (source importante de revenus) parce que les événements

[173] CHOMENTOWSKI Victor, 50 ans après le début de la péréquation : où en est-on et comment préparer l'avenir ?, *Pouvoirs locaux*, n°88 I/2011, Économie, Paris, p.33.
[174] MELLO Celso Duvivier de Albuquerque, Curso de Direito Internacional Público, Rio de Janeiro, Renovar, 14º éd., 2002, p.49.
[175] Programme des Nations-Unies pour le développement.

déclencheurs ont plus facilement migré vers d'autres pays. Enfin, l'incapacité à taxer de façon satisfaisante les opérations commerciales effectuées sur Internet entraine une réduction des barrières commerciales qui expose certaines entreprises nationales à la concurrence étrangère, ce qui augmente le risque d'isolement économique, stimule la centralisation de l'impôt, accroît le déséquilibre vertical et favorise la limitation des autonomies des États nationaux[176].

La moitié de la richesse mondiale est dans les mains de seulement 1% de la population, selon une étude de l'organisation non gouvernementale Oxfam, de manière que les 85 fortunes mondiales ont la même richesse que 3 500 Mds de personnes et que, en Europe, les dix personnes les plus riches ont des fortunes équivalentes à toutes les enveloppes d'aides aux pays en crise financière de la région, soit 200 000Mds€[177].

L'IBGE, au travers de la *Sintese dos Indicadores Sociais*, divulguée le 28 novembre 2012, informe que le Brésil a obtenu en 2011, sa plus petite inégalité de revenu depuis 1981 (0,583), avec un indice de 0,508, grâce à des programmes nationaux comme le *Bolsa Familia* et le *Beneficio de prestação Continuada*, avec la réduction du revenu des plus riches de 20% entre 2001 et 2011 (de 63,7% à 57,7%), toutefois, les 40% les plus pauvres ont gagné 11% de la richesse nationale. L'indice brésilien est encore loin de ceux des pays de la zone euro (0,305 en 2010), comme l'Allemagne (0,390) et la France (0,308)[178]. Selon un rapport de l'UN, le nombre de personnes qui souffrent de la faim ou de dénutrition est passé au Brésil de 14,9% entre 1990/92 à 6,9% entre 2010/12 (encore 13M de personnes)[179].

Donc, l'inégalité géographique de ressources est une situation générale et, en ce qui concerne les divisions territoriales, V.Chomentoweki sougline que leurs ressources sont largement déterminées par les activités économiques qui ne peuvent pas s'installer n'importe où et sont assez concentrées près des voies de communication ou de production des matières premières, inéquitablement réparties sur le territoire[180].

En France, les auteurs indiquaient comme principaux mécanismes juridiques responsables des inégalités, la taxe professionnelle et, actuellement, les impôts de remplacement encore plus localisés (impôts de réseaux, IFER, les éoliennes en mer).

---

[176] PAMPLONA Karla Marques, Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais constitucionais e desenvolvimento regional, JusNavigandi, novembre 2009, disponible sur: http://jus.com.br, consulté le 19/05/2012, à 16:30.

[177] Données sur :www.estadao.com.br, link blogs, CHADE, Jamil, consulté le 20 janvier 2014.

[178] Données sur : www.estadao.com.br, linkNoticias, Brasil, consulté le 28 novembre 2012.

[179] Données sur: www.ig.com.br, link Agência Brasil, consulté le 09 octobre 2012.

[180] CHOMENTOWSKI Victor, 50 ans après le début de la péréquation : où en est-on et comment préparer l'avenir ?, *op. cit.* p.30.

D'ailleurs, au Brésil, les impôts contribuent également aux écarts économiques et, pour parler de ressources et de dépenses publiques il est nécessaire d'entrer dans le domaine des finances publiques, dont l'évolution contemporaine, selon, J.P.Duprat, est affectée par deux phénomènes complémentaires : leur globalisation, afin de prendre en compte une forme de consolidation, et une programmation pluriannuelle, en assurant une meilleure maîtrise ; et leur constitutionnalisation, qui montre l'importance de la dimension politique des réformes[181]. On notera la présence de ces deux phénomènes au long des prochaines parties de ce travail.

A ° La situation financière globale des deux pays

Établir une vision générale des finances nationales est un outil important pour comprendre l'incidence globale des mouvements de décentralisation des compétences sur le prélèvement des ressources et la réalisation des dépenses, qui viendront caractériser la naissance ou la suppression de la solidarité territoriale.

Le FMI fait état d'un ralentissement de la croissance économique mondiale depuis le deuxième trimestre 2011 (4%) à cause de la catastrophe naturelle au Japon, de la hausse des prix pétroliers et de l'incertitude des finances de la zone euro.

a) La situation des finances en France

Actuellement, la situation financière de la France est affectée par le crise économique, avec une faible croissance (moins de 1% prévu pour 2014), donc une politique de rigueur budgétaire se met en place avec une diminution des dotations et un contrôle sur les dépenses des administrations publiques (économie de 21Mds€) un assèchement du crédit, le vieillissement de la population, des difficultés pour l'élaboration de projets à long terme, une faible consommation des ménages, un ralentissement des investissements, un taux d'inflation de 1,7%, un fort taux de demandeurs d'emploi (plus de 10%) et une dette publique qui, en septembre 2014, est de 2 023Mds€, soit 93.6% du PIB. Pour 2014, la prévision était de 284,3Mds€ de recettes fiscales (386,4Mds€ en recettes fiscales brutes, moins 102Mds€ de remboursements et dégrèvements), plus 13,8Mds€ de recettes non fiscales, un prélèvement en faveur des collectivités de 54,1Mds€ et en faveur de l'UE de 20,2Mds€ et une dépense avec des missions de 407,3Mds€, soit un déficit de 81,5Mds€[182]. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 présente un déficit de 12,8Mds€.

[181] DUPRAT Jean-Pierre, Globalisation des finances publiques et Constitution, *op.cit.*, p.143-160.

[182] Ministère de l'Économie et des finances, Le budget de l'État voté pour 2014 en quelques chiffres (la loi de finances initiale), Direction du budget, janvier 2014, disponible sur : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/, consulté le 01/04/2014. Pour 2015, le projet de loi de finances prévoit un déficit budgétaire de 75,6Mds€.

La note de conjoncture de la Banque postale indique que la LF pour 2014 prévoit un rétablissement des comptes publics à hauteur de 80% par la maîtrise de la dépense, soit une recherche d'économies de 15Mds€ (6Mds€ pour les administrations de la Sécurité sociale et 9Mds€ pour l'État et ses opérateurs, dont près de la moitié porte sur les collectivités locales à travers la baisse des dotations, soit 1,5Mds€ en 2014 et 2015), sur un ensemble de dépenses publiques de 1 200Mds€, soit 56,7% du PIB.

Quant aux finances locales, elles ont évolué dans un contexte d'échéances électorales et de tensions sur les finances publiques (baisse des concours), en effet les recettes de fonctionnement progresseraient de 1,2% (214,3Mds€) mais les dépenses de fonctionnement davantage (2,8%, soit 173,3Mds€), avec plus de 3,2% pour celles de personnel (61,8Mds€) et 3,1% pour celles de l'action sociale. Les dépenses d'investissement reculeraient de 5,6% (52,4Mds€), les achats de biens et de services augmenteraient de 2,2% (41,8Mds€) et les frais financiers devraient atteindre 5,2Mds€, avec un poids de 2,9% sur les dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement connaitront une diminution tant en 2014 qu'en 2015[183].

En parallèle, les dépenses de fonctionnement progresseraient de 2,8% (173,3Mds€), plus de 3,2% pour celles de personnel (61,8Mds€) et 3,1% pour celles d'action sociale. Les dépenses d'investissement reculeraient de 5,6% (52,4Mds€), les achats de biens et de services augmenteraient de 2,2% (41,8Mds€) et les frais financiers devraient atteindre 5,2Mds€, avec un poids de 2,9% sur les dépenses de fonctionnement. L'encours de la dette progresserait de 2,6% pour atteindre 172,7Mds€ et le recours à l'endettement diminuerait un peu (4,4Mds€), représentant 8,3% des investissements, dont 19,9Mds€ pour des emprunts nouveaux et 15,6Mds€ de remboursements et un prélèvement sur la trésorerie à hauteur de 1,3Mds€[184].

Le gouvernement estime le déficit de l'ensemble des administrations publiques à 4,1 points de PIB en 2013 et une dette publique de 95,1% du PIB (8,6% pour celle des administrations publiques locales, soit 9% de la dette publique). Les taux de prélèvements obligatoires s'établiraient à 46% du PIB en 2013 (13% pour les APL)[185]. La Banque confirme la reprise de l'économie mondiale (croissance à long terme de 3,5% l'an), le raffermissement graduel de la croissance de la zone euro (dont les freins sont le besoin de désendettement public et privé de nombreux pays et des taux d'intérêt trop élevés dans les pays du Sud).(p.105)

[183] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales : tendances 2014, avril 2014, p.3-13.
[184] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales : tendances 2014, avril 2014, p.3-13.
[185] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales : tendances 2013 et perspectives, octobre 2013, p.4-5.

L'OFL souligne pour l'année 2013 et en relation aux APUL, le besoin de financement est fortement accroît (9,2Mds€), les dépenses progrident (3,4%) plus que les ressources (1,1%), les investissementes reculent à 5,1% (53,3Mds€, soit 59% de l'ensemble des investissements des administrations publiques), leurs dépenses totales sont arrivés à 252Mds€ (soit 11,9% du PIB ou 20,9% des dépenses totales de l'État) et 182,3Mds€ de dette publique notifiée. Ainsi, les collectivités locales ont augmenté leurs dépenses de fonctionnement (2,9%), avec une croissance des frais de personnel (3,1%). En revanche, leurs recettes de fonctionnement ont évolué (1,5%), dont celles des impôts locaux (4,6%), les dotations de l'État sont gélées et l'épargne brute a baissé à 29,3Mds€. Pous tous les niveaux, l'endettement a progressé à 137Mds et le taux d'endettement est arrivée à 71%[186].

En 2014, selon l'OFL, les transferts financiers de l'État (101,2 Mds€, LF pour 2014) vers les collectivités territoriales (art.108 de la LFR pour 2007), se décomposent ainsi : les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (58,7Mds€, soit 58%) ; les dégrèvements d'impôts locaux (9,7Mds€, 9,6%) et les subventions spécifiques versées par les ministères (2,8Mds€, soit 2,8%) ; et la fiscalité transférée (29,9Mds€, soit 29,6%)[187].

Le président de la République a annoncé (2014) un plan d'économies (50Mds€) sur la période 2015-2017, destiné à ramener le déficit public à 3% du PIB et à financer le pacte de responsabilité, de sorte que les collectivités locales participeront avec 11Mds€, sur la même période, au travers de la réduction des concours financiers versés par l'État, dès le budget de 2015, avec des économies atteignant 3,7Mds€ pour cette année.

À la recherche de la modernisation du cadre budgétaire défini par l'ordonnance de 1959, la loi organique du 1er août 2001 (68 articles) a été adoptée afin : d'améliorer la gestion publique au travers de l'instauration de programmes ministériels, de la fongibilité des crédits et de la responsabilisation des gestionnaires ; de renforcer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement au travers de la lisibilité et de la sincérité de l'autorisation budgétaire et de son respect en cours d'exécution, du renforcement de l'information et de la revalorisation des lois et des règlements.

En conséquence, la loi de programmation des finances publiques (réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008) et la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (n°2012-1403) sont adoptées, cette dernière détermine (art.1) le respect de l'équilibre des comptes (art.34) et la LPFP fixe l'objectif à moyen terme (art.3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UE, signé le 2

[186] OFL, Les finances des collectivités locales en 2014, p.3-12.
[187] OFL, Rapport 2014, *op.cit.*, p.173.

mars 2012), dont l'art.2 comporte des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement et l'art.4 comporte des règles relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement. La loi organique prévoit encore l'inclusion de toutes les administrations publiques dans les efforts structurels (art.5, 9°) et l'organisation (art.11) du Haut Conseil des finances publiques, dont les membres sont nommés pour cinq ans, pour donner des avis sur l'estimation du PIB, les prévisions macroéconomiques, le projet de lois de programmation, et demander des instructions (art.18).

Les décrets nº2012-1246 (relatifs à la gestion budgétaire et la comptabilité publique) et nº2012-1247 (dispositions issues de la révision constitutionnelle de 2008) ont réaffirmé les grands principes du décret du 29 décembre 1962, la soumission de toutes les administrations publiques à ces règles, la consécration des services facturiers (chargés de recevoir et d'enregistrer les factures et titres, afin de fusionner la phase de calcul à la charge de l'ordonnateur et le contrôle de l'exactitude relevant du comptable) et la matérialisation des procédures, la simplification des procédures et contrôles comptables, la confirmation du principe d'unité financière et comptable et l'exigence renforcée de fiabilité des comptes publics locaux[188].

Une des originalités essentielles de la comptabilité publique française est de faire intervenir dans les opérations financières deux catégories d'agents indépendants et de séparer les ordonnateurs : les administrateurs, qui ont la qualité pour ordonner les dépenses, et les comptables, caractérisés par leur responsabilité personnelle et pécuniaire, qui doivent contrôler la régularité financière des ordres de dépenses et qui sont seuls habilités à détenir et à manier les deniers publics[189](principe de séparation, décret du 7 novembre 2012, art.9).

Le rapport des dépenses publiques/PIB est passé de 10% (1870) à 57% (2010) et l'évolution contemporaine a été caractérisée par une hausse de l'endettement public[190].

E.Portal indique que, dans l'ensemble des pays de l'UE, l'endettement local est en général plus limité qu'au niveau national et la dette infranationale est à 10% du PIB (2010), sauf en Belgique (11,5%), en Espagne (14,6%) et en Allemagne (30,6%), l'encadrement financier des collectivités locales au travers d'emprunts autorisés uniquement pour des investissements,

[188] LEVOYER Loïc, Les collectivités territoriales face à la nouvelle comptabilité publique, *La Semaine juridique*, n°9, du 3 mars 2014, p.27-30.
[189] ALBERT Jean-Luc, Finances publiques, 7° éd. Dalloz, Paris, 2011, p.98-99.
[190] BOUVIER Michel, Finances publiques, 10°éd., LGDJ, Paris, 2010, p.69-72.

l'autorisation préalable au crédit et plafonnements en volume exprimés en général au travers de ratios maximum calculés le plus souvent par rapport aux recettes locales[191].

Selon le rapport de l'Assemblée Nationale, depuis 2011, la nécessité de contribution des collectivités à la réduction des déficits publics au travers de la maîtrise de leurs dépenses et du gel des concours de l'État (sauf le FCTVA, compensation de la réforme de la TP et PSR), stabilisés sur la période 2011/2017[192]. Pour la deuxième année consécutive, le budget de l'État a été construit selon une hypothèse de double encadrement de l'évolution des dépenses : par la norme « zéro volume », dont l'évolution est égale au maximum à l'inflation, qui s'applique à l'ensemble des dépenses nettes du budget général (291,7Mds€) et des prélèvements sur recettes (70,8Mds€) ; et par la norme « zéro valeur » d'évolution applicable au périmètre total, déduction faite de la charge de la dette et des pensions (soit un total de 276,1Mds€). Les dépenses totales du budget général s'élèvent à 366,0Mds€, dont 80,6Mds€ (soit 28%) pour les charges de personnel, hors pensions. Le projet de LF pour 2012 prévoit une réduction du déficit public d'ici à 2015 de la forme suivante : 4,5% du PIB en 2012; puis 3% en 2013; 2% en 2014 et, finalement, 1% en 2015[193].

Selon la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, au 31 décembre 2011, l'État reste le premier employeur de France, avec 2 399 000 agents, dont 1 830 663 d'agents territoriaux, une augmentation de 38% entre 2000 et 2011, 76% dans les communes, départements et régions et 24% dans les établissements publics administratifs locaux. En particulier, 55% travaillent dans les communes. En 2011, la proportion d'agents titulaires était de 77% et celle des non titulaires de 20%, auxquels s'ajoutent plus de 50 000 assistants maternels et 9 000 apprentis. La filière technique regroupait 45% des agents des collectivités territoriales, la filière administrative 22% et celle sociale 9%, en même temps que les filières culturelle, médico-sociale et animation représentent chacune environ 4%. Le salaire net moyen était de 1 823€[194]

Quant aux collectivités territoriales, la note de conjoncture de la Banque postale souligne l'hétérogénéité des situations individuelles, ce qui place certaines en situation défavorable face aux réformes à venir, notamment les baisses de dotations de l'État (10Mds€ en moins

[191] PORTAL Éric, Quelle autonomie de gestion de la dette locale à long terme ? Éléments d'analyse comparée en Europe, *RFFP*, n°121, février 2013, p.25.
[192] Assemblée nationale, Rapport n°251, projet de lois de finances pour 2013 (n°235), rapporteur M.le Député Christian Eckert, annexe n°40, Relations avec les collectivités territoriales, avances aux collectivités territoriales, rapporteur spécial M.le Député Pascal Terrasse, disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/b0251-tiii-a40.asp.
[193] La Direction des études de Dexia, *op.cit.*, p.4.
[194] La Gazette, Travailler dans la fonction publique territoriale, fascicule nº2/2224, du 2 juin 2014, Groupe Moniteur, Paris. p.4.

entre 2015/17), alors que les recettes fiscales sont stagnantes. Globalement, les collectivités locales enregistrent une hausse de leur endettement.

En 2013, les collectivités locales ont maintenu un haut niveau d'investissement (53,9Mds€, +1,7%, dont +2,9% pour les communes, +4,2% pour les groupements, -2,5% pour les départements et presque 0% pour les régions) malgré les contraintes budgétaires, avec un recours à la dette plus faible, dont l'encours s'établissait à 167,2Mds€. L'épargne brute qui est l'excèdent des recettes courantes (211,7Mds€, soit +2%) sur les dépenses réelles de fonctionnement (+2,7%), a diminué de 1,2% (soit 38,2Mds€), grâce à l'évolution très modérée des recettes courantes, la progression de la pression fiscale (+2,7%), la baisse des DMTO (-9,4%) et un gel des dotations. Les dépenses de gestion progressent (+2,8%, soit 168,4Mds€), de personnel (+2,7%), le financement de l'APA (+1,5%), du RSA (+8%). Les frais financiers baissent (+1,1%, soit 5,1Mds€). La progression des dépenses et le faible dynamisme des ressources entraînent l'apparition d'un effet de ciseaux entre charges et recettes et une baisse de l'épargne brute. Les emprunts nouveaux (19,2Mds€, -10,4%) diminuent et les remboursements (15,4Mds€) augmentent (+3,2%)[195].

Sur les trente dernières années, les dépenses totales (hors remboursement de la dette) des APUL ont progressé plus vite que le PIB, de 8,7% en 1983 à 12,11% en 2013, leur poids dans les dépenses publiques a progressé de 16% à 20%, le nombre d'agents est passé de 1M à 1,8M, la fonction publique territoriale emploie 6% de la PEA et les collectivités locales sont responsables pour 74% des investissements publics, même en étant soumises à des règles budgétaires strictes sur l'emprunt qui les aident à maîtriser l'évolution de leur encours de dette (8,8% du PIB en 2013, contre 7,7% en 1983). Au cours de cette période, la dette des APUL dans l'ensemble a régressé de 19% à 9% et celle de l'État est passée de 17% à 74%. Les transferts financiers nationaux vers les collectivités est de 71Mds€, en 2014 (baisse de 1,5Mds€ des dotations), et l'effort demandé à ces dernières est de 10Mds€ entre 2015/17 pour aider l'État à atteindre 50Mds€ d'économies annoncées. La fiscalité et les concours financiers nationaux constituent les deux principales ressources des collectivités (182,5Mds€, soit 81% des recettes totales hors emprunts). La deuxième ressource représentant 31% des recettes totales hors emprunts (2004), contre 25% (2014, soit 57,2Mds€), les ressources fiscales elles représentaient 50% (2004) des recettes totales hors emprunts pour atteindre 56% (2014, soit 125,3Mds€), avec une diminution de 8% du levier fiscal (les régions disposaient du pouvoir de voter le taux sur plus d'un tiers de leurs recettes de fonctionnement (2004), contre 10%

[195] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales : tendances 2013 et perspectives, octobre 2013,p.6-8.

(2014) ; les départements sur 35% en 2004 à 20% en 2014 ; le secteur communal de 50% à 45% et une augmentation des autres recettes fiscales de 14%. La moitié des contributions directes perçues par les collectivités est payée par les ménages en 2014, contre 42% en 2004, quand les dégrèvements représentaient près de 10Mds€ pour atteindre 9,7Mds€ en 2014[196].

1 – Le renforcement des contraintes européennes

M. Bouvier explique qu'on assiste à l'essor d'une production de normes financières par les organismes internationaux indépendants, extérieurs aux États et aux Parlements nationaux, pour arriver à l'adoption de standards avec une même logique de gestion et qui c'est au tour des normes comptables publiques de faire l'objet de discussions et de propositions dans le cadre d'une organisation internationale indépendante, l'IPSAS *Board*, créée par l'*International Fédération of Accountants*, dont les normes sont inspirées de celles applicables au secteur privé, dont la directive du 8 novembre 2011 du Conseil de l'UE est un exemple[197].

En 1992, le Traité de Maastricht (politique monétaire) fixe des normes budgétaires et comptables strictes pour éviter les déficits publics excessifs (art.126§1, TFUE), en instituant une discipline budgétaire (Traité de Lisbonne), qui prévoit que les États membres doivent éviter les déficits publics excessifs de façon que le rapport entre ceux-ci (prévu ou effectif) et le PIB ne doit pas dépasser une valeur de référence (3%, art.1 du Protocole n°12, annexé aux Traités) et le rapport entre la dette publique brute et le PIB brut ne doit dépasser 60%. Il est possible de dépasser la valeur de référence si le ratio déficit/PIB diminue de manière substantielle et constante et les normes prévoient des dispositifs préventifs et répressifs de sanction du pacte de croissance et de stabilité (règlement CE modifié n°1466/97 du Conseil).

Depuis le Traité de Maastricht le concept de besoin de financement des administrations publiques est utilisé, tel que le définit le système européen de comptabilité nationale précisé par Eurostat, pour fixer la notion de déficit public qui recouvre l'ensemble des administrations publiques (SEC95, introduit par le règlement CE n°2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 : États, divisions territoriales, organismes divers du gouvernement central et de la Sécurité sociale), sans prendre en compte les opérations financières, mais intègre à l'inverse des opérations non budgétaires et non financières.

Cette conception européenne de déficit diffère de la conception française parce qu'elle ne prend pas en compte les dettes contractées entre administrations publiques (dettes

[196] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales : tendances 2014, avril 2014, p.6-9.
[197] BOUVIER Michel, Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, éditorial, p.V-X. La Banque postale, Note de conjoncture, *op.cit.*, p.6-8.

consolidées), ni les décalages comptables, les crédits commerciaux, ou les opérations de crédit-bail et elle est exprimée en valeur nominale, alors que la dette du tableau des opérations financières est calculée à partir de la valeur du marché des titres émis. Au sens du Traité, la dette des administrations s'établirait à environ 1 949,5Md€, soit 92,2% du PIB en 2013[198].

En septembre 2004, la Commission a amorcé une réforme du Pacte de stabilité et de croissance (Amsterdam 1997) pour assouplir les règles budgétaires, comme la non déclaration de déficits excessifs pour les États à faible croissance, la prise en compte des éléments spécifiques d'un pays dans la correction des déficits et des réformes récentes, y compris le Traité sur la stabilité, les coalitions et la gouvernance (TSCG, 2 mars 2012), ainsi que les règlements du 16 novembre 2011, n°1175/2011, vont dans le même sens. La crise de 2008 a conduit à une plus grande exigence européenne, l'emprunt est sérieusement limité parce que la charge des intérêts absorbe une part trop importante des recettes budgétaires de l'État (22% en 2011, soit 45,3Mds) et cette absorption empêche que ces montants soient destinés au financement d'autres dépenses essentielles. Les emprunts des États absorbent plus de 40% des disponibilités obligatoires mondiales, selon F.Chouvel[199].

Pour S.Assouere, la crise budgétaire dans la zone euro aboutit à restaurer, pérenniser ou renforcer l'emprise étatique sur les collectivités avec l'adoption de la CEAL (octobre 1985, art.2 et 4), les États ont commencé à constitutionnaliser les règles de discipline budgétaire pour surmonter la marge d'autonomie financière locale, pour les soumettre à des objectifs d'économie, d'efficience et d'efficacité (au travers de la simplification de la carte territoriale, suppression des collectivités, l'intercommunalité ou la mutualisation des services).

L'art.9 de la Charte dispose que les collectivités territoriales doivent profiter d'une péréquation financière destinée à corriger la répartition inégale des sources de financement et des charges (sans) réduire la liberté d'option dans leur propre domaine de responsabilité[200].

Une enquête menée par Jean-Louis Dumont[201] a constaté des cas de substitution de crédits de l'État par des crédits communautaires, limités par la Commission qui veille à ce qu'il n'y ait pas de divergences trop grandes entre les délais de versement des FSE et les contreparties nationales. En février 2004[202], le rapport sur la cohésion économique et sociale a constaté une réduction des disparités au sein de l'UE, mais l'intégration de dix nouveaux États a accru la

[198] Données sur :www.insee.fr, consulté le 25/11/2014.
[199] CHOUVEL François, Finances publiques 2012, 15°éd., M*émentos* LMD, Gualino, Paris, 2012, p.137.
[200] STECKEL ASSOUERE Marie-Christine, La partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des 27 pays membres de l'Union européenne, *op.cit.*, p.63-81.
[201] DUMONT Jean-Louis, Rapport spécial Affaires européennes, (nº 1863, Annexe 02), octobre 2004.
[202] LEMOUZY Laurence, La politique régionale 2007-2013, Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation, nº70, III/2006, septembre, Paris, p.13-18.

population de 20% et le PIB de 4.6%, qui ont généré des inégalités puisque le niveau moyen de prospérité des nouveaux membres ne représentait que 40% de la moyenne communautaire.

Selon l'Eurostat, le PIB/hab. (2002) était compris entre 32% de la moyenne communautaire dans la région de Lublin en Pologne et 315% dans celle de Londres. Le PIB était inférieur de 36% par rapport à la moyenne dans les cinq régions les plus pauvres de l'UE des 25 pays et atteignait 176% dans les cinq plus riches (Londres-Centre, Bruxelles Capitale, Luxembourg, Hambourg et Île-de-France). Après l'élargissement, la proportion de la population européenne bénéficiant d'un PIB/hab. en dessous de 75% de la moyenne de la communauté est passée de 19% à 27%.

Pour la Cour des comptes, en 2011, les dépenses des APL (2 110 Mds€) représentaient 1/3 des dépenses totales des administrations publiques européennes, dont la part relative agrégée (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) s'élevait à 60%, les dépenses locales allemandes représentaient 43% du total, les 57% restant se répartissant à parts à peu près égales entre les trois autres pays. Cette importance vient du fait que les *Länders* exercent des compétences dévolues ailleurs à l'État (fiscale, judiciaire, policière, carcérale ou éducative). Ainsi, leurs dépenses représentent 46% des dépenses des administrations publiques, contre 31% en Italie et 27% au Royaume-Uni. En Italie et en Allemagne, la législation fiscale est partagée entre le législateur national et local, les dispositifs législatifs pour l'une, constitutionnel pour l'autre, confèrent à l'État central et à l'État fédéral un pouvoir fiscal prépondérant. Très abouti au Royaume-Uni, ou en cours de perfectionnement (Allemagne ou Italie), les relations financières entre les administrations publiques visent à appréhender les finances locales au niveau consolidé comme une des trois composantes des finances du secteur public[203].

2 – La « règle d'or » des finances locales et l'imposition des normes financières

Les actes budgétaires et comptables des collectivités territoriales françaises sont soumis à un double contrôle (légalité et budgétaire) du préfet depuis 1982, caractérisé par la transmission, dans les 15 jours suivant leur adoption. Le contrôle de la légalité consiste, en particulier, à vérifier si le vote du document budgétaire s'est effectué avec un quorum suffisant et que le débat d'orientation budgétaire s'est bien tenu dans les deux mois précédents le vote du budget primitif. En cas d'illégalité, le préfet peut choisir le tribunal administratif dans le deux mois pour arriver à réformer ou annuler l'acte.

[203] Cour des comptes, Les finances publiques locales, *op.cit.*, p.53-58.

Le contrôle budgétaire est prévu en cas d'adoption du budget primitif tardif, après le 15 ou le 30 avril de l'année d'élection ou du compte administratif tardif après le 30 avril et absence de déficit excessif (5% des recettes réelles de fonctionnement pour les communes de plus de 20 000 hab. et de 10% pour les petites communes) ; manque de respect de la règle de l'équilibre réel et des dépenses obligatoires. Dans ces quatre cas, le préfet doit, dans un délai de deux mois, saisir la Chambre régionale des comptes qui proposera des mesures de correction.

Selon le principe de la séparation ordonnateur/comptable, au moment où l'exécutif de la collectivité ordonne des mandats et des titres, le comptable public doit exécuter des opérations visant à décaisser ou à encaisser les sommes correspondantes, dont le comptable est responsable pécuniairement pour vérifier la conformité à la réglementation de l'acte d'exécution budgétaire, sa bonne imputation, la disponibilité des crédits sur le chapitre et l'existence d'une trésorerie suffisante, la réalisation du service, etc[204].

Les collectivités locales doivent respecter une « règle d'or » d'équilibre, les recettes de fonctionnement doivent couvrir les dépenses de fonctionnement et le recours à l'emprunt n'est autorisé uniquement que pour l'investissement, à l'exception du remboursement des annuités d'emprunt[205].

Cependant, en 2011, la conjoncture des finances locales reflète la situation financière du pays (crise économique, rigueur budgétaire, assèchement du crédit et forte tension). Par contre, l'investissement local a résisté (+2,9%, soit 51,9Mds€), sans recours à la hausse des taux d'imposition (+0,7% sur les quatre impôts locaux)[206]. Pour la Banque postale, le rôle de premier investisseur public continue en 2012, avec un montant d'investissement de 52,6Mds€, financés par un niveau d'épargne élevé (39Mds€), alors que les charges de fonctionnement décélèrent (+2,9%) en raison de la fin des transferts de compétences, de la maîtrise des dépenses et d'un repli des frais financiers. Toutefois, les recettes courantes évoluent peu (+1,8%) à cause du manque de dynamisme des recettes fiscales et du gel des dotations[207].

Les recettes fiscales progressent à un rythme moins soutenu (120,9Mds€[208], +4,5%), grâce à l'augmentation des DMAO (+15%) et les dotations de l'État sont stables (48,1Mds€). La Direction présente une moindre hausse des dépenses de gestion (160Mds€, +3,1%), marquée

[204] GOUTAL Yvon (dir.), Abécédaire des compétences communales, La Gazette, Cahier détaché nº2-17/2219, du 28 avril 2014, Groupe Moniteur, Paris, p.32.
[205] CONAN Mathieu, L'autonomie financière des collectivités locales, *op.cit.*, p.762.
[206] La Direction des études de Dexia, *op.cit.*, p.1.
[207] La Banque postale, Note de conjuncture, *op. cit.*, p.3.
[208] La Direction des études de Dexia, *op. cit.*, p.6.

par le ralentissement de celles de personnel (+2,0%). Les frais financiers ont augmenté de 8,2% en 2011 (5Mds€) sous l'effet de l'accroissement du stock de dette et du renchérissement récent du crédit lié à la hausse des taux et du coût de la liquidité. Au total, l'épargne brute progresse de 5,3% en 2011 (39,4Mds€). Ce contexte inédit de raréfaction du crédit a limité le recours à l'endettement (estimé à 2,7Mds€, contre 6Mds€ en moyenne depuis 2003). Ainsi, l'encours de la dette s'établissait à 161Mds€ en 2012[209].

Selon P.Mouzet, avec près de 30Mds€ pour les régions, presque 70Mds€ pour les départements, plus de 90Mds€ pour les communes, les budgets des collectivités territoriales et EPCI dépassent au total 210Mds€ annuels, plus de la moitié du budget de l'État qui assume près de 75Mds€ de concours financiers aux collectivités, dont 55 Mds€ prélevés sur ses propres recettes et la fiscalité transférée pour financer les compétences décentralisées représente 25Mds€. Mais, tandis que le contribuable procure à l'État les 9/10 de ses ressources, l'impôt local représente un peu plus de la moitié des budgets locaux, avec des différences très sensibles selon les catégories de collectivités.

Pour l'auteur, en 2011, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales (152,9 Mds€) se composent de : les frais de personnel (53Mds€, soit 35% des budgets), les dépenses d'intervention (61,7Mds€, soit 40%) et les achats et charges externes (19%). L'évolution des dépenses de fonctionnement s'avère plus rapide qu'en 2010 (+2,2%), notamment grâce à la hausse des dépenses d'intervention (+2,9%) dont le volume de 62Mds€ pèse particulièrement dans les charges financières en section de fonctionnement[210].

H.M.Crucis indique que le poids des dépenses locales a presque doublé depuis les années 1960 (-6% à plus de 10% du PIB) et la structure des charges locales est de 2/3 à 1/3 entre le fonctionnement (66%) et l'investissement (34%). Les charges de personnel représentent de 20 à 25% des dépenses globales, les dépenses d'équipement et celles liées au remboursement des emprunts environ 8%, le reste étant consacré pour l'essentiel aux dépenses de transfert et d'administration générale[211].

Par contre, l'OFL indique (2011) que les recettes de fonctionnement s'élèvent à 185,5Mds€ (+3,7%), composées de recettes fiscales (60%) et de concours financiers de l'État (28%) de façon que les premières (110,7Mds€, +1,9%) sont élargies grâce l'augmentation du produit des impôts des ménages (réduction des frais de gestion facturés par l'État et création d'une taxe additionnelle au foncier non bâti), et aux nouveaux impôts économiques. Les

[209] *Idem*, p.5.
[210] MOUZET Pierre, *Finances locales*, 6ªéd., Carrés, Gualino, Paris, 2011, p.17.
[211] CRUCIS Henry Michel, Finances publiques, 2ª éd. Montchrestien, Paris, 2009, p.111.

produits perçus au titre des impôts locaux (69,5Mds€, -3,7Mds€), avec la DCRTP à hauteur de 3,4Mds€ en provenance de l'État, assurent aux collectivités locales la préservation de leurs ressources fiscales. La réforme de la fiscalité locale se traduit par un transfert supplémentaire de fiscalité indirecte de l'État (DMTO, TSCA) vers les collectivités et les autres impôts et taxes représentent désormais 22% des recettes de fonctionnement[212].

L'OFL révèle que les communes et EPCI perçoivent les 3/4 des taxes des ménages, contre les 2/3 en 2010 (34,8Mds€, +30%) et les départements perçoivent 10,9Mds€ (contre 13,1Mds€ en 2010). En 2011, le montant de la CVAE atteint 14,7Mds€ (pour les collectivités, 75% proviennent effectivement des entreprises, les 25% restants venant de l'État sous forme de CVAE dégrevée), la CFE 6,3Mds€ et les IFER hors gaz 1,3Md€. La répartition entre collectivités des nouveaux impôts économiques s'avère différente de la TP, puisqu'ils profitent aux régions et départements, car le secteur communal ne perçoit plus que 48 % des impôts économiques contre 60% de la compensation relais de la TP en 2010[213].

Quant à la dette des collectivités locales, l'Observatoire signale qu'elle augmente depuis trois ans et représente moins de 60% des recettes de fonctionnement des groupements de communes, car ces structures ne portent pas le poids d'investissements anciens, à l'inverse des communes, pour lesquelles le ratio d'endettement atteint 77,7%. Ainsi, le rythme de croissance de ces recettes étant plus rapide, l'amélioration du ratio (dette/recettes) se confirme (68,9% en 2011). Pour les départements, le ratio s'améliore passant de 49,5% à 48,5% en un an et dans les régions, la situation se détériore sensiblement (+15 points en 4 ans)[214].

Selon la Cour des comptes, en 2012, les recettes totales (hors emprunts) des collectivités se sont élevées à 208Mds€ et les dépenses totales à 210Mds€. Les charges de fonctionnement (157,7Mds€) ont augmenté plus rapidement que les produits de fonctionnement (188,2 Mds€) et, en conséquence, l'épargne brute (30,5Mds€) a reculé de 5%. La faible progression des produits de fonctionnement résulte de la stabilisation en valeur des dotations et participations de l'État (60,8Mds€) et de la progression modérée (+2,5%) des recettes fiscales (112,9Mds€), dont la fiscalité directe (72,2Mds€, +4%), principalement en raison de l'effet base, tandis que la fiscalité indirecte (41,1Mds€) est restée atone (-0,1%). La progression de la fiscalité pesant sur les ménages (+4,2%) est principalement imputable à l'évolution des bases et des taux.

[212] OFL, Les finances des collectivités locales em 2012, État des lieux, rapporteur Charles Guené, 3 juillet 2012, disponible sur: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr, consulté le 13/07/2012, p.9-17.
[213] *Idem*, p.29.
[214] *Ibid*, p.15.

L'augmentation des charges de fonctionnement résulte de la croissance des dépenses de personnel (+3,3%, soit 54,8Mds€, 35% du total) et les dépenses sociales des départements (28,2Mds€) ont progressé de 5,6% et représentent presque 20% des charges des collectivités. Celles de gestion courante (22,5Mds€), qui comprennent les contributions obligatoires et les participations, ont stagné (+0,8%), les achats de biens et de services (30Mds€) ont augmenté de 2,8% et celles financières (4,5Mds€) ont augmenté de 5%. Les dépenses d'investissement hors emprunt ont eu une hausse de 1,8% (52,6Mds€ et, au 31 décembre 2012, l'encours de la dette s'élevait à 132,9 Mds€ (+4%). En euros courants, la dette a augmenté de 56% depuis 2002, toutefois la capacité de désendettement de l'ensemble des collectivités, mesurée par le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute, demeure satisfaisante. Dans un contexte de réduction des concours de l'État et d'incertitude sur l'évolution des recettes fiscales, la préservation des marges financières par une action sur les dépenses apparaît nécessaire[215].

La qualité et la fiabilité des comptes et l'amélioration des processus de contrôle interne sont essentielles pour une administration publique efficace, mais l'estimation de la situation financière des collectivités ne peut pas se limiter à l'analyse globale. Le système empreint d'une grande complexité (multiplicité des comptabilités, 160 000, retraçant des opérations de 100 000 organismes et conciliation des logiques budgétaires et comptables), d'une centralisation nationale des budgets et des comptes perfectibles (données insuffisamment homogènes, information lacunaire) et des lacunes importantes dans tout ce qui touche au suivi de l'exécution budgétaire et de la qualité comptable (fiabilité des écritures et connaissance insuffisante du patrimoine et du passif), selon F.Advielle et P.V.Herzele[216].

Donc, on peut conclure que la réalité des finances en France est délicate à cause d'une très faible croissance, de la montée des charges liées à la Sécurité sociale et à la délocalisation des entreprises et des citoyens les plus fortunés pour échapper aux charges fiscales. Alors, l'État, au titre de la décentralisation, se consacre au transfert des charges publiques (compétences) aux collectivités qui, de leur côté, ont vu les dotations de l'État être gelées et, peut-être, diminuées, et ces collectivités se dirigent vers le marché des emprunts pour avoir les ressources nécessaires à la réalisation de ces nouvelles et lourdes obligations. Dans ce contexte, la tendance est à la mutualisation des services et à la coopération.

[215] Cour des comptes, Les finances locales, *op.cit.*, p.30-34.
[216] ADVIELLE Frédéric, HERZELE Pierre Van, Vers une assurance renforcée sur la régularité et la sincérité des comptes des collectivités territoriales, *AJDA*, nº10, du 17 mars 2014, p.557-561.

b) La situation des finances dans la Fédération brésilienne

Le pays vit un moment spécial dans le scénario mondial grâce à son intégration dans la globalisation, à sa croissance significative même en temps de crise, à la diversification de ses exportations (EUA, Chine, Europe, Amérique latine et Afrique), à une matrice énergétique propre et de bonnes perspectives de croissance (réserves de pétrole du *Prè-sal)*, à sa richesse en minerais, au renforcement des études pour la connaissance et l'exploitation de la biodiversité de l'Amazonie et à sa disponibilité en eau, aux investissements (pétrole, gaz, industrie navale, sidérurgie, papier et cellulose et soja), à l'amplification du nombre d'universités fédérales et d'instituts de recherche et sa structure de banques publiques (BNDS, CEF, BB) pour financer la production à un long terme[217].

La prévision de la croissance brésilienne (2014) est de 1,7% (1,5% pour la Banque mondiale et prévision de 2,7% en 2015) et un indice des prix à la consommation (IPCA) de 5,9%. En 2013, le Trésor national a nécessité un financement brut de R$588,6Mds (R$ 26,2Mds de dette externe, R$ 521,5Mds en dette interne et R$ 40,9Mds en dépenses de la Banque centrale), moins les ressources budgétaires R$166,8Mds, il en a résulté une nécessité de financement liquide de R$421,8Mds. La totalité de la dette publique brésilienne accumulée (2013) est de R$ 2.122,8Mds[218], dont la dette publique fédérale de R$2 052Mds[219].

Après des années difficiles et de réajustements, le Brésil présente une économie stagnante pour 2014 (taux de croissance de moins de 1%), une préocupante pression inflationiste (prévision de 6,75%), mais une situation considérée comme de plein emploi (4,5%), des prélèvements publics en baisse (estimé à moins de 1%[220]) et une importante diminution de la pauvreté. Mais, la dépendance des entités fédérées à l'égard de la Fédération, la guerre fiscale, la corruption et les taux d'intérêts (11,25%) de la dette publique (R$2 183Mds, soit d'environ 35% par rapport au PIB), sont de vraies préoccupations. En février 2014, le Ministre des finances a annoncé une réduction de R$44Mds sur un budget total de R$ 2 448Mds (*lei orçamentária* nº 12.952 du 20 janvier 2014, JO du 21/01/2014, section 1, p.1) pour arriver à un objectif financier d'excédent de R$99Mds (1,9% du PIB). Mais le déficit record relevé en septembre (R$ 25,5Mds), sur un déficit total accumulé de R$ 224Mds (5,9% du PIB), a obligé le gouvernement fédéral à modifier la LDO pour 2014 afin d'inclure le nouvel objectif financier. Un montant de R$ 209Mds a été utilisé pour payer la charge de la dette publique,

[217] CARLEIAL Liana, CRUZ Bruno, A hora e a vez..., *op.cit.*, p.8-9.
[218] https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/artigos/RAD%202013.pdf, consulté le 19 février 2014.
[219] Données sur : www.estadao.com.br, link Economia, consulté le 27 mai 2014.
[220] Données sur: www.estadao.com.br, Link Economia, consulté le 02/11/2014.

avec une dette liquide du secteur public qui est, en septembre, de R$ 1 820Mds (soit 35,9% du PIB, contre 33,6% en 2013[221]).

Au Brésil, l'indice des prix à la consommation (IPCA) est de 5,9%. En 2013, le Trésor national a nécessité un financement brut de R$588,6Mds (R$ 26,2Mds de dette externe, R$ 521,5Mds en dette interne et R$ 40,9Mds en dépenses de la Banque centrale), moins les ressources budgétaires R$166,8Mds, il en a résulté une nécessité de financement liquide de R$421,8Mds. La totalité de la dette publique brésilienne accumulée (2013) est de R$ 2.122,8Mds[222], dont la dette publique fédérale de R$2 052Mds[223]. Le plan pluriannuel 2012-2015 a prévu une dépense totale de R$ 5 400Mds, dont R$ 2,5Mds dans le domaine social, composée de 25 programmes et R$ 1 200Mds d'investissements en infrastructure[224].

Le projet de *lei de diretrizes orçamentárias* pour 2014 prévoit comme priorité le plan "*Brasil sem miséria*" et le Plan d'accélération de la croissance, une croissance du PIB de 4,5% en 2014 (il sera de moins de 1%), 5% en 2015 (prévision du marché de 2,7%) et 4,5% en 2016, le smic à R$ 719 (2014), R$778 (2015) et 849 (2016), un taux d'intérêt fixé à 7,25% (il est de 11,25% en novembre 2014), un objectif d'excédent de R$ 167,6Mds (dont R$ 116,1Mds, soit 3,1% du PIB pour le gouvernement fédéral et R$ 51,2Mds pour les États et communes, soit 0,95% du PIB), irréalisable en 2014, la mise à disposition de R$67Mds d'incitations fiscales, une baisse de la dette publique du secteur public par rapport au PIB de 60,4% en 2002 à 26,4% en 2016 (dont 30,9% en 2014), dont les dépenses avec le paiement des taux d'intérêt de cette dette est de 4,5% par rapport au PIB (contre 7,7 en 2012), R$ 217Mds (soit 4% du PIB) des transferts constitutionnels, des dépenses de personnel en diminution (42% par rapport au PIB en 2014, contre 4,8% en 2002)[225].

La *lei de diretrizes orçamentárias* pour 2015 prévoit les mêmes priorités qu'en 2014, plus la fin de la crise et la reprise de l'économie mondiale (prévision de croissance estimée par le FMI à environ 4% par an, à partir de 2014 jusqu'à 2018), donc la croissance graduelle de l'économie brésilienne et la consolidation financière (croissance des recettes fiscales grâce à

[221] Les donnés pour septembre ont été recueillis sur: www.globo.com, link Economia, consulté le 31/10/2014.
[222] Données sur : https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/artigos/RAD%202013.pdf, consulté le 19 février 2014.
[223] Données sur : www.estadao.com.br, link Economia, consulté le 27 mai 2014.
[224] Données sur : www.globo.com, link : Politica, consulté les 21 décembre 2012.
[225] Ministério do Planejamento, do Orçamento et Gestão, Projeto de lei de diretrizes orçamentárias – 2014, Brasília, abril de 2013, p.1-6.

la croissance prévue, contrôle des dépenses et amélioration de la qualité et réduction des incitations fiscales[226].

1 – Réalité des finances[227]

L'examen de la part des dépenses de santé, concernant chaque niveau de gouvernement, révèle que la décentralisation a été orientée vers les municipalités. En 1980, l'Union fut responsable pour 75% de ces dépenses, les États pour 17,8% et les municipalités 7,2%. Ensuite (2003), l'Union a transféré une grande partie de la responsabilité de cette fonction aux autres entités, en redistribuant les charges : Union (50,7%), États (22,8%) et villes (26,5%).

En ce qui concerne l'éducation, le Fundef fut créé (1998) afin de fournir une source stable de ressources et assurer un service universel et, en 2006, 60% des recettes ont été imputées à l'éducation de base. Le mouvement de décentralisation y est également ressenti car, en 1996, l'Union était responsable pour 25,8% des dépenses, pour arriver à 13,7% en 2004 ; les municipalités ont accru leur part de 10% et les États de 2%. En même temps que les recettes fiscales propres des municipalités ont progressé de 36% par rapport au total, celles de l'Union (+3,6%) et celles des États (-12%) diminuaient. Pendant cette période, l'augmentation des cotisations sociales est également responsable de l'augmentation de la charge fiscale brute (18%), celle de l'Union qui était de 20,53% du PIB (1990), est passée à 25,04% (2004). Pour l'année 2009, selon l'*Ipea*[228], la charge fiscale a été de R$1 077Mds, soit 34,28% du PIB (R$3 143Mds), dont 22,96% à l'Union et 11,32% aux autres entités.

La *Lei orçamentária* nº12.381/2011 estime que les recettes de l'Union s'élèvent à R$2 073Mds[229], dont R$1 245Mds[230] ont été transférés aux entités fédérées (60,07%). Selon D.Santos, sur le long terme, les recettes courantes seront de l'ordre de 96,9% et celles du capital de 3,1%. En ce qui concerne les dépenses de l'Union, 86,9% correspondent à l'administration directe, 12,4% à l'indirecte et 0,7% à la réserve pour les éventualités. Sur ce chiffre global, les dépenses de fonctionnement représentent 89,7% et 9,5% pour celles de capital, qui se composent des investissements, des placements financiers et de l'amortissement de la dette publique. En 2012, les investissements ont été proposés à des montants de R$3,279Mds, réalisés par les États, dont R$1,3Mds réalisés par les entreprises publiques.

[226] Ministério do Planejamento, do Orçamento et Gestão, Projeto de lei de diretrizes orçamentárias – 2015, Brasília, abril de 2014, p.1-12.
[227] Il faut souligner que les données sur l'ensemble des administrations publiques brésiliennes, disponibles sur les sites Internet des institutions publiques spécialisées, sont anciennes, environ 10 ans, à cause de la taille continentale du pays et de son développement encore non achevé.
[228] Données sur : http://www.ipea.gov.br/portal/, consulté le 21/02/2012.
[229] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm, consulté le 21/02/2012
[230] http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/_Ato2011-2014/2011/Lei/Anexo/anl12381.pdf, consulté le 21/02/2012.

Entre septembre 2002, quand la dette liquide du secteur public est arrivée à 62,9% du PIB, et mars 2013, où elle était de 35,5%, le Brésil fut le pays au monde qui a le plus réduit sa dette publique, dont le taux d'intérêts ont été de 4,86% du PIB en 2012, soit R$ 214Mds, contre 8,5% en 2003. Ce fait a possibilité la diminution du superravit primaire de 3,22% du PIB en 2002 à 2,38% en 2012. En janvier 1995, la dette publique liquide du gouvernement fédéral était de 12,5% du PIB, contre 38% en 2002 et 22,7% en 2012.

2 – La répartition des recettes fiscales, les rivalités entre entités et leur résolution

La tradition fédérale brésilienne tend à la centralisation, étant donné que les prélèvements fiscaux en faveur du gouvernement fédéral ont augmenté (1991-2001) de 64,48% à 68,73%, alors qu'il ne restait que 26,8% pour les États et 4,5 % pour les municipalités. Après les transferts de ressources, l'Union a conservé 59,3% des prélèvements, les États 26,5% et les municipalités 14,2%, de manière que la rigidité du système, le conditionnement des transferts et la centralisation normative, au niveau législatif complémentaire, expliquent la persistance de cette centralisation[231].

Selon l'Ipea, la grande problématique des finances publiques brésiliennes, c'est l'utilisation des *resto a pagar* (engagements restant à liquider, R$ 116,9Mds pour l'Union, R$ 16,6Mds pour les États et R$ 14,6Mds pour les municipalités[232]), qui est devenue une habitude sans souci de l'existence de ressources de trésorerie, car les dépenses prévues et réalisées ne pouvaient pas être payées à partir des ressources disponibles durant l'exercice budgétaire, en imposant une pression sur les recettes des exercices des années suivantes. L'inflation généralisée (1980) a camouflé son utilisation (difficulté de contrôle) de forme que les fournisseurs acceptaient d'attendre pour recevoir leurs crédits, mais exigeaient d'augmenter leurs prix et l'engagement des budgets futurs est devenu une pratique transmise d'un mandat à l'autre. Avec la réduction de l'inflation (*Plano Real*), la pratique a continué à cause de la situation déstructurée des États (Exemple, en 1990, la ville de São Paulo avait plus de 20% de recettes courantes atachées à ces type de dettes[233]).

Les dépenses administratives et les charges spéciales correspondent aux plus grosses dépenses du gouvernement fédéral et des États, en 1995, elles étaient déjà très importantes (près de 50% du total) pour arriver à 71,4% en 2004. Celles consacrées aux infrastructures ont

[231] LOBO Rogério Leite, Federalismo fiscal brasileiro : discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2006, p. 139.
[232] Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Balanço do Setor Público Nacional:exercício 2011, Brasília, 2012, disponible sur: www.tesouro.fazenda.gov.br/, consultée le 03/07/2014, p.17.
[233] Ipea, Estado, instituições e democracia: república, *op.cit.*, p.226.

diminué. L'évolution des dépenses municipales révèle une augmentation des sociales, résultant du poids des dépenses d'éducation, de santé et d'urbanisme, celles d'infrastructures chutent (-148%) et l'approbation de la réforme constitutionnelle n°29/2000 a établi une nécessaire augmentation des ressources affectées au secteur municipal[234].

Carga tributária global e divisão federativa – 1960-2005, anos selecionados

Conceitos	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga – % do PIB				Composição – % do Total			
	Arrecadação direta							
1960	11,14	5,58	0,7	**17,42**	63,95	32,03	4,02	**100,00**
1980	18,31	5,31	0,9	**24,52**	74,67	21,66	3,67	**100,00**
1988	16,08	5,74	0,61	**22,43**	71,69	25,59	2,72	**100,00**
2005	26,62	10,13	2,19	**38,94**	68,36	26,01	5,62	**100,00**
	Receita disponível							
1960	10,35	6,05	1,01	**17,42**	59,41	34,73	5,80	**100,00**
1980	16,71	5,7	2,1	**24,52**	68,15	23,25	8,56	**100,00**
1988	13,48	5,97	2,98	**22,43**	60,10	26,62	13,29	**100,00**
2005	22,43	9,82	6,68	**38,94**	57,60	25,22	17,15	**100,00**

Fonte: Afonso (2007, p. 14).[235]

Le rapport de l'Institut brésilien de planification fiscale démontre que la perception des impôts fédéraux en 2007 était de 70,51% de la charge fiscale totale (36,08%), tandis que celle des impôts locaux à 25,28% et 4,21%, contre 69,78% (Union), 25,91% (États) et 4,30% (municipalités) respectivement en 2006, grâce à l'augmentation constante des impôts fédéraux et de la multiplication intense des contributions sociales. Cette concentration régionale exige l'utilisation de mécanismes de compensation cherchant à inverser les statistiques publiées par l'IBGE (2006), selon lesquelles 75% de la richesse nationale a été limitée à seulement sept États (SP-33,9%; RJ-11,6%; MG-9,1%; RS-6,6%, PR-5,8%; BA-4,1%, et SC-3,9%), dont six appartiennent aux régions du Sud et du Sud-est (la plus riche et industrialisée) et une seule à la région du Nord-est[236]. O.A.P. Filho explique que la pondération de la source de recettes propres par le nombre d'habitants permet de vérifier que le District fédéral possède et exploite un potentiel considérable pour les recettes, avec R$ 3 510,60/hab., comparativement à une moyenne de R$2 010,73 pour la Fédération, trois fois et demi la moyenne de la région du Nord-est (R$1 021,17), qui atteste un déséquilibre entre les sources propres de recettes. Cette proportion de recettes/hab. est étroitement liée au degré de développement économique et aux

[234] Les données entre 1998 et 2004 ont été recueillies sur: BRIÃO Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, *op. cit.*, p.40-48.
[235] Ipea, Estado, instituições e democracia: república, *op.cit.*, p. 222.
[236] FILHO Oliveira Alves Pereira, Impactos das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de equidade fiscal e eficiência econômica, Forum fiscal dos Estados brasileiros, Tópicos Especiais de Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009, Brasília, disponible sur : http://www.tesouro.fazenda.gov.br/, consulté le 20/05/2012, à 14:36, p.28.

efforts pour le prélèvement des recettes fiscales propres de manière que les transferts intergouvernementaux doivent servir comme un moyen de réduire la concentration de la richesse et promouvoir l'équilibre horizontal. Les données exposées par le tableau suivant, réaffirment que le DF, du fait de l'existence du fonds constitutionnel du District fédéral, est le grand bénéficiaire des transferts fédéraux, car, sans compter le fonds, il aurait reçu R$979/hab. Même s'ils sont redistributifs, les transferts fédéraux parfois accentuent les inégalités, car, parmi les États qui ont une faible capacité à générer des recettes propres/hab., seuls ceux dont la population globale est faible (*Rio Grande do Norte, Acre, Amapá et Tocantin*s) ont reçu des transferts notables (en particulier, *Paraíba, Bahia, Pernambuco, Ceará et Maranhão*) grâce aux critères de répartition du fonds de participation des États, qui a représenté, selon les données de la STN (2008) presque 43,7% de l'ensemble des transferts courants réalisés par l'Union vers les États et le DF.

TABELA 6
INDICADORES *PER CAPITA* SELECIONADOS DOS ENTES SUBNACIONAIS
EM 2008 – VALORES CORRENTES (R$ 1,00)

Unidade da Federação	População	PIB	Receita Corrente Própria			Receita de Transferências			Receita TOTAL	
			Estados	Municípios	TOTAL	Estados	Municípios	TOTAL	R$	Ranking
Acre	680.073	8.668,9	1.095,9	160,7	1.256,6	3.670,2	750,1	4.420,3	5.676,8	3°
Alagoas	3.127.557	6.142,1	701,2	156,7	857,9	860,4	817,1	1.677,5	2.535,3	21°
Amapá	613.164	10.460,7	1.151,5	143,7	1.295,3	3.441,6	612,0	4.053,6	5.348,9	4°
Amazonas	3.341.096	14.294,5	1.758,5	216,0	1.974,4	900,2	572,1	1.472,3	3.446,7	14°
Bahia	14.502.575	8.118,8	888,7	151,2	1.039,9	525,3	598,0	1.123,3	2.165,1	25°
Ceará	8.450.527	6.682,4	774,3	177,5	951,7	592,6	772,7	1.365,3	2.317,1	23°
Distrito Federal	2.557.158	42.740,6	-	-	3.510,6	-	-	3.558,3	7.068,9	1°
Espírito Santo	3.453.648	18.635,9	2.535,5	431,6	2.967,1	678,8	794,7	1.473,5	4.440,5	6°
Goiás	5.844.996	11.910,4	1.590,5	327,0	1.917,5	527,3	695,6	1.223,0	3.140,5	17°
Maranhão	6.305.539	5.535,0	550,3	110,6	660,9	720,1	683,6	1.403,6	2.064,5	27°
Mato Grosso	2.957.732	14.546,9	2.031,2	303,4	2.334,6	830,1	828,1	1.658,2	3.992,8	8°
Mato Grosso do Sul	2.336.058	12.713,2	2.249,2	424,6	2.673,8	804,0	866,5	1.670,5	4.344,3	7°
Minas Gerais	19.850.072	13.196,1	1.705,2	329,9	2.035,1	499,6	696,6	1.196,2	3.231,3	16°
Pará	7.321.493	7.390,8	764,6	139,8	904,4	674,9	517,1	1.192,0	2.096,4	26°
Paraíba	3.742.606	6.501,1	750,6	132,9	883,5	835,1	850,5	1.685,5	2.569,0	20°
Paraná	10.590.169	15.738,0	1.456,9	428,7	1.885,5	505,2	659,4	1.144,5	3.030,0	18°
Pernambuco	8.734.194	7.749,1	935,2	205,4	1.140,6	688,5	585,7	1.274,2	2.414,9	22°
Piauí	3.119.697	4.999,4	550,0	103,4	653,4	935,3	668,5	1.603,8	2.257,3	24°
Rio de Janeiro	15.872.362	21.154,8	1.898,4	598,2	2.496,7	720,6	565,1	1.285,7	3.782,4	11°
Rio Grande do Norte	3.106.430	8.069,3	999,7	201,5	1.201,1	997,6	815,5	1.813,1	3.014,3	19°
Rio Grande do Sul	10.855.214	17.623,0	1.806,1	451,6	2.257,8	586,2	667,8	1.253,9	3.511,7	13°
Rondônia	1.493.566	10.703,5	1.605,4	211,6	1.817,0	1.283,7	765,6	2.049,3	3.866,3	10°
Roraima	412.783	10.812,4	1.215,8	166,5	1.382,3	4.011,6	840,9	4.852,5	6.234,8	2°
Santa Catarina	6.052.587	18.771,4	1.443,4	488,7	1.932,1	583,8	731,4	1.315,2	3.247,4	15°
São Paulo	41.011.635	23.862,2	2.384,2	781,2	3.165,4	288,9	526,7	815,6	3.981,0	9°
Sergipe	1.999.374	9.225,1	1.192,7	180,5	1.373,1	1.354,4	902,5	2.256,9	3.630,1	12°
Tocantins	1.280.509	9.148,2	1.186,3	182,7	1.369,0	2.395,5	1.054,8	3.450,3	4.819,3	5°

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da STN, do Siafi e do IBGE
Nota: o PIB *per capita* regional de 2008 foi obtido utilizando-se a mesma participação das UFs no PIB total de 2006.

237

La Loi complémentaire n°62/1989 détermine que 85% des ressources du FPE sont distribuées aux États des régions Nord, Nord-est et Centre-ouest et 15% (Sud et Sud-est), ce qui semble cohérent avec l'idée de la péréquation. Toutefois, les coefficients des États qui composent chaque région sont moins sensibles aux écarts démographiques, ce qui entraîne, par habitant, la surestimation des transferts aux États peu peuplés et un déséquilibre des recettes mentionnées. Ainsi, le FPE cesse de remplir sa fonction redistributrice des revenus pour concentrer les transferts dans certaines unités fédérales (*Roraima, Acre, Amapa et*

[237] Ipea, Estado, instituições e democracia: república, *op.cit.*, p.131.

Tocantins) et des États (*Maranhão, Paraíba, Bahia, Ceara, Piauí, Paraná, Pernambuco et Alagoas*), même après les transferts fédéraux, demeurent à un faible niveau de recettes/hab.

Le DF a été la seule entité à bénéficier à la fois des deux critères analysés. Même sans les ressources du FCDF, il bénéficiait déjà de recettes/hab. importantes (R$4 489), alors qu'en additionnant les ressources du FCDF, l'inégalité atteint des niveaux alarmants (recettes totales/hab. pouvant atteindre deux fois la moyenne nationale ou trois fois la moyenne des États du Nord-est[238]. Ainsi, ses dépenses dépassent de beaucoup celles de la grande majorité des entités. Exemple : dans le secteur de la santé, il a dépensé R$1 223/hab. en 2007. Le plus grand écart, cependant, apparaît dans le domaine de la sécurité publique, pour laquelle la capitale fédérale a dépensé R$1 072/hab. (5,4 fois plus que la moyenne des dépenses des autres États, R$198).

La décentralisation des ressources fiscales (charge fiscale globale/PIB : municipalités de 0,7% (1960) à 2,19% (2005), États de 5,58% à 10,13% et Union de 11,14% à 26,62% a créé les conditions d'une dynamique concurrentielle au sein de la Fédération, qui commence par la multiplication du nombre de municipalités dans la recherche des ressources du FPM, a favorisé les villes avec moins d'habitants au détriment des villes moyennes (associé à des demandes de services publics plus complexes). Comme alternative, l'Ipea indique d'accroître les recettes propres et de promouvoir des activités susceptibles d'améliorer la valeur ajoutée dans le secteur municipal, en augmentant la quote-part de l'ICMS transféré par les États. En effet, les données relatives à l'investissement public illustrent la baisse régulière du taux d'investissement global dans l'administration publique (de 6,9% en 1980 à 3,8% en 1990).
239

TABELA 7

DESPESAS *PER CAPITA* DOS ENTES FEDERADOS (MUNICÍPIOS INCLUSOS) EM 2008 NAS FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS SELECIONADAS — VALORES CORRENTES (R$ 1,00)

Unidade da Federação	Segurança Pública	Saúde	Educação	TOTAL
Acre	335,83	730,09	1.096,12	2.162,03
Alagoas	189,33	380,59	439,66	1.009,58
Amapá	383,29	658,81	1.078,33	2.120,44
Amazonas	172,61	593,04	612,78	1.378,43
Bahia	122,88	389,59	403,59	916,06
Ceará	81,52	346,47	543,15	971,14
Distrito Federal	1.072,42	1.223,32	1.490,66	3.786,40
Próprios	57,32	640,32	876,65	1.574,30
FCDF	1.015,10	582,99	614,01	2.212,11
Espírito Santo	196,87	516,13	681,41	1.394,42
Goiás	157,50	465,09	518,51	1.141,09
Maranhão	83,10	317,03	419,56	819,69
Mato Grosso	247,71	534,38	646,99	1.429,08
Mato Grosso do Sul	271,22	615,08	690,56	1.576,86
Minas Gerais	253,93	451,90	483,40	1.189,24
Pará	122,72	336,14	385,20	844,06
Paraíba	129,74	410,37	436,22	976,33
Paraná	116,17	451,91	705,04	1.273,12
Pernambuco	132,55	426,13	408,98	967,67
Piauí	58,04	543,06	339,19	940,29
Rio de Janeiro	323,06	436,75	659,58	1.419,39
Rio Grande do Norte	160,74	510,55	536,60	1.207,89
Rio Grande do Sul	132,56	436,81	647,21	1.216,57
Rondônia	328,05	510,05	679,23	1.517,34
Roraima	334,05	837,84	1.166,68	2.338,57
Santa Catarina	192,70	435,29	581,03	1.209,02
São Paulo	235,26	597,90	908,65	1.741,81
Sergipe	176,68	511,33	575,75	1.263,77
Tocantins	221,92	679,22	811,54	1.712,68

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da STN, do Siafi e do IBGE
Nota: as despesas do FCDF com segurança pública não incluem o pagamento de inativos.

238 FILHO Oliveira Alves Pereira, Impactos das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro, *op.cit.*, p.31-34.

239 *Idem*, p.36. Tableau sur des dépenses par capita par Etat fédéré en 2008 et en R$.

La loi de responsabilité fiscale incite les entités à faire des prévisions à moyen terme (3 ou 4 ans) pour les recettes et dépenses, en les surveillant chaque mois, et à organiser un système de contrôle financier, notamment sur leurs dettes (arts.4 à 10). Les administrations publiques ne peuvent pas prendre de mesures pour créer des dépenses d'une durée de plus de deux ans, sans disposer d'une source de financement ou procéder à une coupe des dépenses en compensation (arts.16 et 17). D'autre part, les exécutifs, en dernière année de mandat, ont l'interdiction d'anticiper des recettes fiscales par le biais de prêts à court terme ou d'accorder des augmentations de salaires et d'embaucher de nouveaux fonctionnaires publics (arts 21 à 23). Cependant, la principale nouveauté (art.35) est l'interdiction d'effectuer des transactions de crédit entre les membres de la Fédération, même l'administration indirecte, concernant également le refinancement, le renouvellement ou le report des dettes antérieurement contractées[240]. Les deux problèmes spécifiques dans la Fédération sont : la dissociation de l'affectation des ressources et le poids de la fonction publique.

§1° Le dissociation de l'affectation des ressources - DRU

La *Desvinculação das Receitas da União* a commencé avec la Réforme constitutionnelle n°1/1994, au moment du *Plan Real*, comme une mesure de stabilisation économique et de réserve d'urgence, avec la création du *Fundo Social de Emergência*, remplacé par la Réforme constitutionnelle n°10/1996 en Fonds de stabilisation financière, mécanisme temporaire d'aide au gouvernement fédéral durant la période initiale de baisse de l'inflation, prolongé jusqu'à la réforme constitutionnelle n°27/2000, qui a créé la dissociation de 20% des recettes fiscales et des cotisations sociales de l'Union, prolongé (réforme constitutionnelle n°68/2011) jusqu'en 2015 et qui amplifie son application aux CIDES.

L'excès d'affectation des recettes a entraîné l'endettement de l'Union et la diminution de la capacité d'allocation des ressources publiques conformément aux priorités du gouvernement fédéral, dont l'objectif de la DRU est la possibilité de la libre disposition des ressources et ajuster les dépenses à la disponibilité réelle. Cependant, la CF/88 (art.167, IV) limite les exceptions au principe de non-affectation des recettes qui, additionnées à celles de l'art 76 du ADCT, résultent d'un faible champ d'action, principalement parce que le calcul des transferts fédéraux (FPE et FPM) est en dehors de son champ d'application. Mais, concernant les contributions sociales et CIDES, elle est effective puisqu'elle libère 20% de son produit. Néanmoins, les lois concernant les directives budgétaires imposent le respect des dispositions de l'art.167, XI, qui établissent l'utilisation obligatoire des ressources des cotisations sociales à

[240] Ipea, Estado, instituições e democracia: República, *op.cit*., p.221.

la Sécurité sociale, qui attribuent les ressources désaffectées de la DRU vers le budget de la sécurité sociale[241]. Il a été libéré R$84Mds en 2008[242] et R$62,4Mds en 2012, selon le *Ministério do Planejamento*.

§2° L'accroissement du poids de la fonction publique

L'Ipea informe qu'en 1920, il y avait environ 30,6M d'habitants et 186.000 employés publics (6/1.000hab) contre 41,2M/483.000 en 1940 (12/1000). Entre 1940/50, le nombre de fonctionnaires a augmenté de 482 900 à 512 600, pour arriver (1970) à 8,5% de la population économiquement active[243], contre 6% en 1950 (1M de salariés). En 1973, 3 351M d'employés publics représentaient 8,5% de la PEA. Entre 1950/73, l'expansion de l'emploi public a été de 5,3%/an, pour les États (7%), les municipalités (5,6%) et l'Union (3,8%) qui, en 1950, était le principal employeur (50% du total), suivie par les États (35%). Cette tendance s'est inversée en 1973, car environ 45% de l'emploi public étaient concentrés dans les États et 35% au niveau fédéral. Durant la période 1950/80, ce nombre est passé à environ 1,1M. Ensuite, entre 1979/88, il a augmenté en moyenne de 5,5% par an, principalement dans les régions pauvres. Au cours de la période 1982/85, la croissance était plus élevée dans les États (52,1% des 649 100 nouveaux emplois) et les municipalités (42%), contre 5,9% dans l'Union. En ce qui concerne le PEA/population du pays, la progression de l'emploi public au Brésil a été plus faible que dans les pays développés comme les EUA, où la relation emploi public/PEA était de 16,6% (1982) contre 8,16% au Brésil (1986) et la relation emploi public/population était de 8,1% contre 3,42%. En 2007, le Brésil a compté 10,2M de salariés du secteur public, dont environ la moitié au niveau municipal, 35% dans les États et les 15% restants dans l'Union.

Emprego público por esfera de governo no trabalho principal – 1992-2007
(Em milhares)

Esferas de governo	1992	1995	1999	2002	2007
Federal	1.477	1.443	1.440	1.247	1.565
Estadual	3.362	3.442	3.154	3.265	3.502
Municipal	2.666	2.958	3.228	4.101	5.205
Total	**7.505**	**7.843**	**7.949**	**8.613**	**10.279**

Fontes: PNAD/IBGE (1992-1999) e Pesquisa Emprego e Trabalho no Setor Público/Ipea (2002-2007).
Elaboração própria.

[244]

À l'Union, la baisse absolue des années 1990/2000 correspond à la politique de réduction du rôle et des fonctions (éducation, santé et privatisation des entreprises publiques fédérales et des États qui ont conduit à une réduction de près 500 000 emplois) et dans la période 2002/07

[241] FERREIRA Francisco Gilney Bezerra de Carvalho, Do mecanismo da desvinculação das receitas da União como garantia da livre alocação dos recursos orçamentários:O "jeitinho brasileiro" entra em cena novamente!, *Jusnavegandi*, disponible sur :http://jus.com.br/revista/, consulté le 20/05/2012, à 22:00
[242] RAMOS Dircêo Torrecillas, Federação e República, Tratado de direito constitucional 1, cord. MARTINS Ives Gandra da Silva, MENDES Gilmar Ferreira, NASCIMENTO Carlos Valder do, 2ºéd., V.1, Saraiva, São Paulo, 2012, p.835.
[243] Population économiquement active.
[244] Ipea, Estado, instituições e democracia: República, *op.cit*., p.374.

(gouvernement Lula), cette tendance s'est inversée, en particulier dans l'éducation (+17 200 professeurs d'universités fédérales). Les chiffres des emplois municipaux sont impressionnants, car, sur environ 15 ans, ont été créés plus de 2,5M de nouveaux emplois[245].

L'Ipea indique que les dépenses de l'Union concernant ses fonctionnaires ont atteint R$183,75Mds en 2010[246] et les données 2007[247] révèlent que le pays disposait de 10M de fonctionnaires publics au sein des administrations publiques et des entreprises publiques, dont 79% pour l'exécutif, 8,4% dans les entreprises de l'État, 8% dans l'administration indirecte, 2,7% pour le législatif et 1,7% au judiciaire. Territorialement, 41% des fonctionnaires exercent dans la région Sud-est, 26,5% dans le Nord-est, 14,6% au Sud, 9,1% au Centre-Ouest et 8,6% au Nord, en représentant 5,4% de la population, soit 11% des PEA. Selon les données de l'IBGE, pour l'année 1999, les gouvernements locaux ont été responsables pour 68% du paiement des fonctionnaires publics en activité, pour 78% de l'acquisition de biens et de services et pour 80% des investissements fixes. Le gouvernement fédéral a été le principal responsable des transferts aux personnes physiques et des bénéfices de la sécurité sociale et du paiement des intérêts de la dette publique (80%)[248].

B ° Des inégalités territoriales importantes qui justifient la solidarité

Seront exposées, par pays et par division territoriale, les importantes inégalités.

a) Le cas français

Les inégalités de richesse fiscale résultent de l'histoire ou de phénomènes indépendants des choix opérés par les collectivités, mais les choix du législateur peuvent aggraver cette situation, comme c'est le cas des impôts directs locaux qui ont pour base d'imposition la valeur locative de la propriété immobilière et bénéficient aux collectivités les plus attractives économiquement.

Ainsi, la taxe professionnelle était la principale cause de la disparité de richesse entre communes et pour V.Dussart, l'implantation et la richesse des entreprises et des ménages constituent un facteur déterminant (5% des collectivités détiennent 80% des bases de la TP). Pour les communes de plus de 500 habitants, l'écart de potentiel fiscal/hab. va de quelques dizaines d'euros à 25 000€ ; pour les départements de 232€ (Creuse) à 970€ (Paris) ; et pour

[245] *Idem* p.360-375.
[246] Données sur: www.estadao.com.br, consulté le 24 décembre 2010.
[247] Données consultables sur: http://www.ipea.gov.br, Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD), consultée le 18/03/2012.
[248] GAMA Evandro Costa, *A reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais*, Federalismo Fiscal, Manole, Barueri, São Paulo, 2004, p.149.

les régions de 67€ (Corse) à 109€ (Île-de-France)[249]. Et les inégalités primaires du potentiel fiscal entre communes sont considérables, puisque le potentiel fiscal de 1% des communes les plus riches est 44 fois plus élevé que celui des plus pauvres ; pour les départements, l'écart maximal est de 4,3 fois, quant aux régions il est de trois fois[250].

Les inégalités entre collectivités sont appréhendées par le biais d'une liste de onze ratios. Pour les communes de 3 500 habitants et plus, les données synthétiques sur la situation financière (art.L.2313-1, CGCT) comprennent onze ratios (art.R.2313-1) qui, selon la présentation officielle, sont calculés pour les groupements à fiscalité propre, les départements (arts.L.3313-1 et R.3313-1) et les régions (arts.L.4313-2 et R.4313-1) :

- **Ratio 1** = Dépenses réelles de fonctionnement (DRF) / population : montant total des dépenses de fonctionnement en mouvement réels. Pour les communes et groupements de communes, les dépenses liées à des travaux en régie sont exclues des DRF.
- **Ratio 2** = Produit des impositions directes / population : recettes du compte 731.
- **Ratio 3** = Recettes réelles de fonctionnement (RRF) / population : montant total des recettes de fonctionnement en mouvements réels. Ressources dont dispose la collectivité, à comparer aux dépenses de fonctionnement dans leur rythme de croissance.
- **Ratio 4** = Dépenses d'équipement brut / population : dépenses des comptes 20 (immobilisations incorporelles) sauf 204 (subventions d'équipement versées), 21 (immobilisations corporelles), 23 (immobilisations en cours) et 45 (opérations pour comptes de tiers, si la présentation comptable de la collectivité le permet, ce sont plus précisément les comptes 454 (travaux effectués d'office pour le compte de tiers), 456 (opérations d'investissement sur établissement d'enseignement), 457 (opérations d'investissement sur voirie communale effectuées par un groupement) et 458 (opérations d'investissement sous mandat) qui doivent être prises en compte. Pour les communes et groupements de communes, les dépenses liées à des travaux en régie sont ajoutées aux dépenses d'équipement brut.
- **Ratio 5** = Dette / population : capital restant dû au 31 décembre de l'exercice. Endettement d'une collectivité à compléter avec un ratio de capacité de désendettement (dette / épargne brute) et le taux d'endettement (ratio 11).
- **Ratio 6** = DGF / population : recettes du compte 741 en mouvements réels, part de la contribution de l'État au fonctionnement de la collectivité.
- **Ratio 7** = Dépenses de personnel / DRF : mesure la charge de personnel de la collectivité, c'est un coefficient de rigidité car c'est la part de la dépense incompressible quelle que soit la population de la collectivité.
- **Ratio 8** = Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) = Recettes fiscales / potentiel fiscal : mesure le niveau de pression fiscale exercée par la collectivité sur ses contribuables. C'est le rapport entre le produit fiscal effectif et le potentiel fiscal. Pour les communes : le ratio 8 n'est calculé que pour les communes n'appartenant pas à un groupement à FPU ; elles sont au nombre de 18 950 au 1er janvier 2010. Pour l'ensemble des communes, un ratio 8 bis = Effort fiscal = produit des 3 taxes / potentiel fiscal. Trois taxes mesurent la pression fiscale liée aux taxes « ménages ».
- **Ratio 9** = Marge d'autofinancement courant (MAC) = (DRF + Remboursement de dette) / RRF : capacité de la collectivité à financer l'investissement une fois les charges obligatoires payées, les remboursements de dette sont calculés hors gestion active de la dette. Plus le ratio est faible, plus la capacité à financer l'investissement est élevée ; a contrario, un ratio supérieur à 100 % indique un recours nécessaire à l'emprunt pour financer l'investissement. Pour les communes et les groupements de communes, les dépenses liées à des travaux en régie sont exclues des DRF.
- **Ratio 10** = Dépenses d'équipement brut / RRF = taux d'équipement : effort d'équipement de la collectivité au regard de sa richesse. À relativiser sur une année donnée car les programmes d'équipement se jouent souvent sur plusieurs années. Pour les communes et les groupements de communes, les dépenses liées à des travaux en régie sont ajoutées aux dépenses d'équipement brut.
- **Ratio 11** = Dette / RRF = taux d'endettement : mesure la charge de la dette d'une collectivité relativement à sa richesse.

Les ratios de 1 à 6 sont exprimés en euros/hab. Pour les communes et EPCI, la population utilisée est la population totale, ayant valeur légale en 2010, et les ratios de 7 à 11 sont exprimés en pourcentage[251].

1 – Les grandes inégalités entre communes

Les données de l'OFL[252] indiquent que c'est à ce niveau que les différences sont les plus accentuées: la plus petite commune (Castelmoront d'Albret) couvre quelques 3 hectares, alors

[249] DUSSART Vincent, Finances publiques, Paradigme, 2010-2011, Paris, p.147.
[250] *Idem*., p.148.
[251] OFL, Annexe 7, *op.cit.*, p.131-132.
[252] LEVRAT Nicolas, La réforme française des collectivités territoriales, *op. cit.*, p.66-69.

que la plus vaste (Arles) s'étend sur près de 76 000. Les chiffres indiquent que 30 000 communes ont une population de 2 000 habitants, dont 50 n'en ont qu'une dizaine, une dizaine de communes ont plus de 200 000 habitants, une quarantaine plus de 100 000 habitants, une centaine plus de 50 000 habitants, 850 dépassent les 10 000 habitants (où vivent 50% de la population nationale), les 5 600 communes restantes ont moins de 10 000 habitants.

En effet, avec une population représentant environ 13% de celle de l'UE, la France compte plus de 40% des communes[253]. Ce mouvement de rationalisation et de renforcement du pouvoir local en Europe a connu un tournant (1970), de manière progressive (1965/85), l'Allemagne a fait passer le nombre de ses communes de 25 000 à 8 000, le Danemark de 1388 à 98, la Suède de 2 281 à 288 et la Belgique de 2 375 à 589[254].

En 2011, les dépenses du secteur communal ont représenté 56,6% des dépenses totales des collectivités territoriales (41,3% pour les communes, 15,34% pour les EPCI, 30,76% pour les départements et 12,6% pour les régions. Les effectifs communaux sont quasiment stables depuis l'année 2000 (environ 1,1M agents) et les groupements à la fiscalité propre emploient 158 000 agents (2008) [255].

V.Chomentowski indique un rapport de 1 à 2,5 entre les dépenses de fonctionnement moyennes des communes de la strate la moins dotée (de 250 à 500hab) et celles dont les dépenses sont les plus hautes (hors Paris, villes de 50 à 100 000hab), un rapport de ressources de 1 à 2,6 entre les strates extrêmes et le décalage est donc de 0,1. Le problème n'est donc plus entre taille de communes mais à l'intérieur des strates de population parce que les écarts, par rapport aux moyennes sont importants, de 1 à 100 pour les plus petites communes et de 1 à 2,2 (y compris Paris et 1,4 non compris Paris), beaucoup de petites communes sont assez riches, mais cela ne leur donne pas un pouvoir d'achat énorme, car une grande richesse/hab. multipliée par une population petite donne un quantum d'actions très faible[256].

Les données présentées par M.Cabannes indiquant les inégalités territoriales englobent les disparités de ressources et de charges de manière que les inégalités de richesse influencent les disparités de dépenses et de pression fiscale. Les inégalités de pouvoir d'achat réel des communes sont élevées, le coefficient de Gini est de 0,29 et de 0,28 pour les revenus des ménages (2006) et l'écart de potentiel fiscal réel/hab. entre la plus pauvre et la plus riche est

[253] Voir DGCL, les collectivités locales en chiffres 2009, doc. Française, p.68 et 70.
[254] LEVRAT Nicolas, La réforme française des collectivités territoriales, *op. cit.*, p.66-69.
[255] OFL, Rapport, Les finances des collectivités locales en 2012, op.cit., p.107.
[256] CHOMENTOWSKI Victor, *50 ans après le début de la péréquation, op. cit.*, p.32.

de 1 à 8 500 avant tout écrémage départemental. Le 1% des communes les mieux dotées ont une richesse fiscale réelle 44 fois plus élevée que le 1% des moins bien dotées et ces inégalités résultent surtout des écarts de développement économique et de l'émiettement administratif.

La concentration spatiale des établissements explique l'essentiel des inégalités de potentiel fiscal et les écarts de pression fiscale sont le reflet inversé des écarts de richesse et l'effort fiscal tend à décroître quand les bases augmentent. Les communes du premier décile ont un faible potentiel fiscal/hab. (221€, en 2007) et un effort fiscal élevé (118,6%) et celles du dernier décile ont un potentiel élevé (1 367€), mais un effort fiscal faible (95,1%). Les villes à pression fiscale faible ont souvent des bases de TP/hab. fortes (Neuilly, Courbevoie, Boulogne) et les villes à forte pression fiscale ont souvent des bases de TP faibles (La Seyne, Nîmes, Arles). L'effet compensateur des taux implique que les disparités de produit fiscal/hab. sont plus faibles que les disparités de potentiel fiscal/hab. Mais les écarts de pression fiscale résultent aussi des disparités des charges liées à la structure de la population et des choix des collectivités dans l'arbitrage sur le niveau des dépenses[257].

La Cour des comptes exprime qu'une présentation agrégée de l'évolution de l'ensemble constitué par le bloc communal n'est pas possible, empêchant de rendre compte de façon cohérente. En 2012, les charges de fonctionnement des communes ont progressé plus rapidement que les recettes correspondantes, entraînant un léger recul de l'épargne brute. L'effort d'équipement a été financé par l'emprunt et la capacité moyenne de désendettement demeure satisfaisante. La progression des produits réels de fonctionnement (77,9 Mds€) s'est ralentie (+1,7%). Si la fiscalité (47Mds€, +60% de ces ressources) a augmenté de 2,7%, les dotations et participations de l'État (22,2 Mds€) ont reculé de 0,9%. La fiscalité directe (31,8Mds€, 68% des ressources fiscales) auxquelles il convient d'ajouter la fiscalité reversée par les groupements à fiscalité propre (9,3Mds€). La fiscalité indirecte (6,4Mds€, 13%). La progression du produit fiscal est imputable à celle de la fiscalité directe (+3,4%).

Les dotations et participations versées aux communes (22,2Mds€ en prenant en compte la DCRTP) ont reculé de 0,9%. Les charges réelles de fonctionnement (65Mds€, +2,3%) dont les charges de personnel (34,1 Mds€) représentent 52% du total (+2,6%) et les achats de biens et services (16,7 Mds€) 3%. Les charges de gestion courante (11,2Mds€) se sont stabilisées, en dépit de l'accroissement des subventions de fonctionnement versées (+1,7 %) et les charges financières (2,3Mds€, +3,4%) représentent 3,5% des charges de fonctionnement.

[257] CABANNES Michel, Les finances locales sur la paille ? Des vaches grasses aux vaches maigres, Le bord de l'eau, coll. « L'économie encastrée », Lormont, 2011, p.67-71.

Les communes ont dégagé une épargne brute (12,6Mds€, -1,6%), particulièrement dans celles dont la population est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants, ainsi que la Ville de Paris. À l'inverse, l'épargne brute progresse dans les petites communes : +5% pour celles de moins de 500 habitants et +2,8% pour celles de 500 à 3 500. On note la progression des charges de personnel qui représentent une part beaucoup plus importante dans les dépenses des grandes communes. Les dépenses d'investissement (23,7Mds€, +3,2%), dont les dépenses d'équipement propre (21,5 Mds€) ont progressé de 4,1 % et les subventions d'équipement versées (1,4Mds€) de 12,7%. Les communes de 10 000 à 50 000 habitants et de plus de 100 000 (hors Paris) ont fait porter leur effort sur les dépenses d'équipement (+6,4% et +13,2%) à l'inverse des petites communes qui ont privilégié l'octroi de subventions. Les recettes d'investissement hors emprunt (11Mds€) ont été stables. Si le fonds de compensation de la TVA (2,6Mds€) a augmenté de 4,9%, ainsi que les subventions d'équipement reçues (4,5Mds€, +4,1%), les produits de cession d'immobilisations (2,1 Mds€) ont diminué de 12,5%. Le recours à l'emprunt (7,1Mds€) et à la fin de 2012, la dette communale atteignait 61,5Mds€, +2,4%[258].

En 2013, la Banque postale indique que les recettes courantes ont progressé de 1,5% (79,3Mds€), et les recettes fiscales ont augmenté également (+2,1%, soit 47,5Mds€), les dotations de l'État ont diminué de 0,2% (18,8Mds€). Par contre, les dépenses de gestion ont aussi augmenté de 2,2% (64,3Mds€), celles de personnel (+2,2%, soit 34,9Mds€), il en résulte une épargne brute de 12,8Mds€ (-1,9%). Les dépenses d'investissement ont progressé de 3,3% (25,9Mds€), dont 13,2 d'autofinancement. Enfin, l'encours de la dette a eu une hausse de 2,4% pour atteindre 61,4Mds€[259].

2 – La préoccupante situation des départements

M.Cabannes explique que les politiques sociales décentralisatrices sont fortement déterminées par les ressources de manière que les dépenses sociales/hab. sont très inégales, parce que dépendantes des écarts de recettes et de dépenses sociales. Une hausse du produit fiscal de 10%, accroît ces dépenses de 7,1% et une hausse pareille des recettes globales (10%), accroît ces dépenses de 4,1%. Les départements qui ont le plus grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ont souvent peu de ressources (les 4/5 ayant le plus de titulaires du RMI ont un très faible potentiel fiscal) et les dépenses sociales/bénéficiaire augmentent en fonction de ces ressources de façon que, dans les départements riches, elles sont les plus

[258] Cour des comptes, Les finances publiques locales, *op.cit.*, p.70-77.
[259] La Banque postale, Note de conjoncture, *op.cit.*, p.11.

élevées (dépenses sociales fortes et moins de bénéficiaires) et les disparités de dépenses sociales/hab. s'expliquent peu par les besoins locaux[260].

L'OFL indique qu'en 2011, les recettes de fonctionnement ont augmenté de 4,3% plus que les dépenses, en augmentant leur capacité d'autofinancement, utilisée pour se désendetter, en freinant leurs projets d'investissement (-6,4%). Le rythme de croissance des dépenses de fonctionnement décélère (+2,7%, soit 54,3Mds€), par contre celles d'intervention augmentent (+3,2%) et correspondent, pour une large part, aux prestations sociales, accentuées par la crise économique.

Les impôts directs, plus la DCRTP, s'élèvent à 20,1Mds€. Les autres impôts et taxes qui ont été complétés par des transferts de fiscalité provenant du gouvernement central enregistrent un supplément de ressources de 5Mds€ et le produit de la taxe sur le foncier bâti s'élève à près de 11Mds€. Ainsi, les montants des impôts directs ménages et des impôts économiques perçus reculent, l'un et l'autre, de plus de 2Mds€ et les impôts indirects s'élèvent à 22,8Mds€ (soit 36% des ressources de fonctionnement). Les DMTO ont augmenté de 1,4Mds€, et leur fonds de PH a permis de répartir 440M€, dont 26 départements ont été contributeurs avec 71 bénéficiaires. Les dotations de l'État sont stabilisées en valeur[261] et, pour expliquer les inégalités, le maire du Marin (Martinique) révèle que la Corse, avec 250 000 habitants, reçoit quatre fois plus de moyens que les quatre DOM réunis (2M d'hab.)[262].

La situation de certains départements reste fragile. Les conseils généraux financent 34Mds€ au titre des dépenses sociales, alors que leurs budgets représentent 69Mds€, dont 54Mds€ de dépenses de fonctionnement (hors intérêt de la dette). Des écarts importants sont parfois constatés entre les départements pour les dépenses de personnel ou d'investissement (rapport de 1 à 2 entre les dépenses/hab.), dans ceux de moins de 1M d'hab., ces dépenses représentent entre 106€ et 190€/hab. et les dépenses d'investissement entre 170€ et 342€/hab., alors que les dépenses totales varient entre 8 802€ et 1 189€/hab. Dans ceux de plus d'un 1M d'habitants (hors Paris), les dépenses de personnel varient entre 88€ et 174€/hab., celles d'investissement entre 126€ et 284€/hab. et les dépenses totales entre 746€ et 1 078€/hab. Parmi les CL qui apparaissent les plus fragilisées figure le département de la Seine-Saint-Denis avec 952,7M€ de dettes (2011), dont 72% de produits structurés. Dans ces

[260] CABANNES Michel, Les finances locales sur la paille ?, *op. cit.*, p. 67-71.
[261] OFL, Les finances des collectivités locales en 2012, *op.cit.* p.37-41.
[262] Sénat, États généraux de la démocratie territoriale, compte rendu intégral, 5 octobre 2012, la Gazette des communes, des départements, des régions, cahier détaché, n°2-45/2151 – 26 novembre 2012, p.30.

conditions, il n'est pas surprenant que la dette des départements français ait augmenté de 63% (2004/2010), passant de 18Mds€ à 30Mds€[263].

Selon le rapport Carrez-Thénault[264], il existe des différences radicales de situation entre départements, puisque les potentiels fiscaux varient entre 250€ et 1 040€/hab. et la proposition de résolution du Sénat n°568 (du 18 juin 2010) insiste sur leur fragilité financière et appelle au renforcement du dispositif de péréquation départementale de la CVAE[265]. Selon M.Houser, les dépenses sociales se sont accrues de 6,3% (+1,69Mds€), tandis que les DMO ont chuté de 26% (-1,7Mds€). En outre, la structure des dépenses des départements explique le risque d'accroissement des inégalités, car, depuis plusieurs années, ils reçoivent de nombreuses compétences, leurs budgets sont ainsi passés de 40,98Mds€ à 67,6Mds€ entre 2001/2009[266].

W.Gilles informe que plusieurs départements ont soulevé une QPC (nº2011-142|145, AJDA 2011. 1348), à l'encontre de l'État, suite au refus d'indemnisation, en considérant que les dispositions contestées méconnaîtraient le principe constitutionnel de la compensation (art. 72-2, al.4) et de la libre administration (art.72). Le CC a rappelé que le principe de la compensation est constaté à la date du transfert et ne vise que les dépenses obligatoires et le législateur n'est pas obligé d'accompagner les créations ou extensions de compétences et de ressources à condition de ne pas restreindre les ressources des collectivités au point de dénaturer la libre administration. Pour le Conseil d'État, la Constitution impose au législateur l'attribution des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert, n'imposant pas la compensation des charges d'un éventuel développement. Le CC a imposé deux conditions pour l'adéquation des évolutions des charges au principe de la compensation : la prise en compte, par le pouvoir réglementaire, de l'évolution des ressources financières des départements, pour ajuster le taux des charges nettes d'APA et de PCH par rapport au potentiel fiscal ; et c'est de la responsabilité des collectivités et du législateur national de prendre les mesures correctrices si cette augmentation empêche la réalisation du mécanisme de garantie, qui assure que les charges nettes ne dépassent pas un taux du potentiel fiscal.

[263] GILLES William, Le département financeur, dossier, Les métamorphoses d'une institution, *AJDA*, nº32\2011, 3 octobre, Paris, p.1842-1844.
[264] Disponible sur : http://www.adcf.org/files/rapport-carrez-thenault-mai2010.pdf, consulté le 10/10/2011
[265] Disponible sur: http://www.senat.fr/leg/ppr09-568.html, consulté le 10/10/2011.
[266] HOUSER Matthieu, La péréquation entre départements, *Revue française de droit administratif*, n°1, janvier-février 2011, 27ª année, Paris, p.158.

Gilles défend que le législateur (LF rectificatives n°2010-1658) a institué un fonds exceptionnel de soutien aux départements qui rencontrent des difficultés liées à la progression des dépenses sociales, doté de 150M€ et composé d'une enveloppe de 75M€, alimentée par un prélèvement sur les réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui servira à aider les trente départements en difficulté et d'une enveloppe de soutien contractualisé, alimentée par le budget de l'État. Mais ces réponses pourraient s'avérer insuffisantes si l'on considère le manque à gagner qui, selon le président de l'Assemblée des départements de France, s'élèverait à 4,5Mds€ (2009), 5,3Mds€ (2010) et plus de 6Mds€ (2011)[267].

J.C.Moraud explique que la crise, en particulier des recettes fiscales comme les DMTO (2,5Mds€ entre 2008/09), pèse sur les recettes départementales et provoque une hausse des dépenses sociales, qui consiste dans le classique effet contra-cyclique des finances publiques (contractions des recettes en période de crise, expansion des dépenses qui servent d'amortisseur social)[268].

Selon l'OFL, l'année 2010 succède à une année de crise économique et se situe entre deux périodes de réformes pour les CL. Les budgets régionaux et départementaux sont moins modifiés en structure et le montant des compensations correspondant aux nouvelles compétences transférées est de 100M€ (quand il était de plus de 2,2Mds€ en 2007 et de 1,7Mds€ en 2008). Dans le même sens, J.C.Moraud explique que c'est la crise (en particulier des recettes fiscales comme les DMTO qui ont perdu entre 2008/2009 plus de 2,5Mds€). L'État souffre avec une situation financière particulièrement dégradée, cependant, sa stratégie a consisté à gagner du temps et à proposer des expédients comme le fonds exceptionnel d'urgence. L'auteur expose que les dépenses départementales progressent tandis que les recettes sont stables, plus de 1,3M de personnes bénéficieront du RSA en 2010, une charge pour les finances départementales de 6,88Mds€ à rapprocher d'une compensation totale (FMID compris) versée par l'État d'un peu plus de 6Mds€, soit un reste à payer de plus de 800M€[269].

J.M.Pontier fait une analyse identique, en disant que les départements se trouvent dans une situation inconfortable et que leurs compétences pourraient être exercées par les EPCI ou les régions, cependant, aucun gouvernement n'osera porter atteinte à leur existence, ce serait électoralement et politiquement trop dangereux. Aujourd'hui, leur champ d'intervention est

[267] GILLES William, Le département financeur, *op.cit.*, p.1845-1847.
[268] MORAUD Jean-Christophe, La situation financière des départements français, *op.cit.*, p.258.
[269] *Idem.* p.258.

devenu très large (routes, transports, déchets, construction et logement) et cette organisation crée des tensions financières. Les collectivités accusent l'État de restreindre des ressources et de se décharger de dépenses[270].

Selon les données de la Cour des comptes pour 2012, les charges de fonctionnement (56Mds€) ont augmenté de 3,1%, tandis que les produits (63,6Mds€) ne progressaient que de 0,7%, et l'épargne brute (7,6Mds€) a reculé de 14,4%. La réduction des marges budgétaires a entraîné une réduction de 2,2% des investissements (11,4Mds€). En dépit d'une stabilisation des nouveaux emprunts l'encours de la dette a augmenté (31,1Mds€, plus 2%). La fiscalité (41,8Mds€), qui représente 66% des produits de fonctionnement, a augmenté de 1,0%, dont la fiscalité directe (19,3Mds€, +3,8% tandis que la fiscalité indirecte 22,5Mds€, -1,2%). Cette baisse, liée au fort recul (-9%) des DMTO (7,8Mds€), n'a été que partiellement compensée par la progression de 6,1% du produit de la taxe sur les conventions d'assurances (6,6Mds€) et de 1,2% des recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, soit 6,5Mds€.

Les départements ne disposent plus désormais du pouvoir de modifier les taux sauf sur la seule TFPB (10,6 Mds€, +2,1%). Le produit de la CVAE s'est élevé à 7,6Mds€, +2%. La hausse de 3,1% des charges de fonctionnement (56Mds€) résulte notamment de la forte croissance des dépenses sociales (+5,6%). Les frais d'hébergement dans les établissements sociaux et médico-sociaux et les aides à la personne (28,2Mds€) représentent en effet plus de 50% des charges de fonctionnement. La dépense au titre du RSA a progressé de 5,2%, soit 8,2Mds€, tant en raison d'un effet taux que d'un effet volume (près de 1,39M de bénéficiaires, +3%), la dépense au titre des allocations versées aux adultes handicapés (ACTP et PCH), qui représente 2Mds€ (+8,1%) et la dépense consacrée à l'APA des personnes âgées s'est élevée à 5,5Mds€ (+3%). La dépense de frais d'hébergement en établissements pour les enfants, les personnes âgées et les adultes handicapés admis à l'aide sociale a également progressé (11,6Mds€, soit +6,5%, ou 21% des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de personnel (11,5Mds€, soit+2,6% ou 20,5% des dépenses des départements) et les contributions obligatoires (4,2Mds€, +1,6%), dont les dotations aux collèges (1Mds€, +1,5%) et aux services de secours et d'incendie (2,4Mds€, +2,8%), Les participations (2,1Md€) ont fortement diminué (-10%) et les achats de biens et services (5,6Mds€) ainsi que les subventions de fonctionnement versées (2,5Mds€) sont restés stables. La plus forte croissance des charges par rapport aux recettes a entraîné une diminution de

[270] PONTIER Jean-Marie, Quel avenir pour le département ?, *op.cit.*, p.1822-1823.

14,4% de l'épargne brute (7,6Mds€). Ce phénomène illustre la fragilité de la situation financière, dont l'équilibre dépend principalement de l'importance des DMTO. Les dépenses d'investissement (11,4Mds€, -2,2%) ont diminué et les charges financières (0,9 Mds€) ont augmenté (8%), sous l'effet de la progression de l'encours de la dette (31Mds€) mais également du renchérissement des coûts de financement. L'encours de la dette/hab. s'élevait en moyenne à 500€/hab. (hors Paris), mais la situation est très différente d'un département à l'autre. Pour le plus endetté, celle-ci s'élevait à 1 495€/hab. (Corrèze), pour le moins élevé à 0,70€ (Indre). Si les situations individuelles peuvent être très contrastées, le ratio moyen de désendettement (4,1 ans) demeure satisfaisant. Toutefois, la fragilité de l'épargne brute, très dépendante des ressources de fiscalité indirecte constitue un risque pour l'équilibre financier des départements[271].

La Banque postale indique pour l'année 2013 que l'épargne brute s'est repliée de 7,7% (7,1Mds€) car les recettes courantes (65,5Mds€) ont augmenté de 1,7% et les dépenses de gestion ont augmenté de 3,1% (57,6Mds€). Les recettes fiscales (42,5Mds€) qui représentent 65% des ressources ont évolué de 2,1% et les DMTO ont diminué de 9,4%, la fiscalité directe a eu une hausse de 6,1% et l'utilisation du levier fiscal reste limité à +1,8%. La progression des frais de personnel de 2,4% (11,6Mds€), des dépenses d'action sociale (+4%, soit 33,9Mds€), avec le RSA (+7,8%) et la protection de l'enfance (+3%), celles d'investissement ont diminué de 2,5% (11,3Mds€). L'encours de la dette a aussi augmenté de 2,3% pour arriver à 32,1Mds€[272].

3 – Les finances régionales

G.Marcou explique que les dépenses des régions dans l'ensemble sont passées de 2,7% (1983) à 12,4% (2009), par contre elles ont perdu l'essentiel de leur pouvoir fiscal par la suppression des taux régionaux comme la TH (2001), l'additionnelle sur les DMTO (2000) et la TP (2010). Aujourd'hui, comme recettes fiscales propres, les régions ont la part de la TIPP (2005), la taxe sur les cartes grises et sur les permis de conduire et les ressources de remplacement qui sont les compensations budgétaires, une DGF et des recettes fiscales transférées, mais dont le taux reste fixé au niveau national de façon que cette spécialisation des impôts rendra difficile, sur le plan politique, l'utilisation du levier fiscal, selon le rapport 2011 de l'OFL (p.163). Les régions ont doublé leur participation dans le budget total des collectivités, en passant de 4,1% (1984) à 9,9% (2004) et la croissance des budgets régionaux

[271] Cour des comptes, Les finances publiques locales, *op.cit.*, p.80-88.
[272] La Banque postale, Note de conjoncture, *op.cit.*, p.10.

a été multipliée par huit. Entre 1986/91, leurs dépenses d'investissement ont augmenté en raison de la prise en charge des lycées et jusqu'à 2002, elles ont été majoritaires (61% du volume budgétaire en 2001, contre 53% en 2006[273]).

La Cour des comptes a exprimé qu'en 2012, les charges de fonctionnement (17,2Mds€) ont augmenté (+2,7%) tandis que les produits (22,5Mds€) ne progressaient que de 1,5% et, à cause de ce décalage, l'épargne brute (5,3Mds€) a reculé de 2,1%. Les investissements (8,5Mds€) sont restés stables. L'encours de la dette (19,1Mds€) a augmenté (+6,3%).

La réforme de la fiscalité directe locale a réduit le pouvoir d'action des régions sur les taux de fiscalité directe, la fiscalité indirecte représente 64% des ressources fiscales et les dotations de compensation de la réforme de la TP représentent 6%. La fiscalité (12,3Mds€), qui représente 55% des produits de fonctionnement a faiblement progressé, la fiscalité directe (4,5Mds€) augmentant de 2,2% tandis que la fiscalité indirecte (7,8Mds€) n'évoluait que de 0,8%, principalement en raison de le TIPCE (4,15Mds€, +0,6%), des taxes liées aux véhicules (2,12Mds€, +1,8%). Elles ont bénéficié d'une augmentation des dotations et participations (9,9Mds€, +1,9%) et des fonds européens (299M€ en 2012).

Les dépenses de fonctionnement (17,2Mds€) ont augmenté (2,7%), dont celles de personnel (3Mds€, +3,8%) ainsi que les contributions obligatoires et participations (6,1Mds€, +2,5%). Les autres charges (achats de biens et services, services extérieurs, charges financières et exceptionnelles, soit 2,7Mds€) ont progressé de 6% et les subventions versées (4,5Mds€) ont légèrement diminué (-1,1%). Les contributions obligatoires et les participations (35% des dépenses de fonctionnement) sont composées pour moitié de participations aux organismes de transport, en progression de 5,4%. Les charges de fonctionnement ayant progressé plus rapidement que les produits, l'épargne brute (5,3Mds€) a diminué (-2,1%). Les dépenses d'investissement (8,5Mds€) se sont contractées (-0,9%), alors que les subventions versées (5,3Mds€) sont restées stables et celles d'équipement propre (2,8Mds€) ont reculé de 2%. À l'inverse, les recettes d'investissement (hors emprunt) sont en progression (7,4%, 2,3Mds€.) et les subventions d'équipement reçues (1,3Mds€) ont notamment augmenté de 9,3%. En dépense d'équipement/hab., la situation est très contrastée (moins de 30 €/hab. pour neuf régions et de 296€ pour la Corse et de plus de 200€ pour la Martinique, La Réunion et la Guadeloupe). Les subventions d'investissement constituent l'essentiel des dépenses d'investissement des régions (+0,1%, 5,3Mds€). L'encours de la dette (19,1Mds€) s'est accru (6,3%), Si le ratio moyen de désendettement (3,6) reste satisfaisant, il est de 14 ans pour la

[273] MARCOU Gérard, Les trente ans de la région et demain ?, *op.cit.*, p.746.

région Guyane, 5,8 ans pour l'Île-de-France, 5,6 années pour l'Alsace. Le recours à l'emprunt a également alimenté la trésorerie qui est passée de 0,9Mds€ en 2011 à 1,3 Mds€ en 2012[274].

Pour la Banque postale, en 2013, les effets de la réforme fiscale se font de plus en plus ressentir parce que leurs recettes courantes ont augmenté de 1,4% (23,1Mds€), les dépenses courantes ont eu une croissance de 1,9% (17,1Mds€) ce qui a permis une épargne brute de 5,5Mds€. Les dépenses d'investissement ont été stables avec 8,5Mds€ avec un recours à l'endettement de 0,8Mds€, l'encours de la dette a progressé de 4% (19,8Mds€)[275].

b) La situation brésilienne

Une étude a essayé de vérifier le cadre des différences de couverture des pouvoir publics dans le pays et l'efficience municipale en relation avec l'effort fiscal et les dépenses réalisées, dont les résultats montrent que les inégalités municipales se sont accentuées, mais moins intenses que les disparités d'attractivité économique. Les plus grands écarts dans la couverture des politiques publiques sont concentrées dans les petites municipalités (jusqu'à 20 000 hab.), responsables aussi d' un grand gaspillage (R$ 16Mds, d'un total de R$ 20Mds en 2000) de ressources (celles de l'intérieur présentent un indice d'efficacité de 50% en moyenne, pouvant quadrupler leurs ressources disponibles par un effort fiscal adéquat, principalement au Nord-est, dont les pertes sont d'environ R$ 10Mds en 2000), car la confrontation entre le cadre des besoins et les ressources disponibles révèle une situation de mauvais versement des recettes publiques, puisqu'un simple meilleur usage des ressources disponibles suffirait pour rétablir l'équité entre les municipalités dans la Fédération. Par contre, l'indice de l'efficacité des dépenses publiques a été extrêmement insuffisant, avec un degré élevé de pertes fiscales. Seulement les municipalités dont la population se situe entre 50 000 et 100 000 habitants et l'État de l'Alagoas avaient la nécessité d'un complément de ressources[276].

Brião défend que le déséquilibre horizontal (2000) provient de l'attribution inégale des ressources aux entités de même niveau, due à l'existence de disparités sociales et économiques (entre les recettes et les dépenses propres, directement liées au développement économique), de sorte que les plus riches recueillent davantage de ressources et réalisent des dépenses plus élevées que les plus pauvres.

[274] Cour des comptes, Les finances publiques locales, *op.cit.*, p.94-99.
[275] La Banque postale, Note de conjuncture, *op. cit.*, p.9.
[276] GASPARINI Carlos Eduardo, MIRANDA Rogêrio Boueri, Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil, *Revista Planejamento e políticas públicas*, nº36, Jan/Jun 2011 disponible sur: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/230/211, consulté le 03/07/2014, p.342-345.

Les inégalités entre les cinq régions sont profondes, la plus développée (Sud-est) est responsable pour plus de 50% du PIB, 19% pour le Sud, 5% pour le Nord, 14% au Nord-est et 8% au Centre-ouest et l'analyse de l'indice de développement humain (PIB/hab., taux de scolarisation et espérance de vie), dont l'échelle varie de 0 à 1, montre également des disparités, car les cinq niveaux les plus bas correspondent aux États du Nord-est, tandis que le DF est le plus élevé, suivi par *Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul* et *Rio de Janeiro*[277]. Du point de vue fiscal, les disparités sont importantes, puisque les recettes fiscales/hab. des États des régions les moins développées étaient de R$375, soit deux fois inférieures et, après les transferts de ressources, la différence diminue de moitié. Entre les États les différences continuent, car *Roraima* avait des recettes fiscales/hab. de moins 50% par rapport à *São Paulo*, après les transferts de ressources, cette différence devient deux fois plus importante, grâce au critère de partage du FPE, qui fonctionne à l'inverse du revenu *per capita* et de la taille de la population. Même après les transferts, les inégalités entre les recettes des États d'une même région ont augmenté au Nord-est et Nord. Alors que le *Pará* avait un revenu/hab. de R$442, l'*Amapá* avait R$1 752 et *Roraima* avait R$2 022. Cependant, dans d'autres régions, les inégalités ont diminué.

Les disparités interrégionales sont également présentes dans la répartition des dépenses, car la participation à l'exécution du budget fédéral a représenté 10% pour la région Nord, 25% pour le Nord-est, 17% pour le Centre-ouest et 48% pour le Sud et Sud-est. Les dépenses sociales (éducation, culture, santé, assainissement, protection et Sécurité sociales, logement, urbanisme et travaux) sont concentrées dans les régions développées et représentent 47% du total dans le Sud-est, 15% au Sud et 38% du total dans les autres régions, soit, 21% au Nord-est, 10% au Centre-ouest et 7% au Nord. Le poids de ces dépenses est plus élevé dans les régions pauvres, toutefois, leurs dépenses de protection sociale réunies ne dépassent pas les dépenses de la seule région Sud-est. Les dépenses d'infrastructure (communications, énergie et industrie) sont réparties entre les régions (2004) de manière à ce que le Sud-est et Nord-est disposent de la plupart de ces dépenses (43% et 21%). Les coûts de l'énergie sont très concentrés dans le Sud-est (76%), les dépenses de la fonction industrielle sont plus élevées dans le Nord-est (47%) et la fonction de communication est plus importante dans la région Nord (40%) et au Sud-est (34%). Les coûts de l'infrastructure municipale dans les régions développées ont représenté environ 75% du total, 61% pour le Sud. Dans les États fédérés, les

[277] BRIÃO Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, *op. cit.*, p.63-84.

mêmes coûts sont moins concentrés, car dans l'ensemble des régions en retard, les dépenses d'infrastructure ont atteint 49% des dépenses totales[278].

Une étude du programme de l'UN pour le développement (PNUD), de l'Ipea et de la fondation *João Pinheiro* indique qu'entre 2000 et 2010 les inégalités ont diminué, car le résultat de l'indice de développement humain municipal (IDHM) montre que les 16 régions métropolitaines du Brésil ont amélioré leurs indicateurs (santé, éducation et revenu), donc toutes les régions ont été considérées comme ayant favorisé un haut développement humain, *São Paulo* (0,794) et DF (0,972) étant les premières régions et le *Manaus* (0,720) en dernier. Mais, dans une même région, la différence d'espérance de vie peut varier de 14 ans, celle d'alphabétisation de 10 fois, celle de revenu de 47 fois[279].

La Président de la République vient de sanctionner le projet de loi, auparavant approuvé par le Sénat, qui change le taux d'intérêt des dettes des États et des municipalités de sorte à les diminuer, en laissant de côté l'indice général des prix-disponibilité interne (IGP-DI, plus de 6% à 9% des intérêts à l'année) en faveur du taux le plus bas entre le taux Selic (taux basique des intérêts de l'économie) ou l'indice des prix au consommateur (IPCA), plus 4% de taux d'intérêt à l'année[280].

1 – Des inégalités significatives entre municipalités

Les conditions de gestion administrative, financière et fiscale sont très différentes entre les municipalités et celles qui sont plus petites et pauvres souffrent d'une grande dépendance à l'égard des transferts fédéraux. Le même problème se pose avec les municipalités soumises aux contrats de fédéralisation des dettes mobilières[281].

Les études révèlent qu'entre 1998/2004, les municipalités enregistraient des variations fiscales et des variables politico-administratives, dont les bons résultats obtenus peuvent être associées aux effets combinés de la loi de responsabilité fiscale et du début de nouvelles administrations, car des déficits dans les résultats primaires[282] (R$595M) et dans le budget (R$1 111M) de 1998 sont remplacés par des résultats primaires positifs (R$67M) en 1999. Ensuite (2000/02), la situation a évolué pour arriver à des excédents primaires et budgétaires de R$ 1 513M et R$509M, mais les résultats déficitaires sont revenus en 2003 (-R$737M et -R$ 1 166M), pour recommencer à être positifs en 2004 (R$ 2 616M et R$ 1 444M).

[278] *Idem.*
[279] Données sur: www.estadao.com.br, Link Brasil, du 25/11/2014.
[280] Données sur : www.globo.com, Link Economia, du 26/11/2014.
[281] Ipea, Estado, instituições e democracia: república, *op.cit.*, p.229-230.
[282] Selon les données du site Internet http://www.brasil-economia-governo.org.br, le résultat primaire est la différence entre les recettes et les dépenses du gouvernement, avec l'exclusion des recettes et dépenses avec le taux d'intérêt des emprunts.

Entre 1999/2002, le nombre d'employés municipaux a augmenté 18%, pour atteindre 4M, dont 65% étaient régis par le statut de la fonction publique et 15,8% par les règles du Code du travail. Cette augmentation est le fruit de la création de nouvelles municipalités et de l'attribution de nouvelles compétences dérivées de l'universalisation des politiques publiques. La moyenne nationale était de 2,33 employés municipaux/100hab. Plus la population était élevée, plus la politique fiscale municipale était forte, parce que les impôts prélevés dans les villes de plus de 500 000 hab. représentaient 60% (1% pour celles de 5 000 hab. ou moins) des prélèvements propres totaux des 5 565 municipalités, dont 530 n'imposaient aucune taxe, 94% disposaient d'un Code financier municipal, 91,3% d'un cadastre informatisé pour l'IPTU, 72,5% d'un cadastre informatisé de l'ISS et 982 d'une police municipale. En 2002, 45% prélevaient les taxes de police, 49% la taxe sur l'éclairage public, 46,4% la taxe sur la collecte des ordures ménagères et 40,4% celle visant à assurer la propreté des espaces publics de manière que, au moins, l'une de ces taxes était prélevée par 5 030 municipalités, 530 n'en percevaient aucune et 69 toutes[283].

Les municipalités les plus petites réalisent des projets communs (consortiums), en majorité dans le domaine de la santé (40%) et 51,5% de celles de plus de 500 000 habitants décidaient dans le domaine de l'environnement, alors que pour celles de plus de 5 000 habitants, la proportion n'était que de 8,3%. Dans le domaine du logement, des programmes spécifiques ont été réalisés par plus de 90% des municipalités de plus de 500 000 habitants et la construction de logements est l'action réalisée le plus souvent par les préfectures, mais seulement 2,1% d'elles avaient des consortiums (0,8% en 1999).

En ce qui concerne l'approvisionnement en eau, une enquête menée en 1958 avait révélé que dans 12% des municipalités le service était mauvais ou insuffisant et qu'un peu plus de 40% des bâtiments avaient l'eau courante. En 1973, l'Ibam[284] révèle que, parmi les 3 950 municipalités existant à l'époque, en matière de santé, 73,4% n'avaient pas de maternités, 57% n'avaient pas d'hôpital, 90% n'avaient pas de salle d'urgence, 65,5% n'avaient pas embauché de médecin et 23% n'en avaient embauché qu'un. D'autre part, 15% d'entre elles n'avaient pas d'école, 34% n'avaient pas d'approvisionnement en eau et 72% n'avaient pas de système d'égouts. Par conséquent, l'emploi public municipal était faible (1973), 60,5% de ces entités avaient jusqu'à 80 fonctionnaires et 30,5% jusqu'à 40, et la majorité des municipalités dans cette situation étaient réparties dans la région du Nord (44%) et du Centre-ouest (50,3%).

[283] Données consultables sur : http://www.ibge.com.br, consulté le 15/01/2012.
[284] Institut brésilien d'administration municipale.

Par contre, c'est dans la région Sud-est (7,2%) et Sud (9,6%) qu'étaient concentrées les municipalités ayant plus de 300 fonctionnaires[285].

Quant à l'éducation, le nombre de municipalités associées à des consortiums est passé de 4,2% (1999) à 6% (2002) et une étude du BNDES[286], a indiqué que (1995) les municipalités étaient responsables pour 29% des dépenses relatives à l'éducation et à la culture et pour 30% de celles relatives à la santé et à l'assainissement. En 1996, les dépenses municipales avec rémunérations des employés représentaient 23,5% du total des dépenses et 49,81% de la formation brute de capital fixe municipal.

En 2000, la ville de *Borá*, située dans l'État de *São Paulo,* était celle qui comptait la plus faible population avec 795 habitants contre 10 406 166 pour la ville de *São Paulo,* qui est celle dont le PIB est le plus élevé, R$127,43Mds, contre le plus petit PIB municipal de R$1,2M (*São Félix,* située dans l'État du *Tocantins)*[287]. Durant l'année 2007, l'institut a constaté que 1% des municipalités les plus riches avaient un PIB moyen 3,3 fois supérieur à la moyenne nationale (1,1 fois plus élevé en 1920) et que 60% des plus pauvres avaient un PIB équivalent à 2,5% de la moyenne, contre 8% (1920), ce qui correspond à une chute de 21,9%.

Les transferts intergouvernementaux sont passés de R$29Mds (1998) à R$62,9Mds (2004), dû à la forte hausse des transferts liés au SUS, au FUNDEF, au Salaire-éducation et au FNDE, dont le taux de croissance était de 279,1%. Cette année-là, les recettes de ces transferts ont totalisé R$18,6Mds (18% des recettes brutes totales). En effet, durant la période 1998/2003, ces recettes ont augmenté de R$7,7Mds/an (soit 12,9% par an), alors qu'entre 2003/2004 elles ont été de R$15,8Mds (18,5%), ainsi, les transferts ont progressé de 20,39% (2004) par rapport à 2003 et 12,52% par an en moyenne sur la période 1998/2003.

Dans le même période, les charges de personnel ont fortement augmenté, passant de R$22,4Mds (1998) à R$44,1Mds (2004), soit une croissance de 97,3% et la plupart sont liées au paiement des employés (R$33,2Mds en 2004), il y a eu une augmentation de 69,9% en 1998 à 75,1% en 2004 de ces dépenses dans l'ensemble.

Le coût des investissements a connu une croissance cumulée (107%), passant de R$5,5Mds (1998) à 11,4Mds (2004) et, en 2004, les investissements ont engagé 11,3% des recettes brutes. La dette municipale est passée de R$17,5Mds (1998) à R$47,8Mds (2004) et, proportionnellement aux revenus bruts, ces montants ont représenté respectivement 37,7% et

[285] Ipea, Estado, instituições e democracia: republica, *op.cit.*, p.358-360.
[286] http://www.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/perfil/PERFIL_EVOLUCAO_1998_2004.pdf, consulté le 12/08/2010.
[287] *Idem.*

47,2%, de manière que quelques-unes des municipalités ont une dette importante et la grande majorité n'a pratiquement aucune dette. Selon une étude réalisée par la Confédération nationale des municipalités, les municipalités restent en dessous de la limite d'endettement fixée par la Loi de responsabilité fiscale (plafond de 60%), avec une dette moyenne comprise entre 3% et 8% du revenu net actuel (*Receita Corrente Liquida -RCL*) qui correspond à la somme de toutes les ressources recueillies par les trésoreries municipales. De 2002 à 2007, le redressement financier des municipalités a fait baisser la dette moyenne de 8,04% à 3,29% sur le RCL. L'indice de suffisance de caisse a montré une amélioration significative (4,83% en 2007) et les municipalités ont cessé d'avoir plus de dettes que de disponibilités de ressources (2002/2003), ce qui a débouché sur une situation de surplus de liquidités entre 2004/2007 et dans cette période, si l'on mesure la différence entre les recettes et les dépenses, on constate qu'il y a eu un excédent primaire. En ce qui concerne les frais de personnel, l'étude a montré une diminution de 1,18% en 2007 avec un taux moyen de 44,6% de la RCL[288].

La CF/88 et la Loi de responsabilité fiscale imposent aux budgets municipaux que : a) jusqu'à 60% du revenu net courant soit dépensé en charges de personnel (6% pour le législatif et 54% pour l'exécutif) ; b) en accord avec les États, les municipalités ne peuvent jamais appliquer moins de 25% de leurs ressources dans l'éducation (art.212, CF/88) ; c) le DF et les municipalités doivent utiliser, au moins, 15% de leurs revenus pour la santé (art.77). Par conséquent, la seule possibilité d'obtenir des ressources pour des investissements est la réduction des dépenses administratives et de personnel. Ainsi, les *convênios* représentent d'importantes ressources extrabudgétaires, en particulier dans les petites municipalités. Les grandes municipalités consacrent 22% de leurs recettes brutes à la santé, les petites 19% et les moyennes 23,5%. Dans le cas des dépenses d'éducation, plus la taille de la municipalité est petite, plus est ??? l'engagement des recettes brutes, car les grandes villes consacrent 21,1%, les moyennes 21,7% à 24,3% et les petites 27,4%[289]. En 2008, en ce qui concerne la ville de *São Paulo*, la plus grande et la plus riche du pays, les recettes propres représentaient 42% des recettes totales, contre moins de 1% pour la municipalité de *Aroeiras do Itaim*, située dans l'État du *Piauí* , avec une population de moins de 3 000 habitants[290].

[288] Ipea, Estado, instituições e democracia: República, *op.cit.*, p.234.
[289] MELO Iris, Efeitos do processo de descentralização fiscal, *WebArtigos*, octobre 2009, disponible sur: http://www.webartigos.com.br, consulté le 19/05/2012, à 17:30.
[290] SAKURAI Sergio Naruhiko, Efeitos assimétricos dans transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros, Pesquisa e planejamento econômico, V.43, n°2, Agosto 2013, p.314.

L'IBGE informe que, en 2011, 55 municipalités concentrent 50% du PIB et 30,9% de la population, dont six sont responsables pour 24,5%, soit *São Paulo* (11,5%), *Rio de Janeiro* (5,1%), *Brasília* (4%), *Curitiba* (1,4%), *Belo Horizonte* (1,3%) et *Manaus* (1,2%) et 13,7% de la population, concentrées sur la prestation de services (intermédiation financière, commerce et administration publique). Par contre, 1 323 villes détenaient 1% du PIB et 3,3% de la population, soit 73,7% des municipalités de l'État du *Piauí*, 62,6% des villes de l'État de la *Paraíba*, 54% des municipalités du *Tocantins* et 53,3% de celles de l'État du *Rio Grande do Norte*. Les 27 capitales des États concentraient 33,7% du PIB, contre 38,7% en 1999[291].

2 - La situation préoccupante des États fédérés

En 1986, le Secrétariat national du Trésor a été créé avec pour mission de gérer tous les actifs et passifs de la Trésorerie nationale, de surveiller les finances locales et de développer et gérer un système unique de comptes et d'administration financière pour le gouvernement fédéral (le système intégré de gestion financière-Siafi).

Selon l'Ipea, la stabilisation économique a eu un effet dévastateur sur les comptes publics et sur les institutions financières des États, très endettées vis-à-vis du gouvernement fédéral, qui a décidé la privatisation ou la fédéralisation des institutions financières insolvables et l'adoption de règles plus strictes pour contrôler la gestion financière (Loi complémentaire n°82/1995 qui limite les dépenses de personnel et la MP n°1.514/1996, qui a créé le Proes[292]).

En 1997, la situation financière des États et de nombreuses municipalités était très grave, ce qui a donné naissance à la loi n°9.496/1997, qui réglemente le Programme d'appui à la restructuration et à l'ajustement budgétaire des États (début de la troisième série de refinancement de la dette menée par le STN) dans des conditions extrêmement dures, car l'Union a décidé de négocier la fédéralisation des dettes des États et d'établir des limites à l'endettement (émission d'obligations et anticipation de recettes budgétaires). En octobre 1998, le Programme de stabilisation financière a été créé, ensuite, en décembre 1998, la Loi complémentaire n°249 intervient pour discipliner les dépenses de personnel. Le début de l'année 1999 a été marqué par la dévaluation de la monnaie (*Real*) et l'instauration de la nouvelle politique économique, caractérisée par un régime de taux de change flottant, un ciblage de l'inflation et des règles fiscales bien définies. Cependant, les taux d'intérêts élevés et la monnaie dévaluée a intensifié l'impact négatif sur la dette publique, ce qui a conduit à

[291] Données sur :www.globo.com, link Economia, consulté le 17 décembre 2013.
[292] Programme du gouvernement fédéral qui vise l'incitation à la réduction de la participation du secteur public des Etats féférés dans l'activité bancaire.

l'augmentation du surplus primaire de l'Union, en ayant comme résultat l'adoption de la LRF (4 mai 2000)[293].

Durant la période 1996/2002, les transferts aux États ont augmenté de 5,3%, soit un peu plus que les recettes propres (+4,8%) et entre 2002/2010, les transferts ont augmenté seulement de 2,5%, contre 5% pour les recettes propres, donc la participation des recettes des transferts dans les recettes totales a diminué depuis 2006 (14,2%) à 11,6% (2010). Selon l'IBGE, les recettes propres des États sont estimées à 9,4% d'expansion réelle et les recettes de transferts à une réduction réelle de 4,7% et la participation des États dans les recettes de transferts (2012) est passée de 12,1% à 10,3%.

La principale ressource fiscale des États est l'ICMS qui présente une augmentation réduite (4,2% durant les 15 dernières années et de 5,2% sur les 10 dernières) et, ajoutée à la baisse des transferts, peut contribuer à accroître les problèmes financiers, principalement parce que les dépenses de personnel ont augmenté (+10,7% en 2010). Cette réduction des transferts est due à la réduction des transferts relatifs aux SUS (-22,6%, 2011), qui va en contre sens de la hausse des recettes du Trésor National (+13,8%) et la Réforme constitutionnelle n°29/2000 impose, à l'Union, l'application de la même valeur appliquée à la santé durant l'année précédente, en plus de la variation nominale du PIB (+2,7% en 2011[294]).

W.Cano indique que (2003), dans les 27 États la relation dette liquide/recette liquide était un peu plus petite que un dans trois d'entre eux, supérieur à un pour quinze États et supérieur à deux pour les huit derniers, ce qui démontre la difficulté de liquidation des entités fédérées[295].

Pour l'IBGE, les politiques publiques de déconcentration productive et de décentralisation des dépenses et des investissements publics (1970) n'étaient pas suffisantes pour changer la distribution des revenus qui, ajoutée à la décentralisation politique des compétences législatives et fiscales, a soumis les États à des charges financières incompatibles avec leurs capacités de paiement, en augmentant leurs dettes, les demandes d'incitations fiscales et de transferts fédéraux. Pour conclure, les États sont fortement dépendants du gouvernement fédéral, les mauvaises administrations ont conduit à des interdictions et des limites à leur autonomie sur l'application des ressources, cela favorise le contrôle des comptes et la maitrise des finances. En temps de crise, ce contrôle augmente et est plus efficace.

[293] Ipea, Estado, instituições e democracia: República, *op.cit.*, p.217-220.
[294] Données recueillies sur : http://www.ibge.gov.br.
[295] CANO Wilson, Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980, texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n°193, julho 2011, p.15.

Pour stimuler les dépenses d'investissement des États, le ministre des Finances a augmenté, en 2012, la capacité des dettes à R$ 42Mds (R$ 10Mds pour *São Paulo*) et l'augmentation de 3% à 5% de l'utilisation des recettes courantes liquides pour des ouvrages au travers de partenariats public/privé[296].

La Banque centrale du Brésil informe qu'en 2013, la dette liquide des États, des capitales et des municipalités de la région Nord a atteint R$ 8Mds (+35% par rapport à 2012), celle de la région Nord-est a atteint R$ 40,4Mds (+7,7%), celle de la région Centre-Ouest R$ 27,3Mds (+5,5%), celle de la région Sud-est R$ 429,9Mds (+8,3%) et celle du Sud R$80,6Mds (+6,7%)[297].

3 – Les différences importantes entre régions

L'Ipea divise le pays en trois ensembles économiques: celui des sept États plus au Sud, avec un haut niveau de développement humain (*Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo* et le DF) ; celui formé par les sept États avec un niveau moyen (*Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá)* ; et le dernier composé des treize autres États, où le niveau de développement est réduit, surtout au Nord-est. En 1985, la région Sud-est représente 10,8% du territoire national, 70% de la production industrielle et 58% du PIB, dont 34 % à *São Paulo* et, en raison de la décentralisation politique et économique, cette concentration est passée à 59% du PIB, 66% de la production industrielle et 42,6% de la population, dont la région Nord-est représentait 13,6% du PIB, 12% du produit industriel et 28,9% de la population. Cette région est la plus favorisée par des programmes sociaux de l'Union, tels que la Bolsa Familia (R$5,6Mds, qui bénéficie à 5,445M de familles), dont le total des ressources s'élevait à R$10,6Mds, le Sud-est a reçu R$2,479Mds (2,6M de familles) et le Nord R$1,174Mds (1M de personnes).

Les régions du Sud-est présentent la plus grande concentration de revenus, avec un indice Gini de 0,88 en 2007 (contre 0,89 en 1970). La région Sud connaît la plus petite concentration avec un indice de 0,78 en 2007 (0,70 en 1970, soit +18%), la région Centre-Ouest est en effet passé de 0,79 en 1970 à 0,85 en 2007 (+7,2%), la région Nord-est a présenté un indice de 0,77 en 1970 et de 0,80 en 2007 (+3,5%) et dans la région Nord l'augmentation fut de 4,7% parce que l'indice est passé de 0,76 en 1970 à 0,80 en 2007[298].

[296] Données sur : www.ig.com.br, Link Economia, consulté le 18 août 2012.
[297] Banco Central do Brasil, Boletim regional, V.8, n.1, Brasilia, janeiro 2014, p.11-66.
[298] Données sur: http://www.ipea.gov.br et aussi publiés sur: http: www.ig.com.br, consulté du 12/08/2010.

Quant à la pauvreté, l'Ipea a démontré que l'évolution des taux de pauvreté et d'inégalités s'avère paradoxale parce que, durant les 15 dernières années, elle a chuté davantage dans les régions où le PIB *per capita* a augmenté le moins et *vice versa*. Dans le Centre-Ouest, l'expansion du PIB/hab. (1995/2008) était de 5,3%, cependant la réduction moyenne annuelle du taux de la pauvreté absolue s'élevait à -0,9% (pire performance) et la diminution moyenne annuelle du taux de la pauvreté extrême a été de -2,3% (seconde plus mauvaise). En parallèle, le Sud a fait preuve de la plus petite expansion moyenne annuelle du PIB/hab. (2,3%), mais a été la région du pays à avoir enregistré la meilleure performance en termes de réduction des taux de pauvreté absolue (-3%) et extrême (-3,7%). La pauvreté extrême renvoie au revenu moyen domiciliaire *per capita,* s'élevant au maximum à 25% du salaire minimum national mensuel (R$ 670,95 en 2013). Ainsi, 10,5% de la population brésilienne (2008), vivaient avec l'équivalent de 55,67€ par moi, contre 20,9% (1995), ce qui représente une réduction de 49,8% au cours de la période, selon l'IBGE[299].

Entre 1995 et 2008, toutes les régions ont réduit la pauvreté, le Sud (47%), le Sud-est (34,8%), le Nord-est (28,4%), le Centre-Ouest (12,7%) et le Nord (14,9%). C'est la population du Nord-Est qui a connu le pourcentage de pauvreté absolue (42%) et extrême (17,6%) le plus important (2008) et les États de *Santa Catarina* (61,4%), *Paraná* (52,2%) et *Goiás* (47,3%) qui ont le plus réduit la pauvreté, alors que l'*Amapá* (12%), le DF (18,2%) et l'*Alagoas* (18,3%) l'ont moins réduit. Selon l'Institut, il convient de poursuivre ce rythme de réduction de la pauvreté caractérisé par un recul de la pauvreté extrême (2,1%) et de la pauvreté absolue (3,1%) par an (soit 5,7M de personnes). Ainsi, la perspective sur le long terme est de limiter la misère à seulement 4% de la population en 2016. Pour le président de l'Institut M.Pochmann, la croissance économique est nécessaire, mais n'est pas suffisante et il faut disposer de politiques sociales et d'une réforme fiscale pour combattre l'incidence des impôts sur les plus pauvres[300]. L'*Ipea* affirme que (1995/2008) 12,8M de personnes sont sorties de la pauvreté, avec des revenus qui se sont élevés à plus de la moitié du salaire minimum mensuel (R$255), soit 33,6%. En 2008, 28,8% de la population nationale se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté, contre 43,4% en 1995. Pour C.Souza, la raison d'être du fédéralisme brésilien est d'amortir les énormes disparités régionales et les tensions qui existent[301].

[299] Données sur: http://www.ipea.gov.br et publiées sur: http: www.ig.com.br, Link *Economia*, du 13/07/2010.
[300] Données sur : http:// www.ig.com.br, link Economie, du 13/07/2010.
[301] SOUZA Celina, Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências, *Revista de cultura e tendências*, nº52, éd. Lua nova - CEDEC, São Paulo, 2001, p.10.

Toutes les différences entre la capacité à prélever des ressources propres, de réaliser des dépenses entre les divisions territoriales des deux pays justifient les mécanismes de solidarité territoriale, étudiés dans le chapitre suivant, dont le transfert des ressources est fondamental pour l'équilibre des comptes publics et la prestation de services publics égalitaires.

Chapitre 2 : Le développement de la solidarité territoriale

La solidarité territoriale est une forme d'harmonisation des différences naturelles, économiques et sociales entre les divisions territoriales d'un pays, au moyen de transferts de ressources, d'incitations fiscales et de la coordination des actions et des acteurs, visant à diminuer les tensions et les conflits générés par les trop grandes disparités de richesse et de conditions de vie, avec un objectif d'harmonie territoriale et du principe d'égalité entre citoyens.

1 ° Section: Le rôle initiateur de la politique d'aménagement du territoire

J.P.Duprat enseigne que la notion d'aménagement du territoire est issue de l'Ancien régime, où elle avait un sens lié au droit des eaux et forêts. Ensuite, pendant la IVe République, la pratique administrative et la politique de décentralisation industrielle (1930) ont modulé la notion pour désigner une structure administrative au sein de la direction de l'urbanisme (1944)[302] et cette volonté d'organiser le territoire au travers d'une politique nationale est très ancienne. L'art.1er de la loi de 1995 rappelle-t-il qu'elle concourt à l'unité et à la solidarité nationale, car il s'agit de prévenir les risques d'une désagrégation sociale par la mise en œuvre d'un développement équilibré du territoire[303]. Ainsi, cette politique cherche à réaliser deux objectifs parfois contradictoires : le développement économique et la réduction des inégalités. Ainsi, l'administration publique, directe et indirecte, chargée d'un service public, vise, au travers de la planification et de la réglementation, résultats de cette politique,

[302] DUPRAT Jean-Pierre, Les fondements juridico-politiques de l'aménagement du territoire, dans Journées d'études « finances – université » de Bordeaux, Les administrations économiques et financières de l'aménagement du territoire, Faculté de Droit (CERAF) et des Sciences économiques de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, ministère de l'Économie et des finances, 6 Avril 1995, p.11-12.
[303] *Idem*, p.13.

à atteindre ces deux objectifs et l'histoire de l'interventionnisme étatique dans les deux pays facilitera la compréhension de la réalité de la solidarité territoriale.

A ° L'évolution de l'aménagement du territoire en France

Au long du 19ième siècle, l'État était l'acteur exclusif du développement local par le biais de subventions ciblées, attribuées à un projet déterminé et agréé par l'État de manière à permettre une planification de l'investissement local, tout en respectant la liberté du commerce et de l'industrie. Les subventions sont définies par le projet de loi relatif à l'économie et à la solidarité comme l'ensemble de « *contributions facultatives de toute nature…, attribuées par les autorités administratives…, justifiées par un intérêt général et destinées à la conduite d'une action ou à un financement de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire* »[304].

Suite à la Première Guerre mondiale, le dirigisme avait pour objectif la reconstruction du pays au travers de la multiplication des offices, des sociétés d'économie mixte, d'aides financières versées aux compagnies et aux collectivités locales. Après la 2ième Guerre Mondiale, le dirigisme est remplacé par la stimulation de la croissance, la planification régionale de l'économie et des investissements publics, visant à moderniser les régions et du recours à des primes à la création d'entreprises industrielles ou le cautionnement des prêts. En 1979, la DGF fut instaurée afin d'assurer un fonctionnement minimal des collectivités qui, à partir de 1982, ont bénéficié du droit d'intervenir en matière économique et sociale, grâce à la globalisation des concours financiers.

Pour B.Faure, les dotations sont les ressources les plus décisives des finances locales, même si elles peuvent servir d'instrument d'assujettissement à l'État, maître de leur attribution, la limitation de la pratique des aides affectées et la diversification des dotations peuvent corriger des déséquilibres structurels. Leur volume ne cesse de s'accroître à mesure que les responsabilités administratives des collectivités locales se font plus nombreuses et leur exercice plus coûteux[305].

Depuis la Ve République, l'État a décidé de favoriser la réalisation d'équipements par les collectivités locales, moyennant le développement des aides à l'investissement et la liberté d'emprunts, mais les crises économiques et financières ont conduit au retour en force de l'État et des aides publiques. Toutefois, depuis 1982, le développement économique local est mis en

[304] CLÉMENT-WILZ Laure, Les subventions municipales, quels intérêts ?, *Revue Droit Administratif*, n°5, mai 2014, Lexisnexis, p.19-27.
[305] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, *op. cit*., p.597.

œuvre par les propres collectivités de façon que les aides se caractérisent par un défaut général de coordination et d'orientation, à cause de la pluralité des acteurs et le manque de clarté concernant la division des compétences, même si le CGCT (art.15-11-2) a attribué, à la région, la responsabilité du développement économique, avec un rôle complémentaire aux autres collectivités. Au même temps, le Traité des communautés européennes (art.87) impose le principe de l'incompatibilité des aides publiques, sauf quand elles ne sont pas importantes, n'affectent pas les échanges entre les États membres et ne faussent pas ou ne menacent pas la concurrence, et, même si leur réduction fut l'un des objectifs de la stratégie de Lisbonne, les crises économiques ont conduit la Commission à les augmenter (art.87, §3°, pont b, du Traité) de façon à ce que ces mesures demeurent temporaires, ciblées et coordonnées.

Les fortes contraintes budgétaires restreignent les marges de manœuvre des administrations publiques, en renforçant l'exigence d'évaluation des dispositifs d'intervention (réforme constitutionnelle de 2008). Les exigences avec la politique de contrôle des dettes et les contraintes européennes renforcent encore les mouvements du secteur public et le cadre actuel des aides locales se caractérise par un empilement de dispositifs alternatifs, susceptibles d'être une source d'instabilité juridique, et à la multiplication de moyens juridiques d'interventionnisme local sans cohérence, confus et inefficaces, selon les spécialistes.

B ° Le développement de l'aménagement du territoire au Brésil

J.N.Rodrigues indique que le modèle fédéral s'est affirmé sous la forme d'un long processus, dérivé de l'époque coloniale, caractérisée par des municipalités très puissantes, avec des compétences plus poussées que le monarque. Depuis l'indépendance, les assemblées législatives des Provinces (1834) avaient le pouvoir d'instituer des impôts non préjudiciels aux prélèvements du gouvernement fédéral. La Constitution (1891) a remplacé le principe de la flexibilité par celui de la rigidité de la division des compétences fiscales, afin de spécialiser les impôts entre entités, de façon que les États déterminaient la part des ressources des municipalités et que chaque État (art.5) devait pourvoir à ses nécessités administratives, en bornant l'aide fédérale aux cas de catastrophe publique, malgré les transferts discrétionnaires directs (aide nationale à la région Nord-est en raison de la sécheresse, Décret législatif nº3.965/1919 qui déterminait le transfert de 2% de l'ensemble de la recette fédérale pour combattre cette sécheresse).

Ensuite, la Constitution (1934) a développé le fédéralisme de coopération à travers la création des impôts régionaux sur les industries et sur les professions, réglementés et prélevés par les États, dont le produit devait être partagé avec les municipalités. Le produit des impôts résiduels était divisé entre l'Union (30%), les États (50%) et les municipalités (20%), avec la faculté de transfert des impôts privatifs des États vers les municipalités et les aides au Nord-est se sont transformées en aides obligatoires (4% de la recette fiscale fédérale). L'industrialisation et l'urbanisation stimulées par les politiques publiques de modernisation et de développement de manière que l'aménagement du territoire a été orienté par le gouvernement fédéral par le biais du contrôle sur les ressources existantes[306].

La Constitution suivante (1937) a supprimé les aides obligatoires au Nord-est et a attribué le produit des impôts résiduels à l'entité compétente pour les prélever (Union ou États). La Réforme constitutionnelle nº4/1940 a créé l'impôt national unique sur les opérations relatives au charbon et sur les combustibles et lubrifiants liquides, dont une quote-part proportionnelle à la consommation était destinée au territoire de l'entité où l'impôt était prélevé. La Constitution (1946) a établi que 65% du produit de l'impôt sur le charbon et combustibles devaient être destinés aux entités proportionnellement à leur superficie, leur population, leur consommation et leur production. La RC nº5/1961 impose le transfert de 15% du produit de l'impôt sur le revenu, 10% de celui sur la consommation et l'excédent de prélèvement des États aux municipalités. Un minimum de 3% de la recette fédérale était destinée au Nord-est, 3% à l'Amazonie et 1% au plan d'utilisation des possibilités économiques du fleuve *São Francisco*.

Les transferts intergouvernementaux aux municipalités n'ont commencé qu'en 1946, conséquence du processus d'industrialisation et d'urbanisation en même temps que la Constitution a établi le processus électoral des entités fédérées. Le rôle du gouvernement fédéral de mise en œuvre des politiques publiques a été élargi par la coordination des politiques économiques et sociales et la création d'organismes fédéraux de coordination. L'Union était responsable du transfert de 10% des ressources de l'impôt sur le revenu à la municipalité et les gouvernements militaires ont élaboré un Plan national de développement (PND) pour fournir l'infrastructure de base nécessaire aux investissements, principalement les installations minières et hydrauliques limitrophes de certains endroits de l'Amazonie, du Nord-est, du Sud et du Centre-ouest pour promouvoir l'expansion agricole.

[306] RODRIGUES Juliana Nunes, As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial, *op.cit.*, p.58.

La Constitution (1967) a poursuivi la centralisation fiscale de l'Union avec l'attribution de la compétence exclusive pour le prélèvement des impôts sur la propriété et sur les exportations rurales (auparavant attribuée aux États), mais avec une amplification des transferts, dont 20% du produit de l'impôt sur la circulation des marchandises (ICM) de façon que 15% devraient être distribués territorialement et 5% librement. La réforme fiscale (1967) a créé le FPE et le FPM pour partager les principaux impôts nationaux (IR et IPI), dont les ressources ont favorisé les États plus pauvres, car 95% étaient distribués selon la population et à l'inverse de la rente *per capita*. Les ressources du FPM ont bénéficié aux municipalités de l'intérieur (population faible), incompétentes pour prélever l'IPTU et l'ISS, c'était une intervention nationale efficace pour accélérer ou ralentir la croissance des territoires.

Pendant la validité de la Constitution (1967), l'intégration financière intergouvernementale fut renforcée par la participation directe des entités dans les prélèvements des autres (*share taxes*) tels que : la réversion intégrale de l'IPTU (prélevé par l'Union) en faveur de la municipalité où est situé le bien ; la totalité de l'IR du travail ; 20% de l'ICMS aux municipalités, selon les critères déterminés par les États ; les fonds de participation qui affectent 12% du produit de l'IR et de l'IPI, dans une proportion de 5% pour le FPE, 5% pour le FPM et 2% pour un fonds spécial destiné aux régions Nord et Nord-est.

Une loi fédérale a réglementé l'application des fonds et le calcul des quotas des entités fédérées était attribué au TCU (superficie, population et revenus *per capita)* de façon à favoriser les entités de plus petite capacité économique et de permettre la distribution du produit de l'impôt unique à toutes les entités, selon des critères de superficie, population, production et consommation.

A.C.C.Lima explique que les gouverneurs des États avaient un rôle important pour la mise en œuvre des politiques fédérales dû au fait que les capitales étaient des centres de diffusion des services fédéraux et l'action nationale a été cruciale dans le processus de développement économique du pays entre 1950/1980 comme une défense face à des problèmes économiques internationaux, dans une économie dépendante des exportations de produits primaires et des investissements en infrastructures, dont le but le plus audacieux a été la création de Brasília, en vue d'accroître l'occupation dans le Centre-ouest et au Nord[307].

Dans ce processus évolutif, la CF/88 a consacré le fédéralisme coopératif et a défini les compétences de chaque entité, en imposant les municipalités en tant qu'entités fédératrices et

[307] LIMA Ana Carolina da Cruz, SIMOES Rodrigo Ferreira, Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso Brasil, *Revista de desenvolvimento econômico*, AnoXII, nº21, Julho de 2010, Salvador, Bahia, p.17.

la participation populaire dans les prises de décision. Elle a déterminé une augmentation de la participation des gouvernements locaux, de sorte que le fédéral est passé de 69% du revenu national (1980) à 58% (1993), celle des municipalités a augmenté de 7% et des EF de 4%[308]. Les montant des ressources transférées aux municipalités par le biais du FPM a augmenté de 20% à 22,5% du produit de l'IR et sur la consommation et, également, la participation à l'ICMS (de la compétence des États) qui est passée de 20% à 25%[309].

Le développement national et la réduction des inégalités sociales et régionales sont des objectifs fondamentaux (art.3) et, pour y parvenir, la Constitution prévoit des transferts obligatoires, directs et non affectés de l'Union vers les États et le DF (art.157) et de l'Union et des États vers les municipalités (art.158). La rétention des ressources est interdite, hormis pour le paiement de crédits ou l'application obligatoire dans le domaine de la santé (art.160, §unique c/c art.198, §2º). La doctrine[310] a classé les transferts selon trois critères : a) **leur nature,** obligatoires ou constitutionnels, car prévus par l'ordre juridique[311], ou discrétionnaires ou volontaires, dépendants de la décision d'une autorité, liés à des critères non rigides, modifiés suivant les circonstances ; b) **leur forme**, directe, sans aucune intervention ou indirecte, réalisée par des fonds ; et c) **leur destination,** affectés ou non à une finalité spécifique.

S.Prado rappelle que l'*equalização fiscal* consiste en des dispositifs qui, afin de fixer les montants à transférer à chaque gouvernement local, prennent en compte la totalité des ressources et, dans certains cas, des dépenses, en une analyse globale. L'une des dimensions est la péréquation de la capacité financière qui vise à fournir des ressources suffisantes à la prestation de services, réalisée grâce à des transferts de ressources d'une entité plus riche à l'autre moins favorisée appartenant à une autre catégorie de division territoriale (verticaux) ou entre les unités similaires d'un gouvernement (horizontaux) et elle remplit trois fonctions: a) trouver l'équilibre vertical entre les administrations publiques par des transferts libres et légalement définis ; b) opérer la péréquation horizontale ; c) mettre en place des programmes nationaux de prestations de service public, sous le contrôle de l'Union, mais dont l'exécution est confiée aux autres entités (transferts verticaux par des subventions conditionnelles) [312].

---

[308] RODRIGUES Juliana Nunes, As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial, *op. cit.*, p.58-67.
[309] *Idem*.
[310] DI PIETRO Juliano, Repartição das receitas tributárias : a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais, Federalismo fiscal, Barueri, São Paulo, Manole, 2004, p. 71.
[311] CONTI José Maurício, Federalismo fiscal e fundos de participação, Juarez de Oliveira, São Paulo, 2001, p.39.
[312] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.37.

R.B.Peres indique que la loi fédérale n°10.683/2003 a attribué au ministère de l'Intérieur la responsabilité de l'élaboration d'une politique nationale de l'aménagement du territoire (*ordenamento territorial-PNOT*) qui devait être coordonnée avec la PNDR, afin de lutter contre les inégalités territoriales, dont la première, pour être plus précis, privilégiait l'exclusion sociale et la redistribution de la richesse et la deuxième irait favoriser les territoires les moins dynamiques, avec la plus petite rente. Cependant, le projet de loi pour instituer une PNOT fut mis de côté au bénéfice d'autres programmes gouvernementaux (PNDR, RIDES, APL's, *Territórios da Cidadânia*, *Bolsa Família*, *Luz para Todos*) et les consortiums inter-municipaux[313].

2 ° Section: Les mécanismes financiers de solidarité

Dans cette section, les mécanismes de la solidarité territoriale déterminés par le législateur (A) seront analysés en premier, parce qu'ils sont obligatoires, puis l'apport spécifique des fonds structurels européens (B) qui est un cas particulier dans l'organisation de la solidarité en France, pour finir avec les transferts effectués par décision autonome des gouvernements (C).

Pour avoir en vue le montant de ces transferts de ressources, en France (2014) il est de 101,2Mds€, constitué notamment de la DGF (40,1Mds€), de la fiscalité transférée (29,9Mds€) et des dégrèvements d'impôts locaux (9,7Mds€)[314].

A ° Les mécanismes déterminés par le constituant et par le législateur : les transferts de ressources selon leur origine (impôts et concours)

Le plus important des mécanismes de solidarité territoriale institué par le législateur, essentiel à l'autonomie des divisions territoriales, comprend l'impôt local, les dévolutions et les incitations fiscales (a), mais c'est insuffisant pour assurer un minimum d'égalité à cause du niveau inégal d'activité/attractivité économique. En conséquence, les deux pays réalisent des transferts universels de ressources, représentés par des dotations et la péréquation en France (b) et par les fonds de participation au Brésil. Enfin, il existe une réserve de ressources pour des finalités spécifiques, les fonds (c).

[313] PERES Renata Bovo, CHIQUITO Elisângela de Almeida, Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões possíveis articulações, Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v.14, n°2, nov/2012, p.77-80.

[314] PROUX Fabienne, Et après les dotations?, *La gazette*, nº23/2225, 6 juin 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.44.

a) L'impôt local, les dévolutions et incitations fiscales

L'indépendance financière devait constituer la plus importante caractéristique de leur autonomie mais, malgré le rôle de principe de la libre administration, les collectivités ne sont pas totalement libres dans leur gestion financière (l'État conserve le pouvoir fiscal et le contrôle par l'imposition des règles budgétaires). D'ailleurs, au Brésil, on rencontre un problème similaire car, malgré la répartition constitutionnelle des ressources fiscales, les entités sont soumises à des règles d'uniformité imposées par les lois nationales, afin d'assurer l'équilibre fédératif et d'empêcher la guerre fiscale.

Selon l'OFL (Réforme constitutionnelle de 2003 et loi organique nº2004-758), les ressources propres des collectivités sont constituées par : le produit des impositions de toute nature, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les dons et legs et les produits financiers. Ainsi, l'ensemble des ressources locales est constitué des ressources propres, augmentées des dotations, des participations, des compensations fiscales et des opérations réalisées pour le compte de tiers et la loi organique exclut les emprunts, qui font l'objet de remboursement, et les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie, sous peine de comptabiliser deux fois une même ressource[315]. Au Brésil, c'est la CF/88 (art.145) qui a défini comme ressources propres des entités fédérées les impôts, taxes, les contributions pour ouvrage public, les produits du domaine, les produits financiers, les dons et legs et les transferts de ressources.

Cependant, le fait d'attribuer, purement et simplement, des recettes fiscales, sans une efficace solidarité territoriale, conduit à l'augmentation des inégalités, compte tenu que tous les impôts prélèvent soit le revenu, le patrimoine, l'industrie ou le commerce, soit les activités économiques, qui génèrent davantage de ressources pour les territoires plus riches, en se constituant comme une source d'inégalité financière qui s'ajoutera aux différences naturelles.

Une caractéristique très marquante de la fiscalité locale française est sa dépendance en relation avec l'assiette immobilière, car les valeurs locatives constituent l'assiette, et une partie significative des ressources des collectivités résulte des prélèvements locaux sur les entreprises implantées et sur les ménages, selon le potentiel contributif qui explique l'émergence et l'aggravation des inégalités. Alors, l'État a essayé d'harmoniser son territoire au travers de la globalisation des ressources et par l'établissement d'une péréquation verticale et horizontale.

[315] OFL, Rapport, Les finances des collectivités locales 2010, *op.cit.*, p.215.

Au Brésil, les principaux impôts des entités fédérées (ICMS et ISS) sont également basés sur l'activité économique, extrêmement hétérogène. En conséquence, la CF/88 favorise la distribution verticale des ressources, en augmentant la partie de l'IR et de l'IPI partagée entre le FPE et FPM, ainsi que sur la base de l'impôt principal du pays, l'ICMS, en reléguant, au second plan, la répartition horizontale qui reste facultative, attesté par l'importance réduite des fonds régionaux (seulement 3% du produit de la collecte de l'IR et de l'IPI).

1 - Les ressources fiscales des collectivités locales

Pour l'OFL (2011), les recettes de fonctionnement ont augmenté de 3,7% (185,8Mds€), composées pour 60% de recettes fiscales (110,7Mds€) et 28% de concours de l'État (60,2Mds€) et les recettes fiscales sont composées par le produit des quatre impôts directs locaux (69,5Mds€) et par d'autres impôts et taxes (41,2Mds€). Le gouvernement central définit, au travers des lois ordinaires (CGCT, Code des impôts), quelles sont les recettes fiscales propres des collectivités, de manière à les limiter aux taxes foncières (propriété bâtie et non), à la TH, à la CET, et aux autres impôts et taxes indirectes[316].

§1° Les taxes foncières

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est responsable pour environ 25% des recettes fiscales des collectivités, dues par tous les propriétaires fonciers, dont la base d'imposition est égale à la moitié de la valeur locative à laquelle est appliqué le taux fixé par décision de l'organe délibératif local, en plus des services fiscaux de l'État. Les administrations publiques, certains établissements publics (affectés à un service public ou d'intérêt général non productif de revenu, comme les édifices réservés à l'activité religieuse, les ambassades et les bâtiments ruraux à l'usage agricole) sont exonérés. Les départements, les communes et les EPCI à fiscalité additionnelle peuvent percevoir cette taxe, dont l'avis d'imposition indique également la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. La LF pour 2011 a exclu les régions.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est responsable pour environ 1,5% du produit des impôts locaux, dus par les propriétaires de terrains nus, dont l'assiette est la valeur locative diminuée de 20%, sur laquelle est appliqué le taux d'imposition voté par la collectivité. Les propriétés publiques, les voies publiques, les fleuves et rivières navigables, les sols déjà soumis à la TFPB sont exonérés, ainsi que les bois et les terrains plantés en arbres fruitiers. Sur les terrains agricoles, la partie régionale et départementale a été supprimée par une loi (1993) et la partie perçue au profit des communes et leurs groupements,

[316] OFL, Rapport, Les finances des collectivités locales en 2012, op.cit., p.13-17.

supporte un abattement de 20% sur la base d'imposition (loi de 2006). Les communes et les EPCI peuvent la percevoir, mais les régions et les départements ont été exclus par la LF pour 2011 et la LFR pour 2010 a lancé le processus de révision des valeurs locatives des propriétés bâties affectées à une activité professionnelle commerciale ou non commerciale.

§2° La taxe d'habitation (TH)

Environ 23,5% du produit des impôts locaux, elle est due par tout occupant, qu'il soit propriétaire, locataire ou simple occupant à titre gratuit d'un immeuble à usage d'habitation, au premier janvier de l'année. L'assiette de la taxe résulte de l'application du taux d'imposition voté sur la valeur locative. La partie régionale a été supprimée par la LF rectificative de 2000 et la partie départementale fut attribuée aux communes par la LF pour 2011. Les EPCI à fiscalité additionnelle peuvent la percevoir.

§3° La cotisation économique territoriale (CET)

C'est un nouvel impôt créé par la LF (2010) dans l'objectif de remplacer la TP[317], composée par la cotisation foncière des entreprises (CFE), par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et par l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Les collectivités n'ont pas de pouvoir sur le taux de ces nouveaux impôts, dont l'État perçoit le produit et verse une compensation-relais (10Mds€) aux collectivités. La CFE (6Mds€), hors frais de gestion et de recouvrements transférés[318], conserve l'ancienne assiette foncière, après la suppression des bases sur les équipements-biens mobiliers et les recettes, dont la valeur locative des immobilisations foncières industrielles, déterminée selon la méthode comptable, est réduite de 30% qui ne s'applique pas à la valeur locative des immobilisations foncières passibles de la TFPB. Le taux appliqué est fixé chaque année par les assemblées délibérantes.

Les personnes physiques ou morales et les sociétés non dotées de la personnalité morale qui exercent, à titre habituel, une activité professionnelle non salariée et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500€ hors taxes, sont soumises à la CVAE (15Mds€[319]) qui correspond à la différence entre le chiffre d'affaires et les dépenses déductibles, le taux d'imposition est de 1,5%. Les dégrèvements sont à la charge du Trésor public et la CVAE (prévision de 15,9Mds€ pour 2014[320]) est répartie au *prorata* de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune du territoire de la collectivité. Le remplacement de la TP par la CET a

[317] La Direction des études de Dexia, op.cit., p.6.
[318] OFL, Rapport, Les finances des collectivités locales 2010, *op.cit.*, p. 209.
[319] *Idem.*
[320] OFL, Les finances licales en 2014, p.25.

d'abord consisté en une baisse d'impôt massive au bénéfice des entreprises (+5Mds€)[321], qui s'explique par la baisse du taux du plafonnement à la valeur ajoutée de la cotisation due qui est passée de 3,5% à 3% et par le plafonnement à 80% du chiffre d'affaires de la valeur ajoutée retenue pour le calcul de la CVAE. Les entreprises réalisant un chiffre d'affaires de moins de 1M€ sont exonérées et le taux de CVAE croît très progressivement avec le chiffre d'affaires (+50M€ acquitteront le taux normal de 1,5% de la valeur ajoutée).

M.Bouvier explique que le remplacement de la TP par la CET devrait permettre d'alléger la charge fiscale des entreprises de 12,3Mds€ (2010) et de 6,3Mds/an à compter de 2011[322]. Ainsi, après la réforme, les communes, les EPCI, les départements et les régions votent les taux des taxes foncières et d'habitation et à compter de 2011, les communes et EPCI à fiscalité propre auront un levier fiscal sur la CFE, les taxes foncières et d'habitation en respectant un plafonnement et le département vote le taux de la TFPB, en respectant un plafonnement qui s'élève à 2 fois et demi le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des départements.

Hormis les impôts locaux, les collectivités ont la possibilité de percevoir d'autres impôts indirects et taxes (22% des recettes en 2011), tels que : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,9Mds€ en 2011, dont 4,6Mds€ aux groupements,[323]); la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, que les communes, les EPCI et les syndicats mixtes peuvent la percevoir ; la taxe de balayage ; la redevance communale et départementale des mines (en 2007, 50,6€/kg d'or et 13,7€/tonne de cuivre pour les communes et respectivement 10,1€ et 2,7€ pour le département) ; l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques (8Mds€[324]), la taxe sur les activités saisonnières ; la taxe locale d'équipement ; la taxe départementale des espaces naturels sensibles ; la redevance pour création de bureaux ou locaux de recherche en région Île-de-France ; la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement; le versement destiné aux transports en commun ; la TIPP (4Mds€ pour les régions métropolitaines et 6,5Mds€ pour les départements) et la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (6,5Mds€) ; la taxe facultative communale ou départementale sur les remontées mécaniques ; la taxe communale ou départementale sur l'électricité ; le prélèvement communal sur le produit des jeux (casinos) ; la surtaxe communale sur les eaux minérales ; le droit de licence sur les débits de boissons ; la taxe sur le permis de conduire et sur les cartes

[321] BALLIGAND Jean-Pierre, Suppression de la taxe professionnelle: de l'action publique locale à l'action publique low cost?, *RFFP*, n°12, novembre 2010, LGDJ, Paris, p.239.
[322] BOUVIER Michel, La réforme de la taxe professionnelle, *op. cit.*, p.14.
[323] OFL, Rapport, Les finances des collectivités locales en 2012, *op.cit.*, p.13.
[324] BOUVIER Michel, Les finances locales, *op. cit*., p.81.

grises (2,1Mds€) ; la taxe de séjour (de 0,15 à 1,07€/nuit/personne dans les communes touristiques) ; l'impôt communal obligatoire sur les spectacles ; la taxe des affichages ; la taxe communale obligatoire d'usage des abattoirs et la nouvelle taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom, 600M€) ; les DMTO aux départements (8,8Mds€ en 2011[325]) qui peuvent élever son taux à 4,5% en 2014; et des taxes pour frais des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres des métiers et des taxes spéciales d'équipement.

2 - Les ressources fiscales des entités fédérées brésiliennes

Comme le Brésil est une Fédération, où l'autonomie politique est assurée aux entités fédérées, la division des ressources est établie par la propre CF/88 (art.155 et 156).

§1° Les impôts municipaux : une assiette mixte

Leurs assiettes reposent sur la propriété foncière ou sur la valeur ajoutée par une prestation de service réalisée dans le territoire de la municipalité.

a) L'impôt sur la propriété territoriale urbaine - IPTU

C'est un impôt réel, dont l'assiette est la valeur vénale (de marché) du bien immeuble, majorée seulement par la loi municipale (STF, Resp 31.532/RS-1995) et la correction monétaire peut être réalisée par décret du préfet (STJ *súmula 160*[326]). La réforme constitutionnelle n°42/2003 (art.150, §1º) permet que la modification de sa base de calcul soit appliquée sans observer le principe de l'antériorité (90 jours) et les articles (art.156, i, II et art.182, §4°, II) permettent à la loi ordinaire municipale l'imposition de la progression des taux conformément à l'intérêt public.

Selon l'Observatoire *Social de Brusque* pendant les années 2009 et 2010 il y a eu une augmentation (83,3%) de la valeur prélévé et une baisse du nombre de contribuable (-5,9%) grâce à la révision de la base de calcul de l'impôt (actualisation de la *valor venal*, loi complémentaire nº153/2009). La loi complémentaire nº161/2010 a réduit le taux en 25% qui a fait réduire le montant prélevé (-16%), mais augmenté le nombre de contribuables (+7%). Le tableau indique, par an, le montant prélevé et le nombre de contribuables[327].

[325] OFL, Rapport, Les finances des collectivités locales en 2012, op.cit., p.16.

[326] Les *súmulas* constituent des décisions répétées par les Tribunaux supérieurs au Brésil de manière à établir une jurisprudence pacifiée sur une matière déterminée.

[327] Données sur: http://www.osbrusque.com.br/web/noticia.php?noticia=254:confira-os-valores-arrecadados-pela-cobranca-do-iptu-nos-ultimos-anos, du 26 février 2013, consulté le 12/11/2014.

Ano	Valor arrecadado	Número de contribuintes
2009	R$6.704.742,76	15.616
2010	R$12.294.813,51	14.695
2011	R$10.245.844,57	15.726
2012	R$11.022.879,29	16.706

b) L'impôt sur les services de quelque nature - ISS

Cet impôt a pour sujet passif la personne physique ou morale qui réalise des services prévus dans une liste (presque 230) fixée par le gouvernement fédéral (loi complémentaire n°116/2003), sur laquelle sont exclus les services réalisés pour soi-même, gratuits, réalisés dans le cadre des relations de travail, par les sociétaires ou administrateurs des sociétés, de transport (inter-EF ou inter-municipes), de communication (art.155, II), à l'extérieur (art.156, §3°, II et art.2, I de la Loi complémentaire n.116/2003) et les prestations de services en faveur des administrations publiques (art.150, VI, a). Les services non inclus dans la liste sont soumis à l'IPI et la vente de marchandises avec prestation de services non inclus est soumise à l'ICMS (STJ, *súmula* 163), dont la base de calcul sera la valeur totale de l'opération.

L'assiette est la valeur brute du service (art.7, loi complémentaire n°116/2003), les professionnels payent un impôt fixe et les entreprises un impôt proportionnel par l'application d'un taux sur le mouvement économique. C'est la loi ordinaire municipale qui est compétente pour fixer les taux entre 2% (art.88 de ADCT) et 5% (art.8, loi complémentaire n°116/2003). En 2012, le montant prélévé fut de R$ 579,4Mds[328].

c) L'impôt sur la transmission « *inter vivos* » à quelque titre et non gratuites de biens immeubles et de droits réels sur les immeubles (ITBI)

Il est prévu par la Constitution (art.156, II) et par le Code des impôts (loi nº5.172/66, arts.35-42) comme un impôt de compétence municipale, dont l'assiette est la valeur du bien et les taux sont définis par loi ordinaire de la Municipalité (en général 4%). Ils sont exclus les transmissions entre personnes morales quand issues de payements de capital ou au moment de l'incorporation ou de la fusion d'une enterprise dans une autre, sauf si cette entreprise a comme principale activité l'actuation dans le domaine immobilier. La ville de *São Paulo* a prélevé R$ 350M en 2013 (+13,3% en relation à 2012).

§2° Les impôts des États fédérés

Ces impôts ont également une assiette mixte, car ils reposent sur les échanges commerciaux et la propriété de véhicule.

[328] Données sur: http://especiais.jconline.ne10.uol.com.br/ISS_2013/materia_01.php, consulté le 12/11/2014.

a) L’impôt sur les opérations relatives à la circulation de marchandises et sur la prestation de services de transport inter États fédérés et inter municipal et de communication - ICMS

La Constitution (art.155, II) et la Loi complémentaire n°87/96 établissent la compétence des États (80% des ressources fiscales) et l’assiette est la valeur ajoutée à chaque phase des opérations productives, de façon proportionnelle et non cumulative (art.155, §2°, I) et sans considérer les conditions personnelles des contribuables.

Le Code fiscal national (art.121, §unique, II) et la Constitution (art.150, §7°) permettent le prélèvement précoce de la valeur de l'impôt sur le responsable fiscal, qui n'est pas la personne ayant réalisé le fait générateur de l'impôt, mais que la loi établit comme étant responsable du paiement. Exemple: l'ICMS est prélevé à la sortie d'une voiture de l’usine sur le producteur avant la mise en vente, qui est l'acte générateur du bénéfice réalisé par le vendeur ; ou après le fait générateur dans le cas du producteur rural de lait cru qui a distribué son produit à une entreprise spécialisée dans la fabrication de produits laitiers et qui ne paie pas l'ICMS, qui sera acquitté par l'entreprise).

Le STF (*súmula nº*166) a décidé que le simple transfert de la marchandise d'un établissement vers un autre, appartenant au même contribuable, ne constitue pas le fait générateur, comme par exemple la circulation gratuite ou inhabituelle des marchandises. Par contre, l'importation de biens (Réforme constitutionnelle n°23/83 et n°33/2001) et l'énergie électrique sont considérés comme marchandises soumises à l'impôt.

Quant aux services de transports inter-États et inter-municipaux, le responsable du paiement est l’État dans lequel la prestation du service de transport est née. Exemple: une entreprise de transport routier siégeant dans l’État de l’*Amazonas* a contracté un service de transport d'une marchandise produite dans l’État de *São Paulo*, ayant comme destination l'État du *Rio Grande do Sul*, dans ce cas, c'est l'État de *São Paulo* qui prélèvera l'impôt.

Selon la Loi complémentaire n°87/96 (art.2, II), le transport par avion est soumis à l'impôt et tous les services de communication définis dans cette loi sont également soumis, quand une telle procédure est prévue par une loi de l'État fédéré ou du DF.

L'assiette correspond à la valeur de l'opération (coût du transport ou la valeur des marchandises ou du bien importé), additionnée de la valeur prélevée par l'IPI, par l'IOF (R$ 30Mds en 2013), par l'II et par des dépenses de douane. Les taux sont fixés par une résolution du Sénat (n°22/89), selon la Constitution (art.155, §2º, IV, a et b), en taux internes, librement stipulés par les États (généralement entre 17% et 18%) et taux inter-États: 7% pour les

opérations qui destinent des marchandises ou des services à des contribuables des régions du Nord, Nord-est et Centre-Ouest et pour l'État de l'*Espírito Santo;* 12% celles destinées à des contribuables des régions Sud et Sud-est ; et 17% ou 18% pour des opérations d'importation.

Le 17 avril 2012 la résolution n°72/11 fut approuvée par le Sénat en fixant à 4% le taux prélevé sur les produits importés dans les opérations inter-États. Dans le cadre des opérations d'importation, c'est l'État dans lequel est localisé l'établissement destinataire des marchandises ou services qui a la compétence pour prélever l'impôt, même si le produit doit passer sur le territoire d'un autre État (STF, *súmula nº* 661).

Dans les opérations inter-EF, quand le destinataire n'est pas un contribuable habituel à l'ICMS (une personne physique), l'impôt sera intégralement prélevé par l'État d'origine de l'opération, selon son propre taux interne (art.155, §2°, VII, b). Mais quand le destinataire est un contribuable à l'ICMS (un producteur), le montant de l'impôt sera divisé entre l'État d'origine et de destinataire de l'opération, de façon que le premier prélève le taux inter-États (7% ou 12%, selon la destination) et le dernier soit bénéficiaire de la différence entre ce taux et son propre taux interne, grâce à la Constitution (art.155, §2°, I) et la LC n°87/96 (art.19) qui interdisent le cumul de l'ICMS, en imposant la compensation entre le montant prélevé à l'origine par un État et la valeur prélevée par l'État de destination.

La CF/88 (art.155, §2°, III) prévoit la sélectivité de l'ICMS qui rend possible l'imposition d'un taux plus élevé pour des opérations relatives à des marchandises ou des services considérés comme non essentiels et des taux plus petits pour des marchandises ou des services essentiels.

La réforme constitutionnelle n°42/2003 a exempté les opérations pour l'exportation (art.155, §2°, X, a et b) et la oi complémentaire n°87/1996 (art.3, III) a exempté également les produits dérivés du pétrole et de l'énergie électrique, destinés à l'industrialisation ou à la commercialisation, afin d'éviter un préjudice à l'équilibre fédératif du fait de la non-existence de réserves de ces produits dans toutes les entités. Hors ces cas, ces produits sont soumis à un prélèvement de l'État où est localisée la production. L'or est soumis à l'ICMS quand il n'est pas considéré comme un actif financier ou un instrument d'échange.

La CF/88 (art.155, §2°, XI) dispose que, dans l'assiette de l'ICMS, ne sera pas considéré le montant de l'IPI quand l'opération est réalisée entre les contribuables habituels, ou quand le produit est destiné à l'industrialisation ou à la commercialisation, enfin, quand l'opération prend la forme d'un fait générateur des deux impôts.

La Loi complémentaire n°24/75 vient compléter les règles portant sur les incitations et bénéfices fiscaux relatifs à l'ICMS prévus par la Constitution (art.155, §2°, I et II), de sorte que, lorsque les États et le DF veulent attribuer des bénéfices fiscaux entre eux, il est nécessaire d'établir des *convênios*, au sein du *Conselho Nacional de Política Fazendária*, organe constitué des représentants des États, qui doivent être ratifiés par le législatif (décret législatif). Enfin, le STF (*súmula* 323) ne permet pas la retenue des marchandises par les entités en tant que moyen coercitif pour le paiement des impôts.

Selon le Ministère des finances, le montant total prélevé en 2012 a été de R$ 326 Mds, dont R$109Mds pour *São Paulo*, contre R$ 417M pour *Roraima*[329]. En 2013, ce montant était de R$ 368,2 Mds (+5%), dont en Mds de R$: 120,9 pour São Paulo, 31,6 pour le Rio de Janeiro, 35,9 pour Minas Gerais, 24 pour le Rio Grande do Sul, 20,7 pour le Paraná, 16,8 pour la Bahia, 14 pour Santa Catarina, 15,1 pour le Goías, 11,7 pour le Pernambuco, 8,7 pour l'Espírito Santo, et 71,4 pour les autres États de la Fédération[330].

b) L'impôt sur la propriété des véhicules automoteurs - IPVA

Cet impôt est prévu par la CF/88 (art.155, III) et exigé de tous les propriétaires de véhicules automoteurs au 1er janvier dans l'État où le véhicule est immatriculé, licencié, inscrit ou enregistré. Les véhicules utilisés dans des activités d'intérêt social et économique (agriculture et transport public de passagers) sont exemptés, ainsi que les aéronefs car les ports et aéroports sont de la compétence de l'Union (loi n°7.565/86). L'assiette est la valeur de marché du véhicule, sa fixation (réforme constitutionnelle n°42/2003) est une exception au principe d'antériorité (CF/88, art.150, §1°) et les taux sont fixés par une loi ordinaire de l'État de manière proportionnelle et sélective. La Réforme constitutionnelle n°42/2003 a attribué au Sénat (résolution) la compétence de fixer les taux maximaux et minimaux, jamais exercée, en laissant aux États la compétence législative pleine (STF, AgR/SP nº167.777, du 04/03/1997).

Le montant prélevé en 2013 fut de R$ 29,2Mds, soit le plus important R$ 12,4Mds pour *São Paulo*, contre le plus petit R$ 34,7M pour *Roraima*[331], et cette somme sera répartie également entre l'État et la municipalité où le véhicule a été enregistré.

c) L'impôt sur la transmission causa mortis et sur la donation de tous biens ou droits - ITCMD

[329] Données sur: http://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_unidades_federativas_do_Brasil_por_arrecadação_do_ICMS, consulté le 11 novembre 2014.
[330] Banco central do Brasil, Boletin do Banco central do Brasil, Relatório anual 2013, IV, p.71-72.
[331] Données sur:www.globo.com, Link auto Esporte, du 03 février 2014.

Prévu par la CF/88 (art.155, I) et par le Code fiscal national (arts.35 à 42), cet impôt peut être prélevé sur l'héritier ou le légataire, le donateur ou donataire de sorte que la loi ordinaire de l'État peut substituer le sujet passif quand il s'agit de choisir un responsable fiscal (art.134, IV, du CTN). L'assiette correspond à la valeur de marché du bien et les taux sont fixés librement par les États, en respectant la limite maximale de 8% fixée par la résolution n°9/92 du Sénat et le STF (*súmula* 435) attribue le prélèvement à l'État où siège l'entreprise au moment de la transmission des actions. En 2011, l'État de *São Paulo* a prélevé R$ 1,2Mds, le celui du *Rio de Janeiro* R$ 418M.[332]

§3° Les ressources issues de l'exploitation du pétrole

Les participations des gouvernements à l'exploitation du pétrole et du gaz a commencé avec la loi de création de l'entreprise publique Petrobras S.A., nº 2.004/1953, dont l'art.27 établissait une indemnisation de 5% en raison de l'exploitation, en étant établi que les États devaient transférer 20% aux municipalités. La CF/88 (art.20, §1°) assure, à toutes les entités, la participation ou une compensation financière relative au résultat de l'exploitation du pétrole ou du gaz naturel, des ressources hydriques ayant pour finalité la génération d'énergie électrique et d'autres ressources minérales, les plateformes continentales, la mer territoriale ou la zone économique exclusive.

La loi (n°7.990/89) a fixé des pourcentages qui doivent être destinés aux entités infranationales : 6% sur la valeur de l'énergie (compensation à l'utilisation des ressources hydriques pour l'obtention d'énergie électrique) ; 3% sur l'exploitation des ressources résultant de la vente du produit minéral ; et 5% sur le pétrole et ses dérivés. L'art.45, §1° de la loi nº 9.478/1997 a établi deux participations obligatoires pour les gouvernements locaux (paiement pour l'occupation ou la rétention et les royalties) et deux facultatives (participation spéciale et le bonus) et l'art.47 fixe le taux à 10%, avec la possibilité de descendre à 5% en cas de risques, le critère de l'Agence nationale de pétrole[333].

Créé en 2010 (loi n°12.351) avec l'objectif d'investir dans des projets de développement régional et constituer un épargne à long terme, le Fonds social, formé avec des ressources des royalties du pétrole sert, actuellement, pour composer le solde positif primaire des comptes de la Fédération, avec R$1,2Mds, il n'est pas opérationnel à cause du manque de réglementation de la part du ministère des Finances. En 2013, le Congrès a déterminé que ses ressources

[332] Données sur: http://www.portaltributario.com.br/artigos/itcmd-esquecido.htm, consulté le 12 11 2014.
[333] MACHADO Luiz Henrique Travassos, Dependência financeira municipal da extração de petróleo e gás: um estudo sobre Rio de Janeiro e Espírito Santo, *Revista tributária e de finanças públicas*, ano 21, nº113, novembro-dezembro 2013, Revista dos tribunais, São Paulo, 189-227.

formeront une épargne nationale et que les rendements seront à 75% destinés à l'éducation et à 25% à la santé[334].

Le 30 novembre 2012, la présidente de la République a sanctionné une loi sur les royalties qui sont des impositions payées mensuellement à l'Union par les entreprises qui font l'extraction du pétrole, comme une compensation environnementale de 10% sur la valeur du pétrole produit et de 15% dans les blocs du *Pré-sal*. À partir de 2013, le système de partenariat implique que l'entreprise qui remportera l'appel d'offres sera celle qui aura offert une part plus grande à l'Union, part dont la moitié des ressources devra être destinée au Fonds social pour être investi dans l'éducation, dont la prévision (2014) est de R$ 2 000Mds à l'Union et une somme de R$ 2 000Mds pour le fonds social.

La consolidation des recettes du pétrole (R$32Mds en 2012) est répartie de la manière suivante : a) les États producteurs en conservent 35%, dont celui du *Rio de Janeiro* 75,2% (R$8,4Mds) ; b) les municipalités productrices, plus celles avec des installations d'embarquement et de débarquement du pétrole et du gaz naturel gardent 21,3% (R$6,8Mds), dont celles de l'État du *Rio de Janeiro* reçoivent 65,6% (R$4,5Mds), parmi elles, *Campos dos Goytacazes* bénéficie de 23,6% (R$1,2Mds), grâce aux projections (orthogonales et parallèles) dans la plate-forme continentale[335], se caractérisant par une énorme concentration de ressources dans de petites municipalités.

L.H.T.Machado conclut que les municipalités de l'État de l'*Espírito Santo* sont très dépendantes de ces recettes et celles du *Rio de Janeiro* le sont un peu moins et que quelques-unes d'entre elles ont présenté une augmentation de ces indices de développement humain, pendant que d'autres continuent à présenter des indices faibles[336].

Au surplus des impositions prévues, la CF/88 (art.145) permet aux entités infranationales de prélever des ressources fiscales émanant de taxes sur des services réellement réalisés (collecte des ordures, illumination publique, service de pompiers) et des contributions pour les plus-values bénéficiant aux particuliers du fait d'ouvrages publics (contribution pour ouvrage public, sur la plus-value du bien à cause des travaux).

---

[334] Donnes sur : www.estadao.com.br, link Economia, consulté le 23 mai 2014.

[335] SERRA Rodrigo Valente, VILANI Rodrigo Machado, As rendas do petróleo como fonte de financiamento do desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: um debate inacabado, dans TAVARES, Hermes Magalhães, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.75.

[336] MACHADO Luiz Henrique Travassos, Dependência financeira municipal da extração de petróleo e gás: um estudo sobre Rio de Janeiro e Espírito Santo, *op.cit.*p. 221-225.

Pour conclure, la compétence fiscale des entités fédérées a été fixée par la Constitution fédérale et les conflits sur ces compétences sont résolus par le pouvoir judiciaire, ce qui n'est pas le cas pour les collectivités territoriales, dont les compétences fiscales sont établies par des lois ordinaires et les conflits sont résolus par le juge administratif.

3 – Les dévolutions fiscales

Elles constituent des mécanismes de remboursement des impôts aux gouvernements locaux, où l'acte du contribuable a donné naissance au prélèvement effectué par une autre division territoriale.

§1° Le mécanisme français de remboursement des impôts aux collectivités locales

Ils représentent 40% des produits des collectivités locales, en suivant la tendance à substituer les impôts existants par des dotations versées par l'État, un remplacement du contribuable local par le contribuable national, dont le mécanisme des compensations fiscales illustre bien la relation d'autorité et de solidarité entre l'État et ses divisions dans la mesure où le Parlement national vote un allègement de la fiscalité locale, l'État opère au bénéfice des collectivités locales un reversement du produit correspondant, de façon que les compensations de dégrèvements sont intégrales et les compensations d'exonérations sont partielles. Alors, elles consistent en une importante intervention de l'État.

Le fonds pour la compensation pour la taxe sur les valeurs ajoutées (FCTVA, lois du 29 juillet et 13 septembre 1975) a institué un système de remboursement de la TVA payée par les communes, défini par la DGCL comme une dotation de l'État qui assure aux collectivités bénéficiaires (art.L.1615-2 du CGCT), la compensation, à un taux forfaitaire, de la TVA qu'elles acquittent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'elles ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale, dont les conditions d'éligibilité sont définies (arts.L.1615-1 à L.1615-12[337]. Ce fonds est une subvention destinée à alléger la charge fiscale pesant sur certains investissements et constitue un mécanisme extra-fiscal qui peut bénéficier aux collectivités territoriales, à leurs régies, aux organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles, aux services départementaux d'incendie et de secours, aux centres communaux d'action sociale, aux caisses des écoles, au centre national et aux centres de gestion des personnels de la FPT.

Un taux de compensation forfaitaire, fixé à 15,482% (2003), est appliqué aux dépenses réelles éligibles (définies par décret) et le remboursement a un décalage de deux ans. Ce fonds

[337] Données sur: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/, consulté le 15 mai 2013.

a été exclu de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales par la LFI pour 2011 et la LFR (2012) a modifié le Code général des impôts (art.278) afin de substituer le taux normal de TVA de 19,6% à 21,2%. L'art.2, VI précise que le CGCT (art.L.1615-6, I) est complété par un alinéa qui fixe le taux de compensation forfaitaire à 16,586%, applicable uniquement pour les dépenses réalisées. Dans le projet de LF pour 2013, il est évalué à 5,6Mds€, soit les 3/4 des concours de l'État venant alimenter la section d'investissement des APL[338]. L'art.38 de la LF pour 2014 (n°2013-1278 du 29 décembre 2013) a relevé le taux de compensation forfaitaire à 15,761% pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1er janvier 2014. En 2013 ont été versée 5,5Mds€[339].

§2° L'obligation constitutionnelle de restitution des impôts prélevés par les États fédérés aux municipalités

Les transferts originaires des États fédérés sont des dévolutions d'impôt, qualifiés de quote-part, car composés d'un pourcentage de l'ICMS et de l'IPVA, prélevés dans la circonscription municipale, qui correspondaient à 1,78% du PIB (2006), de manière que le gouvernement fédéral et les États agissent comme des agents collecteurs des impôts (efficacité) et qui doivent retourner aux municipalités 25% des recettes de l'ICMS et 50% de l'IPVA (qui représente 90% des transferts des États vers les municipalités).

C'est également le cas de l'IPI-exportation, par lequel l'Union détermine un dégrèvement de l'impôt aux produits destinés à l'exportation de façon que les transferts compensatoires sont conséquence d'un processus de réduction tarifaire pour les exportations. Les ressources ne transitent pas par la caisse des États, mais, sont enregistrées et comptabilisées en détail dans les démonstratifs budgétaires (principe du budget brut), bien que les parts appartenant aux municipalités soient dirigées vers leurs propres comptes. De même, à l'occasion de la préparation du budget et des recettes estimées, ces montants doivent être inclus dans le budget de l'État en tant que recettes courantes pour leur produit brut estimé, sans déduction de la participation des municipalités. Ainsi, ces valeurs doivent être comptabilisées comme une dépense pour l'État et encadrées comme des transferts en cours (art.12 de la loi n°4.320/1964) et, d'autre part, dans les budgets municipaux, elles doivent être enregistrées, par estimation, comme des recettes de transferts en cours[340].

[338] Assemblée nationale, Rapport n°251, op.cit.
[339] OFL, Les finances locales en 2014, *op.cit.*, p.33.
[340] COSTA Leonardo de Andrade, CARLI Ana Alice de, Direito Tributário e Finanças Públicas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011, p.1-381, consulté le 18/05/2012, à 18./00, disponible sur: http://academico.direito-rio.fgv.br/, p.141.

a) Les ¾ de la quote-part (25%) de l'ICMS : transfert aux municipalités

Elle représente environ 1/3 des recettes municipales, principalement pour les grandes villes, où l'activité productive est plus développée. Sur le total des recettes de l'ICMS, 25% sont transférées aux municipalités, dont ¾ consiste en une dévolution fiscale et ¼ doit être redistribué selon les lois de chaque État. La CF/88 (art.158, §unique, I) détermine que la valeur de l'impôt qui correspond à chaque municipalité est établie selon la valeur ajoutée aux opérations réalisées sur son territoire et l'art.161, I) renvoie à la LC (n°63/1990) la définition de la valeur ajoutée, qui, selon Del Fiorentino, est une opération mathématique, la déduction entre la valeur des marchandises entrantes et sortantes, plus la valeur des prestations de services dans le territoire de la municipalité[341].

b) Les 50% de la quote-part (25%) de l'IPVA : transfert aux municipalités

La moitié de l'IPVA doit être divisée entre l'État et la municipalité où le véhicule a été enregistré et la Banque du Brésil est l'organe responsable pour réaliser ce transfert.

c) L'IPI et l'ICMS des produits destinés à l'exportation

Au début, la CF/88 a créé l'IPI-exportation, dont 10% des recettes étaient transférées aux États et 25% aux municipalités, ensuite (1996), lorsque l'exemption a été étendue aux biens primaires et produits semi-transformés, la loi dit *Kandir* a lancé un dispositif de compensation, sans une base définie, dont les montants, issus du budget fédéral, devraient être négociés chaque année, en générant des conflits. Ces sources ont représenté environ 10% des transferts reçus par les États en 2000, dont ¼ a été alloué aux municipalités, conjointement à la quote-part de l'ICMS. Il faut rappeler qu'il n'existe aucune relation entre le montant qui est alloué à chaque municipalité et sa contribution à l'effort d'exportation.

La loi n°8.016/1990 établit que ces quotas seront crédités sur les comptes spéciaux ouverts par les États dans des institutions financières nommés par eux, aux mêmes dates que ceux correspondant au transfert du FPE et du FPM. Par conséquent, lorsque la Banque du Brésil réalise ces transferts, elle sépare la part des municipalités (25%) et la loi n°11.494/2007 établit que 20% des transferts au titre du remboursement de l'IPI-exportation doivent être adressés au

[341] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, *As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro*, *op.cit.*, p.184.

Fonds d'éducation des États de manière séparée sous la forme de comptes distincts, en séparant la portion du FUNDEB[342].

La répartition de l'IPI-exportation (art.159, II, §2°, CF/88) bénéficie aux États et aux DF compte tenu la perte de la recette tributaire de l'ICMS au moment du non prelèvement des impôts (IPI et ICMS) aux produits destinés à l'exportation pour améliorer sa compétitivité internationale. L'impôt est recueilli par le secrétariat de la Recette fédérale qui déduit les restitutions et incitations fiscales, afin de déterminer le montant liquide, transmet au secrétariat du Trésor national pour en réaliser la comptabilité à travers le Siafi.

Ensuite, le montant est communiqué à la Banque du Brésil, responsable de la distribution des ressources. Jusqu'au dernier jour du mois de juillet, le TCU publie au JO, les coefficients de participation des États et du DF de façon qu'aucune unité fédérative ne puisse recevoir plus de 20% des ressources, l'excédent doit être réparti proportionnellement à la participation des autres entités aux exportations.

Le calcul est basé sur les valeurs des exportations qui ont eu lieu dans les douze mois suivants à l'exception du prélèvement de l'ICMS (art.155, §2°, X, a et XII, f, CF/88) et le secrétariat du Commerce extérieur du ministère du Développement, de l'industrie et du commerce extérieur a la compétence pour apurer les valeurs exportées et les communiquer au TCU jusqu'au 25 juillet.

La Réforme constitutionnelle n°42/2003 a constitutionnalisé la compensation du l'IPI-exportation (art.91 d'ADCT), en déléguant à une Loi complémentaire postérieure la définition des critères, délais et conditions pour le transfert des ressources, qui n'a jamais vu le jour dû au peu d'intérêt de l'Union au transfert de R$3,9Mds à titre de l'ICMS-exportation, dont l'exemption génère une perte budgétaire estimée à R$22Mds[343] pour les États et le DF.

La Constitution (art.155, §2º, X, incluse dans la Réforme constitutionnelle nº42/2003) dispose que l'ICMS n'aura pas d'incidence sur les opérations visant les marchandises et les services rendus à des destinataires extérieurs, de façon que les exportations ont été exemptées (*súmula* 536 du STF) du prélèvement de l'IPI, de l'ICMS et des contributions sociales et économiques, cependant, l'art.91 de l'ADCT prévoit une indemnisation aux États.

Par conséquent, sur l'harmonisation entre l'ICMS et l'IPI, qui est de la compétence de l'Union, la CF/88 (art.155, §2º, XI) dispose que l'ICMS ne comprendra pas, dans son assiette,

[342] COSTA Leonardo de Andrade, CARLI Ana Alice de, Direito Tributário e Finanças Públicas, op.cit., p.143-144.
[343] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro, *op.cit.*, p.192.

le montant de l'IPI quand l'opération est réalisée entre contribuables et relative au produit destiné à l'industrialisation ou à la commercialisation parce que, sinon une telle opération irait générer l'application des deux impôts. Quand un impôt intervient sur le territoire de plus d'une entité, les principes du territoire et du lieu de destination doivent être invoqués de façon à déterminer si l'ICMS due aux importations et exportations a suivi le principe du pays de destination de sorte que la répartition des aliquotes soit stable entre l'État producteur et le consommateur.

Dans le cas de l'ISS relatif aux services rendus dans d'autres municipalités, l'impôt est dû à celui où est localisé l'établissement, hormis dans le cas de la construction civile. Afin d'éviter les conflits entre l'ICMS de compétence des États et l'ISS de compétence des municipalités, la CF/88 (art.155, §2º, IX, b) prévoit que l'impôt des États (ICMS) aura une incidence sur la valeur totale de l'opération lorsque des produits auront été fournis avec des services non compris dans la compétence tributaire des municipalités. Le STF (*súmula* 503) dispose que ce qui est dû par un particulier, en ce qui concerne la compétence fiscale qui a été exprimée par deux États, ne donne pas lieu à des litiges de sa compétence.

La Réforme constitutionnelle n°42/2003 a modifié l'art.153, §4º pour ouvrir la possibilité aux municipalités de fiscaliser et prélever l'ITR (impôt de compétence de l'Union), sans pouvoir le réduire ou y renoncer et le Code national des Impôts (art.187) détermine que les crédits des impôts de l'Union prévalent sur ceux des autres entités, et que ceux des États et du DF prévalent sur ceux des municipalités, norme jugée constitutionnelle (STF, *súmula* 563).

4 – Les incitations fiscales

Elles consistent en des politiques interventionnistes du gouvernement central pour agir sur l'économie, et leur pertinence et leur efficacité est difficile à déterminer.

§1° Les exemptions fiscales au Brésil

Des incitations fiscales (§2º, art.43, CF/88) doivent privilégier l'égalité des tarifs, des frais et des assurances, parmi d'autres coûts et prix de la responsabilité des administrations publiques ; des taux d'intérêt plus favorables pour financer les activités prioritaires ; une exemption, réduction ou différentiation temporaire des impôts fédéraux; et la priorité pour l'utilisation économique et sociale des rivières et des barrages dans les régions à bas revenu.

La remise fiscale ou une renonciation à la recette est soumise au principe de la légalité (art.150, I, CF/88 et le CTN, art.97), de manière que seule une loi formelle de l'entité fédérée peut autoriser, justifiés par le développement et l'équilibre régional (art.151, I et 165, §7°, CF/88). Par contre, l'art.151, III interdit à l'Union de concéder des exemptions d'impôts de la

compétence des entités fédérées dont (art.70) le TCU réalise le contrôle de la légitimité et de l'économie (art.165, §6° et 150, §6°) car elles doivent être transparentes (art.165, §6°) et leur exécution budgétaire devra privilégier la régionalisation des effets.

Les règles sont établies par la MP (n°2199-14/2001) portant sur la jouissance de l'avantage de réduire l'IR et les additionnels non remboursables, calculés sur le bénéfice de l'exploitation, selon deux types: 1º réduction de l'IR, de 75% pour les entreprises des secteurs prioritaires, définis par décret (n°4212 et 4213/2002), calculé sur le bénéfice de l'exploitation pendant dix ans (art.3, loi n° 9532/1997) et pour les autres entreprises (art.14, loi n°4.239/63 ; art.22, décret-loi n°756/69 ; art.3, §2°, loi n°9.532/97 ; et art.2, MP nº2199-14/2001). Les bénéfices seront calculés selon les pourcentages suivants: 37,5% (entre 1998/2003); 25% (2004/2008) ; et 12,5% (2009/2013) ; 2– dépôt pour le réinvestissement (art.19, loi n°8167/91 ; art.2, loi n°9.532/97 ; et art.3, MP n°2.199-14/2001), bénéficiant aux sociétés opérant dans les domaines prioritaires, qui pourront déposer à la Banque du Nordeste (BNB) et à la Banque de l'Amazonie (Basa), 30% de la valeur de l'IR dû, calculé sur le bénéfice de l'exploitation, plus 50% des ressources propres. La libération du bénéfice est soumise à l'approbation par les organismes de développement régional.

Plus récent, le PAC prévoit la non-incidence des impôts pour encourager des investissements dans les secteurs des semi-conducteurs, des équipements appliqués à la TV digitale, des micro-ordinateurs, des matériaux et services utilisés dans des chantiers d'infrastructures, dont la renonciation fiscale a représenté R$6,6Mds en 2007.

En 2011, le gouvernement fédéral a commencé à dégrever temporairement la feuille de paiement pour 56 secteurs de l'industrie, services, transport, construction et commerce, ce qui a constitué une renonciation fiscale de R$7,66Mds, car les entreprises bénéficiaires cessent de payer 20% d'impôt sur la feuille de paiement au titre de la contribution patronale à la sécurité sociale, en payant de 1 à 2% sur la facturation. En 2013, R$13,2Mds[344] ont fait l'objet de cette renonciation et, pour 2014, la prévision est de R$21,6Mds[345].

Entre décembre 2008 et jusqu'en décembre 2014, le gouvernement fédéral a décidé de diminuer, à trois reprises (MP nº451/08), le taux de l'IPI sur les véhicules nouveaux pour inciter à la consommation des produits de ce domaine de l'industrie qui a connu une forte baisse des ventes, de sorte que le prélèvement de cet impôt est passé de R$ 51,9Mds en 2008 à R$ 38,6Mds en 2009, R$47,7Mds en 2010, R$ 52,6Mds en 2011, R$ 48,9Mds et plus de R$

[344] Données sur : www.estadao.com.br, link Economia, consulté le 20 avril 2014.
[345] Données sur : www.estadao.com.br, link Economia, consulté le 27 mai 2014.

48,3Mds en 2013[346], de manière que, seulement entre juillet et décembre 2014 la renonciation fiscale est estimée à R$ 1,6Mds[347].

La président de la République a promis, pendant les élections, de négocier une réforme du PIS/Contribution financière pour la sécurité sociale (Cofins, R$206Mds en 2013), avec une réduction des impôts (estimée à R$ 15Mds[348]) à payer et une simplification des procédures. Mais le mauvais résultat des comptes publics en 2014 peut empêcher cette réduction. Selon la Recette fédérale, en 2013, les bénéfices fiscaux ont atteint un montant de R$ 77,7Mds[349].

Dans la Fédération brésilienne, chaque entité a la liberté d'établir des bénéfices fiscaux sur les impôts qui lui sont attribués par la Constitution fédérale, parce que l'autonomie financière est un des aspects de l'autonomie politique des entités fédérées. Au contraire des collectivités locales, qui ne peuvent pas s'opposer à un allégement fiscal déterminé par le gouvernement central (Parlement à travers des lois ordinaires) sur un impôt local, se contentant d'une compensation financière sur le manque à gagner.

§2° Les allègements des impôts locaux en France

Le concept de niches fiscales a été forgé aux EUA (1960) et repris, en France, par le Conseil des impôts (1979), parce qu'il concerne les allègements fiscaux au profit des contribuables, dont la notion officielle (exonération fiscale, dépenses fiscales, abattements et réductions d'impôt) a été introduit en 1980 et représente un manque à gagner pour l'État d'environ 70Mds€ (2011, 50% pour l'IR et 25% pour la TVA)[350].

Les incitations sont accordées par l'État, pour ensuite être compensées par la dotation pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (947 037M€ en 2011). Après la décentralisation des années 70/80, découlant des crises économiques, le débat sur les allègements fiscaux a été approfondi (LF pour 2004) dans la mesure où il y a eu une substitution de pouvoir fiscal par des compensations de l'État, au préjudice de l'autonomie financière, réduite à une autonomie de gestion[351].

Selon le rapport du Sénat, l'État prend en charge tout ou partie de l'imposition des entreprises de moins de 50M€ de chiffre d'affaires par un dispositif de dégrèvement : a) pour

[346] ALVES Laís Sienna, WILBERT Macelo Driemeyer, Redução do Imposto sobre produtos industrializado e a venda de automóveis, XI Congresso USP de iniciação científica em contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, du 21 à 23 juillet 2014, disponible sur: http://congressousp.fipecafi.org/web/artigos142014/265.pdf, consulté le 12/11/2014.
[347] Données sur : http://agenciabrasil.ebc.com.br, link Economia, du 30 juin 2014, consulté le 12/11/2014.
[348] Données sur: www.estadao.com.br, Link Economia, du 02 novembre 2014.
[349] Données sur: www.globo.com, Link Economia, du 22 janvier 2014.
[350] BOUVIER Michel, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, 11° éd., *LGDJ*, Paris, 2012, p.208-210.
[351] BOUVIER Michel, L'autonomie financière locale à travers les crises, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.3-11.

celles comprises entre 152 500 et 500 000M€, le dégrèvement sera total ; b) pour celles entre 500 000 et 50M€, il est partiel et dégressif de façon que plus le chiffre d'affaires s'approche de 50M€, moins la fraction de l'impôt sera prise en charge par l'État. Par conséquent, le nouveau système limite le montant de la CVA à hauteur de 11,5Mds€, tandis que les collectivités territoriales percevront 15,3Mds€, la différence étant prise en charge par l'État[352].

L'OFL informe que en 2014 la compensation d'exónerations relatives à la fiscalité locale est de 2,9Mds€[353].

b) La globalisation des ressources : les concours de l'État et le mécanisme de fonds

L'évolution de la décentralisation a conduit les gouvernements centraux à accorder, aux divisions territoriales, des ressources d'utilisation libre, c'est la globalisation des ressources qui en France a été mise en place à partir de1982 et au Brésil par la CF/64.

D'ailleurs, la Constitution française pose le principe de la libre disposition des ressources (art.72-2, alinéa 1) qui signifie que les collectivités disposent d'un pouvoir discrétionnaire quant à son usage, mais qui doit s'exercer dans les conditions fixées par la loi. Par contre, au Brésil, les transferts fédéraux aux États sont conditionnés et libres, en relation avec les municipalités, ils sont essentiellement conditionnés (politiques nationales), mais le manque de conditions aux transferts issus des États s'avère significatif (à l'exception des transferts volontaires), qui indiquent l'absence de pouvoir d'orientation des États vers les municipalités, dont les recettes totales obtenues sont pour 61% libres, ce qui témoigne d'un très haut degré d'autonomie[354].

Dans les deux pays, même s'il existe l'objectif de globalisation, les mécanismes de la solidarité territoriale, à cause de la complexité de la vie contemporaine et des obstacles spécifiques sur lesquels les divisions territoriales sont confrontées, sont mis en pratique par des fonds financiers qui sont, selon H.L.Meireles : « *toutes les réserves de recette dont l'application est déterminées par la loi »*[355].

1 – Les concours de l'État en France

R.Degron explique que les concours de l'État aux collectivités locales constituent un enjeu majeur pour les finances nationales et locales, dont l'approche est difficile à cause de la

[352] Donnéss sur : http://www.senat.fr/rap/r09-309/r09-3091.html, consulté le 15/09/2011.
[353] OFL, Les finances locales en 2014, *op.cit.*, p.26.
[354] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.32-34.
[355] MEIRELLES Hely Lopes, Direito municipal brasileiro, op.cit., p.133.

complexité de l'économie en général. Ils présentent une assez grande diversité en termes de nature juridique (dotations, subventions ministérielles, fiscalité réservée et transférée, remboursements, compensations et dégrèvements) et varient en relation avec la forme budgétaire (prélèvements sur recettes, fiscalité réservée et transférée, dépenses, relations avec les collectivités territoriales) [356].

L'ensemble de concours s'élève à plus de 100Mds€ en 2013[357] et , selon l'Assemblée nationale, ils se distinguent en trois périmètres : a) les concours (60Mds€) qui comprennent les PSR et les crédits budgétaires de l'État relevant de la mission relations avec les collectivités territoriales et la DGD de formation professionnelle et son enveloppe ; b) les transferts financiers hors fiscalité comprennent, outre les concours de l'État, les dégrèvements d'impôts locaux, les subventions spécifiques versées par les ministères, les amendes de police de la circulation et des radars et les reversements aux régions liés à l'apprentissage (72,7Mds€) et c) l'intégralité des transferts financiers auquel s'ajoute la fiscalité transférée (27,5Mds€)[358].

Pour 2014, l'OFL informe que les PSR au profit des collectivités locales s'établissent à 54,2Mds€, avec la DGF (40,1Mds€), le FCTVA (5,8Mds€), la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (2,9Mds€) et la DCRTO (3,3Mds€). Le montant total des concours financiers de l'État en faveur des collectiviés locales atteint 58,7Mds€, avec les dotations budgétaires de la mission (relations avec les collectivités territoriales (2,8Mds€), une partie du produit des amendes de police de la circulation (680M€), le financement national du développement et de modernisation de l'apprentissage (855M€) et les financements du programme des investissements d'avenir (250M€) et du fonds des emprunts structurés (50M€)[359].

§1° Dotations de l'État en face de l'autonomie locale : le rôle de la globalisation

Le rôle de la globalisation des dotations en relation avec l'autonomie des collectivités locales est d'assurer leur libre administration et la compensation des charges issues des transferts de compétences, dont l'évolution se présente au travers de la péréquation.

M. Bouvier enseigne que (1982), le législateur a imposé le principe de la subvention globale qui assure une complète liberté d'utilisation des ressources à la collectivité

[356] Tous les numéros présentés dans ce paragraphe sont relatifs à l'année 2009.
[357] DEGRON Robin, Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, Les Notices : Finances publiques, sous la direction d'André Roux, La documentation française, Paris, 2011, p.207-208.
[358] Assemblée nationale, Rapport n°251, *op.cit.*
[359] OFL, Les finances locales en 2014, *op.cit.*, p.26.

bénéficiaire, la responsabilisant. Par contre, la chaotique conjoncture économique mondiale a favorisé le regrettable retour aux subventions spécifiques[360].

La répartition de la plupart des concours s'appuie sur des indicateurs de ressources (potentiel financier, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale) et sur des indicateurs de charges (population, nombre de bénéficiaires des aides sociales) et des indices synthétiques (IS) ont été développés pour classer les collectivités sur le fondement d'un indice unique de ressources et de charges dans l'objectif de permettre l'appréciation des inégalités pour la répartition des dotations de péréquation. Selon H.M.Crucis, ces IS combinent des éléments dont le but est de déterminer globalement la situation du territoire considéré, exemple: les montants de la DSU sont déterminés sur la base du potentiel financier (pondéré par 45%), des logements sociaux (15%), des bénéficiaires d'aides au logement (30%) et du revenu moyen/hab. (10%), selon l'article L.2334-17 du CGCT[361].

Alors, les dotations constituent un mécanisme de solidarité territoriale prévu par le législateur qui permet à chaque collectivité d'élaborer son budget initial, mais l'engagement juridique de l'État et le versement effectif des dotations sont toutefois subordonnés à la prise des arrêtés préfectoraux de notification et de versement[362].

La Banque postale indique un montant de 50,5Mds€ pour l'ensemble des principales dotations (LF pour 2013), dont les PRS représentent 55,7Mds€, soit 56% de l'ensemble des transferts financiers aux collectivités et 93% des 60Mds€ des concours de l'État. Le montant de la DGF (art.19) est fixé à 41,5Mds€[363]. P.Mouzet explique que les 3/4 des dotations et subventions de l'État, notamment la plus importante (DGF), ne sont pas budgétisées en tant que dépenses, mais font l'objet de prélèvements sur recettes[364].

En 2010, la quasi-totalité des dotations a suivi une reconduction élargie de leur périmètre et leurs évolutions ont été gelées en valeur sur la totalité de la période 2011/2014. Pour la doctrine, les dotations répondent à trois finalités : compensation, péréquation et orientation, et sont soumises à la division entre dotations de fonctionnement et d'équipements.

Les dotations avec un objectif d'orientation visent à inciter les collectivités locales à développer leur action en faveur des politiques de l'État au travers du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion et du fonds d'aide au relogement d'urgence, dont le premier

[360] BOUVIER Michel, *Les finances locales, op. cit.*, p.124.
[361] CRUCIS Henry Michel, *Finances publiques, op. cit.*, p.178.
[362] http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/, consulté le 16/11/2011.
[363] Assemblée nationale, Rapport n°251, *op.cit.*
[364] MOUZET Pierre, *Finances locales*, op.cit., p.51.

(art. L.3334-16-2, CGCT) est institué sous la forme d'un PSR, bénéficiant aux départements (à l'exception de Mayotte), doté de 500M€ (depuis 2006) et constitué de :

a) une compensation (40%), dont les crédits sont attribués aux départements qui présentent un écart positif entre la dépense exposée (année antérieure) et le droit à compensation résultant des lois (n°2003-1200, n°2008-1249 et n°2008-1249) et de l'ordonnance n°2010-686;
b) une péréquation (30%), dont une quote-part destinée aux DOM, entre départements où un écart positif est constaté entre la dépense exposée et le droit à compensation résultant du transfert du RMI et du RMA, d'une part, et du transfert de compétence résultant de la loi (n°2008-1249) et de l'ordonnance n°2010-686, d'autre part au prorata du rapport entre l'écart positif constaté pour chaque département et la somme de ces écarts positifs. Le solde est réparti entre ceux de la métropole au prorata du rapport entre l'écart positif constaté entre la dépense exposée et le droit à compensation (lois n°2003-1200 et n°2008-1249), multiplié par un IS de ressources et de charges, d'une part, et la somme de ces écarts positifs pondérés par cet indice ;
c) une insertion (30%), dont une quote-part destinée aux DOM et le solde est réparti entre les départements de métropole proportionnellement au rapport entre le nombre de contrats d'accompagnement dans l'emploi (art.L.5134-20 du code du travail et des contrats initiative-emploi). L'IS de ressources et de charges est constitué par la somme de : 25% du rapport entre le potentiel financier/hab. de l'ensemble des départements de métropole et celui du département (art.L.3334-6 CGCT) ; 75% du rapport entre la proportion du nombre total de bénéficiaires du montant forfaitaire (n°2, art.L.262-2 du code de l'action sociale et des familles) et cette proportion pour l'ensemble[365].

Le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU), créé pour la loi de finances (2006, art.39), pour une durée de 5 ans, prolongé jusqu'à 2015 et amplifié aux EPL et aux groupements d'intérêt public par la LF (2011, art.56), afin d'apporter des ressources aux communes qui prennent en charge l'hébergement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux dangereux[366], de façon que les catastrophes naturelles et actes administratifs de police autorisent la demande (dépenses réellement acquittées ou prévisionnelles) et sont exclus les frais de bouche, les équipements nécessaires à

[365] Pour le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion les informations ont été recueillies sur : http://droit-finances.commentcamarche.net/legifrance/33-code-general-des-collectivites-territoriales/76290/fonds-de-mobilisation-departementale-pour-l-insertion, consulté le 29/06/2012.
[366] http://www.anil.org/analyses-et-commentaires/analyses-juridiques/analyses-juridiques-2011/fonds-daide-au-relogement-durgence-faru/, consulté le 29/06/2012.

l'aménagement d'un logement, les factures d'eau, de gaz, d'électricité et de téléphone, l'achat de mobilier, les frais d'huissier de justice, d'expertise, d'agence immobilière, de garde meuble, de déménagement ou les cautions. Les travaux d'interdiction d'accès à des locaux présentant un danger sont pris en charge, mais les travaux de remise en état d'un logement ne le sont pas. Les subventions consistent en : un taux de 75% appliqué pour l'ensemble des dépenses indemnisables et un taux de prise en charge de 100% qui s'applique toutefois pour les situations de péril ou de danger sans responsabilité du propriétaire[367].

La plupart des dotations s'inscrivent dans une logique de compensation visant à stabiliser les budgets locaux, avec l'objectif de compenser : a) les charges générales des collectivités locales qui font l'objet de la dotation forfaitaire de la DGF; b) les coûts des transferts de compétence faisant l'objet de la DGD, de la dotation régionale d'équipement et de la dotation départementale d'équipement des collèges ; c) les allègements d'impôts locaux qui font l'objet de la DCTP ; et d) l'assujettissement des collectivités territoriales à l'impôt national, l'objet du FCTVA.

La **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, fut créée (1979) afin de constituer la plus importante subvention versée par l'État et, pour l'année 2014, elle est fixée en valeur 41,2Mds€, en étant (depuis 2005) répartie de sorte que le bloc communal reçoit 57%, les départements 30% et les régions 13%, tandis que le montant destinés à la péréquation et à compensation arrivent à 6,9Mds€. En 2013, le montant des dotations de péréquation était de 7,5Mds€[368].

Pour les communes, elle est composée de quatre dotations: <u>la forfaitaire</u> versée mensuellement (14Mds€ en 2011, 179€ en moyenne/hab.) ; <u>de péréquation</u>, dont la DSU (1,49M€ en 2014) et de cohésion sociale (999,5M€ en 2007), soit 39,63€/hab dans la métropole ; <u>de solidarité rurale</u>, (969M€ en 2014) ; et la <u>dotation nationale de péréquation</u> (774M€ en 2014). Les groupements de communes reçoivent la dotation de compensation (4,2Mds€ en 2009[369]) et la dotation d'intercommunalité (2,7Mds€ en 2014[370]).

La dotation forfaitaire est composée : d'une <u>dotation de base</u> (6,7Mds depuis 2010), allouée en fonction de la population et qui évolue par application d'un taux maximal de 75% du taux d'évolution de la DGF. En 2009, le CFL a décidé d'un taux de 65% et d'une fourchette de 64,17 à 128,35€/hab. ; d'une <u>dotation proportionnelle à la superficie</u> (224,7M€),

[367] Pour le fonds d'aide aux relogements d'urgence les informations ont été recueillies sur : http://www.allier.gouv.fr/le-fonds-d-aide-au-relogement-d-a722.html, consulté le 29/06/2012.
[368] OFL, Les finances locales en 2014, *op.cit.*, p.26.
[369] OFL, Rapport, Les finances des collectivités locales 2010, *op.cit.*, p. 212-213.
[370] OFL, Les finances locales en 2014, *op.cit.*, p.26.

allouée en fonction du nombre d'hectares et qui évolue sur la base d'un taux fixé par le CFL pour la dotation de base. En 2011, 3,22€/ha pour les communes et 5,37€/ha dans celles situées en zone de montagne ; d'une dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la TP ainsi que de la baisse de la DCTP, dont le taux d'évolution peut aller jusqu'à 50% du taux de croissance de la DGF déterminé par le CFL (40% en 2009). Le montant de cette dotation a été gelé en 2010 et à partir de la LF 2011 (1,8Mds€) et elle devait subir une baisse uniforme d'au moins 1,60% ; d'un complément de garantie (5,1Mds€), afin d'assurer une progression minimale fixée par le CFL dans une fourchette entre 0 et 25% du taux d'évolution de la DGF, à l'exception des communes pour lesquelles ce complément est supérieur à une fois et demi la garantie moyenne/hab. constatée l'année précédente (en 2010, le potentiel fiscal moyen/hab. de l'ensemble des communes était égal à 748,65€) ; et par une dotation au bénéfice des parcs nationaux et parcs nationaux marins, répartie selon la superficie, dont l'évolution est égale aux évolutions de la dotation de base et de superficie.

La dotation d'intercommunalité est perçue par les EPCI à la fiscalité propre, en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale et elle évolue en fonction des caractéristiques de chaque groupement (60€ pour les communautés urbaines, 45,4€ pour d'agglomérations, 20€ pour celles de communes à fiscalité additionnelle et 24,4€ pour celles appliquant la fiscalité professionnelle unique).

La dotation de compensation (4,4Mds€), bénéficie aux EPCI à fiscalité propre, composée des compensations de suppressions fiscales liées à la TP et évolue de la même manière que la dotation forfaitaire.

M. Bouvier enseigne que le potentiel financier des communes est égal au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire de l'année précédente (hors compensation part salaire) et que le potentiel financier est égal à la somme suivante : potentiel fiscal + dotation forfaitaire (hors compensation part salaires) + dotation de compensation 2006 + DMTO + taxe de publicité foncière (moyenne des cinq derniers exercices)[371].

Pour les départements, la DGF (12,2Mds€ en 2011) est composée : d'une dotation de compensation (2,8Mds€) ; d'une dotation forfaitaire (8Mds€), dont une dotation de base fixée à 74,02€/hab. ; et des dotations de péréquation (1,4Md€ en 2014), dont la dotation de péréquation urbaine (623M€) et la dotation de fonctionnement minimal (790M€[372]).

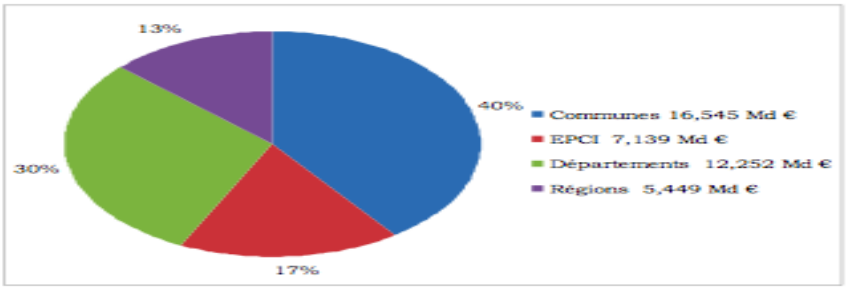
[371] BOUVIER Michel, *Les finances locales, op. cit.*, p.138.
[372] Données pour 2013 sur Sénat, Avis, modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, p.22.

La dotation de compensation comprend le concours particulier institué pour compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale (95% de la DGD hors compensations fiscales et concours particuliers pour le financement des ports maritimes de commerce et de pêche et des bibliothèques départementales de prêt, soit 2,83Mds€ en 2011)[373].

La dotation forfaitaire intègre divers anciens mécanismes de compensation pour la suppression des impôts et comprend (2011) : une dotation de base (74,02 €/hab.), qui progresse selon un taux fixé par le CFL entre 35 et 70% du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la DGF ; et par un complément de garantie, destiné à assurer à la dotation forfaitaire une progression globale, évoluant selon un taux fixé aussi par la CFL qui ne peut pas dépasser 50% du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la DGF (8,0Mds€). Pour les régions, la DGF (5,44Mds€) est composée de deux dotations : une dotation forfaitaire de 5,2Mds€ et une dotation de péréquation (183,3M€).

L'évolution des dotations forfaitaires a été gelée (2011) et, selon l'OFL, la DGF est désormais calculée par référence au montant inscrit en LF n-1, majoré de l'inflation[374]. La LF (2012) procède à une hausse de 10M€ des dotations de péréquation départementale et de la DSU (60M€). La DSR bénéficie d'une progression identique à celle de la DSU, recevant 39M€ supplémentaires. Enfin, la DNP croît de 10M€. Selon le rapport n°148 du Sénat, la part relative à la péréquation verticale dans la DGF est relativement forte au niveau communal (23,5%), moyenne au niveau départemental (11,1%) et très limitée pour les régions (3,5%)[375]. En 2014 (Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013), la DGF enregistre pour

GRAPHIQUE 4 – REPARTITION DE LA DGF
ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITES EN 2012



Source: DGCL, bureau des concours financiers de l'Etat

la première fois une baisse d'un montant de 1,5Mds€, pour atteindre 40,1Mds€[376].

[377]

[373] Données pour l'année 2011 sur: http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2011/05/cir_33037.pdf
[374] OFL, Les finances locales en 2014, *op.cit.*, p.26.
[375] Sénat, Rapport n°148, o*p.cit.*
[376] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales :tendances 2014, avril 2014, p.11-12.
[377] OFL, Rapport 2012, p.149.

La dotation globale d'équipement (1983) fut instituée pour remplacer les subventions spécifiques d'investissement et les communes éligibles sont : a) celles de 2 000 hab. dans les départements de métropole ou 7 500 hab. dans les DOM; b) celles de 2 001 à 20 000 hab. dans les départements de métropole ou de 7 501 à 35 000 hab. dans les DOM et dont le potentiel financier/hab. est inférieur de 1,3 fois à celui moyen des communes de métropole de 2 001 à 20 000 hab.; c) les EPCI de 20 000 hab. dans les départements de métropole et 35 000 hab. dans les DOM ; d) les EPCI de plus de 20 000 hab. dans les départements de métropole et de plus de 35 000 hab. dans les DOM, dont les communes membres sont toutes éligibles à la DGE des communes ; d) les EPCI de plus de 20 000 hab. dans les départements de métropole et de plus de 35 000 hab. dans les DOM, dont le potentiel fiscal moyen/hab. est inférieur de 1,3 fois à celui de l'ensemble et dont toutes les communes membres ont une population inférieure à 3 500 hab.

La DGE est attribuée sous la forme de subventions sur projets (484,3M€ en 2010) et pour les communes, le taux moyen de subvention (2008) fut de 24,6% et son attribution n'est pas automatique car il faut une demande faite par le maire ou le président de l'EPCI[378].

Pour les départements, la DGE fut répartie par la LFI (2006) en : a) une fraction principale (76%), distribuée par application d'un taux de concours aux dépenses (15,47%) d'aménagement foncier et de subventions versées pour des travaux d'équipement rural ; b) une majoration au titre des aménagements fonciers réalisés (9%) ; c) et une majoration de 15% concernant les départements à faible potentiel fiscal (inférieur à celui moyen des départements d'au moins 40% ou d'un potentiel fiscal par km² inférieur à celui moyen d'au moins 60%). Les départements reçoivent la DDEC qui est attribuée en raison des investissements concernant les collèges. Le taux moyen de subvention a été de 16,6% en 2008 et le montant de la DGE s'est élevé à 2,8Mds€ en 2010[379].

Pour les régions, seule la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), est attribuée selon les investissements concernant les lycées et les établissements de niveau équivalent (661M€ depuis 2008). La LF (2011) a fusionné la DGE communale et la DDR, en créant la dotation d'équipement des territoires ruraux, qui n'est pas ouverte aux collectivités locales de plus de 6 000 hab., en bénéficient les communes de 2 000 hab. (3 500 dans les DOM) et les communes et EPCI à fiscalité propre de moins ou jusqu'à 20 000 hab. (35 000 dans les DOM) avec un potentiel financier inférieur de 1,3 fois à la moyenne de la strate.

[378] BOUVIER Michel, *Les finances locales*, *op. cit.*, p.152.
[379] http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/, consulté 13/04/2012.

La dotation générale de décentralisation (1983), créée afin de financer l'ensemble des compétences transférées (un solde entre les charges transférées et les impôts d'État) quand : a) les ressources sont équivalentes aux dépenses consacrées à la date du transfert, dont le montant est fixé par arrêté conjoint des ministères de l'Intérieur et du Budget, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges ; b) des créations de compétences au sens de la Constitution (art.72-2), dont la nature et le montant sont déterminés par la loi; c) une extension de compétences (art.72-2, CF) déterminés par la loi; d) une modification, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences, entraînant une charge nouvelle incombant aux collectivités (art.L.1614-2 du CGCT); e) des pertes de produit fiscal résultant de la modification de l'assiette ou des taux des impôts transférés.

La DGD inclut notamment : la DGD Corse, qui correspond à une partie de la compensation des charges résultant des transferts de la loi n°2002-92 (276,8M€ en 2012) ; la DGD versée au STIF en compensation du transfert des charges exposées au titre des transports scolaires en Île-de-France (loi n°2004-809, 126,5M€) et suite aux transferts des services au STIF (1,1M€ en 2011); la prise en compte, pour les seules ROM, de la compensation des transferts de compétences aux régions prévues par la loi précitée du 13 août 2004. En 2011, le montant de DGD versé aux ROM était de 126,4M€. Le PLF 2012 reconduit la non-indexation de la DGD et son montant s'élève à 1,5Mds€[380].

La dotation élu local est prévue par la loi (nº92-108) et par le CGCT (art.L.2335-1) pour être destinée aux petites communes rurales (moins de 1 000 hab. en métropole et 5 000 en outre-mer) dans l'objectif de compenser les dépenses obligatoires liées aux dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints. Les communes éligibles sont celles dont le potentiel financier/hab. est inférieur de 1,25 fois à celui de l'ensemble de ces communes (65M€ pour 2011, soit 2 783€ par commune[381]).

La dotation d'équipement des territoires ruraux, créée par la LF (2011), fusion de la DGE des communes et de la DDR, dont le mode de gestion est déconcentré et les subventions (615,6M€ en 2013) accordées par le préfet, après avis d'une commission départementale d'élus, avec des critères d'éligibilité fondés sur la population (inférieure à 20 000 hab. dans les départements de métropole et 35 000 dans l'outre-mer) et sur la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre (potentiel fiscal moyen/hab. inférieur à 1,3 fois à la

[380] http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/, consulté le 16/05/2012.
[381] http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/, consulté le 16/05/2012.

moyenne de l'ensemble des collectivités de même catégorie) et toutes les communes doivent avoir une population inférieure à 15 000 hab.

La dotation de développement urbain, instituée par la LF (2009) pour aider cent villes à réduire les inégalités au regard de l'emploi, de la sécurité, de l'accès aux services publics et à développer des politiques d'aménagement urbain dans les quartiers en difficulté. Elle bénéficie aux villes éligibles à la DSU qui ont une proportion de population en ZUS supérieure à 20% de la population totale de la commune et qui ont fait partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation. Un indice synthétique composé du potentiel financier (45%), du nombre de bénéficiaires d'aide au logement (45%) et du revenu moyen/hab. (10%), est utilisé et les crédits sont attribués sur la base d'une convention conclue entre le maire, ou le président de l'EPCI, et le préfet du département (50M€ depuis 2010).

La dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP), a été créée par la LF (2010) afin de compenser pour les collectivités les pertes occasionnées par la suppression de la TP (3,3Mds€ en 2012). Si les recettes de contrepartie complétées excèdent le droit à la compensation, un prélèvement est réalisé au profit du fonds de garantie individuelle. À l'inverse, si elles sont inférieures, un reversement est opéré à hauteur du déficit corrigé d'un coefficient d'équilibrage. L'attribution est accordée dès lors que la différence de recettes est supérieure à 50 000€. Elle est financée par un PSR (184M€ en 2010), pour concerner le bloc communal, qui enregistre, d'une année sur l'autre, une baisse importante de leurs bases de TP ou de ressources et redevances de mines. Sa durée est de trois ans pour les collectivités et de cinq ans dans les zones de conversion industrielle[382].

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), constituent des PRE, sont spécifiques et ne concernent que les régions, qui ne bénéficient pas de la DGE, et des départements, car ils ont accompagné les transferts de compétence en matière d'enseignement. Créées (1983) afin de compenser les frais d'investissement relatifs aux collèges et aux lycées, elles évoluent comme la DGE et sont obligatoirement affectées à la reconstruction, grosses réparations et aux équipements des établissements secondaires. Leur répartition (661M€ depuis 2008) entre les régions est établie en fonction de la population scolarisée et de la capacité d'accueil des lycées et celle de la DDEC (326M€ en 2011), se fait en deux temps : au niveau régional sur les mêmes bases, puis

[382] Sénat, Rapport n°148, op.cit.

entre départements par la conférence des présidents des conseils généraux ou par le préfet de région à défaut d'accord.

§2° L'objectif de la péréquation (verticale et horizontale) : application principalement aux communes et aux intercommunalités

C.Darbousset informe que la péréquation a des origines latines qui remontent à l'Empire romain, appliquée aux contribuables fonciers. La notion est reprise par les révolutionnaires français pour rétablir les inégalités devant l'impôt, guidée par l'objectif d'égalité fiscale des philosophes des Lumières. Sous l'influence germanique, où l'essor d'une répartition plus juste entre entités locales s'effectue dès le début du 20ième siècle, les fonds de péréquation se transforment en un instrument au service de l'égalité réelle et de la solidarité entre territoires.

Pour l'auteur, les péréquations pratiquées actuellement en Allemagne et en France reposent sur les théories post-welfaristes de la justice redistributive. Ensuite, les néoclassiques évaluent l'utilité d'une mesure par la satisfaction des préférences et la théorie de la justice la plus commune, notamment en économie, dont est issue la thèse de l'utilitarisme, qui repose sur l'idée qu'une société juste recherche le plus grand bonheur pour le plus grand nombre. La notion de ressources devient l'élément central, car l'objectif est de chercher non pas à égaliser le bien-être, mais l'égalité des ressources à la disposition des personnes ou collectivités[383].

En effet, les inégalités existantes entre les collectivités se mesurent à l'appui du potentiel de ressources disponibles (pouvoir d'achat) et les post-welfaristes se positionnent par rapport à quatre concepts fondamentaux : la responsabilité, qui délimite ce qu'il n'y a pas lieu de compenser ; l'effort, qu'il faut rémunérer ; le besoin, qu'il faut satisfaire; et le talent, dont il faut compenser le manque et la péréquation. En premier lieu, la responsabilité délimite ce qu'il n'y a pas lieu à compenser (erreurs stratégiques) et prendre en compte l'effort (effort fiscal et coefficient d'intégration fiscale). En troisième lieu, le besoin des collectivités est essentiel et il s'exprime par les dépenses obligatoires ou facultatives et le talent répercuté dans la gestion des élus locaux qui dépend des suffrages exprimés et repose sur le talent des électeurs à choisir leurs meilleurs représentants[384].

Un premier mouvement de péréquation (1964) apparaît ciblé sur la taxe locale (facteur discriminant entre communes) qui va être la base de la création et de l'évolution du versement

[383] DARBOUSSET Charley, Recherches sur la notion de péréquation en Droit Public, Thèse pour le doctorat en droit présentée et soutenue publiquement le 05 juillet 2011, directeur de thèse M. FAURE Bertrand, Université de la Rochelle, École doctorale Droit et Sciences Politiques « Pierre Couvrat », ED88, Centre d'études juridiques et politiques, disponible sur:, p.18.
[384] *Idem.*, p.55-58.

représentatif de la taxe sur les salaires (1967). Ensuite (1979), la DGF a été comprise comme un droit équitable et libre de toute utilisation et les objectifs ont été mal compris parce que la seule amélioration fut la reconnaissance de l'effet de taille (logarithme de population). À l'exception de la loi de 1985 et de la DSU dans le cadre de la loi de programmation et de cohésion sociale de 2005, il n'y a pas de stratégie explicite dans le temps et d'évaluation des résultats. Malgré tout cela, la péréquation a fonctionné[385].

M.Verpeaux indique que les inégalités de répartition des bases (5% des collectivités, environ 1 800 communes et près de 80% des bases de TP) sont telles que la péréquation doit accompagner l'accroissement des compétences locales. À cet égard, la RC (2003) a posé le principe d'autonomie financière et de la péréquation en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle et le CC considère que ce dernier ne signifie pas que chaque transfert de compétences donne lieu à péréquation (CC., 18 déc. 2003, nº2003-487 DC)[386].

J.M.Uhaldeborde explique que les inégalités de situation (insuffisance de ressources ou surcroît de charges) sont la cible des dispositifs de péréquation, dont l'objectif est de parvenir à une égalisation du pouvoir d'achat des potentiels fiscaux. Mais la difficulté pratique d'évaluation correcte des ressources et des charges (richesse fiscale réelle) demeure entière et méthodologiquement délicate à résoudre, notamment en relation avec les charges[387].

La péréquation est une exigence constitutionnelle (art.72-2) et couvre tous les systèmes visant à réduire les écarts de ressources entre collectivités (disparités de richesses et de charges)[388]. Ce principe est inclus dans la Charte européenne de l'autonomie locale et dans les Constitutions (Allemagne, Espagne, Italie, France, Suède et Danemark). L'OFL a observé une hausse constante des masses financières des dotations de l'État consacrées à la péréquation (4,5Mds€ en 2004 à 7,23Mds€ en 2012).

En ce qui concerne la confusion entre péréquation et compensation, M.Houser explique que la première entre progressivement dans le champ d'application de la deuxième, en raison du caractère insuffisant de cette dernière et de l'accélération des différences de dépenses, mais les deux obéissent à deux régimes juridiques constitutionnels différents. Pour la Cour des comptes, la compensation financière a un caractère statique et la péréquation est dynamique,

[385] CHOMENTOWSKI Victor, 50 ans après le début de la péréquation, *op.cit.*, p.30-31.
[386] VERPEAUX Michel, Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, AJDA, nº4\2011, 7 février, Paris, p.220.
[387] UHALDEBORDE Jean-Michel, Péréquation et aménagement du territoire : les voies incertaines d'une stratégie instrumentale, dans Journées d'études « finances – université » de Bordeaux, Les administrations économiques et financières et l'aménagement du territoire, Faculté de Droit (CERAF) et des Sciences économiques de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, ministère de l'Économie et des finances, 6 Avril 1995, p.117.
[388] MOUZET Pierre, *Finances locales*, *op. cit*., p.57.

car les premières sont fixées à un moment donné, peu importe l'évolution des dépenses et comporte l'existence d'un seuil minimum garanti et le CC peut réévaluer son appréciation en fonction de l'évolution des nouvelles charges (QPC). Mais, c'est là où la confusion se produit parce que ces changements différent fortement d'un département à un autre et les compensations de l'État utilisent des critères distributifs (potentiel fiscal), en glissant progressivement vers une forme de péréquation que ne prend pas compte les différences de charges, qui bloque les ressources alors que les dépenses continuent à évoluer. La seule solution réside dans une forme de péréquation horizontale[389].

M.Bouvier défend que la notion de péréquation fiscale locale ne fait pas l'objet d'une définition unanime, alors même qu'elle tient une place essentielle dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités et figure comme principe à valeur constitutionnelle. Son objectif, au niveau local, est de favoriser une harmonisation de l'espace, une redistribution de richesses, une réduction des inégalités, de rapprocher les situations en termes de capacité à dépenser, en tenant compte des différences de ressources mais également de charges, et de faire concorder le niveau de services rendus avec l'effort fiscal demandé aux contribuables. Elle constitue également un contrepoids à la compétition entre collectivités pour satisfaire à un impératif de rééquilibrage, d'équité entre collectivités, dont l'existence recherche le mieux-être des citoyens, ainsi que l'organisation d'une certaine solidarité entre eux[390].

Par ailleurs, une péréquation basée sur les inégalités de charges s'avère délicate parce que la définition de charges est incertaine, puisque certaines dépenses dépendent de l'autonomie de gestion des collectivités, dans une logique de besoins et de demande de services publics locaux avec une logique d'offre de ces services, qui est dépendante du mandat politique et des ressources disponibles. Il existe encore la notion de dépenses obligatoires (loi du 18 juillet 1837), comme celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée, ou l'existence même de la collectivité et la doctrine relève l'existence de dépenses de nature mixte (santé, hygiène publique et action sociale), qui rendent très difficile l'établissement d'un système parfait de péréquation financière.

H.M.Crucis enseigne que la péréquation financière constitue un mécanisme important de redistribution, poursuivant un objectif de justice fiscale vis-à-vis des contribuables et la péréquation territoriale concerne les politiques d'aménagement du territoire, impliquant la Communauté européenne[391]. Pour B.Faure, elle constitue un mécanisme de redistribution des

[389] HOUSER Matthieu, La péréquation entre départements, *op.cit.*, p.162.
[390] BOUVIER Michel, Les finances locales, *op. cit.*, p.100-102.
[391] CRUCIS, Henry Michel, Finances publiques, 2ª éd. Montchrestien, Paris, 2009, p.177.

ressources dans l'intérêt de réduire les écarts de richesses entre collectivités et trouve sa justification dans l'idée de solidarité nationale et d'égalité, afin de permettre aux collectivités de disposer de possibilités assez comparables, afin de rendre les mêmes services à leurs habitants[392]. M.Bouvier ajoute que le développement de l'intercommunalité a joué un rôle important en matière de péréquation en raison de la mutualisation des ressources et des charges, puisqu'elle a contribué à améliorer la répartition des services rendus[393]. Selon l'OFL, l'enjeu de la péréquation consiste à soutenir les collectivités locales structurellement défavorisées tout en conservant l'incitation à mener des politiques de développement local dynamiques[394].

La doctrine distingue la péréquation des ressources et celle des charges, dont les critères sont divers : démographiques (population, enfants scolarisés, personnes âgées, immigrés, densité), géographiques (superficie, relief, insalubrité, climat), socio-économiques (dépenses d'infrastructures, longueur des réseaux, logements sociaux, chômage), charges de centralité, dépenses sociales, de ressources (potentiel fiscal et financier par habitant).

Le Sénat explique que (2013) la péréquation verticale augmente de 238M€, financée (50%) par des compensations à l'intérieur de la DGF et (50%) par minoration des variables d'ajustement des concours financiers. En étant stable, cette augmentation favorise la péréquation horizontale, qui comprenait jusqu'à deux mécanismes (le FSRIF avec 189M€ et le FDPTP avec 918,24M€, en 2009), de façon que la réforme de la TP a conduit à mettre en place de nouveaux instruments comme les fonds régional et départemental de péréquation sur la CVAE (26M€ et 50M€ respectivement en 2012), le fonds de péréquation sur les DMTO (459M€), le FPIC et le FSRIF (150M€)[395]. Le CC indique que (2007), le potentiel fiscal/hab. varie, en France métropolitaine, du simple au double entre régions, de 4 fois plus entre départements et de 1 à 1000 fois entre communes et que les dotations de péréquation (2011) au sein de la DGF s'élevaient à 2,918Mds€ (péréquation verticale), contre 1,42Mds€ pour les deux fonds horizontaux (190M€ pour le FSRIF et 852M€ pour le FDPTP) et comme l'intercommunalité est étendue à 95% du territoire, son utilisation pour la mise en œuvre de la péréquation horizontale a constitué une véritable innovation pour la LF pour 2011 et 2012[396].

a) La traditionnelle péréquation verticale

[392] FAURE, Bertrand, Droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 591-592.
[393] BOUVIER, Michel, Les finances locales, *op. cit.*, p.95.
[394] OFL, Rapport, Les finances des collectivités locales 2010, *op.cit.*, p.316.
[395] Sénat, Rapport n°148, *op.cit.*, p.24-25.
[396] HOUSER Matthieu, La construction de la péréquation intercommunale, *op.cit.*, p.221-234.

Elle est depuis longtemps utilisée par l'État comme un mécanisme de diminution des écarts entre collectivités et comme un mécanisme pour assurer l'efficacité des politiques publiques nationales. Représentée par des dotations et par des fonds de péréquation qui visent à partager les ressources fiscales supérieures à la moyenne nationale des collectivités les plus favorisées économiquement vers les autres et les dotations de l'État qui ont pour objectif principal la péréquation (7,5Mds€ en 2013) sont intégrées dans la DGF.

1- La péréquation verticale au travers des dotations de l'État

Selon le Pacte de confiance et de responsabilité présenté par le Premier ministre en juillet 2013, la péréquation financière verticale est intégrée aux dotations versées par l'État, principalement la DGF, et atteint presque 8Mds€ en 2013[397].

La dotation nationale de péréquation (784M€, en 2014) a comme objectif d'assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes, de façon que la part principale est attribuée, quand le potentiel financier/hab. est inférieur de 105% à celui de communes de la même strate ; quand l'effort fiscal est supérieur à la moyenne ; aux communes d'au moins 10 000 hab., dont le potentiel financier est inférieur de 15% à celui des habitants des communes du même groupe et dont l'effort fiscal est supérieur à 85% de l'effort fiscal moyen, soit 21 680 communes (2009).

La part secondaire comprend également une majoration pour les communes de 200 000 hab., éligibles à la part principale, qui est allouée en fonction de la population et de l'écart entre le potentiel fiscal moyen/hab. de la TP et celui de la commune considérée, inférieur de 15% au potentiel fiscal moyen, soit 18 347 communes (2009) et 159,7M€ (2011). La DNP prend en charge les communes d'outre-mer pour un total de 50M€ en 2013.

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU, 1,5Mds€ en 2014) bénéficie aux communes de 10 000 hab. et plus (714 communes en 2009), classées en fonction de la valeur décroissante d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte (potentiel financier, logements sociaux, revenu des habitants, bénéficiaires des prestations sociales logement) et celles dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 hab. (soit 110) sont classées en fonction de ces mêmes critères, avec un privilège pour les ZUS ou les zones franches urbaines (1,3Mds€ en 2011). La DSU fut créée (1993) comme une dotation de péréquation non affectée, différente de la dotation de développement rural (1992), modifiée par la LF (2004), avec 131M€ (depuis 2008), réservée à certains groupements de communes à

[397] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, Les mécanismes de péréquation financière horizontale au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, *RFFP*, n°126, mai 2014, p.131-132.

fiscalité propre. Cette dernière dotation a été fusionnée avec la DGE communale dans la nouvelle DETR, qui n'offre pas davantage de péréquation[398].

D'ailleurs, la DSR (1Md€ en 2014) est attribuée selon le potentiel financier et l'effort fiscal des communes aux bourgs-centres, afin de permettre la création ou le soutien des services publics et des équipements structurants aux communes de -10 000 hab., lorsqu'elles sont chefs-lieux de canton ou dont la population représente au moins 15% du canton ou chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 hab. (4 100 communes). La seconde fraction est appelée fraction de péréquation, attribuée aux communes rurales de -10 000 hab., dont le potentiel financier/hab. est inférieur à deux fois le potentiel moyen des communes du même groupe. La répartition est réalisée en fonction du potentiel financier, de la longueur de la voirie, de la population âgée de 1 à 16 ans et du potentiel financier par hectare (34 399 communes). La LF (2011) a prévu un total de 852,3M€ et la création d'une troisième fraction cible (art.L.2334-20 à 22-1), destinée aux communes de 10 000 hab., classées en fonction croissante du rapport entre leur potentiel financier/hab. et celui moyen des communes de leur strate démographique, dont l'indice synthétique est pondéré à 70% sur ce potentiel financier moyen et 30% sur le revenu/hab.

Les dotations de péréquation pour les départements sont : une urbaine (626M€ en 2014), attribuée selon la densité de population supérieure à 100hab/km² et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65% lorsque le potentiel financier est inférieur à une fois et demi le potentiel moyen des départements urbains et la répartition est faite en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier des bénéficiaires de l'aide au logement, du RSA et du revenu moyen/hab. ; une de fonctionnement minimal (797M€ en 2014) attribuée à ceux non urbains, dont le potentiel financier/hab. est inférieur à 2 fois la moyenne, en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier/hab., le potentiel financier rapporté à la superficie et à la longueur de la voirie.

Ces dotations reçoivent du CFL la répartition du solde de l'augmentation annuelle de la DGF après prélèvement de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation. La dotation de péréquation s'est substituée au Fonds de correction des déséquilibres régionaux et son montant est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des régions et à la dotation forfaitaire afin de bénéficier aux régions dont le potentiel fiscal/hab. est inférieur d'au moins 15% à celui des régions. La moitié de la dotation est répartie en

[398] Assemblée nationale, Rapport n°251, op.cit, p.62.

fonction du potentiel fiscal/hab. pondéré par l'effort fiscal et par la population et l'autre moitié en fonction du potentiel fiscal/km². Le projet de LF pour 2013 propose 78M€.

La dotation de péréquation régionale (193M€ en 2014) est attribuée aux ROM par le biais d'un indicateur de ressources fiscales des régions (IRFR) inférieur à l'IRFR moyen/hab. de l'ensemble des régions métropolitaines et de la Corse et d'un PIB/hab. inférieur à 1,3 fois le PIB/hab. moyen. Des garanties sont mises en place afin d'éviter une diminution brutale des attributions des régions éligibles (50% du montant perçu l'année précédente).

La suppression de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle est compensée principalement par des recettes fiscales, comme le transfert des frais de gestion relatifs à la CFE, la CVAE et la taxe d'habitation (600M€) et les deux fractions supplémentaires de la TICPE, soit 400M€, ont fourni de nouvelles recettes aux régions dans la cadre du Pacte de confiance et de responsabilité[399].

La dotation d'intercommunalité (2,5Mds€ en 2014) est prévue par l'art.L.5211-28, du CGCT, dont la dotation par habitant est gelée par les LF pour 2013 et 2014. Les modalités d'attribution sont complexes et décrites par la Note d'information du 26 mai 2014, du Ministère de l'intérieur[400].

2- La péréquation verticale par le biais des fonds étatiques : la sauvegarde des intérêts du gouvernement central

La résistance à attribuer plus d'autonomie fiscale aux collectivités, la nécessité du contrôle des dépenses publiques et le caractère unitaire de l'État ont conduit la France à centraliser les ressources fiscales, à globaliser les dotations et à démultiplier les fonds, de manière à gérer et à sauvegarder l'utilisation de ces ressources dans son intérêt politique.

Le fonds national de péréquation des DMOT (257M€ en 2014) est alimenté par deux prélèvements : un sur le stock, lié au niveau des DMTO du département relativement à la moyenne de l'ensemble ; et un sur les flux, en prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département. Sont bénéficiaires les départements dont le potentiel financier/hab. est inférieur à la moyenne (339M€ en 2013). En 2012, ont été distribués 459M€, dont 120M€ ont été mis en réserve par le CFL. La LF pour 2010 a prévu la création d'un fonds de péréquation de CVAE (56M€ en 2014) des départements à compter de 2013[401].

[399] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales : tendances 2014, avril 2014, p.11.
[400] www.collectivites-locales.gouv.fr/files/note_dotation_interco_2014.pdf, consulté le 25/11/2014.
[401] OFL, Rapport 2012, *op.cit.*,p.167-168.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC, 570M€ en 2014), mis en place en 2012 (art.144, loi n°2011-1977) comme le premier mécanisme national de péréquation horizontal pour le secteur communal (150M€, 360M€, 570M€, 780M€, pour atteindre, à partir de 2016 et chaque année, 2% des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'1Md€). La richesse des intercommunalités se fait de façon consolidée par le biais d'un potentiel financier agrégé (PFIA), en agrégeant la richesse de l'EPCI et de ses communes membres, ce qui permet de neutraliser les choix fiscaux et de comparer des EPCI de catégories différentes. Le PFIA repose sur une assiette large de ressources (recettes fiscales et les dotations forfaitaires des communes), afin de tenir compte du poids des charges des collectivités, dont le niveau/hab. s'accroît en fonction de leur taille. Les populations retenues pour le calcul sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité et sont contributeurs : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées (45%) dont le PFIA/hab. est supérieur à 0,9 fois la moyenne constatée au niveau national, en fonction de l'écart relatif de son PFIA/hab. au PFIA moyen/hab. et de sa population avec un effet progressif.

La somme des prélèvements au titre du FPIC d'une année et du FSRIF (250M€ en 2014), de l'année précédente ne peut excéder 10% des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA. Sont bénéficiaires 60% des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique (ressources et charges), composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités, à 60% du revenu/hab., à 20% du PFIA et à 20% de l'effort fiscal agrégé. Sont également éligibles les communes isolées dont l'IS est supérieur à l'indice moyen et en seraient exclues les collectivités qui présenteraient un effort fiscal inférieur à 0,5.

Une fois définie la contribution ou l'attribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée, cette somme sera répartie entre les bénéficiaires selon des modalités définies par la loi, et modifiables par l'EPCI à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Une fois le prélèvement ou le reversement calculé au niveau d'un ensemble intercommunal, celui-ci est réparti : entre l'EPCI d'une part et ses communes membres d'autre part ; et entre les communes membres. Une répartition de droit commun est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement, en fonction de la richesse respective de l'EPCI et des communes membres (mesurée par leur contribution au PFA[402]).

Le projet de LF (2013, art.68) prend en compte de nouvelles précisions pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) pour chaque catégorie d'EPCI. En application de

[402] OFL, Rapport 2012, *op.cit.* p.166-167.

l'art.144 de la LF (2012), l'État a remis un bilan sur le fonctionnement du FPIC qui révèle que : les communes isolées sont plus fortement sollicitées que les groupements parce que leur niveau de richesses est 60% supérieur à la moyenne des ensembles intercommunaux ; base large pour les prélèvements, 47% des collectivités, représentant 54% de la population et 65% du PFIA ; sa distribution bénéficie largement aux territoires ruraux; la réduction du pouvoir d'achat atteint 1,60% ; montant de 4,93€/hab. (contre 4,26€ de la DSU cible et 4,91€ de la DNP) ; c'est un mécanisme puissant de péréquation, car 65% des intercommunalités ont retenu la répartition de droit commun, 8% la dérogatoire en fonction du CIF et 27% la dérogatoire dite libre, mais les modalités de répartition sont complexes et intelligibles[403].

Les fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et leurs groupements touchées par des catastrophés naturelles, créé par le décret (n°2008-843) d'application du CGCT (art.L.1613-6) afin d'aider à la réparation des dégâts causés entre 150 000 et 4M€ (hors taxe), dont l'objectif n'est pas de se substituer aux compagnies privées d'assurance mais d'apporter de manière souple et rapide une aide complémentaire pour le rétablissement du fonctionnement normal (20M€ par an, prélevés sur la dotation de compensation de la TP, elle-même alimentée par un PSR).

Le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) cherche à réaliser un équilibre des recettes fiscales, en prélevant les "gains" des collectivités pour les reverser à celles "perdantes", de façon que les prélèvements sur les premières assurent le financement de la compensation des pertes subies par les secondes par le biais du FNGIR communal et intercommunal (2Mds€), départemental (+1Mds€) et régional (0,7Mds€)[404].

L'année 2014, selon l'OFL, est marquée par la contribution des collectivités locales (1,5Mds€) à l'effort de redressement des finances publiques, dont la baisse des concours financiers de l'État, préconisée par le CFL, correspond à 840M€ pour le bloc communal, à 476M€ pour les départements et à 184M€ pour les régions. Mais, l'effort en faveur de la péréquation est accentué, de sorte que la part de la DGF consacrée à la péréquation verticale atteint 7,4Mds€ de manière que, pour les communes, où les inégalités constatées sont les plus importantes, elle s'articule autour des trois dotations : la DSU (1,55 Mds€, soit +4,02%), la DSR (1Md€, soit +4,02%) et la DNP (784M€). Pour les groupements, la dotation d'intercommunalité s'élève à 2,8 Mds€, pour les départements, la péréquation départementale atteint 797M€ (DFM) et 626M€ (DPU), soit 10 M€ supplémentaires. Enfin, pour les régions,

[403] Sénat, Rapport n°148, *op.cit*, p.47-48.
[404] OFL, Rapport : 2012, *op.cit.*, p.20.

la dotation forfaitaire est de 5Mds€, dont 183M€ de la dotation de péréquation qui bénéficie à 18 régions[405].

Le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP, 430M€ en 2014), a été institué (1980) au profit des communes à faible potentiel fiscal mais à l'effort fiscal important, dont une partie des ressources provenait du produit de la cotisation de péréquation de la TP due à hauteur de 1,6 à 3,4% par les entreprises situées dans les collectivités où le taux était inférieur à la moyenne nationale. Selon P.Mouzet, il s'agissait moins d'une péréquation horizontale que verticale, alimentée par l'État. La LF (2004) le supprime et le transforme en une première fraction, devenue (1992) une DDR, aujourd'hui une dotation budgétaire spécifique; quant au FNP (1995), il a simplement été basculé dans la DGF sous l'appellation de cotation nationale de péréquation[406]. La suppression de la TP ne fait pas disparaître ces fonds et une dotation budgétaire est allouée à chacun, dont le montant est égal aux sommes versées en 2009 aux communes défavorisées. La LF (2011) établi que les FDPTP et le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires perçoivent une dotation de l'État (418,5M€), répartie entre les fonds départementaux de manière proportionnelle aux montants versés en 2009, de façon que les ressources soient réparties, l'année du versement de la dotation de l'État, par le conseil général du département, à partir de critères objectifs qu'il définit à cet effet, entre les communes, les EPCI et les agglomérations nouvelles défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal, déterminé selon la législation en vigueur ou par l'importance de leurs charges[407].

b) La péréquation horizontale renforcée

Pour surmonter les limites de la péréquation verticale, le gouvernement a décidé de stimuler la péréquation horizontale (1Md€ en 2013[408]) qui présente des résultats plus positifs.

Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF, loi n°91-429, 250M€ en 2014), fut créé afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes[409]. Le CGCT (art.L.2531-12à L.2531-16) assure une redistribution par prélèvement sur les ressources fiscales des communes plus favorisées et la loi (n°96-241) a modifié la détermination des communes

[405] OFL, Les finances locales en 2014, *op.cit.*, p27.
[406] MOUZET Pierre, *Finances locales, op. cit.*, p.60.
[407] http//:www.senat.fr, consulté le 18/07/2012.
[408] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, Les mécanismes de péréquation financière horizontale au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, *op.cit.*, p.132.
[409] http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/, consulté le 23/11/2011.

contributives et la répartition des fonds (semblable à la DSU). La loi (nº99-586) a instauré un second prélèvement sur la fiscalité des communes et EPCI, appliquant une TP de zone et a élargi le nombre de bénéficiaires.

La LF (2005) a remplacé le critère du potentiel fiscal par celui du potentiel financier et la LF (2009) a élargi le second prélèvement aux EPCI de la région faisant application du Code général des impôts (art.1609, nonies C), soit les communautés de communes et d'agglomération à TP unique[410]. Jusqu'à la LF (2012), le FSRIF était alimenté par deux prélèvements sur les ressources fiscales des communes et des EPCI : l'un en fonction de l'écart entre le potentiel financier/hab. de la commune et celui moyen des communes ; l'autre en fonction des bases totales d'imposition à la TP des communes et des EPCI à TP unique et à TP de zone (supprimé par la LF pour 2012, donc les EPCI sont désormais exclus du fonds). De plus, la loi fixe désormais un objectif annuel de ressources (210M€ en 2012, 203M€, 250M€, et 270M€ en 2015). Sont contributrices les communes dont le potentiel financier/hab. est supérieur à celui moyen de la région (1.477,66€ en 2012) et l'assiette est constituée par le produit de l'écart relatif de leur potentiel financier/hab. à celui moyen, élevé au carré (afin d'accentuer la progressivité) par la population DGF 2012[411].

Le projet de LF (2013, art.68) prévoit l'introduction d'un critère de revenu/hab. pour le calcul du prélèvement ainsi que le relèvement du plafonnement[412]. L'avant-projet de la loi de décentralisation (art.79) l'amplifie aux départements, au travers du FSDRIF (art.L.3335-3, 60M€), calculé par un indice synthétique (ressources et charges) à partir de quatre rapports: entre le potentiel financier moyen/hab. des départements de la région et celui du département (art.L.3334-6) ; entre le revenu moyen/hab. de l'ensemble et celui du département ; entre la proportion du total des bénéficiaires dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire et cette même proportion pour l'ensemble; entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement en comparaison à l'ensemble.

L'indice synthétique est obtenu par addition des quatre rapports, en les pondérant à hauteur de 15%, 55%, 20% et 10%, respectivement, et il est calculé un indice médian de manière que le fonds sera alimenté par des prélèvements sur des ressources des départements quand cet indice synthétique est inférieur de 90% à la moyenne et en fonction de l'écart relatif entre 90% de l'indice médian et celui du département contributeur, multiplié par la population

[410] http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/, consulté le 23/11/2012.
[411] La circulaire du ministère de l'Intérieur, n° NOR:COT/B/12/20964/C, du 4 mai 2012, disponible sur: www.circulaire.legisfrance.gouv.fr, consulté le 18/12/2012.
[412] Sénat, Rapport n°148 du Sénat, *op.cit.*, p.25.

(art.L.3334-2). La somme de ces deux prélèvements ne peut excéder 10% des recettes réelles de fonctionnement. Les bénéficiaires dont l'indice synthétique est supérieur à la moyenne, calculé en fonction de l'écart relatif entre ces deux indices (du département et moyen), multiplié par la population du département[413].

Le fonds départemental de péréquation de la CVAE (56M€ en 2014) a été créé par la LF (2012, 50M€) et le projet de LF (2013, art.113) modifie son périmètre qui demeure limité à la CVAE, perçu à la hauteur de 48,5% par les départements. Il est alimenté par deux prélèvements mensuels (sur stock et flux annuel) et les départements dont le revenu/hab. (population municipale) est inférieur à la moyenne ne contribuent pas, sont contributeurs ceux dont le montant/hab. de la CVAE perçue l'année précédant la répartition, est supérieur à 90% de l'ensemble.

Le prélèvement en stock (30M€ en 2013 et 60M€ pour 2015) est réparti en fonction de l'écart relatif entre le montant/hab. de la CVAE perçue l'année précédente et 90% du montant/hab. perçu par l'ensemble, multiplié par la population du département, plafonné à 1% du produit de la CVAE perçue l'année précédant la répartition par le département contributeur. Le prélèvement en flux annuel a comme contributeurs les départements qui sont éligibles au premier prélèvement et qui bénéficient d'une croissance de la CVAE supérieure à l'ensemble et son montant est égal au produit de la différence des taux de croissance de la CVAE du département et de l'ensemble et ne peut pas excéder 1% de ce produit. Pour ceux dont ce montant est plus de 3 fois la moyenne, le prélèvement est égal à 2% du produit de la CVAE.

Le reversement est opéré en deux enveloppes : pour l'outre-mer, qui est calculé en appliquant au montant des ressources du fonds le double du rapport, majoré de 10%, entre la population de ces départements et la population de l'ensemble ; et en métropole, les ressources du fonds sont réparties au bénéfice de la moitié des départements en fonction décroissante d'un indice synthétique (20% en fonction du rapport entre le potentiel financier/hab. de l'ensemble et celui du département ; 60% du rapport entre revenu moyen/hab. de l'ensemble et du département ; 10% du rapport entre la proportion du nombre de bénéficiaires des minima sociaux et 10% du rapport entre la proportion du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans dans la population totale du département et celle de l'ensemble). Selon les simulations, 27 départements contribueraient à l'alimentation, 52 en bénéficieraient et 21 seraient exclus. Paris avec 26,62% (15,9M€), les Hauts de Seine avec

[413] Données présentées par la DGCL, V.8, du 28 février 2013, p.122.

20,84% (12,5M€) et le Rhône avec 11,30% (6,8M€) fourniraient près de 60% et les reversements seraient de 2,5 à 2,75€/hab.[414]. Les fonds s'élèvent à près de 60M€ en 2013[415].

Les fonds de soutien aux départements en difficulté, bénéficient de 75M€, selon l'indice synthétique (ressources et charges) le plus élevé, obtenu à partir du potentiel financier/hab., du revenu moyen/hab. et de la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans. Les départements qui connaissent des difficultés financières particulières peuvent bénéficier de la seconde section (75M€). La LF (2010) a créé, au profit des communes et des départements, de nouveaux fonds spécialement affectés et modifie les règles de fonctionnement de plusieurs fonds existants. Ainsi, le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (LF pour 2006) été prorogé jusqu'en 2015. Le fonds d'amorçage a aussi été prorogé (7,5M€, provenant des amendes de police routière pour les communes et groupements qui acquièrent des équipements nécessaires à l'utilisation du procès-verbal électronique, pendant 3 ans, correspondant à la moitié de la dépense plafonnée à €500 par terminal). Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) est prorogé (500M€ chaque année depuis 2006).

Le fonds régional de péréquation dont le financement en flux (93M€ pour 2014) de la CVAE des entreprises est assuré par les régions cumulant les deux conditions : un potentiel fiscal/hab. supérieur à la moyenne nationale et un taux de croissance cumulé de la CVAE et du FNGIR, depuis 2011, supérieur au taux de croissance cumulé moyen, décalé d'un an, de la CVA depuis 2010 de l'ensemble des régions (y compris la Corse). Le prélèvement au profit du fonds s'élève à 50% de l'excèdent de croissance cumulée de la CVAE, avant péréquation en stock, et du FNGIR depuis 2011 (compte tenu du décalage d'une année de la référence nationale). Les reversements sont opérés au profit des régions dotées d'un potentiel fiscal/hab. inférieur à la moyenne nationale. La répartition du prélèvement entre les régions est réalisée au prorata du déficit de potentiel fiscal par rapport à la moyenne, pondéré par la population.

Un dispositif similaire est créé pour les départements mais qui utilise le potentiel financier. À compter de 2011, le FRP en stock de la CVA est alimenté par un prélèvement égal à 1/4 de la CVAE perçue la même année par chaque région pour, ensuite, être réparti entre les régions : pour le 1/3 au prorata de la population régionale ; 1/3 au prorata de l'effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle ; et 1/3 au prorata de la superficie retenue dans la limite du double du rapport

[414] Données disponibles sur : http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Pages-Associees/Fondsdeperequationdelacotisationsurlavaleurajouteedesentreprises CVAEdesdepartements
[415] Sénat, Avis: modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, *op.cit.*, p.21.

entre, d'une part, le nombre de habitants de la région et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions.

En 2004, seul le secteur communal était concernée au travers du FSRIF à hauteur de 488M€ et, depuis dix ans, cette péréquation concerne tous les niveaux de collectivité locales, selon la LF pour 2011 et celle pour 2014 qui a créé le fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France, à la hauteur de 60M€ et le fonds sur les droits de mutation qui revêt une dimension nationale en redistribuant entre les départements un prélèvement de 0,35% du montant de l'assiette de cet impôt, soit 660M€. Il faut ajouter à ces mécanismes, le transfert, aux départements, des frais de gestion au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties à hauteur de 827M€. Donc, sur la période 2004/2014, la péréquation horizontale a été multipliée par quatre, pour représenter, actuellement, 2,8Mds€, soit plus de 1% des recettes totales de l'ensemble des collectivités locales[416]. La LF pour 2014 (nº2013-1278 du 29 décembre 2013, arts.78, 134 et 135) a introduit de nouvelles modifications à la péréquation communale et instauré deux nouveaux fonds départementaux[417].

Pour l'année 2014, l'OFL informe que les mécanismes de péréquation horizontale permettent, au sein d'un niveau de collectivités, des reversements des collectivités les plus favorisées vers les moins favorisées. Quatre fonds nationaux de péréquation horizontale ont été créés dans le prolongement de la réforme de la fiscalité locale: le fonds des DMTO, le FPIC, le fonds national de péréquation de la CVAE et le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse. La LF pour 2014 crée le FSDRIF, destiné à corriger les inégalités spécifiques de ressources et de charges entre les départements franciliens et institue un fonds de solidarité pour les départements, alimenté par un prélèvement égal à 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements en 2013[418].

2 – Les transferts intergouvernementaux au Brésil

Au Brésil, l'utilisation libre des ressources transférées a été posée parce que la répartition de la plupart des transferts du gouvernement fédéral aux entités fédérées est réalisée selon le critère de la population et à l'inverse de la rente *per capita*, plus simple que les indicateurs français, et la péréquation est mise en place par des subventions (loi n°4.320/1964, art.3) ainsi

[416] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales :tendances 2014, avril 2014, p.10.
[417] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, Les mécanismes de péréquation financière horizontale au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, *op.cit.*, p.132.
[418] OFL, Les finances locales en 2014, *op.cit.*, p.28.

que par des transferts intergouvernementaux pour couvrir les dépenses de maintien des organes publics.

S.Prado révèle qu'il existe deux modèles de transferts redistributifs : traditionnel, qui utilise des paramètres macro-économiques (revenu/hab., indicateurs de pauvreté, niveau de développement humain ou économique et besoin en infrastructures), dont la distribution est faite sur une base *per capita*, pondérée par certains indicateurs, afin que les gouvernements ayant des indicateurs inférieurs reçoivent davantage de ressources; moderne, composé de systèmes de péréquation qui adoptent des paramètres (recette potentielle *per capita* des gouvernements), en mesurant la capacité des dépenses. Ces deux paramètres ont pour objectif de rapprocher les capacités de dépenses/hab., à la différence du modèle traditionnel qui adopte une méthode indirecte, utilisant des indicateurs macro-économiques, alors que dans les systèmes de péréquation on a recours à une mesure directe des recettes propres à chaque gouvernement, puis ces données sont utilisées afin d'orienter la répartition des ressources (capacité à gérer de façon égalitaire les dépenses/hab., sans compter les différences en termes de coûts et de besoins ; péréquation des ressources basée sur les besoins budgétaires : recettes propres, différences de coûts dans la prestation de services).

Ce second critère s'avère plus complexe et contraignant au niveau de l'information et de la compilation des statistiques. En ce qui concerne la gestion du fonctionnement, l'auteur admet deux formats : courant, dans le cadre duquel le domaine fiscal du gouvernement (ministère des Finances) applique le système et calcule les dotations et réalise la distribution (France, Brésil, Allemagne, Canada) ; d'autres pays (l'Inde et l'Australie) ont créé des organismes gouvernementaux spécifiques, dotés d'une grande autonomie, sous la forme de commissions, qui réalisent tout le travail d'analyse, de développement et de mise en œuvre des critères et des méthodes de distribution[419].

§1° La typologie des transferts

La doctrine brésilienne consacre deux types de fonds : de destination, donc les ressources sont appliquées à des finalités déterminées (art. 165, §9°, II, CF/88), dont une Loi complémentaire doit disposer de leur institution et fonctionnement ; et de participation, qui sont des réserves de ressources à caractère fiscal et de prévision constitutionnelle (art.157 et 162) en vue de la distribution à des personnes juridiques déterminées. Pour être considérées comme un fonds, les recettes doivent avoir une destination spécifiées par la Constitution ou par la loi. En accord avec la loi n°4.320/64 (art.73), les recettes obtenues par le fonds, pendant

[419] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.29-31.

un exercice, peuvent passer pour l'exercice suivant (sauf prévisions d'un terme final) et sont obligatoires (arts.71, 73, et 74), la spécification des recettes, les objectifs et services bénéficiaires, la destination du solde après le bilan annuel et l'indication des normes d'application, de contrôle, de prestation et de règlement des comptes (l'art.74 permet l'établissement de nouveaux fonds et d'une forme alternative de contrôle des comptes, sans affecter la compétence originelle du TCU).

Les fonds sont des exceptions à la norme constitutionnelle (art.167, IV) qui interdit la liaison de recettes des impôts à des organes, à des fonds ou à des dépenses et la CF/88 impose quatre conditions : la non liaison des recettes des impôts (art.167, IV) ; l'autorisation législative (art.167, IX) ; l'inclusion de la programmation dans la LF annuelle (art.165, §5º) selon la forme indiquée par la LDO (art.165, §2º) ; et que l'institution du fonds et son fonctionnement soient en accord avec la LC (art.165, §9º, II). Il est interdit à l'Union (art.160) de retenir ces montants pour garantir d'éventuelles dettes des entités. Toutefois, l'Union et les États peuvent conditionner le transfert des ressources fiscales en cas de non-paiement des crédits contractés envers les autres entités (art.160, I), ou quand les ressources ne sont pas destinées au fonds de la Santé (art.198, §2º). La LDO (2001, arts.71, 72 et 78) exige l'enregistrement de l'exécution des fonds au Siafi, créé pour centraliser et résoudre les problèmes d'information sur l'administration des ressources publiques. La doctrine distingue, dans les transferts, la participation directe prévue par la CF/88 (art.157 et 158) et la participation indirecte, à travers des fonds.

H.L.Meirelles affirme que fonds financier est toute réserve de recettes pour des fins déterminés par la loi ou par la Constitution pour inclusion dans le budget et l'utilisation de la forme juridique par leurs destinataires. J.M.Conti les conçoit comme un ensemble de ressources utilisées comme un instrument de répartition des richesses, dont les sources des recettes sont destinées à une finalité déterminée ou pour être redistribuées selon des critères prédéterminés[420].

Selon la majorité de la doctrine, les fonds n'ont pas de personnalité juridique, mais sont dotés de la capacité procédurale (d'être parties à des poursuites judiciaires pour la défense de leurs intérêts), sauf les fonds de participation qui sont partis d'une formule mathématique, dépourvus de tout degré d'autonomie, en étant un transfert automatique et obligatoire, dont la distribution des ressources est effectuée en fonction du nombre d'hab. déterminé par l'IBGE, s'il y a erreur dans cette détermination, l'entité préjudiciée peut poursuivre l'institut en justice.

[420] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro, op.cit., p.141-142.

À l’inverse de ce qui se passe avec les fonds constitutionnels pour financer les régions (Nord, Nord-est et Centre-ouest), qui ont la capacité procédurale, dont l'attribution des ressources est soumise à des critères discrétionnaires et a pour objectif de financer des projets pour le développement, administrés par les agents financiers, qui évaluent les projets bénéficiaires et supervisent la réalisation des objectifs prévus par le projet et par la loi.

Les transferts intergouvernementaux sont soumis à un contrôle interne et à un contrôle externe (comme tout autre type de ressource publique), un système de surveillance et de contrôle prévu par la Constitution. Toutefois, à cause des conflits de compétence entre les administrations publiques, la répartition de la compétence de contrôle entre les entités est déterminée par la nature du fonds. Exemple : les fonds de participation sont initialement soumis au contrôle du TCU (nature de transfert automatique non conditionné, ni lié), après le transfert, ces ressources intègrent le patrimoine de l'entité bénéficiaire, que le propre tribunal des comptes a le pouvoir de contrôler. Due à la rareté de l’existence d’un tribunal des comptes municipal, la compétence de contrôle est attribuée à la Cour des comptes de l’État. Le même raisonnement est appliqué à des transferts obligatoires prévus par la CF/88 (art.157 et 158), référents à la quote-part de l'IPVA ou de l'ICMS.

Les transferts volontaires sont soumis au pouvoir de contrôle et de surveillance affecté au tribunal des comptes de l'entité fédérée qui a réalisée le transfert et la Constitution (art.71, VI) attribue au TCU la compétence pour surveiller l'application de toutes les ressources de l'Union transférées et l'instruction normative n°01/87 du STN (art.7, V) oblige à une clausule, dans les accords ou contrats pour le transfert des ressources publiques, qui prévoit la compétence de contrôle et de supervision de ces transferts au TCU, sans exclure la compétence (concurrente) des TC des entités bénéficiaires. L’art.70, CF/88 détermine que les transferts fédéraux sont soumis au contrôle et à la supervision des organismes fédéraux, de même que la compétence pour juger les litiges concernant ces transferts, est attribuée à la justice fédérale et également à la justice des États.

Del Fiorentino établit plusieurs types de participation des entités fédérées aux ressources de l'État fédéral : directe, une partie d'un impôt prélevé par une entité doit être transférée à une autre (art.158, III, CF/88); indirecte ou par moyen des fonds, une partie ou tout le produit d’un ou de plusieurs impôts sont destinés à la formation de fonds (art.159, CF/88); par destination légale (art.159, I, c, CF/88), caractérisée par l'existence d'une loi qui devra établir la forme de distribution des 3% du produit des impôts (IR et IPI) à des programmes pour financer le secteur productif des régions Nord, Nord-est et le Centre-ouest, par le biais des institutions

financières régionales, selon les plans de développement régional, étant garantie à la région semi-aride du Nord-est la moitié des ressources (fonds pour le développement régional, loi n°7.827/89); par destination administrative (art.167, §3° et art.165, §§1°, 2° et 4°, CF/88), dont l'art.167 prévoit que dans le cas de dépenses imprévues et urgentes (guerre, troubles internes ou calamité publique), le gouvernement fédéral peut aider les entités dans le besoin par l'imposition de crédits supplémentaires, ouverts par le président de la République à travers des MP et l'art.165 prévoit que les lois peuvent autoriser la Fédération à subventionner (investissements ou dépenses courantes) les projets de développement régional.

Pour le même auteur, le système de transferts de ressources peut être : mixte, lorsque le transfert est réalisé par les fonds de financement (art.159, incise I, c, CF/88), transfert automatique de 3% du produit de l'IR et de l'IPI, dont les ressources seront, *a posteriori*, accordées à l'entreprise encadrée dans les programmes de financement du secteur productif; non conditionnés lorsque les unités fédérées de destination des ressources peuvent les utiliser selon leurs propres intérêts de façon autonome, sans restrictions (fonds de participation) ; conditionnés, à destination spécifique (Fonds de financement). Il existe encore le transfert de fonds à fonds, qui constitue un mécanisme pour le transfert automatique, par l'intermédiaire duquel le gouvernement fédéral supplémente les ressources des autres entités, destinées au financement des services de santé à partir du Fonds national de la santé vers les fonds de santé des entités fédérés[421].

Des auteurs comme *Sérgio Prado*, *Waldemir Quadros* et *Carlos Eduardo Cavalcanti* divisent les transferts intergouvernementaux en: dévolutions fiscales, des ressources dont la compétence pour un prélèvement plus efficace est attribuée au gouvernement central, mais qui sont dévolues aux entités locales, selon leur capacité fiscale (art.158, CF\88) ; transferts compensatoires, mécanismes visant à éviter l'impact négatif des changements dans le système fiscal national (exonération d'impôt sur les exportations compensée par le Fonds de compensation pour l'exportation de produits industriels, art.159, II, CF\88) et les transferts résultant de l'exonération des produits semi-facturés, biens de capital et de produits à la consommation propres aux entreprises relatives à l'ICMS (Loi complémentaire n°87\96) ; transferts redistributifs, sans la proportionnalité avec la répartition territoriale des bases d'imposition (fonds de participations, quote-part de l'ICMS et de l'IPI, le SUS et le Fundef) ;

[421] *Idem*, p.96-98.

transferts discrétionnaires ou volontaires, définis à chaque processus budgétaire comme le résultat de négociations entre l'exécutif des entités et leurs représentants au Parlement[422].

Marcos Mendes, *Rogério Boueri Miranda* et *Fernando Blanco Cosio* adoptent une classification différente, en utilisant l'imposition de conditions et la contrepartie. En ce qui concerne le premier, les transferts peuvent être: sans condition et redistributifs, d'application libre, dont les ressources sont attribuées selon des formules en fonction de l'origine des prélèvements (FPE et FPM) ; sans condition et dévolutifs, attribués selon des critères de prélèvement des gouvernements locaux (transfert de l'ICMS aux municipalités ou de l'ITR) ; conditionnels et volontaires, effectués par le biais des *convênios* et des accords ; conditionnels et obligatoires, qui visent à induire l'amélioration de certains indicateurs sociaux ou de réduction des inégalités (SUS, Fundef, et les fonds constitutionnels).

En ce qui concerne les contreparties, les transferts peuvent être : sans contrepartie (*block grants*), effectués sans exigence d'une contribution financière par les bénéficiaires; avec contreparties (*match grants),* dans ce cas les transferts du gouvernement fédéral dépendent des contributions proportionnelles des entités locales; transferts d'*equalização*, qui visent à établir une valeur minimale, habituellement en termes *per capita*, afin d'être utilisés par chaque entité dans un programme ou une action particulière de façon que les entités infranationales sont obligées d'utiliser une partie minimale de leurs recettes pour un programme spécifique qui, si elles sont insuffisantes, nécessite un complément de la Fédération (SUS et Fundeb)[423].

Pour L.A.Costa, les transferts obligatoires sont segmentés en six grands groupes :

1° transferts visant à la décentralisation des politiques gouvernementales, avec la participation de plusieurs entités fédérales, comme le SUS, financé avec des ressources provenant du budget de la sécurité sociale des entités et par d'autres ressources (art.198, §1°, CF/88), comme la protection sociale (art.203 et 204), au moyen du FNAS, attribué en fonction de certains critères (population, revenu/hab., mortalité infantile et concentration des revenus, art.18, IX, loi n°8.742/93) et le FUNDEB (art.60 ADCT et loi n°11.494/2007) ;

2° la part des entités sur (2/3) les ressources prélevées par la Fédération sur la contribution sociale du salaire-éducation (art.212, §6°), créditée mensuellement et automatiquement en faveur des secrétaires d'éducation des entités, pour financer l'éducation de base (Décret fédéral n°6003/2006);

[422] *Ibid*, p.109-110.
[423] *Ibid*, p.111-114.

3° à titre de compensation et de participation aux bénéfices du pétrole et du gaz naturel, les ressources en eau pour la production d'électricité et autres ressources minérales sur le territoire, le plateau continental, la mer territoriale ou dans la zone économique exclusive des entités fédérées (art.20, §1°);

4° le transfert de l'IOF, sur l'or, en tant qu'actif financier ou instrument d'échange et de transfert, dont 30% des ressources sont destinés aux États et DF et 70% aux municipalités (art.153, V, §5°);

5° au titre des exportations vers l'étranger de produits primaires et semi-manufacturés, (art.155, §2°, X, a, - art.91 ADCT, Réforme constitutionnelle n°42/2003) ;

6° et les transferts résultant du système de répartition des recettes tributaires (art.157 à 162), dont l'objectif est d'éradiquer la pauvreté, la marginalisation et de réduire les inégalités sociales et régionales (art.3, III)[424].

§2° De la prolifération à la rétroaction des fonds

L'utilisation des fonds est ancienne, remonte au Code de comptabilité publique de 1922. Plus tard, le décret n°23.150/33 (art.24) a interdit la création des fonds spéciaux, déjà au nombre de 17 entre 1934 et 1966[425]. Ensuite, le décret-loi n°900/69 a incité la prolifération des fonds, en particulier dans l'Union et dans États du Sud et du Sud-est, qui a poussé son nombre à plus de 50 entre 1967 et 1988, époque de grande centralisation du processus d'exécution des dépenses publiques et de restriction de la liberté de presse. Cette prolifération a entériné une administration publique irrationnelle due à la perte de flexibilité pour la définition du programme du gouvernement fédéral, à l'augmentation des coûts du Trésor public, au manque d'uniformisation dans la définition des priorités, à l'apparition de financements croisés et à une difficulté de contrôle.

Ces problèmes ont amené le Secrétariat du budget fédéral à présenter un rapport (1976), contre la liaison des recettes aux fonds. En 1988, la CF/88 (art.36 des ADCT) a prévu l'extinction des fonds existant, sauf ceux résultant d'incitations fiscales ou intéressant la défense nationale. L'art.165, §9º, II dispose que la Loi complémentaire doit établir les normes de la gestion financière et patrimoniale de l'administration publique directe et indirecte (comme les conditions pour l'institution et le fonctionnement des fonds), mais comme elle ne fut pas édictée, c'est la loi ordinaire n°4.320/64 (art.71 à 74) qui règle les normes générales du

[424] COSTA Leonardo de Andrade, *op.cit*., p.136-139.
[425] SANCHIS Osvaldo Maldonado, Fundos federais : origens, evolução e situação atual na administração federal, *Revista de administração pública* n°4, julho/agosto 2002, vol.36, CNPQ, Rio de Janeiro, p.630.

droit financier, en définissant les fonds comme le produit des recettes affectées à la réalisation d'objectifs ou services déterminés.

§3° Les principaux fonds

Le législateur constitutionnel (1988) était conscient que les ressources propres issues de la compétence fiscale étaient insuffisantes pour l'accomplissement des compétences des entités fédérées, en créant des transferts intergouvernementaux, réalisés par l'entité politique plus forte financièrement en faveur des autres, dans un système constitutionnel de solidarité territoriale (art.157 et 158).

a) Les transferts de ressources du gouvernement fédéral vers les États fédérés et le District fédéral

Comme l'équilibre fédératif est une priorité de l'État fédéral, il est normal que les principaux mécanismes de solidarité territoriale soient prévus par la Constitution et du fait que l'Union détient la compétence sur les impôts les plus rentables et la compétence fiscale résiduelle, elle est obligée de transférer un pourcentage de ses impôts aux États et au DF : 100% du produit du prélèvement de l'IR ; 20% du produit du prélèvement des impôts nouveaux (art.157) ; et 30% du produit de l'IOF, prélevé quand l'or est défini comme actif financier ou instrument cambial par la loi (art.153, §5º, I); le montant défini par la Loi complémentaire et calculé par le TCU du FPE ; et 10% du produit prélevé par l'Union au titre de l'IPI non supérieur à 20%, calculé proportionnellement aux exportations de produits industrialisés fabriqués dans son territoire ; la répartition de la part du prélèvement de l'IPI sur les exportations **(IPI-Exportation)** prévue par la CF/88 (art.159, II, §2°) et la Loi complémentaire n°86/1996, établit le dégrèvement de l'ICMS en opérations d'exportation **(ICMS-Exportation)** et la compensation, en fixant les coefficients de participation (Réforme consitutionnelle n°42/2003).

1° Les fonds de participation pour les États et le District fédéral (FPE)

Prévu par la CF/88 (art.159, a et b) qui détermine le transfert de 21,5% des recettes originaires des deux impôts nationaux (IR et IPI) en faveur des États et du DF (art.159, a). L'art.161, II dispose qu'une Loi complémentaire n°62/89 établit des normes sur les modalités de transfert et les critères de division des recettes de manière à promouvoir l'équilibre socio-économique, et 85% des ressources sont destinés aux États des régions Nord, Nord-est et Centre Ouest et 15% aux régions Sud et Sud-est. Il y a une modalité de répartition fiscale

constitutionnelle[426] (art.159, I, a) qui établit le transfert de 21,5% des 48% du prélèvement liquide (prélèvements bruts réduits des restitutions et incitations fiscales, comme le Finam, Finor, Funres, PIN et Proterra) de l'IR et de l'IPI, prélevés par le Secrétariat de la recette fédérale, comptabilisés par le STN, à travers le Siafi, et distribués par la Banque du Brésil.

Le deux fonds de participation (il en existe un pour les municipalités) constituent le principal mécanisme de solidarité territoriale qui assure l'autonomie des entités infranationales et le maintien de l'équilibre financier entre les unités. Les données annuelles sont fournies par l'IBGE et une altération au cours de l'année consiste dans une atteinte contre un droit liquide et certaines des entités locales, qui rend possible l'utilisation du *mandado de segurança*[427] (recours pour excès de pouvoir avec un caractère d'urgence, mis en œuvre par le justiciable à travers une requête auprès du judiciaire). En tant que propriété de l'administration publique directe, les fonds sont soumis à un contrôle interne exercé, au niveau fédéral, par la Secrétariat de contrôle du ministère des Finances en relation avec la libération correcte des ressources et un contrôle externe de compétence du Congrès national, assisté par le TCU.

La réforme constitutionnelle nº55/2007 détermine que l'Union est obligée de transférer, aux fonds de participation, le produit de certains impôts :

- 48% de l'IR et de l'IPI, (R$1,86Mds au titre de l'IR et R$365,08M au titre de l'IPI, en 2010) qui doivent être distribués de la manière suivante : 21,5 % au FPE ; 22,5% au FPM ; 3% pour l'application de programmes de financement aux secteurs productifs des régions Nord, Nord-est et Centre-Ouest, dont la moitié des ressources destinées à la région Nord-est pour bénéficier à la zone semi-aride (loi n°7.827/89) ; et 1% au FPM ;

- 10% supplémentaires de l'IPI, proportionnellement à la valeur des importations respectives avec la limitation à 20% pour chaque unité fédérée, dont l'excédent doit être distribué aux autres unités (Loi complémentaire n°61/89, §2º et 3° qui détermine que les États devront transférer 25% des ressources mentionnées aux municipalités dans la même proportion que stipulé dans le §unique de l'art.158, R$28,4Mds entre 2001/10[428]) ;

- 29% sur les produits originaires de la CIDE, aux États et au DF, en observant la destination (infrastructure des transports) imposée par la réforme constitutionnelle n°44/2004 (R$12,9Mds entre 2004/10). Cette contribution a pour assiette l'importation et la

[426] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, *As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro*, *op. cit.*, p.164.
[427] MS 24.098/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Informativo, n.348, 31.05.2004, p.5.
[428] Données sur: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/, consulté le 03/03/2011.

commercialisation du pétrole et de ses dérivés, du gaz naturel et de ses dérivés et de l'alcool éthyle combustible (art.177, §4°). Son montant est déterminé en excluant les valeurs prévues par l'art.8° de la loi n°10.336/2001 et de la part de 20% relative à la DRU (art.76 de l'ADCT). C'est le SRF qui a la compétence pour prélever et fiscaliser son utilisation (Réforme constitutionnelle n°42/2003). 25% des ressources doivent être transférés par les États aux municipalités (art.159, §4º, III) et la loi (n°10.336/2001) établit qu'ils doivent être appliqués au paiement des subsides liées à ces combustibles, au financement de projets environnementaux en relation avec l'industrie du pétrole et du gaz et de programmes d'infrastructure des transports. Cette loi (art.1°B, §2º) attribue la compétence au TCU pour réaliser le calcul des pourcentages des entités fédérées.

Selon la CF/88 (art.161, §unique), le TCU est l'organe compétent pour réaliser le calcul des quotas du FPE et fiscaliser l'allocation des ressources[429] qui doivent exclure la part déjà prélevée par les entités locales au titre de l'IR prélevé sur le fonds de leurs fonctionnaires (art.157, I et 158, CF/88). La Réforme constitutionnelle n°53/2006, réglementée par la loi n°11.494/2007, exclut également du calcul les ressources transférées au titre du Fundeb.

Son distribution est basé sur certains critères (superficie, population et rente *per capita*). Le Code fiscal établit (art.88 à 90) un pourcentage de 5% proportionnellement à la superficie de chaque entité pour bénéficier aux États de plus grande superficie et de plus faible densité démographique (*Amazonas* et *Pará*) et 95% proportionnellement au coefficient individuel de participation, qui est le résultat du produit du facteur représentatif de la population par le facteur de l'inverse de la rente *per capita* de chaque entité. Selon le CTN (art.89), le facteur représentatif de la population est directement proportionnel au pourcentage que la population de l'entité locale représente par rapport à la population totale du pays, en bénéficiant aux États de plus grande densité démographique (*São Paulo, Rio de Janeiro* et *Minas Gerais).*

Le FPE est un mécanisme péréquateur qui assure le transfert des ressources des entités les plus riches vers celles moins favorisées et sa distribution est réglementée par la Loi complémentaire n°62/89) : 25,37% des ressources sont destinés aux États de la Région Nord, 52,46% à ceux de la Région Nord-est, 7,17% aux de la Région Centre-ouest, 6,52% aux de la Région Sud et 8,48% à ceux de la Région Sud-est. Le TCU a adopté une Résolution (n°242/90) pour geler les coefficients de distribution du FPE, de sorte que la répartition, sur la population, est entrée en vigueur seulement au sein de chaque État, dont les pourcentages par région sont les suivants: 34,07% (Nord-est), 7,07% (Nord), 32,94% (Sud-est), 18,79% (Sud)

[429] RT 822/178, MS 24.472-1-DF, rel. Min. Marco Aurélio, Informativo, n° 348, 31.05.2004, p.5.

et 7,13% (Centre-ouest). En 1994, la décision normative n°6 du TCU a modifié les pourcentages : Nord-Est (34,07%), Nord (7,07%), Sud-Est (32,94%), Sud (8,79%) et Centre-ouest (7,13%).

Cependant, la Loi complémentaire n°62/1989 (art.2), qui a énoncé les critères d'attribution du FPE, a été déclarée inconstitutionnelle par le STF[430] (ADI 875, 1987, 2727 et 3243, du 23/02/2010), tout en demeurant applicable jusqu'au 31/12/2015, selon la Loi complémentaire nº143/13, date à laquelle la somme reçue en 2015 doit être réajustée selon l'indice national des prix à la consommation (IPCA) par le pourcentage de 75% de la variation réelle du PIB de l'année précédente.

L'évolution des transferts du FPE depuis l'année 2001 est indiquée par le Trésor national (en Mds) : R$26,2 en 2001 ; R$30,0 ; R$27,1 ; R$28,0 ; R$32,7 ; R$34,7 ; R$38,1 ; R$43,3 ; R$38,9 ; et R$39,9 en 2010, R$48 en 2011 et R$49,5 en 2012 soit un total de R$437,2[431].

Le TCU a établi (décision normative n°109/2010) le coefficient de division du FPE pour l'année 2011 :

DECISÃO NORMATIVA-TCU Nº 109, DE 29 DE NOVEMBRO 2010 ANEXO II
FPE - COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, EXERCÍCIO 2011

Ordem	Unidade da Federação	Coeficiente
1	Acre	3,4210
2	Alagoas	4,1601
3	Amapá	3,4120
4	Amazonas	2,7904
5	Bahia	9,3962
6	Ceará	7,3369
7	Distrito Federal	0,6902
8	Espírito Santo	1,5000
9	Goiás	2,8431
10	Maranhão	7,2182
11	Mato Grosso	2,3079
12	Mato Grosso do Sul	1,3320
13	Minas Gerais	4,4545
14	Pará	6,1120
15	Paraíba	4,7889
16	Paraná	2,8832
17	Pernambuco	6,9002
18	Piauí	4,3214
19	Rio de Janeiro	1,5277
20	Rio Grande do Norte	4,1779
21	Rio Grande do Sul	2,3548
22	Rondônia	2,8156
23	Roraima	2,4807
24	Santa Catarina	1,2798
25	São Paulo	1,0000
26	Sergipe	4,1553
27	Tocantins	4,3400
T O T A L		**100,0000**

Fonte: Lei Complementar n.º 62, de 28/12/1989[432].

2° Les fonds constitutionnels d'investissement

[430] ASSUNCÃO Matheus Carneiro, Repercussões da omissão legislativa na definição dos critérios de rateio do fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal, *Revista tributária e de finanças públicas*, ano 21, nº111, julho-agosto 2013, Revista dos tribunais, São Paulo, 313-336.
[431] http://www.tesouro.fazenda.gov.br/, consulté le 31/03/2014.
[432] http://www.tesouro.fazenda.gov.br/, consulté le 07/12/2011.

La CF/88 (art.159, c) a attribué 3% du produit des impôts nationaux (IR et IPI) aux programmes de financement des secteurs productifs du Nord, du Nord-est et du Centre-ouest, ce qui a permis la création (loi n°7.827/89) du Fonds constitutionnel de financement du Nord (FNO), du Nord-est (FNE) et du Centre Ouest (FCO), dont l'objectif est la promotion du développement économique, en recherchant une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources, l'augmentation de la productivité des entreprises et la génération de nouveaux emplois, afin d'accroître les recettes fiscales et d'améliorer la répartition des revenus. Les personnes physiques ou morales qui développent des activités (agriculture, minéraux, industrie, agro-industrie, tourisme, infrastructure, commerce et services) peuvent demander le financement pour le FNO à la Banque de l'Amazonie, pour le FNE à la Banque du Nord-est et pour le FCO à la Banque du Brésil.

Ces ressources privilégient les projets relatifs aux activités productives des mini et petits producteurs ruraux et des micros et petites entreprises, les activités d'utilisation intensive des matières premières et de la main-d'œuvre locales et la production de produits alimentaires de base pour la population, la préservation de l'environnement et vise à encourager la création de nouveaux centres d'activités de développement susceptibles de réduire les différences économiques et sociales. La loi n°7.827/89 et la loi n°10.177/01 ont apporté des altérations pour faire bénéficier les utilisateurs des fonds et réduire les dépenses des opérations. Grâce à la stabilité économique, il fut possible de fixer la taxe d'intérêts pour les opérations et les bénéficiaires qui respectent ponctuellement les obligations reçoivent des bonus et une réduction des dépenses et, pour la zone semi-aride, le bonus atteint 25%, 15% pour les autres régions. Les ressources sont transférées tous les dix jours par la STN au MIN qui les transfère à nouveau aux banques opératrices.

Le FCO a pour domaine d'action la région du Centre-Ouest et il est administré par le ministère de l'Intérieur, par le Conseil délibératif du fonds respectif (CODEL/FCO) et par la Banque du Brésil, l'agent financier qui reçoit les demandes de financement. Ce fonds reçoit 0,6% des 3% établis par la CF/88. En 2011, R$ 4.7Mds[433], dont l'application par l'État est de R$0,9 (DF), R$1,3 (*Goiás*), R$1,3 (*Mato Grosso*), et R$1,1 (*Mato Grosso do Sul*).

Le FNE est attribué dans la région Nord-est aux municipalités des États de *Minas Gerais* et *Espírito Santo*, inclus dans le domaine d'action de la *Sudene*. Il reçoit 1,8% des ressources, en étant administré de la même manière que le FCO. Pour 2011, R$10,6Mds[434], dont l'application par l'État est de R$0,4 (*Alagoas*), R$2,5 (*Bahia*), R$1,6 (*Ceará*), R$0,2 (*Espírito*

[433] Données sur :http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/, consulté le 11/12/2011.
[434] *Idem.*

Santo), R$0,9 (*Maranhão*), R$0,5 (*Minas Gerais*), R$0,6 (*Paraíba*), R$ 1,6 (*Pernambuco*), R$0,5 (*Piauí*), R$0,9 (*Rio Grande do Norte*) et R$0,4 (*Sergipe*).

Le FNO est distribué dans la région Nord, administré de la même manière, pour la distribution de 0,6% des 3% des ressources prévus. Pour 2011, R$ 3,4Mds[435], dont l'application par l'État est de R$0,24 (*Acre*), R$0,17 (*Amapá*), R$0,65 (*Amazonas*), R$1,0 (*Pará*), R$0,58 (*Rondônia*), R$0,17 (*Roraima*) et R$0,58 (*Tocantins*).

3° Les fonds fiscaux d'investissement ou fonds d'investissement régional

Tous les deux mobilisent des ressources pour les régions défavorisées par l'épargne privée, dans le but d'encourager les initiatives économiques et promouvoir le développement régional, conformément aux lignes directrices et aux priorités établies par le ministère de l'Intérieur. Le fonds d'investissement de l'Amazonie (*Finame*) et le fonds d'investissement du Nord-est (*Finor*) sont fermés à de nouveaux projets et pour ceux déjà approuvés, les bénéficiaires (personnes morales ou groupes de sociétés colligées) qui ont détenu 51% du capital (avec le droit à voter) de la compagnie propriétaire de l'entreprise du secteur de l'économie considéré par l'exécutif comme prioritaire, pourront opter pour l'application d'une partie de l'IR, limitée à 70% de la valeur des options auxquelles ils ont droit.

Les bénéficiaires doivent respecter certaines conditions (avoir exercé leur droit de choix, afficher l'état régulier d'avancement du projet, obéir au chronogramme, démontrer la capacité fiscale à apporter des ressources propres nécessaires, etc.). L'application des ressources est réalisée de façon que les fonds reçoivent des *débentures* convertibles en actions, qui seront remis par les entreprises bénéficiaires après que le projet soit entré dans sa phase de fonctionnement. La gestion des fonds est unifiée par un département du ministère de l'Intérieur (Décret n°5.847/06).

Le seul fonds fiscal d'investissement encore ouvert pour les nouveaux projets est le fonds de récupération économique de l'État de l'*Espírito Santo* (Funres, R$ 84M en 2004), qui finance les PME par la souscription de *débentures* convertibles en actions et par des opérations de crédit, administré par le Groupe de récupération économique de l'État (Geres) et l'agent financier est la Banque de développement de l'État de l'*Espírito Santo* (Bandes). Les entreprises ont bénéficié d'un allègement fiscal de 18% pour le Finor et le Finame et 25% pour le Fines, sur le montant dû au titre de l'IR prélevé sur les profits liquides. La loi n°9.532/97 a précisé que l'année 2013 fut celle de la fin des bénéfices.

[435] *Ibid*.

La MP n°2.146-1/2001 détermine que le Fonds de développement du Nord (FDNE) et de l'Amazonie (FDA) sont gérés, respectivement, par la Sudam et par la Sudene (étudiés postérieurement) avec l'objectif de mobiliser des ressources pour l'investissement dans les domaines de l'expertise des agences (implantation, expansion, diversification et modernisation des entreprises privées, dans la limite de 60% de l'investissement total et 80% de l'investissement en capital fixe par projet).

Quant à la méthode de participation, les fonds sont soumis à l'inscription et au paiement intégral des *débentures* convertibles en actions avec droit de vote (limitée à 15% ou 50% pour les entreprises de l'infrastructure et de capital ouvert). Les *débentures* auront des garanties réelles d'au moins 125% du montant du financement et le délai de l'échéance est de 12 ans à 20 ans pour les entreprises d'infrastructure. Quant aux charges financières, les *débentures*, à compter de leur délivrance, seront corrigés en accord avec la variation de la taxe d'intérêts à long terme (TJLP). Après la date limite pour que le projet soit opérationnel, sont ajoutés des intérêts (maximum de 3%/an) à la discrétion des organes de gestion et les frais de risque de l'agent opérateur sont fixés à 0,15%/an. Quant aux risques d'exploitation, ils vont jusqu'à 97,5% dans chaque projet et l'agent exploitant en assume 2,5%.

Le FDA est un fonds de nature comptable, pour lequel l'intéressé voulant bénéficier des ressources du fonds doit entrer en contact avec des professionnels qualifiés et enregistrés dans leur Ordre professionnel respectif, dont les sources est la dotation budgétaire du Trésor national et les autres prévues par la loi (vente de titres) et son budget était de $440M (2002) et $465M (2003). Pour W.Cano, le montant des ressources libérées entre 2007/2008 a représenté seulement 0,28% et 0,16% du PIB régional, puis baisse encore pour les années 2009 et 2010, quand le montant du FDNE est arrivé à seulement 0,07% et 0,33% du PIB du Nord-est. L'excessif délai entre la création des fonds et sa mise en place est dû à la bureaucratie, aux coûts élevés des financements et aux restrictions budgétaires issues des crises politiques et économiques[436].

b) Les transferts de ressources de l'Union et des États fédérés vers les municipalités et le District fédéral

Les municipalités bénéficient des transferts issus du gouvernement fédéral, principalmente le fonds (de participation pour les municipalités et des fonds liées aux politiques punliques:

[436] CANO Wilson, Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980, *op.cit*., p.17.

santee, éducation, sécurité sociale et publique) et également des transferts issus des États fédérés, principalement de nature fiscale dévolutive.

1° Les transferts en général

Les municipalités et le DF bénéficient des transferts suivants : a) 100% du produit de l'IR ; b) 50% de l'ITR ; c) 50% de l'IPVA ; d) 25% du produit de l'ICMS, dont ¾ dévolutives et ¼ d'un accord établi par une loi de l'État (avec l'objectif d'éviter la guerre fiscale) ; e) le montant du FPM défini par la Loi complémentaire est calculé par le TCU ; f) 70% du produit de l'IOF/OR originaire de son territoire ; g) 25% du produit reçu par l'État au titre de l'IPI prélevé et transféré par le gouvernement fédéral (10%) proportionnel aux exportations de produits industrialisés fabriqués sur son territoire.

Les États ont transféré aux municipalités R$22,7Mds en 2006, dont environ R$1 milliard issus de la Fédération (25% de la loi Kandir et de l'IPI-exportation). Ainsi, les municipalités reçoivent un total de R$56,7Mds, dont R$34Mds du gouvernement fédéral et R$22,7Mds des États fédérés, qui consistent en dévolutions fiscales, officiellement qualifiées de quote-part, composées de l'ICMS et de l'IPVA, prélevés dans la circonscription municipale.

Tableau sur l'évolution du prélèvement de l'ICMS entre 2008 et 2012.

Brésil et ses Régions	2008 (R$ Mds)	2012 (R$ Mds)	Croissance (%)
Brésil	220.676.637	329.895.221	49,49
Nord	12.482.591	19.313.095	54,72
Nord-est	32.058,238	50.639,668	57,96
Sud-est	122.424,352	178.207,928	45,57
Sud	34.535.789	51.957.338	50,44
Centre-ouest	19.175.667	29.777.192	55,29

437

2° Les fonds de participation pour les Municipalités (FPM)

Il est, en fait, un mécanisme de solidarité territoriale redistributeur parce qu'il s'agit d'un transfert de recettes que cette entité ne serait pas capable de prélever, en fournissant des ressources qui sont réparties selon le nombre d'hab. et à l'inverse du revenu *per capita*.

Bien que les transferts de l'ICMS correspondent (2006) à 1,78% du PIB et les transferts du FPM (1,21%), ces derniers sont distribués à toutes les municipalités, tandis que les premiers sont dévolus aux juridictions municipales où le bien ou le service a été produit. Le FPM est également une modalité de répartition fiscale, dont l'origine remonte à la Constitution de 1946 et actuellement prévu par la CF/88 (art.159, I, b et d, Réforme constitutionnelle n°55 du 20 août 2007), qui établit le transfert de : 22,5% des 48% du produit

[437] Données sur: http://www.oim.tmunicipal.org.br/, consulté le 05/11/2014

liquide de l'IR et de l'IPI ; et 1% prélevé sur la même base, mais qui doit être transféré durant les dix premiers jours du mois de décembre. Il est soumis aux mêmes règles constitutionnelles appliquées au FPE. La fixation de coefficients individuels de participation est effectuée sur la base du nombre d'hab. de chaque municipalité et sur la rente *per capita* de chaque État, envoyés au TCU, par l'IBGE, jusqu'au 31 octobre. Les intéressés ont un délai de 20 jours après la publication au JO de données (31 août) pour présenter des réclamations justifiées à l'IBGE, qui a le pouvoir de décider.

Le CTN établit (art.91) que, du montant du FPM, 10% appartiennent aux capitales, 86,4% aux municipalités de l'intérieur et les 3,6% restants constituent un fonds de réserve pour les municipalités de l'intérieur ayant plus de 142.633hab (décret-loi n°1.881/81 et Loi complémentaire n°91/97, art.3). Les 10% destinés aux capitales sont distribués proportionnellement au coefficient individuel de participation, formé par le pourcentage de la population par rapport aux populations de toutes les capitales et par l'inverse de la rente *per capita* de l'État respectif. La Loi complémentaire n°91/97 (art.4) assure le coefficient établi pour l'année 1997. Les 90% des ressources restantes sont destinés aux municipalités de l'intérieur (Décret n°86.309/81) de manière à ce que soit assuré aussi le coefficient apuré en 1997.

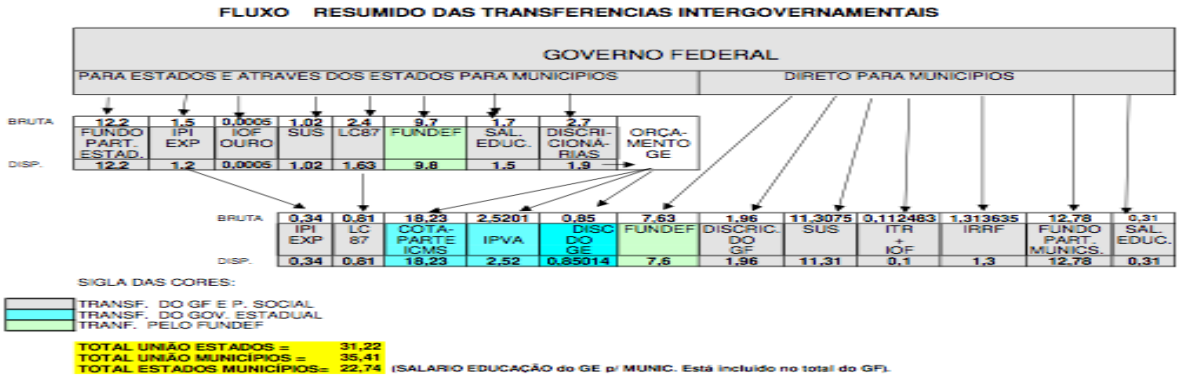
Au moment de la création d'une nouvelle municipalité, le TCU, basé sur les données de population fournies par l'IBGE, exécute la révision des coefficients individuels de participation des municipalités de l'État respectif, de manière à ce que le quota global de participation au FPM de l'État continue à être le même et le quota individuel de chaque municipalité diminue, pour offrir à la nouvelle entité un coefficient adéquat à sa population (Loi complémentaire n°62/89, art.5). Le TCU réalise la révision annuelle des coefficients (Loi complémentaire n°59/88), détermine la quote-part différenciée de chaque État (Résolution n°242/90) et la correction monétaire (*Acórdão* n°751/04) des ressources non libérées, dans le délai fixé par la Loi complémentaire n°62/89, art.4. Le coefficient de division du FPM par les capitales fut réalisé par le TCU (décision normative n°109/10). L'évolution depuis l'année 2001 des transferts du FPM est indiquée par le Trésor national en Mds : R$27,4 ; R$31,5 ; R$28,5 ; R$29,4 ; R$34,3 ; R$36,4 ; R$40,4 ; R$47,7 ; R$42,9 ; R$44; R$53,09Mds soit un total de R$415,79.

La chambre des députés vient d'appouver un projet de réforme constitutionnel tient en vue augmenter la pourcentage des impôts nationaux (IPI et IR) qui doit être transférée au FPM, de 23.5% à 24,5%, contre 25,5% proposé par la Confedération nationale des Municipalités, qui,

se approuvé en deux tour à la Chambre et au Sénat, ira représenter une augmentation de R$3,8Mds par année[438].

Des études sur l'inégalité des demandes fiscales entre municipalités pour cause de transferts du FPM, à partir d'un indicateur qui met en relation la capacité fiscale et la nécessité de services publics, revèle que les municipalités les plus grandes et les plus attractives reçoivent moins de ressources de redistribution et plus de dévolutions fiscales. À l'inverse, des petites villes avec une faible population reçoivent plus des transferts *per capita*, de façon que celles les proches des capitales des États (petite attractivité économique et population moyenne) sont moins avantagées. Sans considérer la taille des villes, les transferts représentent 65% des recettes budgétaires (et 25% pour les États en 2011) et celles qui reçoivent plus de ressources représentent 35% de l'indicateur, contre 15% pour celles qui reçoivent moins. Cette inégalité horizontale est plus grande entre municipalités de la Région Sud et plus petite au Nord-est[439].

En dehors de ces transferts constitutionnels, il existe certains fonds qui configurent des mécanismes de solidarité territoriale, auxquels est destinée une partie du produit des prélèvements fiscaux (fonds régionaux, fonds visant à combattre et éradiquer la pauvreté, le fonds national de la santé, le FUNDEF).



440

B ° L'apport spécifique des fonds structurels européens (FES) : l'homogénéité du territoire

La France a reçu 16Mds€ entre 2000-2006[441], cependant l'impact financier est plus important, car le principe du cofinancement a favorisé la mobilisation d'autres financements

[438] Données sur:www.globo.com, Link Politica, consulté le 05/11/2014.
[439] POLITI Ricardo Batista, MATTOS Enlinson, Transferências intergovernamentais e equalização fiscal regional: evidências para municípios do Brasil, disponible sur: http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i10-4b3b0b8f3b3858471c0bebf5f09ef0a7.pdf, consulté le 30/07/2014, p.2-17.
[440] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.34.

publics. Exemple, en Aquitaine, il a été mesuré que 1€ de crédit communautaire permet de mobiliser 3€ au total. Pour mobiliser les FSE, il faut l'approbation du programme par la commission qui détermine l'avancement de 7% de la dotation communautaire totale et au fur et à mesure que cette avance est mobilisée, l'autorité de paiement du programme, aussi chargée de la certification des dépenses, peut adresser au maximum trois fois par an un appel de fonds à la Commission européenne. Cette aide est généralement versée sur « service fait » attesté par la présentation de factures acquittées ou pièces équivalentes de valeur probante. De plus, le règlement 1260/1999 du Conseil (art.31, §2° et 32, §2°) impose un « dégagement d'office » pour déterminer que chaque programme est engagé par la Commission en tranches annuelles, réparties sur la durée de la période de financement, dans le cas où l'engagement, au titre de l'exercice, n'a pas fait l'objet, par l'État membre, de demandes de paiement recevables, avant la fin de la deuxième année qui suit, quand les fonds sont dégagés d'office et ne peuvent faire l'objet d'un réengagement.

La programmation pour 2007/12 réduit les objectifs prioritaires de la programmation antérieure: objectif 1 (convergence), reste destiné aux pays et régions en retard de développement (en France, les 4 DOM); objectif 2, (compétitivité régionale et emploi), accessible à tous les territoires (suppression du zonage) non compris dans l'objectif 1 et axé sur un certain nombre de thématiques inspirées de la stratégie de Lisbonne; objectif 3, (coopération territoriale européenne), pour développer les actions subventionnées dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg III. Les trois autres initiatives communautaires disparaissent: les orientations d'Urban et l'Equal sont reprises dans l'objectif 2. Quant à Leader plus, il est intégré dans le volet de développement rural de la politique agricole commune (PAC) qui sera financé à compter de 2007 par un nouveau fonds. La réforme fait disparaître deux fonds structurels: le FEOGA-0 qui finançait le développement rural dans le cadre de l'objectif 1 et Leader plus et l'IFOP qui finançait la politique commune de pêche (FEP).

Le gouvernement français a décidé de confirmer l'État, au travers des préfets de régions, comme autorité de gestion et l'intervention communautaire sera proportionnelle à l'importance des cofinancements européens, car la participation des fonds doit être calculée en fonction du total des dépenses publiques et privées. Le montant global alloué à la politique de cohésion pour 2007-2013 est de 307,9Mds€, dont 81% destinés à l'objectif 1 et la France devrait recevoir une enveloppe de l'ordre de 12,7Mds€ au titre des FSE (-25% en comparaison de l'ancienne programmation), dont: 2,8Mds€ pour l'objectif 1 (Guyane, Guadeloupe,

[441] DUPRAT Jean-Pierre, SIMMONY Marc, TUBUL Maurice, Les fonds structurels européens en région, Paris, LGDJ, 2003.

Martinique et Réunion); 9,1Mds€ pour l'objectif 2, dont 70M€ de dotations complémentaires pour le Hainaut et 30M€ pour la Corse; 750M€ pour l'objectif 3, dont la France percevra la plus grande partie (10%).

Le comité interministériel d'aménagement et compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a décidé de répartir la dotation française de la manière suivante : pour l'objectif 1, la répartition sera fixée après concertation avec les autorités locales et dans chacune d'entre elles, la répartition FEDER/FSE sera fixée par le préfet en concertation avec le partenariat régional ; pour l'objectif2, la répartition retenue est de 56% pour le FEDER (5,1Mds€) et de 4% pour le FSE (4Mds€). L'essentiel des ressources destinées au FEDER sera mis en œuvre dans le cadre de programmes régionaux, 200M€ étant toutefois réservés à des programmes inter-régionaux en faveur des massifs de montagne et des bassins hydrographiques. L'essentiel des ressources du FSE sera géré dans le cadre d'un programme national (700M€ et le reste devrait être concentré au niveau régional). La France devrait percevoir 5,2Mds€ au titre du FEADER entre 2007-2013, soit -16% par rapport à 2000/2006 et la dotation française pour le FEP serait de 278,3M€, dont 32,1M€ pour les DOM.

La loi du 27 janvier 2014 prévoit désormais la compétence des régions pour la gestion des FSE par le biais d'une expérimentation de dix ans et, également, le transfert d'une responsabilisation pécuniaire en cas de corrections ou sanctions financières imposées par la Commission européenne à l'issue des procédures de contrôle, limitée au droit interne, car la Commission ne traite qu'avec les États et les collectivités locales ne sont pas les titulaires du droit de recours de la décision qui implique leur responsabilité[442].

3 ° Section: Les mécanismes de coordination

La coordination entre les mécanismes de solidarité territoriale est réalisée par le biais des institutions (A) créées par le gouvernement central avec la participation des représentants des gouvernements locaux et par des contrats (B) célébrés entre les divisions territoriales ou entre elles et les institutions privés.

A ° Les mécanismes institutionnels de coopération

La caractéristique principale est la création d'institutions publiques pour coordonner les actions des gouvernements locaux ou pour assurer la gestion des ressources destinées à la coopération gouvernementale, afin de développer les territoires concernés de manière que ces

[442] RUBIO Nathalie, Fonds européens et collectivités territoriales, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.71-72.

gouvernements restent, plus ou moins, autonomes pour célébrer des contrats de partenariat public/privé et réaliser des dépenses publiques, en respectant les règles nationales.

a) La politique nationale de développement régional au Brésil - PNDR

Dans un pays de dimensions continentales, une PNDR est une nécessité presque logique qui, selon H.M.Tavares a débuté dans les années 30 et, jusqu'à 1980, a priorisé l'industrie de base (sidérurgie et mécanique), dont le Plan national de développement (PND I et II) est un exemple. Après 1980, la politique s'est concentrée sur les PME industrielles, agglomérées territorialement, par le biais des pôles de développement (CNPQ, FINEP, APL, etc.)[443].

Pendant les années 1980/90 a dominé un ample mouvement de réforme de l'État pour corriger les distorsions de l'après-guerre, au travers de la *new public management* (NPM), basée dans la *public choice theory* (PCT), qui défend que les investissements pour le bien-être des populations résulte dans un excès d'offre de produits et services, sans une interférence grande de l'État, de façon que le croissance économique devait être un progrès spontané par des critères fixés par le marché, plus efficaces et moins réglementés, mais qui manquent d'efficience pour offrir à l'ensemble de la population les bénéfices générés, profitant à des secteurs déterminés en détriment de tous les autres[444].

La PNDR vise réduire les inégalités et à mettre en marche les potentiels de développement régional, en impliquant des organismes fédéraux, des partenaires sociaux et des secteurs productifs, par le biais des actions et des programmes organisés, par une réglementation basée sur un référentiel national commun, constituée par des initiatives pionnières, telles que les arrangements productifs locaux (APL) qui se développent dans différentes macro-régions (jaune d'œuf et de *cachaça* dans la vallée du *Jetiquinhonha* et du *Mucuri*, l'apiculture et l'introduction de chèvres dans la région du *Araripe* entre les États du *Ceará, Piauí* et *Pernambuco)* à partir d'un large processus de participation et de concertation locale résultant d'actions (Plan Amazonie durable - PAS, Plan de développement durable du Nord-est-PNDE) et de plans spécifiques pour le développement durable.

[443] TAVARES Hermes Magalhães Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.22.

[444] COSTA Francisco de Assis, Indicações para a política e o planejamento do desenvolvimento sustentável e inclusivo da amazonia, dans TAVARES Hermes Magalhaes, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletanea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.109.

Les actions sont organisées à plusieurs niveaux : national, régulation générale des inégalités et orientation des grands investissements ; macro-régional, articulation des actions et élaboration de plans stratégiques de développement ; infra-régional, organisation et articulation des initiatives dans les moyennes régions différenciées ; et local, organisation et articulation des actions dans les régions métropolitaines, les espaces interurbains et les villes. Les objectifs spécifiques sont de doter les régions de conditions (infrastructure, crédit, technologie) afin d'utiliser les opportunités économiques et productives, promouvoir l'insertion sociale et productive, renforcer les organisations social/productives et stimuler l'exploitation des potentiels infrarégionaux.

Les principaux instruments de la PNDR sont : plans régionaux, (macro-régional de développement durable de l'Amazonie, du Nord, des zones semi-arides et du Moyen-Ouest et le plan macro régional de développement) ; plans gouvernementaux, promotion de la durabilité, sous-régionaux-PROMESO, modèle de gestion dans des domaines régionaux, promotion et insertion économique des infra régions (PROMOVER), développement intégré et durable des régions semi-arides (CONVIVER), amélioration de l'espace économique régional, développement social de la frontière, développement de la circonscription intégrée au DF (RIDE), application du modèle de la gestion du territoire, l'organisation productive des pauvres (PRODUIRE), et formation des communautés pour l'organisation de la production et l'intégration économique ; et fonds de développement régional (FNDR, FNE, FNO, FCO et les fonds de développement régional du Nord-est et de l'Amazonie).

Le Secrétariat des politiques de développement régional (SDR) a déterminé différents instruments pour assurer la conduite, instruments qui présentent l'occupation démographique et les zones de plus grande concentration d'habitants et de revenus, celles de plus grand et de plus faible dynamisme économique et l'évaluation des niveaux d'éducation et de revenu familial et les engagements de l'administration publique.

Le SDR est composé de deux départements: le département de la planification (DPR) et le département de la gestion du fonds (DFD), dont le premier gère la formulation, la mise en œuvre et le suivi des questions liées à la PNDR, tandis que le second traite des fonds constitutionnels et d'autres instruments financiers (plans régionaux de développement pour la mise en œuvre des FNE, FNO et FCO).

Le département pour la planification a pour compétence le suivi, l'évaluation et le développement des études pour la promotion de la cohésion territoriale et sociale, le développement de la recherche, du suivi et de l'évaluation de l'impact des actions, la

promotion de la coordination et de l'intégration des politiques, des plans et des programmes des administration publiques, également au niveau privé et de la société civile, la coordination des critères de l'application des ressources des instruments de financement et la réalisation des études de zonage écologique/économique et de l'aménagement du territoire.

D'ailleurs, le département de gestion des fonds a pour compétence de proposer les orientations et les priorités pour la mise en œuvre des ressources des fonds constitutionnels, en liaison avec les agences de développement régional et le SCO, lignes directrices pour établir des normes uniformes et des procédures de fonctionnement des fonds et examiner le projet de programmations budgétaires annuelles, surveiller et contrôler l'application des ressources et des bénéfices fiscaux, évaluer les activités et les résultats obtenus et orienter et coordonner l'évaluation des impacts sociaux et économiques découlant de l'application des ressources des instruments de développement régional. Pour C.Brandão, les directives établies par la PNDR sont suffisantes, mais il est nécessaire de les mettre en pratique (structurer le système national de développement régional et introduire ou renforcer la dimension territoriale des politiques et plans fédéraux de caractère sectoriel ; et territorialiser les plans pluriannuels, en les articulant avec ceux des États)[445].

Quand les pays visent à harmoniser les règles ou diminuer les inégalités entre de grandes régions, ils utilisent des mécanismes nationaux de coordination (1). Par contre, si l'objectif est de lutter contre les inégalités dans les régions ou améliorer les relations entre divisions territoriales voisines, qui ont des problèmes similaires, ces mécanismes sont régionalisés (2).

1 - Les mécanismes nationaux

Imposés par le gouvernement central ils ont pour objectif la nécessité d'harmonisation du territoire et la tentative d'assurer un service public minimum dans les différents espaces nationaux.

§1° Les Ministères de l'intégration nationale (MIN) et des cités

Organe du gouvernement fédéral responsable de la mise en œuvre de la solidarité territoriale (MP n°103/2003), avec des pouvoirs (décret n°5.847/2006) d'institution, d'élaboration et de conduite de la PNDR (stratégies, orientations, priorités, évaluation de programmes, défense civile, ouvrages contre la sécheresse et d'infrastructure de l'eau,

[445] BRANDÃO Carlos, Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimaçao das politicas regionais no Brasil, dans TAVARES Hermes Magalhaes, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Política e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.38.

l'aménagement du territoire et des travaux publics aux frontières), il a un budget de R$5,3Mds (2011).

Au début du XXème siècle, la population urbaine représentait 10% et actuellement 82%[446] et cette urbanisation accélérée et désorganisée a débouché sur l'exclusion et les inégalités sociales (6,6M de personnes sans habitation, 11% des domiciles urbains sans accès à l'eau potable et presque 50% sans système d'eaux usées) et la création du ministère des Cités (2003) vise à l'implantation d'une politique nationale de développement urbain pour coordonner et intégrer les investissements et les actions dans les municipalités (politique de développement urbain, logement par secteur, de l'assainissement environnemental et de l'amélioration des transports urbains), en travaillant de façon coordonnée et solidaire avec les administrations publiques et la société civile, sans interférer dans l'autonomie municipale.

Les ressources du ministère (R$ 21,8Mds, 2011[447]) sont gérées par la Caisse économique fédérale, institution financière sous la forme d'une entreprise publique (décret n° 5.056/2004), attachée au ministère des Finances, pour aider la politique de crédit du gouvernement fédéral. En réalité, la politique urbaine a été longtemps influencée par des banques publiques afin de rationaliser les ressources aux priorités et aux indicateurs de performance, pour éliminer le gaspillage (manque de continuité dans les projets, d'articulation entre actions simultanées, d'intégration inter municipale, de contrôle social et public et de prévention environnementale), la compétence pour les définir étant attribuée au gouvernement fédéral (lignes directrices, comme le statut des cités) et aux municipalités la compétence d'organisation et de gestion urbaines et métropolitaines.

§2° La Banque nationale de développement économique et social (BNDES)

La banque est un organe du gouvernement fédéral fondée en 1952, incontournable comme support de l'agriculture, de l'industrie, de l'infrastructure, du commerce et des services, parce qu'elle offre des conditions spéciales de prêts aux PME. Elle constitue le principal instrument d'exécution de la politique d'investissement du gouvernement fédéral et du financement, à long terme, dans les domaines économiques et sociaux et gère le programme national de privatisation des entreprises publiques, finance des projets d'investissements, d'achat d'équipements, d'exportation de biens et services et ceux qui cherchent le progrès technologique, économique et social. Dans sa programmation 2009/2014, la banque a choisi

[446] Chiffres sur : http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/, consulté le 19/08/2011.
[447] http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/_Ato2011-2014/2011/Lei/Anexo/anl12381.pdf, consulté le 19/08/2011.

l'innovation, le développement local, régional et social/environnemental en tant qu'aspects les plus importants du développement régional.

Cette entreprise publique, dotée de la personnalité juridique de droit privé et de patrimoine propre, régie par son propre statut (Décret n°4.418/2002), a comme capital social R$20,2Mds et est soumise à la supervision du ministre d'État et du développement, de l'industrie et du commerce et ses objectifs sont fixés par son statut et par la CF/88 (art.239, §1º), sa gestion est assurée par le Conseil fiscal, composé de représentants des organes externes, et du Conseil d'administration, formé par des représentants du gouvernement et de la société civile. Elle est soumise à la fiscalisation de la Banque centrale et aux normes et résolutions du Conseil monétaire national, aux orientations spécifiques du Département de coordination des entreprises et ses comptes sont jugés par le TCU.

À partir de la loi 11.948/09, qui a autorisé l'Union à concéder un crédit à la Banque, constituant une source additionnelle de ressources pour l'élargissement des limites opérationnelles, elle est restée responsable de l'application des ressources transférées en titres du Trésor national et de l'envoi trimestriel de rapports détaillés sur les opérations réalisées. La ministre des Finances a négocié un emprunt de R$238,2Mds, plus de la moitié de sa dette envers le gouvernement fédéral (R$ 415,1Mds), en imposant à tous les contrats un indexeur de correction : la taxe d'intérêt à long terme, qui est de 5% par an actuellement[448].

§3° L'universalisation des politiques publiques (éducation, santé, protection sociale et sécurité publique)

L'universalisation de la politique d'éducation a commencé avec la création du fonds national de développement de l'éducation (FNDE, loi nº5.537/1968), qui est une autorité fédérale responsable de l'exécution des politiques d'éducation du ministère de l'Éducation, avec un budget de R$ 50Mds en 2013[449]. En 1998 est créé le Fundef, un fonds comptable visant à fournir une source stable de ressources pour les dépenses d'éducation et à assurer le service universel, au travers du dépôt, par les entités infranationales, de 15% de certaines recettes (ICMS, FPE, FPM et IPI-exportation), plus les transferts des États aux municipalités qui vont directement au Fundef. Avant sa mise en œuvre, le cadre de l'éducation de base du pays a enregistré des déficits et des inégalités, en particulier dans les régions les plus pauvres. Malgré des normes constitutionnelles qui établissent l'attribution de 25% des recettes des entités infranationales et de 18% du gouvernement fédéral à l'éducation, il n'y avait pas de

[448] Données sur : www.estadao.com.br, link : Economia, consulté le 24 mars 2014.
[449] Ministério da educação, Fundo nacional de desenvolvimento da educação, Relatório de gestão:FNDE 2013, Brasília, 2014, disponible sur: www.fnde.gov.br, consulté le 03/07/2014, p.9.

règles bien définies pour l'allocation et l'utilisation de telle sorte que les dépenses ont été réalisées au hasard et sans corrélation entre le nombre effectif d'inscriptions.

Cette universalisation a résulté dans un mouvement de décentralisation des dépenses vers les municipalités, car l'Union était responsable de 25,8% (1996), contre 13,7% (2004), dans le même temps les municipalités ont accru leur part de 10% et les États de 2%[450] et dans cette politique éducationnelle, deux entités nationales d'articulation horizontale essaient d'harmoniser les dépenses du secteur, une représentant les gestionnaires des États, le Conseil national des secrétariats de l'éducation et l'autre regroupant les gestionnaires des municipalités, l'Union nationale des directeurs municipaux de l'éducation, de façon à fixer des objectifs clairs de réduction des inégalités à travers l'affectation d'une valeur minimum nationale et d'une source stable de ressources allouées en fonction du nombre d'élèves inscrits dans les écoles publiques élémentaires.

En 2003, les États ont transféré aux municipalités l'équivalent de 5,5% du total des ressources destinés à l'enseignement et le gouvernement fédéral a décidé de fournir un complément de ressources, destiné aux entités qui n'ont pas atteint la valeur minimale (depuis 2002, R$418/étudiant de la 1° à la 4° série et R$438,9/étudiants de la 5° à la 8° année et ceux de l'éducation spéciale), que seules les régions (Nord et Nord-est) reçoivent. L'évolution, en pourcentage, du nombre d'inscriptions révèle une croissance (1997/2002) des inscriptions, inclus le Centre-ouest (de respectivement, 12,4%, 15,2% et 4,7%). L'art.60, §°5 des ADCT impose l'attribution d'une proportion qui ne soit pas inférieure à 60% des ressources pour le paiement des enseignants de l'enseignement primaire effectivement en exercice.

La Réforme constitutionnelle nº52/2006 a créé le Fonds de maintien et de développement de l'éducation de base et de valorisation des professionnels (Fundeb), règlementé par la loi nº11.494/2007 et par le décret nº6.253/2007, pour se substituer au Fundef (1998/2006) jusqu'à 2020. Il est fonds spécial de nature comptable et il en existe un par État membre de la Fédération (27), formés par des ressources issues des impôts (20% de l'ICMS, IPI exportation, ITCMD, IPVA, ITR, Loi complémentaire nº87/96), et de transferts des États, DF et municipalités (20% du valeur du FPE et FPM) attachés à l'éducation (art.212, CF/88). À titre de compensation, des ressources fédérales (10% de la valeur de la contribution des États et des municipalités) sont versés quand la valeur par élève, dans un État, n'arrive pas au minimum national, dont la recette totale pour 2013 est de R$ 111Mds, dont R$ 102Mds issus des États et municipalités et R$ 9Mds comme apport supplémentaire de la Fédération.

[450] BRIÃO Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, op. cit., p.40-48

Le texte du Plan national d'éducation, approuvé à l'unanimité au Congrès le 26 juin 2012, établit que 10% du PIB doit être appliqué à l'éducation jusqu'à 2020. En 2014, les dépenses et les investissements du gouvernement fédéral dans l'éducation ont été de R$ 98,8Mds, selon son ministère. Les prévisions indiquent que les dépenses du gouvernement fédéral vont passer de 18% (2012, soit 6,4% du PIB) à 31% (2016, soit R$ 46,4 Mds ou 10% du PIB), celles des États de 40% à 42% et celles des municipalités de 42% à 35%, afin d'aider 99,4% à arriver au plafond minimum de qualité établi[451].

Après le succès de l`universalisation de la politique nationale d'éducation, le gouvernement fédéral a choisi d'universaliser la santé et la protection sociale, comme une nouvelle forme de centralisation des lignes directrices générales et de l'affectation des ressources, qui peuvent être considérés également comme un moyen de décentralisation, puisque les municipalités sont les responsables de la mise en œuvre des politiques, avec l'existence de forums de discussion entre les administrations publiques pour la gestion[452]. Alors, la politique de santé a disposé de l'adhésion massive des municipalités au SUS, par le biais des NOBS. Dans le domaine de la protection sociale, il existait, au début des années 2000, une fragmentation entre les actions et les programmes de transferts des ressources entre différents ministères.

Brião explique que la décentralisation de la santé a progressé en raison de la coordination du gouvernement fédéral (compétence commune), avec une faible participation demandée aux municipalités, de façon à avoir une nécessité de coordination, par le biais des règles fédérales régissant les conditions de fourniture et de financement (appelés NOBS), pour offrir aux municipalités la possibilité de joindre le SUS et de recevoir un financement. Les NOB/91 et NOB/92 ont vu le jour pour la rémunération des prestataires de services et un canal de relation directe entre ces deux niveaux de gouvernement, grâce aux *convênios* (adhésion de 22%). Ensuite, le NOB/93 a augmenté l'adhésion (63%), au travers du choix de trois modes de fonctionnement, en fonction de la capacité administrative de chacun, dont les transferts étaient établis en proportion des services effectués, avec une autonomie municipale financière et de gestion, dans le cadre des orientations générales du SUS, par l'implémentation des *Conselhos Municipais de Saúde*.

Ensuite (1998), la NOB/96 a créé les conditions pour une adhésion massive (99%) avec le *Piso de Atenção Básica* (PAB), lié à l'attribution de ressources une offre de services

[451] Données sur: www.estadao.com.br, link Educação, consulté le 27/07/2014.
[452] FRANZESE Cibele, *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*, *op. cit.*, p.17-18.

effective, en utilisant un critère de transferts basé sur le nombre d'hab. (fonction redistributive), composé d'une part fixe (nombre d'hab.) et une variable (services effectivement proposés), dont la valeur fixe a pour objectif de réduire les inégalités entre la capacité de financement des municipalités, en atténuant partiellement les critères de productivité. La partie variable est distribuée en conformité avec l'adhésion aux programmes prioritaires nationaux et à la santé préventive. Une implémentation des mécanismes de fiscalisation du gouvernement fédéral et la nécessité d'approbation par le conseil municipal de la santé pour le transfert effectif des ressources et l'approbation de la Réforme constitutionnelle n°29, qui destine des recettes fédérales à la santé par l'obligation pour les municipalités d'investir (15%) et les États (12%) de leurs recettes totales, avec, pour les États, une déduction du montant transféré aux municipalités[453].

Le Pacte pour la santé (2006) apporte des changements majeurs dans la dimension politique de l'aménagement du territoire du SUS et des instruments vers une décentralisation de la coordination au niveau des États, légitimé par les CIBS[454]. En outre, la conception institutionnelle indique le déplacement de la gestion régionale vers les CGRS, en consolidant le partage du processus de décision[455], qui sont des arènes de négociation.

Les participants du CIT-SUS sont : le Conseil national des secrétaires municipaux de santé (CONASEMS), représentant les municipalités ; le Conseil national des secrétaires de la santé (CONASS) représentant les États; et des membres du ministère de la Santé (MOH), représentant le gouvernement fédéral (cinq représentants au niveau du gouvernement et un secrétaire de chaque région du pays). La Commission se réunit mensuellement comme un espace de négociation, dont les décisions sont prises à l'unanimité. La coopération fédérative du SUS est encore représentée par le biais des consortiums municipaux (176 en 2008) dans l'objectif d'organiser des activités et des services régionaux (loi organique n°8.080/1990), et d'assurer des soins complets pour la population municipale[456].

Selon les données du ministère de la Santé (février 2013), il avait 66 440 services de santé municipaux, 2 924 des États, 429 fédéraux et 180 900 privés (69 793 publiques) ; 21% des hôpitaux étaient municipaux, 8% des États, 1% fédéraux et 70% privés (total de 6 753) ; les lits hospitaliers étaient de 332 834 fournis par le SUS, 124 169 privés (total de 457 003 lits) ; quant aux facultés, 185 de médecine, 753 d'infirmiers, 8 d'administration et 232 de gestion de

[453] BRIÃO Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, op. cit., p.11-13.
[454] *Comissões Intergestores Bipartites.*
[455] DOURADO Daniel de Araújo, ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon, Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro, *Revista de Saúde Pública*, vol.45, nº1, São Paulo, Fevereiro, 2011.
[456] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.251.

services de santé ; le nombre de médecins était de 17 226 au Nord, 68 524 au Nord-est, 30 738 au Centre-ouest, 221 465 au Sud-est et 59 430 au Sud (total de 397 383)[457]. Le Conseil fédéral de médecine informe que des R$ 47 300Mds des dépenses d'investissement du gouvernement fédéral (2013), seulement 8% ont été destinées à la santé. D'un total de R$ 9 400Mds disponibles, le gouvernement a déboursé R$ 3 900Mds, somme inférieure aux investissements en transports (R$ 11 000Mds), défense (R$ 8 800Mds, éducation (R$ 7 600Mds) et intégration nationale (R$ 4 400Mds). Pour 2014, la prévision de disponibilité est de R$ 9 900Mds[458].

C.Franzese enseigne que la politique de protection sociale s'est caractérisée par une structure fragmentée, représentée par l'agrégation de différents programmes, soutenus par divers organismes gouvernementaux et des organisations caritatives, sans articulation, continuité ou ligne directrice. Les mesures fédérales ont été effectuées de manière centralisée et indépendante de l'existence de programmes locaux. La CF/88 intègre l'assistance à la sécurité sociale et prévoit que les actions seront exécutées de manière décentralisée et participative. La loi organique de l'assistance sociale (LOAS, 1993) a créé des espaces de participation sociale et une répartition plus claire des responsabilités de façon qu'à l'Union furent attribués le financement et la réglementation, aux municipalités le rôle d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et aux États un rôle résiduel de soutien technique et financier aux municipalités, car les ressources fédérales étaient transférées à ceux-ci.

Ensuite (1997), une NOB a transféré la gestion de cette politique aux États et aux municipalités, de façon que les premiers reçoivent les ressources et les transferts aux derniers (par *convênios)* qui célèbrent, pour leur part, des *convênios* avec des organisations privées. Par contre, les municipalités reçoivent directement les ressources et concluent des *convênios* avec des organismes de bienfaisance de manière que le transfert des ressources fédérales a été conditionné à l'institutionnalisation de fonds, de conseils et de plans d'assistance, en atteignant 33% des municipalités. Une seconde NOB (1998) a établi une différenciation entre le financement des services, programmes et projets, en proposant la création d'espaces de négociation, semblables à ceux du SUS (Commission d'inter gestionnaires tripartite-CIT et d'une commission d'inter gestionnaires bipartie-CIB)[459], avec 15 membres et des réunions mensuelles pour des prises de décisions à l'unanimité, de façon que le Collège national des gestionnaires municipaux d'aide sociale représente les municipalités, le Forum national des

[457] Données sur : http://cnes.datasus.gov.br/, consulté le 12 mars 2013.
[458] Données sur : www.uol.com.br, Link Noticias, consulté le 24 février 2014.
[459] FRANZESE Cibele, *Federalismo cooperativo no Brasil*, op.cit., p.123-135.

secrétaires des États de la protection sociale représente les États et les membres du ministère du Développement social et du combat contre la faim représentent le gouvernement fédéral.

Quant à la coopération, il existe encore les réunions pour l'élaboration et l'approbation des pactes de gestion, avec l'établissement des seuils de performance, et les négociations à caractère extraordinaire et informel, entre les gestionnaires et le ministre de la Santé, afin de définir les aspects du financement et des stratégies d'assistance.

Le gouvernement *Lula* (2002/2010) fait de la lutte contre la faim et la pauvreté une priorité, en particulier avec le Programme Faim Zéro et la création du Programme *Bolsa Familia* (2003), qui unifie les différents programmes de transfert de revenus existant au niveau fédéral, en opérant un transfert direct des ressources aux familles en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté. La coopération est formalisée par les termes de l'adhésion, avec des conditions préétablies par le ministère, de sorte que les municipalités doivent enregistrer les familles et vérifier la conformité aux conditions du programme et les États doivent fournir un soutien en matière de formation des employés municipaux.

Le programme prévoit des transferts des ressources fédérales pour le renforcement de la gestion locale, basés sur l'indice de gestion décentralisée (IDG), créé par le ministère afin de mesurer la qualité de la gestion municipale, correspondant aux transferts de R$2,50 par famille, multiplié par l'IGD.

En 2004, l'unification des programmes de transfert de ressources et de l'assistance sociale a été mis en place par la Fédération, réunis au Secrétariat national de l'aide sociale (SNAS), qui a élaboré le Plan national pour la protection sociale. En 2005, le ministère a créé le système unique d'assistance sociale (SUAS), établi par le NOB-SUAS (2005), dans l'objectif de réglementer le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les entités, de façon à relier l'adhésion au transfert de ressources fédérales, avec trois niveaux de protection sociale (initiale, fondamentale et complète), dont celle de base comprend des actions de prévention et le renforcement des liens familiaux et communautaires (Programme d'attention intégrale de la famille), financé par une rémunération de base fixe, transférée de façon régulière et automatique aux fonds municipaux d'assistance sociale, calculée sur la base du nombre de familles. La protection fondamentale est axée sur les situations dans lesquelles les droits ont été violés, mais certains liens familiaux et communautaires demeurent et le troisième niveau est caractérisé par la protection sociale spécifique, complexe, où la violation des droits se

produit conjointement avec la rupture des liens, qui nécessite d'un traitement complet, des soins et d'un logement spécifique[460].

En ce qui concerne la sécurité publique, les coûts de la criminalité et de la violence sont énormes, selon l'IPEA (2004), la violence a coûté R$ 92,2Mds (6% du PIB), dont le principal indicateur est le taux d'homicides, qui a grimpé de 10/100 000 hab. (1980) à 27/100 000 (2005), avec comme caractéristique l'extension et la consolidation du trafic de drogue (grands centres), l'impunité et une grande participation des jeunes (dont le taux d'homicides/100 000/hab. est passé de 19,6 en 1980 à 56,1 en 2002)[461]. Pour l'institut, le gouvernement fédéral devrait mettre en évidence le rôle du secrétariat national de la sécurité publique (SENASP), créé en 1997, pour résoudre les problèmes de coordination. En 2000, apparaît le Plan national de sécurité publique (PNSP), afin d'unir toutes les agences gouvernementales et les organisations civiles, en visant à renforcer le système de la sécurité publique (SUSP)[462].

À partir de 2003, la Sécurité nationale de la statistique publique (SINESP) est créée afin de surmonter l'insuffisance des informations et rationaliser l'utilisation des ressources du Fonds de sécurité publique nationale (FNSP), dont le pourcentage à transférer, aux entités infranationales, ainsi que le nombre d'équipements, va dépendre des informations obtenues[463].

Par ailleurs, le Programme national de sécurité publique avec Citoyenneté (Pronasci), dirigé par le ministère de la Justice (MP n°384/2007 et loi fédérale n°11.707/2008), était un projet intersectoriel des administration publiques, qui comprenait des actions structurelles dans les zones de plus grande criminalité, en se concentrant sur la protection sociale, l'amélioration des conditions pour la pratique des sports, les projets culturels, la liaison avec les services de police communautaire et la facilitation de l'accès à la justice. Grâce à la réalisation de la Coupe du Monde de football (2014) et des jeux olympiques (2016) à *Rio de Janeiro,* la Fédération a permis aux forces armées d'occuper les quartiers sensibles de la ville, afin d'expulser les trafiquants de drogue et d'urbaniser les bidonvilles (*favelas*).

§4° Les Programmes du Gouvernement fédéral

Le programme d'accélération de la croissance (PAC) vise des investissements en infrastructures pour le développement régional et social (R$638Mds entre 2007/2010) dans

[460] FRANZESE Cibele, *Federalismo cooperativo no Brasil, op. cit.*, p.127-135.
[461] Ipea, Estado, instituições e democracia: República, *op.cit*., p..277-278.
[462] *Idem*., p.280.
[463] *Ibid*., p.281-283.

les domaines du transport, de l'énergie, de l'assainissement, du logement et des ressources hydriques. Il est coordonné par le Comité de gestion (CGPAC) composé des ministres et d'un groupe exécutif intégré par des membres originaires des trois ministères. Les investissements sont organisés en trois axes: l'infrastructure logistique (construction et développement des autoroutes, des chemins de fer, ports, aéroports et des rivières navigables, R$58,3Mds) ; l'infrastructure énergétique, concernant la génération et la transmission d'énergie électrique, la production, l'exploitation et le transport de pétrole, de gaz naturel et des combustibles renouvelables (R$274,8Mds) ; et l'infrastructure sociale et urbaine, assainissement, logement, métro, trains urbains, généralisation du programme lumière pour tous et les ressources hydriques, R$170,8Mds.

Les objectifs du programme sont réalisables à travers le partenariat public/privé, auquel doit être adjointe l'articulation entre les administrations publiques, dont les nouvelles actions vont signifier la construction, l'adéquation, la duplication et la récupération de 45 000Km de routes, de 2 518Km de chemins de fer, l'agrandissement de douze ports et de vingt aéroports, la génération de plus de 12 386MW d'énergie électrique, 13 826Km de lignes de transmission, l'installation de quatre nouvelles raffineries de pétrole, la construction de 4 526 Km de gazoducs, l'installation de 46 nouvelles usines de production de biodiesel et de 77 usines d'éthanol et la finalisation de lignes de métro pour quatre villes. Dans le domaine du logement, son budget est de R$106,3Mds, dont bénéficieront 4M de familles, l'assainissement pour 22,5M de domiciles, en réalisant une infrastructure hydrique pour 23,8M de personnes.

Le programme prévoit également des incitations fiscales pour encourager des investissements dans les secteurs des semi-conducteurs, des équipements appliqués à la TV digitale, des micro-ordinateurs, des matériaux et services utilisés dans des chantiers d'infrastructures. Des mesures fiscales sur le long terme sont également envisagées (contrôle des dépenses de fonctionnement et paiement des fonctionnaires publics, modernisation, avec une renonciation fiscale de R$6,6Mds en 2007).

Le PAC est composé de mesures destinées à élever le financement à long terme à travers la Caisse économique fédérale et de la BNDES, dont la création du Fonds d'investissement en infrastructure avec les ressources du Fonds de garantie du temps de service (FI-FGTS) a pour objectif initial la mise à disposition de 5 à 17Mds, pour lesquels le FI-FGTS pourra financer jusqu'à 30% de chaque ouvrage, après analyse du dossier par la CEF et par la BNDS, de crédits notamment aux personnes physiques de façon à ce que les rendements du fonds ne soient pas assujettis au paiement de l'IR, dont les travailleurs pourront acheter des quotas

(maximum de 10% du solde de leurs comptes dans le FGTS) et dont les ressources initiales sont de R$12Mds. Le gouvernement fédéral transmettra R$5,2Mds à la CEF pour que les entités puissent les utiliser dans des investissements (assainissement et le logement populaire). Le secteur public va avoir amplifié leur limite de crédit pour des investissements environnementaux et de logement (R$6Mds).

La réglementation du fonds est de la responsabilité de la Commission de valeurs mobilières qui exerce, avec le BNDS, la fiscalisation sur l'application des ressources, l'augmentation de la liquidité du Fonds d'allocation résidentielle (PAR) destiné aux logements populaires, la réduction de 9,75% par an (2005) à 6,5% (2007) de la taxe d'intérêts à long terme (TJLP), qui est la principale référence pour le financement des investissements longs. En 2010 fut lancée la seconde étape du PAC avec une prévision d'investissement de R$958,9Mds (2011/2014) et de R$631,6Mds après 2014. Selon le gouvernement fédéral, jusqu'à décembre 2009, le montant investi par la PAC fut de R$403,8Mds (63,3%) et le montant des emplois créés (janvier 2007/février 2010) fut de 5,67M[464].

L'État le plus bénéficiaire a été le *Rio de Janeiro* car, entre 2007/2010, il a reçu R$115,4Mds des R$403,8Mds destinés aux États, dont R$82,5Mds ont été appliqués dans le domaine de l'énergie, R$21,3Mds dans le social et le domaine urbain et R$11,5Mds en logistique. Le ministère de la *Casa Civil* prévoit encore un investissement de R$ 391,4Mds[465].

L'Ipea conclut que les investissements prévus par la PAC n'ont pas de corrélation avec les prémisses de la PNDR, même s'ils iront aider au développement des régions bénéficiaires, n'étant pas un programme de développement régional. Exemple, la valeur des investissements dans les États de *Rio de Janeiro* et *São Paulo* est très supérieure à celle de tous les autres États, et le contraste est particulièrement fort entre celui-ci, avec R$99Mds avec la somme attribuée à l'État de *Roraima*, R$647M[466].

En 2008, le GF (décret du 25 février 2008) a lancé le programme *Territórios da cidadania* avec l'objectif de réduire les inégalités sociales du milieu rural, promouvoir le développement économique et universaliser les programmes basiques de citoyenneté par le moyen d'une stratégie de développement territorial soutenable, à partir de l'intégration de la société avec les trois niveaux de gouvernement. Selon l'Ipea, en 2008, 60 territoires en ont bénéficié, avec une intention de doubler ce nombre pour 2009[467].

[464] Données publiées sur le site Internet: http://www.globo.com, consulté le 29/03/ 2010.
[465] Données publiées sur le site Internet: http://www.ig.com.br, consulté le 12/03/2011.
[466] Ipea, Estrutura avançada e regionalmente integrada: diagnósticos e políticas de redução das desigualdades regionais, livro 5, V.2, Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro, Brasília, 2010, p.38-42.
[467] Ipea, Estrutura avançada e regionalmente integrada, op.cit., p.37.

La politique nationale d'habitation (PNH), selon P.N.Neto, fut créée (2004) avec l'objectif de planifier nationalement le secteur et assurer l'accès à une habitation digne à la population de faible revenu, en coordination avec les actions des trois sphères de gouvernement et l'initiative privée, dont la structure est divisée en un S*istema Nacional de Habitação de Marcado* (SNHM) et un *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (CNHIS, loi n°11.124/05 et Décret n°5.796/06), avec disponibilité de ressources pour la production de nouveaux logements et l'amélioration de ceux qui sont inadaptés, ressources qui sont administrées par un Conseil de gestion formé par des représentants des gouvernements et de la société civile et des entités académiques, en suscitant la création de conseils municipaux d'habitation pour décentraliser les actions.

Dans la vague de la PAC, le programme *Minha Casa Minha Vida* (MP n°459/2009 et la loi n°11.977/2009) avaient pour objectif la création de 1M de résidences (2012), plus 1M (2011/2014), avec quatre modalités de financement : a) pour les familles qui gagnaient jusqu'à 10 smics (prévision de création de 600 000 unités) ; b) une modalité pour celles jusqu'à trois smics (90% du déficit en habitation, avec la prévision de construction de 400 000 unités) ; c) pour bénéficier des actions collectives locales ; et d) offre de crédit pour des investissements en infrastructure des ouvrages liés à l'habitation et financés par la CEF. Des études indiquent que seulement 34,60% des logements sont créés dans les régions métropolitaines, à cause d'une expansion des périphéries, et dans un manque de coordination entre ces deux politiques du logement[468].

2 - Les organisations régionales

§1° La Direction du développement de l'Amazonie (Sudam) et du Nord-est (SUDENE)

La Sudam est un organe fédéral autonome, rattaché au ministère de l'Intérieur (LC n°124/07 et décret n°6218/2007), il siège à *Belém*, dans l'État du *Pará*, avec une circonscription tout au long de la région, formée de plusieurs États, appelée *Amazônia legal* (*Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins* et une partie du *Maranhão*) et qui vise à promouvoir l'inclusion durable et l'intégration compétitive de la base de la production régionale, en définissant des objectifs et des cibles économiques et sociaux, des plans et des orientations, des programmes et des actions sectoriels, la coordination des actions des organismes publics et forces sociales. Il est un mandataire du système de

[468] NETO Paulo Nascimento, MOREIRA Tomás Antônio, SCHESSEL, Zulma das Graças Lucena, Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a política nacional de habitação e o programa Minha casa Minha visa, Revista brasileira de Estudos urbanos e regionaisn V.14, n°1, maio de 2012, p.87-92.

planification et du budget fédéral (art.165, §1º et 7º, CF/88) qui, conjointement avec le ministère de l'Intérieur, aide à la préparation du plan pluriannuel, de la loi des directives budgétaires et le budget de l'Union, en donnant un support aux investissements publics et privés, en encourageant des incitations et des crédits d'impôt (art.43, §2º, CF/88) et en proposant les priorités et les critères d'application des ressources du fonds de développement.

La SUDENE a suivi le même modèle et a des compétences similaires à la SUDAM (LC nº125/2007), il siège à *Recife*, dans l'État du *Pernambuco*, et ses instruments d'action sont: a) le plan régional de développement du Nord-est ; b) les autres plans régionaux de développement pluriannuels et annuels, articulés avec les plans de toutes les administrations publiques ; c) le FNE ;d) le FNDE ; e) la réduction des IR (art.3, MP nº2.199-14/2001) ; f) les incitations de dépréciation accélérée des discounts des crédits de la contribution pour le PIS/PASEP et Confins (art.31, Loi nº11.196/2005); g) le renouvellement de la marine marchande et l'insertion de l'IOF dans les opérations d'échange réalisées pour le paiement de biens importés (art.4, Loi nº9.808/1999) ; h) le discount de la valeur de l'IR (loi nº5.508/68, art.95, i) d'autres programmes d'incitations et bénéfices fiscaux et financiers.

§2° Les Régions métropolitaines (RM)

L'utilisation du mot métropole est toujours associée au pouvoir et à la hiérarchie, le terme vient de la mère cité grecque (metra-*womb*-polis), adapté en latin pour désigner la capitale de province. Les grandes métropoles souffrent de problèmes similaires quant aux services publics et une brève comparaison internationale peut être utile pour analyser les cas brésilien et français.

Les communautés autonomes espagnoles résultent du processus de décentralisation (après Franco), et la région métropolitaine de Madrid est caractérisée par la coïncidence entre sa circonscription et les aires administratives et institutionnelles établies par le gouvernement central, qui ont généré de bons résultats (coordination des investissements et gestion de grands réseaux d'infrastructure), mais la ville-centre revendique davantage d'espace, qui se reflète à la fois dans la duplication des initiatives (science, technologie, innovation et développement régional) et dans l'affaiblissement des fonctions de coordination de l'intérêt commun, (aménagement et utilisation des terres)[469].

[469] KLINK Jeroen, Nova governança para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro, *Observatório das metrópoles*, Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional, Universidade federal do Rio de Janeiro, 2008, disponível em: www.observatoriodasmetropoles.net, consulté le 18/05/2012, p.2.

En Angleterre, le centralisme des relations intergouvernementales est évident et l'institutionnalisation des régions métropolitaines est toujours sous la forte influence du gouvernement central, qui (années 1960, travailliste) a créé le *Greater London Council*, avec des conseillers élus, une assiette fiscale faible et des responsabilités larges (transports et organisation de l'utilisation des terres), dont la force relative est devenue une menace et a conduit à sa suppression par le gouvernement Thatcher. Le secteur privé se plaignait de l'absence d'un cadre institutionnel renforcé, pour représenter les intérêts de la ville-région, en raison d'un manque de transparence et de clarté dans l'organisation des fonctions d'intérêt commun et de la perte de la compétitivité. Par conséquent, Tony Blair a réintroduit les agences régionales et a recréé la *Greater London Authority*, avec un maire élu et des tâches bien définies (développement, transport et sol) et la *London Development Agency*, avec pour mission spécifique d'aider la ville à récupérer sa place comme un des centres mondiaux des affaires. L'agence a fourni des résultats concrets dans des domaines stratégiques (développement et transports), toutefois, le domaine fonctionnel de Londres est plus large que la zone d'opération de la GLA, réduisant considérablement l'efficacité des politiques, puisqu'il est couvert par trois agences supplémentaires (Région Sud, Région de l'Est et la GLA), sans coordination[470].

Les régions métropolitaines aux EUA sont caractérisées par un arrangement fragile, dont l'évolution a abouti à une organisation fragmentée et polarisée. New York est située sur le territoire de trois États fédérés, avec 31 comtés, 800 municipalités et plus de 1000 districts spéciaux, axés sur la prestation de services publics communs, car les théoriciens des choix publics ont plaidé en faveur de structures fragmentées, susceptibles de bénéficier à la concurrence. Toutefois (1990), la ségrégation raciale intense et spatiale, ainsi que la polarisation entre les zones centrales des villes et des banlieues, révèlent les inégalités, ce qui a changé les mentalités compte tenu d'une croissance faible (*smart growth*), dans un nouveau régionalisme coopératif[471].

L'institution des régions métropolitaines brésiliennes a été initialement prévue (Constitution/1967) comme compétence de la Fédération, dont huit ont été créées sous le régime militaire (Loi complémentaire n°14/70) à travers l'union forcée des municipalités voisines situées près des huit capitales des États. Ensuite, va naître la Région métropolitaine du *Rio de Janeiro* (Loi complémentaire n°20/74) et aujourd'hui, il en existe 26, dont 9 créées par une loi fédérale et 17 par des lois des États (10 au Sud, 7 au Sud-est et au Nord-est),

[470] KLINK, Jeroen Nova governança para as áreas metropolitanas, *op.cit.*, p.10-11.
[471] *Idem*., p.18-19.

compte tenu que la CF/88 (art.25, §3º) a attribué aux États la compétence pour créer des agglomérations urbaines, microrégions et des Région métropolitaine et l'art.18, §4° établit que la création, la fusion, la consolidation et la dissolution des municipalités seront réalisées par la loi d'État et qu'elles reposent sur la concertation préalable (référendum) de la population concernée, après la divulgation des études de faisabilité municipales (Réforme constitutionnelle n°15/1996)[472].

Les régions métropolitaines sont des entités administratives superposées aux municipalités qui ont pour objectif une coopération entre l'État et les municipalités ou entre celles-ci en vue de la réalisation de services et de fonctions publics (fourniture de l'eau, traitement des égouts, transports, réseau de communications et lutte contre la pollution), afin de former une communauté sociale et économique dans leur domaine respectif. Selon P.Laczynski, elles peuvent être définies comme une occupation urbaine continue, elles se distinguent par leur taille et leurs taux élevés de population urbaine, d'industrialisation, de commerce et de violence, pauvreté et chômage, et leurs compétences sont directement liées à des problèmes existants et aux différents potentiels. Par ailleurs, la compétition électorale (élections directes) a encore intensifié la compétition pour les ressources, que la Constitution a déléguées aux municipalités, en décourageant les États pour tout ce qui touche à leur gestion[473].

Klink critique le modèle établi par la Fédération, qui empêche l'innovation institutionnelle, sans favoriser l'exécution efficace des services d'intérêt commun, caractérisée par l'existence d'un ensemble de dispositions horizontales d'associations municipales (consortiuns), en passant par des formes sectorielles de coopération à des actions multisectorielles.

L'expérience de l'ABC *Paulista* atteste de progrès lorsqu'il s'agit de bâtir un consensus autour des programmes (développement, macro-infrastructure et environnement), toutefois, son articulation est délicate (distanciation des acteurs et lourde exécution des projets).

Selon l'Ipea, une augmentation de la population municipale réduit le coût marginal (*tax price*) de la fonction publique, mais la petite taille des municipalités les empêche d'exploiter les économies d'échelle inhérentes à la prestation des services. Les indivisibilités de la production de certains services publics limitent leur fourniture aux grands centres urbains, caractérisés par une hausse des coûts[474]. La massive urbanisation des grandes villes cause des difficultés aux administrations publiques pour ce qui touche à la proposition de services

[472] Voir l'art.96, ADCT.
[473] LACZYNSKI Patrícia, Formação de consórcios em áreas metropolitanas – um estudo comparativo, *Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14, 2009, p.4-5.
[474] Ipea, Estado, instituições e democracia: república, *op.cit*., p.144.

publics. Exemple : entre 1940/80, la ville de *São Paulo* a reçu 5,3M de migrants brésiliens[475]. De même, avec l'ampliation des pays membres de l'UE, on commence à voir les effets pervers de ce phénomène migratoire interne vers les grandes capitales (croissance de la pauvreté, de la violence, des mouvements raciaux contre les immigrés et la diminution de l'offre et de la qualité des services et aides publiques).

b) La politique française de développement régional

M.C.Esclassan explique que les aides au développement économique local ont débuté avec la nomination de Turgot aux finances (1774), par le biais de la libération du commerce et du travail et la réforme de l'administration territoriale afin de permettre la mutualisation des communautés locales, dans une époque (19e siècle) où l'État était l'acteur exclusif du développement local (privilèges ponctuels en respect à la liberté du commerce et de l'industrie et subventions ciblées aux collectivités, car le Conseil d'État n'a admis l'intervention locale que justifiée par des circonstances exceptionnelles (arrêt Casanova, 1901) lorsqu'il s'agitait de ne pas fausser la concurrence et de satisfaire un intérêt public (arrêt Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris, 1906) ou de remédier à la carence d'initiative privée (arrêt Bonnardot, 1896).

La première Guerre mondiale a forcé le dirigisme de l'État vers la reconstruction du pays, à travers la multiplication des offices nationaux (azote, blé, combustibles liquides et sociétés d'économie mixte, Air France et SNCF) et des aides financières versées aux compagnies aériennes et maritimes ou des crédits alloués par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations. Après la seconde Guerre mondiale, l'État est passé à la stimulation de la croissance (planification régionale de l'économie, des investissements publics, l'avènement de programmes régionaux de développement et d'équipement et des primes à la création d'entreprises industrielles ou au cautionnement des prêts). Les aides directes et indirectes participent d'un interventionnisme local durant les trente glorieuses, des allègements de la fiscalité, les prêts, les bonifications, les primes de développement régional, les primes d'adaptation individuelles et les aides spéciales rurales se sont constitués comme des mécanismes de solidarité territoriale[476].

En 1979, avec la DGF, l'État a initié la globalisation des ressources pour stimuler le développement local et la libre administration, de façon que les aides directes sont attribuées

[475] CANO Wilson, Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980, *op.cit.*, p.3-8.
[476] ESCLASSAN Marie-Christine, Les aides au développement économique local aujourd'hui, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p.19.

principalement par la région. En revanche, les aides indirectes sont de la compétence commune et les aides aux entreprises en difficulté sont attribuées aux communes.

Ensuite, la crise économique et financière conduit à un retour en force de l'État et des aides publiques, caractérisées par un défaut général de coordination, par la multiplication des acteurs et par un problème d'orientation. Aujourd'hui, les fortes contraintes budgétaires restreignent les marges de manœuvre, en renforçant l'exigence d'une évaluation des dispositifs d'intervention (Réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008) à cause, également, de leur hétérogénéité, par l'enchevêtrement des structures et des dispositifs, d'un manque de définition nette des compétences (doublement des acteurs, juxtaposition des actions et financements croisés, et la difficulté d'évaluation des politiques publiques).

Exemple : le Traité des communautés européennes (art.87) impose le principe de l'incompatibilité des aides publiques, sauf si elles ne sont pas importantes, n'affectent pas les échanges entre les États membres, ne faussent ni ne menacent la concurrence, mais il manque des critères objectifs à la Commission. La CJCE contrôle et interprète sa compatibilité aux normes cas par cas. Les aides dont le montant n'excède pas des seuils (*aides de minimum*) sont dispensées de l'obligation de notification préalable à la Commission, cependant, elles doivent être urgentes face à des risques sérieux de préjudices substantiels et irréparables. La Commission ou la CJCE peut décider de la restitution de l'aide illégale en plus d'une sanction à l'État (arrêt Commission c/France, Dr. Fisc. n°51, note A.Maitrot de la Motte du 13 novembre 2008)[477].

J-B.Geffroy indique que la Commission révèle (2007) que les aides d'État totales, hors secteur ferroviaire, accordées par les États membres se sont élevées à 65Mds€ (0,53% du PIB de l'UE), car, même si leur réduction fut l'un des objectifs de la stratégie de Lisbonne, les crises économiques ont conduit à leur augmentation afin de remédier à une perturbation grave de l'économie d'un membre (art.87, §3°, pont b, du Traité) de façon à ce que ces mesures restent temporaires, ciblées et coordonnées, et un volume de 200Mds€ (1,5% du PIB) fut mobilisé[478]. En faveur de l'économie réelle, des mesures ont été prises pour augmenter la limite d'aide compatible de 200 000€ (2001), à 500 000€ (2008), donation de garanties aux emprunts bancaires, des prêts à taux d'intérêt bonifiés et l'augmentation du capital d'investissement de 1,5 à 2,5M€ par PME. Le contrôle communautaire sur les aides portera sur le respect de la libre concurrence et sur la discipline budgétaire exigée par le pacte de

[477] ESCLASSAN Marie-Christine, Les aides au développement économique local aujourd'hui, *op.cit.*, p.19.
[478] GEFFROY Jean-Baptiste, Le cadre communautaire des aides d'État : du long fleuve tranquille de régime des aides d'État au choc de la crise, *RFFP*, n°109, février 2010, p. 28-30.

stabilité budgétaire. Pour M.Doreau-Tranquard, les réformes du système des aides n'ont pas opéré de changements en profondeur et ajouteraient même de l'opacité et de la complexité[479].

En France, la loi du 7 janvier 1982 distinguait les aides directes, moyens financiers ayant une traduction immédiate dans les comptes des bénéficiaires, des aides indirectes, catégorie résiduelle et libre, à l'exception de rabais encadrés par décret et éventuellement consentis sur la revente ou la location de bâtiments par les collectivités territoriales.

La réforme (2004) introduit une nouvelle typologie, en opposant les classiques garanties d'emprunts et les aides économiques aux aides à l'immobilier d'entreprise de façon à ajouter les bonifications d'intérêts et subventions des prestations de services (antérieurement considérées comme aides indirectes) et les aides à l'immobilier des collectivités. Le juge administratif a voulu les encadrer par des arrêts (SA Boussac Saint-Frères, 1985 et commune de Fougerolles, 1997), en exigeant que leur accroissement soit accompagné de contreparties suffisantes et d'un impact économique et social quantifiable sur les territoires.

1 - Les mécanismes nationaux

Ce sont ceux imposés par l'État afin d'harmoniser et d'implémenter sa politique publique.

§1° Le Ministère de l'Intérieur (MI)

Ce ministère est au cœur de l'administration publique et assure le maintien et la cohésion des institutions du pays, avec cinq missions essentielles autour de deux grands pôles: a) administrer le territoire, représentation et permanence de l'État, garantir l'intégrité des institutions publiques et veiller au respect des libertés locales; b) garantir la sécurité des citoyens et des biens, élaborer et faire respecter les règles d'exercice des libertés publiques. Ses missions sont remplies par les services rattachés (Secrétariat général, directions générales, directions spécialisées) et assurées sur l'ensemble du territoire par les préfectures et sous-préfectures, la police, la gendarmerie nationale et la sécurité civile. Son budget (2011) s'élève à 24,2Mds€, constitué de cinq missions : Sécurité, (police et gendarmerie, 16,82Mds€, soit 70%) ; Administration générale et territoriale de l'État, (préfectures et administration centrale, 2,45Mds€, soit 10%); Sécurité civile, 434M€ (2%); Relations avec les CT, 2,51 Mds€ (10%); Outre-mer, 1,98 Mds€ (8%). Les dépenses de personnel représentent 69% du budget[480].

§2° La Direction générale des collectivités locales (DGCL)

[479] DOREAU-TRANQUARD Monique, Les aides locales au développement économique : un encadrement interne inopérant, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p. 45.
[480] http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/le_ministere/missions, consulté le 02/03/2011.

Elle gère l'attribution des principaux concours financiers de l'État aux collectivités, établit les règles et le calcul des compensations financières allouées en contrepartie des transferts des compétences, participe à la fixation des règles de la fiscalité locale et de la fiscalité d'État, en fixant le cadre budgétaire et comptable propre à chaque type de collectivité, prépare les rapports au Parlement sur le contrôle budgétaire des budgets locaux et de l'analyse financière (emprunts des collectivités et les aspects financiers de la réforme du code des marchés publics et toutes les questions liées à l'exercice des mandats locaux, environ 530 000). Elle suit les questions concernant la fonction publique territoriale (Centre national de formation de la fonction publique territoriale et les centres de gestion des personnels territoriaux, environ 1,7M fonctionnaires territoriaux[481]).

Quant aux compétences et institutions locales, la DGCL traite toutes les questions institutionnelles intéressant les compétences des collectivités territoriales (coopération, démocratie locale, actions, services publics locaux, marchés publics). Pour ce qui est des structures territoriales, elle suit notamment le fonctionnement interne des assemblées, l'organisation des collectivités et de celles à statut spécial et la coopération transfrontalière.

Dans le secteur des services publics locaux, la Direction est consultée sur les dispositions nationales ou européennes concernant l'organisation et le fonctionnement des services publics industriels et commerciaux (SPIC, transports urbains, réseaux câblés audiovisuels, élimination des déchets) et services publics administratifs (SPA, aide sociale et enseignement public). Elle suit également leur maintien en zone rurale, traite des règles relatives au logement, à la voirie et à la domanialité, dès lors qu'elles intéressent les collectivités, et instruit les dossiers des procédures d'aménagement (déclarations d'utilité publique, instructions mixtes) lorsque les procédures administratives conduisent à une décision de l'État, élabore les règles du contrôle de la légalité, suit les questions liées à l'introduction des directives européennes et prépare le rapport au Parlement sur le contrôle de la légalité (près de 9M d'actes à obligation de transmission sont adressés annuellement aux préfectures et sous-préfectures dans le cadre du contrôle de la légalité par les collectivités territoriales[482]).

Pour assurer toutes ces compétences, il existe un département des études et statistiques locales qui assure et coordonne la réalisation des études, établit les statistiques relatives à divers domaines (fiscalité, budgets, intercommunalité, FPT) et élabore de nombreux documents (Les collectivités locales en chiffres*)* et contribue à l'aide à la décision et à l'information de l'État et des acteurs locaux. Enfin, la DGCL assure le fonctionnement et le

[481] http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/le_ministere/missions, consulté le 02/03/2011.
[482] *Idem.*

secrétariat de nombreuses instances comme : le CFL qui contrôle notamment la répartition de la DGF ; la Commission consultative d'évaluation des charges, qui contrôle la compensation financière allouée aux collectivités en contrepartie des transferts de charges; la Commission consultative d'évaluation des normes, chargée d'émettre un avis sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire; la Commission nationale de conciliation qui donne son avis sur la liste des services de l'État mis à disposition; le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le Conseil national de formation des élus locaux.

Le Comité de finances locales (CFL, 1979) a pour objet de défendre les intérêts des collectivités sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec l'État. Il est composé de 64 membres élus titulaires et suppléants (issus des assemblées parlementaires et collectivités) et de 11 représentants de l'État et leurs suppléants, pour exercer un triple rôle. Le Comité exerce un rôle de: a) pouvoir de décision et de contrôle (art. L.1211-3 du CGCT), pour la répartition des principaux concours financiers ; b) fonction consultative, pour tous les décrets à caractère financier et sur demande de l'État sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales; c) rôle de concertation et de proposition des grandes réformes en cours en matière d'intercommunalité, comptabilité communale ou de révision des bases cadastrales.

La loi impose au comité de se réunir au moins deux fois par an pour la fixation et le contrôle des dotations de l'État et pour la régularisation des comptes du dernier exercice connu concernant la DGF. Alors, il se réunit de quatre à sept fois par an, selon les exigences calendaires de la LF et de l'adoption des budgets locaux. En janvier, février, mars pour la répartition de la DGF et du FNPTP et pour le décret de répartition de la DGE des départements. En avril, mai, juin, juillet pour la répartition des concours spécifiques de la DGD, pour le bilan de la répartition de la DGF et pour la régularisation de la DGF[483].

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est l'instance paritaire qui garantit le dialogue social et la concertation sur le statut des fonctionnaires territoriaux, saisi, pour tous les projets législatifs ou réglementaires intéressant la FPT, composé de 20 représentants des collectivités territoriales. Ses attributions consistent en un pouvoir de proposition et d'études ; d'élaboration de statistiques et de documentations ; de consultation pour les projets

[483] *Ibid.*

de loi et des questions relatives à la FPT et pour des mesures réglementaires relatives à la situation des fonctionnaires territoriaux et sur les projets d'ordonnance (art.38, CF)[484].

§3° Les Directives territoriales d'aménagement(DTA)

Elles ont été instituées (1995) par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) et par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, 1999) et par celle sur la solidarité et renouvellement urbains (SRU, 2000), inscrites dans le code de l'urbanisme et soumises à l'évaluation environnementale. Ces directives élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'État ou sur la demande d'un conseil régional, fixent les orientations fondamentales en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires (localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages) et précisent les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral[485].

Elles représentent des documents stratégiques de planification territoriale à long terme (20 ans), à mi-chemin entre la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme, sans que ce soient des documents de programmation, ni des plans de développement économique, parce qu'elles consistent en un instrument interministériel qui détermine les grands principes (Code de l'urbanisme, arts.L.110 et L.121.1), sur une démarche déconcentrée et elles sont soumises à l'autorité d'un préfet coordonnateur[486].

§4° La nouvelle Banque publique d'investissement (BPI)

Le premier conseil d'administration de la BPI (loi du 31 décembre 2012) s'est tenu le 21 février 2013 et cet organisme viendra épauler les régions dans leur soutien à l'activité économique au travers du soutien financier aux entreprises (petites, moyennes et de taille intermédiaire) en conformité avec les règles européennes pour proposer des services pour renforcer l'innovation et l'exportation, de manière à compenser les défaillances (crise économique) du marché du financement des entreprises, à regrouper et à rationaliser des acteurs du financement public, notamment mis en place par la Caisse des dépôts et consignations, établissement bancaire dont l'État est l'actionnaire majoritaire, et qui mène des activités bancaires et d'investissement[487]. La BPI (budget de 42Mds€) propose des

[484] *Ibid.*
[485] http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-documents-de-planification.html, consulté le 18/05/2012.
[486] *Idem.*
[487] FOURNOUX, Louis de, La banque publique d'investissement : le nouveau visage de l'intervention publique, *Revue Droit Administratif*, nº7, 7 juillet 2014, Lexisnexis, p.11-16.

avances de trésorerie, l'apport en fonds propres, le préfinancement des dispositifs fiscaux pour éviter les décalages de trésorerie, sa création accentue le mouvement de régionalisation de l'action publique en matière de financement et d'investissement et le retour de l'État au financement des entreprises, en respectant le droit européen des aides d'État.

2 - Les mécanismes régionaux

Même si ces mécanismes ont des règles imposée par l'État, ils sont, en général, mis en place par les collectivités, qui choisissent de se réunir pour atteint un objectif commun.

§1° L'intercommunalité

L'intercommunalité est née (1890) pour résoudre les inconvénients liés à l'émiettement communal et s'est développée au début de la Vº République au travers de plusieurs lois et formes, dont le CGCT, qui dispose (art.L.5111-1) que les collectivités locales restent libres à coopérer par le biais d'un organe de caractère public, superpose à elles. Le manque de capacité d'intervention et financière des communes, les abondements financiers, la possibilité de déterminer une partie de la fiscalité locale au niveau intercommunal (TPU) et la liberté des acteurs locaux de choisir ou non leur adhésion à l'intercommunalité sont des facteurs qui ont donné de l'élan à ce mouvement.

Le Conseil économique et social stimule sa propagation, notamment pour les très petites communes, recommande la coopération transfrontalière et l'intensification des incitations financières, dans un cadre contractuel. La loi du 12 juillet 1999 a permis la montée en puissance des groupements de communes à fiscalité propre et celle du 16 décembre 2010 s'efforce de rationaliser la coopération (seuil démographique minimal de 5 000 hab, dérogé pour les espaces de montagne), car les communes ont une population moyenne de 1 750 hab, contre 4 100 en Europe et une surface moyenne est de 15km²[488]. La France a développée les suivantes possibilités d'associations intercommunales :

a) Les syndicats

Chargés de remplir des fonctions techniques (assainissement, adduction d'eau, voirie, transports urbains, collecte des ordures ménagères), afin de mutualiser des moyens et des compétences, avec un caractère peu contraignant et une assez grande flexibilité[489]. Puvent être à vocation unique (SIVU, association de communes, même non limitrophes, afin d'administrer une unique activité) ; ou à vocation multiple (SIVOM, adhésion partielle pour plusieurs activités). Il existe encore des syndicats mixtes, qui permettent l'association entre

[488] VERPEAUX, Michel, Les collectivités territoriales em France, 4º éd., Dalloz, Paris, 2011, p.153.
[489] ROZET M. Pierre-Jean, Communes, intercommunalités, quels devenirs? *op.cit.*, p.I-9.

administrations publiques ou des établissements publics, et des syndicats mixtes ouverts, qui peuvent être formés par des collectivités territoriales de nature différente (EPCI, chambres de commerce, d'agriculture ou des métiers ou autres établissements publics), à condition de compter au moins une collectivités ou EPCI (art.L.5721-2 CGCT).

Au nombre de 984 (2011), ces établissements publics comprennent le plus souvent le département parmi leurs membres et plus de18 000 communes[490]. Les conseils municipaux déterminent le périmètre concerné, les statuts, les compétences transférées, les modalités de représentation, le financement contributif et la dissolution et c'est le préfet qui prend les décisions du syndicat. Les recettes proviennent des contributions des communes et du produit des taxes et contributions correspondant aux services assurés (taxe d'enlèvement des ordures). Le principal syndicat est celui du Paris Métropole, avec 206 collectivités, dont la région et 8 départements, en représentant 9,6M d'hab et 88% de la population[491].

b) Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

L'inadaptabilité des syndicats pour construire des projets plus ambitieux a stimulé le législateur à créer (1960) les EPCI à fiscalité propre, avec des transferts obligatoires de compétences pour structurer les espaces autour de la réalisation de projets de développement communautaire, dans trois types de communautés (communautés de communes, d'agglomération et urbaines). Les conseils municipaux décident de leur création, les compétences transférées et la notion d'intérêt communautaire, en se prononçant dans la condition de majorité qualifiée ou 2/3 du conseil communautaire pour les communautés urbaines et d'agglomération. En principe, les communes, dont le partage d'une compétence est possible, sont dessaisies immédiatement et totalement des compétences transférées.

Quant au régime fiscal (avant 2010), il en existait deux groupes : le premier (56%) formé par les établissements à fiscalité additionnelle, qui prélèvent une fiscalité additionnelle sur les taxes directes locales, limitée géographiquement. Le second, les établissements à TP unique (TPU), qui prélèvent en totalité et à un taux unique la TP sur l'ensemble du territoire regroupé. Tous les deux percevaient une dotation d'intercommunalité (DGF des structures intercommunales), qui était forfaitaire et indexée par les communautés urbaines. Pour les autres, la dotation/hab est fixée par le CFL (en 2004, 16,62€ pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et 40,34€ pour celles d'agglomération). Les EPCI

[490] *Idem.*
[491] Sénat, Avis : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, sénateur Jean Germain, commission des finances n°580, session ordinaire, enregistré à la Présidence le 22 mai 2013, p.15.

pouvaient instaurer une dotation de solidarité communautaire, obligatoire pour les communautés urbaines.

Les principes juridiques de la spécificité et de l'exclusivité régissent les rapports entre les membres parce que, à la différence de la commune qui dispose d'une compétence générale, les EPCI ne peuvent exercer que les compétences déléguées et exercées par substitution (principe de spécificité). La loi du 13 août 2004 a mis en place la notion d'intérêt communautaire pour distinguer, à l'intérieur d'une compétence, ce qui est du ressort de la communauté et a établi des transferts des pouvoirs de police des maires au président de la communauté et des conditions de constitution de services communs. La définition de l'intérêt communautaire est importante pour fonder politiquement et juridiquement la capacité de la commune ou de la communauté à intervenir dans une compétence donnée. L'art.151) permet aux EPCI à fiscalité propre de demander aux départements ou aux régions certaines de leurs compétences, par convention.

Selon la Cour des comptes (janvier 2013), l'intercommunalité à fiscalité propre (communauté de communes, d'agglomération, urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle et métropoles) intéressait 60,9M d'hab (92%) et 36 049 communes (98%), dont le nombre de communes hors intercommunalité s'élevait à 615 (contre 1 378, en 2012), qui rassemblaient encore 5,2M d'hab. Le nombre de structures intercommunales a également diminué, passant de 2 581 (2012) à 2 456, réparties en 1 métropole, 15 communautés urbaines, 213 d'agglomération, 2 223 communautés de communes et 4 syndicats d'agglomération nouvelle.

En 2012, les recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités (24,3Mds€ hors reversements aux communes) ont augmenté (5,2%), grâce à l'augmentation de leur périmètre et à l'accroissement des compétences. Elles perçoivent plus de 9,4Mds€ de fiscalité, dont la fiscalité nette (11,8Mds€, +8,2%) représente 48% des produits de fonctionnement. La progression des recettes résulte de la hausse de la fiscalité directe et indirecte (5,3% et 4,4%).

La DGF (72% des dotations) est composée d'une dotation forfaitaire (0,4Mds€), d'une part de péréquation verticale (la dotation d'intercommunalité, 2,3Mds€) et d'une dotation de compensation (4,3Mds€). Les charges réelles de fonctionnement (19,2Mds€) ont progressé (6,8%) à cause des dépenses de personnel (6,3Mds€, +8,7%), des charges de gestion courante (5,9Mds€, +6%) et des contributions et participations obligatoires (2,7Mds€, +4%). Le montant des subventions de fonctionnement (2,7Mds€) a également augmenté (9,2%), ainsi que les achats de biens et services (4,8%).

L'évolution des charges a absorbé la hausse des recettes de fonctionnement, donc l'épargne brute (5Mds€) diminue et, après une forte hausse en 2011 (10%), les dépenses d'investissement (9Mds€) ont progressé (+6%), ainsi que celles d'équipement propre (6,7Mds€, +5,4%) et que les subventions d'équipement versées (1,6Mds€,+9,5%), financées par les emprunts souscrits (3,4Mds€, +28%), dont l'encours de la dette (21,2Mds€, +9,9%)[492]

1- Les communautés de communes

Les communes (rurales) forment un seul ensemble sans enclave et sans condition de seuil démographique et le premier type repose sur l'exercice des compétences d'intérêt communautaire (aménagement de l'espace et développement économique) et le second permet à la communauté de percevoir une DGF, bonifiée à la condition d'instaurer une TP unique pour exercer des compétences obligatoires, au moins 4 dans les 6 domaines (développement, aménagement de l'espace, voirie, logement, déchets, équipements sportifs), dans un ensemble qui compte de 3 500 à 50 000 hab. Elle perçoit des recettes fiscales directes (TP par zone ou TP unique avec, sur les ménages, une fiscalité additionnelle dont l'adoption lui permet aussi de bénéficier d'une DGF bonifiée), des recettes liées à son patrimoine et à ses activités, des taxes (ordures ménagères et de séjour) et des versements destinés aux transports en commun.

2- Les communautés d'agglomération

Elles sont caractérisées par le regroupement de communes formant +50 000hab, autour d'une ou plusieurs communes centre(s) de 15 000 (sauf si elle est la commune la plus importante du département ou le chef-lieu) pour exercer des compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat et politique de la ville) et facultatives (3 des 6 : voirie, assainissement, aménagement de l'espace, équipements culturels ou sportifs et action sociale), dont les ressources sont issues de la dotation d'intercommunalité, d'autres recettes liées au patrimoine et activités, d'une fiscalité additionnelle des taxes foncières, de certaines ressources fiscales (taxes d`ordures ménagères, de balayage, de séjour, sur la publicité) et du produit du versement lié au transport quand elles ont la compétence.

3 – Les communautés urbaines

Elles regroupent des communes d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000hab, dont le premier type (1966) exerce des compétences obligatoires (chartes intercommunales de

[492] Cour des comptes, Les finances publiques locales, *op.cit.*, p.70-77.

développement, d'urbanisme, d'habitat, de zone d'aménagement concerté-ZAC, de développement économique, des zones d'activités, de transports urbains, d'eau, d'ordures ménagères, par exemple) et adoptent le régime fiscal établi sur la fiscalité additionnelle et la TP par zone ; et le deuxième type (1999), qui exerce des compétences obligatoires (développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif, protection de l'environnement) et qui perçoit une fiscalité additionnelle aux taxes locales, la TP unique (ou la TPZ), plus les trois autres taxes locales, la dotation d'intercommunalité et le produit des taxes et revenus liés aux activités transférées et le versement lié aux transports en commun.

4 – Les métropoles

La tendance actuelle est de renforcer la métropole (loi de 2010 et du 27 janvier 2014), compte tenu de la concurrence des autres métropoles en Europe en matière d'attractivité économique, sociale et culturelle. Les métropoles françaises sont une catégorie de EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000hab, situées dans une aire urbaine de plus de 600 000hab (Bordeaux, Genoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse), mais la loi offre aux EPCI de moindre taille de devenir, par décret et après l'accord préalable de 2/3 des conseils municipaux, des communes intéressées. Les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000hab (Montpellier et Brest) ont aussi cette possibilité de devenir des métropoles. L'intervention ultérieure, par arrêté préfectoral, peut apporter des modifications en ce qui concerne le périmètre, la dénomination, la localisation du siège, la désignation du comptable public ou le transfert de compétences supplémentaires.

Toutes les métropoles disposent d'un conseil, composé de conseillés élus par suffrage universel direct (en 2020), dont le président est élu au scrutin secret à la majorité absolue ou relative (au 3º tour). Une conférence métropolitaine est prévue pour réunir, deux fois par an au moins, les maires des communes membres en vue d'évoquer tous les sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de cet espace et un conseil de développement est également prévu, comme organe consultatif, composé de personnalités de la société civile, extérieures à l'organisation métropolitaine.

Les compétences exercées en lieu et place des communes membres sont le développement et aménagement économique, social et culturel, le copilotage des pôles de compétitivité, la promotion du tourisme, les aides à la recherche, sur les schèmes de cohérence territoriale, les plans d'urbanisme, le programme local d'habitat, la politique du logement, les aires d'accueil des gens du voyage, les cimetières et sites cinéraires et crématoriums, les services de secours

et d'incendie, la gestions des déchets ménagers et la transition énergétique, le plan climat-énergie, la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, entre autres. Toutes les compétences des EPCI fusionnées et celles déléguées par convention avec les autres collectivités territoriales[493].

La loi du 27 janvier 2014 a créé la métropole à statut particulier de Lyon, pour se substituer à la communauté urbaine et au département du Rhône, qui dispose d'un conseil de métropole, dont les conseillés seront élus (2020) au suffrage universel direct, pour exercer la compétence du département et d'un EPCI de type métropole et certaines compétences des communes et des régions. Compte tenu de l'hamonisation de cet espace, la loi prévoit une conférence territoriale des maires et une instance de coordination, la conférence métropolitaine[494].

Une autre métropole à statut particulier est le Grand Paris, similaire à celui d'un EPCI, qui regroupe Paris, l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, et du Val-de-Marne, ainsi que les communes des autres départements de la région Île-de-France (de la grande couronne), soit près de 6,7M d'hab, en exerçant des compétences similaires à celles des métropoles de droit commun, mais avec une possibilité de délégation et de restitution des compétences, avec un conseil de métropole et des conseils des territoires qui forment l'ensemble, dans une procédure de prise de décision complexe, avec une assemblée de maires. La métropole bénéficiera de la DGF, d'une dotation de compensation et d'un pacte financier et fiscal (pour déterminer les attributions de compensation revenant aux communes et instituer une dotation de solidarité métropolitaine) pour adopter une dotation de solidarité métropolitaine (une fourchete d'environ 4Md€[495]). Cette métropole du grand Paris est organisée en territoires sans personnalité juridique d'au moins 300 000hab.

La troisième métropole à statut particulier est celle d'Aix-Marseille-Provence, dont le périmètre est déterminé par la loi, en regroupant les communes membres de la communité urbaine de Marseille Provence métropole, des communautés d'agglomération de Salon-Étang-de-Berre-Durance, du Pays d'Aubagne et de l'Étoile et du Pays de Martigues et du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence, la quasi totalité des communes des Bouches-du-Rhône. Les compétences sont celles des métropoles de droit commun, plus celles attribuées par les communes aux EPCI fusionnés en son sein et son organisation est identique à celle du

[493] KADA Nicolas, Métropoles: vers un droit (peu) commun?, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.619-624.
[494] JANICOT Laetitia, Les métropoles à statut particulier, *op.cit.*, p.613-618.
[495] MAGNAVAL Olivier, Les dispositions spécifiques à l'Île-de-France: la nouvelle gouvernance de la région, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.38-43.

Grand Paris fondé sur le Conseil de la métropole et sur les territoires, ayant comme coordination le conseil des maires et un conseil de développement.

5 - Les pôles métropolitains et les póles d'équilibre territoriaux et ruraux

Les espaces ruraux concentrent 81% des communes, 2 159 communautés rurales regroupent 81% des communes, dont 1/3 comprennent moins de 5 000hab. L'art.20 de la loi du 16 décembre 2010 a prévu le pôle métropolitain, sous forme d'établissement public, pour réunir des EPCI à fiscalité propre, formant un ensemble de 300 000hab, dont un des membres est doté d'une population de plus de 150 000hab, créé de manière volontaire par les collectivités locales, avec la nécessité de prévenir le représentant de l'État, le préfet du département, qui peut accepter ou refuser la création, avec aussi la nécessité de contiguité pour ceux qui sont dans une zone transfrontaliére et la région Île-de-France a été exclue.

La loi du 27 janvier 2014 a supprimé l'exigence de 300 000hab et a réduit la condition d'un des membres de 150 000 à 100 000hab. Elle a ouvert également la possibilité aux départements et régions d'y adhérer. Ses fonctions sont de gérer des actions d'intérêt métropolitain (développement économique, promotion de l'innovation, recherche, enseignement supérieur, culture, aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale), de porter sur le développement des infrastructures et des services de transport dans le but de promouvoir le développement durable, d'améliorer la compétitivité et l'attractivité, l'aménagement et la solidarité du territoire.

La notion d'intérêt métropolitain est définie au moyen des délibérations concordantes des assemblées de chacun des membres et le poids démographique de chacun d'eux détermine le nombre de représentants dans l'assemblée délibérant du pôle, avec un minumun d'un siège par membre et un plafond de 50% des sièges. En 2013, 8 pôles ont été constitués et une vingtaine est en projet. Comme les pôles organisent les espaces interstitiels entre plusieurs métropoles, le législateur a établi une correspondance entre eux et les pôles ruraux. (art.L.5741-1, CGCT).

La loi de 2010 a voulu arrêter la croissance des pays (370 en 2013) à cause de la confusion institutionnelle créée et la loi de 2014 leur a ouvert la possibilité de se transformer en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, sauf refus de la majorité qualifiée des membres. Le PETR est un établissement public, constitué de plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre unique et sans enclave, approuvé par le préfet, soumis au régime des syndicats mixtes fermés, dont la répartition de sièges du conseil syndical tient compte du poids

démographique de chacun des membres, avec un minimun d'un et maximun de 50% des sièges, pour définir les conditions du développement économique, écologique, culturel et social de l'espace, en compatibilité avec les SCOTS et le transfert de compétences est décidé par la conclusion d'une convention territoriale entre ses membres[496].

§2° La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire

Elle est (loi du 4 février 1995) composée de représentants de l'État, des exécutifs des collectivités territoriales, du Président du Conseil économique, social et environnemental régional, des pays, des parcs naturels régionaux, dont la présidence est partagée entre le représentant de l'État et le président du conseil régional, elle se réunit au moins une fois par an et doit être consultée sur le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et sur les schémas régionaux ou interdépartementaux, qui concernent les services publics ou privés (exerçant une mission de service public dans la région).

B° Les mécanismes contractuels de coopération

L'autonomie des gouvernements locaux impliquent une liberté de célébration de contrats en vue de l'intérêt public pour la réalisation d'un ouvrage ou d'un service.

En France, le recensement des pratiques contractuelles permet de distinguer que les démarches sectorielles pour des dispositifs ciblés appellent des engagements fermes et précis ; que les conférences de méthodes visent à une stratégie territoriale globale et que les contrats de projet combinent transversalité et engagements au service du territoire. Néanmoins, cette contractualisation est portée à une gouvernance asymétrique au profit de l'État, au manque de véritables projets territoriaux et au renforcement des inégalités. Mais, la conviction des auteurs demeure que *la contractualisation* est un bon outil pour adapter les politiques publiques au territoire, pour permettre d'identifier ceux en difficulté et, en conséquence, pour distribuer équitablement les ressources, elle mis en possibilité des partenariats guidés par le principe de la subsidiarité afin de fédérés les acteurs autour d'un projet commun et favorise la lisibilité et la cohérence stratégique de l'action publique par l'anticipation ou pluri annualité des engagements[497].

[496] TAILLEFAIT Antony, Les pôles métropolitaines et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, *AJDA*, n°11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.625-629.
[497] La Gazette, Agir ensemble?, Cahier détaché n°2-06/2160, du 11 février 2013, Groupe Moniteur, Paris, p.3

a) Les anciens contrats de plan État-région et le nouveau contrat de projet et le contrat de stabilité État-collectivités locales

La loi du 29 juillet 1982 (art.11) détermine que l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les entreprises publiques ou privées et d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques, en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires, qui constituent une programmation prévisionnelle des dépenses sur une période de 7 ans (arrêts du Conseil d'État du 8 janvier 1988 et du 25 octobre 1996)[498].

Les contrats de plan État-régions sont des instruments d'articulation entre le plan national et les régions qui sont devenues un outil de nouvelles relations contractuelles, qui permettant d'adapter les dispositifs publics aux spécificités locales, par le biais des négociations. Ils ont des limites : gels budgétaires, sur-programmation et études insuffisantes, multiplication des volets contractualisés, complexité des procédures. Leur signature n'oblige pas juridiquement les administrations publiques, grâce au principe de l'annualité budgétaire, qui conduit, en effet, quant à la conclusion des projets d'infrastructure et financiers (FSE), en créant des risques de dégagements d'office et de perte de financements communautaires.

Entre 2000/2006, ils représentaient un engagement de 51Mds€ et un apport de 16Mds€ à la France grâce aux FSE, dont la programmation était architecturée par : a) un volet régional, qui finance les projets d'action et d'équipement ; b) un volet territorial, qui finance les contrats de pays, d'agglomérations, de villes, de réseaux de villes et des parcs naturels régionaux (25% des crédits, dont 213M€ provenant du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire) ; c) un volet inter-régional, qui finance les grands programmes (Plan Loire, Mont-Saint-Michel, Programmes après-mines) et les conventions inter-régionales de massifs (Alpes, Jura, Massif Central, Pyrénées, Vosges), dont 828,7M€ apportés par l'État ; d) les avenants marée noire et intempéries. Pour le financement des contrats, concourent divers ministères (d'équipement avec 40,81% du montant global, d'éducation nationale 17,21%, d'agriculture 8,42%, de la ville 7,07% ; d'aménagement du territoire 6,38%) et ces contrats représentent un engagement de 10% à 13% du budget civil de l'État.

En mars 2006, la Cour des comptes a critiqué la gestion de ces contrats, et il en a résulté d'importantes modifications en 2007 (5^{e} génération), car ils sont devenus des contrats de

[498] BONREPAUX, Augustin, GISCARD D'ESTAING, Louis, L'exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens, Rapport d'information n°2421, Commission des finances de l'Assemblée Nationale, Juillet 2005, p.65.

projet État-région, avec comme objectifs la compétitivité et l'attractivité du territoire, la promotion du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. L'aménagement du réseau routier est sorti du périmètre au profit des transports collectifs et l'État et la Commission européenne doivent se retirer des projets qui n'auraient pas démarré dans les 18 mois qui suivent le versement des premiers crédits. Ils sont conclus pour une durée de 7 ans, afin d'être instruits sur le calendrier des FSE, qui exigent que 75% de ressources cumulées du FEDER + FSE soient appliqués pour la France à l'innovation et à la compétitivité (Stratégie de Lisbonne), ou au développement durable (Stratégie de Göteborg), de façon que les projets plus modestes peuvent être financés au titre du volet territorial, qui fait l'objet d'un programme spécifique imputé au budget du Ministère de l'intérieur.

Le contrat de projets État-région (CPER) est un document d'engagement sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants, dont l'État, par l'intermédiaire du préfet de région, s'accorde avec l'exécutif de la région sur leur réalisation (de projets). Il existe la possibilité pour d'autres collectivités de s'associer à un contrat, à condition de contribuer à son financement. L'engagement pour la période 2007/14 est de 12,7Mds€ pour l'État et 12.9Mds€ pour les régions[499].

Pour la période 2014/20, 5 thématiques sont proposées : a) enseignement supérieur, recherche et innovation, b) couverture du territoire par le très haut débit et développement des usages du numérique, c) innovation, filières d'avenir et usine du futur ;d) mobilité multimodale, e) transition écologique et énergétique. Le volet territorial vise l'égalité des territoires mobilisant des moyens pour les quartiers prioritaires, les territoires vulnérables, ceux confrontés à un déficit de services publics, les métropoles et la Vallée de la Seine. Deux circulaires (2 août et 15 novembre 2013) du Premier Ministre fixent les orientations et le calendrier.

Ils redeviennentt des contrats de plan, au travers du plan «Investir pour la France », constitué par un programme d'investissement d'avenir (PIA, 12Mds€), géré par le Commissaire général à l'investissement et pour les plans "la nouvelle France industrielle" (34) qui conditionnent la contractualisation entre l'État et les régions[500].

Le contrat de partenariat, institué par l'ordonnance nº2004-559, du 17 juin 2004, (forme la possibilité) permet le paternariat public-privé (art.L.1414-1, CGCT) qui mis en offre la possibilité du maintien de l'investissement pour les collectivités territoriales, car il permet

[499] Donnés sur: http://www.datar.gouv.fr/contrats-etat-regions, consultée le 07/07/2014.
[500] PONTIER Jean-Marie, Les contrats de plan État-régions 2014-2020, *La Semaine Juridique*, nº16, du 24 avril 2014, p.17-23.

l'étalement des paiements dans le temps (durée du contrat), la modulation des paiements selon la performance, la rapidité dans la mise à dispostion des équipements, la relative maîtrise des coûts, l'innovation et l'apport des nouvelles techniques par le privé, la continuité de l'ingénierie et l'absence de rupture technique, un cadre règlementaire clair et un partage des risques. Les défauts de ce type de contrat viennent de la dérive des coûts et délais, du manque d'expertise des collectivités, d'un préfinancement public important, de la réduction de la concurrence et de la faible intervention des PME, des montages financiers complexes, de la faiblesse des recettes annexes et du risque commercial[501]. Depuis 2004, 49 projets de contrat de ce type ont été abandonnés[502].

b) La mutualisation de services et de biens publics

C'est une manière de contourner les limitations financières par l'union des efforts pour atteindre des objectifs communs des collectivités locales (lois du 10 août 1871 pour les départements, du 4 avril 1884 pour les communes et 5 juillet 1972 pour les régions). L'art.65 (loi du 2 mars 1982) et l'art.131 (loi du 6 février 1992), permettent aux collectivités, dans les limites de leurs compétences, de conclure des conventions de concertation et de coopération avec des collectivités territoriales étrangères, sous réserve des engagements internationaux de l'État. La loi du 4 février 1995 permet aux collectivités d'adhérer à des établissements publics étrangers ou de participer au capital de sociétés étrangères, pour l'exploitation d'un service public ou de la réalisation d'un équipement d'intérêt commun. Ces adhésions sont soumises à un décret d'autorisation en Conseil d'État. Dans le cadre de la coopération décentralisée, le CGCT (art. 1115-4-1) permet la création, avec des collectivités étrangères, des districts européens, dotés d'une personnalité juridique et d'autonomie financière, ainsi que des organes structurels de coopération ou de participer à des organismes publics ou au capital d'une personne morale de droit étranger. La loi nº2005-95 du 9 février 2005 règle la coopération internationale des collectivités dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement, en menant des actions d'urgence ou de solidarité internationale. Mais le CC, par diverses décisions (160 DC du 19 juillet 1983 et 435 DC du 07 décembre 2000) ne reconnaît pas de compétences internationales au profit des collectivités territoriales.

La loi de 2010 (art.75) a institué un schéma facultatif d'organisation des compétences et de mutualisation des services commun aux départements et à la région (art. L.1111-9, CGCT),

[501] VAGUE Pierre-Marie, Le contrat de paternariat, dix ans après. Quel bilan puor les collectivités territoriales, *RFFP*, nº 126, mai 2014, p.151-162.
[502] LE GALL Catherine, Des atouts indéniables, mais des risques énormes, *La gazette*, nº24/2226, 16 juin 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.22-23.

approuvé par délibérations des conseils, qui devra porter sur certaines compétences (développement économique, formation professionnelle, construction, équipement et entretien des collèges et des lycées, transports, infrastructures, voiries et réseaux, aménagement des territoires ruraux et actions environnementales et toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements), obligatoire, à partir de 2015, pour le cofinancement des projets des collectivités locales et pour assurer le bénéfice du cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et par une région, tient en vue de faciliter la clarification des interventions publiques et de rationaliser l'organisation des services[503].

La réforme de 2010 encourage la mutualisation des moyens sur le plan fiscal et financier, à l'unanimité des conseils municipaux, afin qu'une communauté puisse percevoir, à la place des communes, la DGF, dont le reversement sera attribué selon des critères péréquateurs (revenu/hab et le potentiel fiscal). Les relations financières entre collectivités doivent être fondées sur l'intérêt local, justifiées par le financement de compétences et le juge administratif porte son contrôle sur l'intérêt local d'une dépense effectuée d'une collectivité à une autre, de façon qu'une commune ne peut consentir un prêt à une autre si l'objet de l'opération ne concerne pas la commune bailleur de fonds, en une subvention à une commune homologue étrangère étant interdite[504].

Pour la Sénatrice Michelle Demessine, la mutualisation des ressources humaines, qui concerne principalement les communes et EPCI (+1,3M agents), au-delà d'une source d'économie, apporte une meilleure qualité de service et de perspective de carrière, mais elle doit être préparée et faire l'objet d'une concertation[505]. Selon F.Boulay, la mutualisation apparaît comme l'un des outils pour rationaliser les effectifs à long terme et la loi de 2010 a permis de rendre ces partages de personnel conformes au droit communautaire et de les généraliser. Mais ce mode d'organisation peut engendrer des effets pervers compte tenu de la rationalisation et des économies budgétaires[506].

La loi de 2014 élargi les services communs aux services fonctionnels et opérationnels et la gestion est simplifiée avec un transfert des agents à l'EPCI et optimisée avec l'élaboration d'une fiche d'impact et l'instauration d'un coefficient d'intégration fiscal, qui, selon

[503] CGCT, art.L.1111-9.
[504] DELIVRE-GILG Cendrine, Les relations financières entre collectivités territoriales, dir. CAUDAL Sylvie et ROBBE François, *Logiques juridiques,* Les relations entre collectivités territoriales, L'Harmattan, Paris, 2005, p.171.
[505] Sénat, États généraux de la démocratie territoriale, op.cit., p.24.
[506] BOULAY Floriane, Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ?, *AJDA*, n°9 du 12 mars 2012, Dalloz, Paris, p.468-474.

C.Deffidier, demeure un dispositif très élaboré juridiquement mais complexe à mettre en œuvre[507].

c) La liberté contractuelle des entités fédérés brésiliennes

Les administrations publiques peuvent établir, avec des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, des contrats administratifs (CA) ou des contrats privés compte tenu des finalités publiques, dont les contrats de droit privé qui sont régis par le Code civil, mais partiellement dérogés par des normes publicistes *ou* publicitaires et les CA peuvent avoir des caractéristiques parallèles à celles des contrats de droit privé, mais ils sont régis par le droit public[508]. Les CA typiques sont intégralement régis par le droit public, caractérisé par des prérogatives et une position de suprématie de l'administration publique par rapport aux particuliers et par des contraintes imposées (finalité publique et des droits des citoyens), en respectant : la forme écrite, sauf pour ceux de faible valeur et paiement immédiat (loi n°8.666/93, art.60, soit 5% de la limite établie par l'art.23, II, al.a) ; la procédure prévue, comme autorisation législative, évaluation, motivation, indication de ressources financières, publication et approbation par le TCU) ; la compétence légale de l'autorité qui réalise l'acte et la finalité (toujours publique, sous peine d'excès de pouvoir).

Exemple, la CF/88 (art.37, XXI) exige le contrat d'appel d'offres pour les ouvrages, services, achats et vente et pour la concession de services publics (art.175) et elle interdit à l'administration publique de réaliser des dépenses ou d'assumer des obligations directes qui dépassent les crédits budgétaires ou additionnels (art.167, II). Pareil pour la loi nº8.666/93 (art.57), la loi fédérale nº4.320/64 (art.60) et la LRF (art.15 et 16).

Le CA doit être publié au JO (20 jours après la signature) pour être efficace et valide et sa formalisation (art.62) est opérée avec l'élaboration d'un *terme de contrat*, qui est un acte réalisé par l'autorité compétente créant l'obligation de paiement (art.58 et 61, loi nº4.320/64), qui contient le nom du créancier, la représentation, le montant de la dépense et sa déduction du montant du budget, sauf en ce qui concerne les achats avec livraison immédiate et intégrale des biens acquis, sans obligations futures, ni support technique (loi nº8.666/93, art.62, §4º).

Des clauses obligatoires se référant à l'objet, forme d'exécution, annulation, responsabilité des parts et à l'équilibre économique sont prévues par la loi et les contrats de validité indéterminée sont interdits (art.57, §3º, loi nº8.666/93) parce qu'ils doivent être attachés aux respectifs crédits budgétaires (sauf quand ils sont établis dans le plan pluriannuel, prestation

[507] DEFFIGIER Clotilde, Les services communs: une optimisation...complexe!, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.54-59.
[508] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, *op.cit*., p.260.

continues, art.57, §4º, loi nº9.648/98, ou quand ils ont pour objet la location d'équipements et l'utilisation des programmes informatiques).

L'exercice financier au Brésil coïncide avec l'année civile (art.34, loi nº4.320/64) et les crédits ont cette validité, sauf ceux prévus dans le plan pluriannuel. Toutes les clauses des CA sont fixées unilatéralement par l'administration publique et accordées en raison des conditions personnelles de l'engagé et la loi nº8.666/83 accorde à celle-là la compétence d'exiger des garanties (art.56, §1º) ou caution (en espèce ou en titres de la dette publique), qui ne peuvent pas dépasser 5% de la valeur du contrat, qui peut être altéré (art.58, I) ou résilié (art.58, II; 78, I, VII et XVII; et 79, I) unilatéralement. La limite de 25% de la valeur initiale est fixée (art.65, §1º) pour les ouvrages, services et achats et est de 50% dans le cas de rénovation des bâtiments ou équipements, sauf accords entre les parties (art.65, §2º, II).

Une autre prérogative est le pouvoir de fiscaliser (art.58, III et 67) l'exécution du contrat et l'application de pénalités dans le cas de son inexécution (art.58, IV et 87), qui sont de nature administrative (avertissements, amendes, suspension et déclaration de manque de capacité à exécuter des accords) de façon que l'engagé a le droit de le contredire dans un procès administratif.

Conformément au principe de la légalité, l'administration publique doit exercer un contrôle constant sur ses propres actes et annuler ceux qui sont contraires à la loi ou révoquer ceux qui manquent de convenance ou opportunité, donc un pouvoir d'auto-tutelle, consacré par les décisions de STF (*súmula nº473*), soumis au droit à l'ample défense et au contradictoire (art.5, LV, CF/88 et décision du STJ publiée dans sa revue nº36, p.165). En cas d'illégalité, l'annulation peut avoir un effet rétroactif (loi nº8.666/93, art.59) et l'engagé a droit à une indemnisation quand la responsabilité est exclusive de l'administration publique.

Le principe de la continuité des services publics assure la prérogative de prendre l'objet du contrat, d'occuper et d'utiliser les installations, les équipements, le matériel et le personnel employé dans son exécution. L'engagé ne peut pas interrompre l'exécution en cas de défaut d'exécution de la part de l'administration publique (*exceptio non adimpleti contractus*) en raison de l'intérêt public, il doit faire une requête auprès des autorités administratives ou judiciaires compétentes pour pouvoir arrêter l'exécution et demander des indemnisations[509].

Les modalités des CA *stricto sensu* sont: **a) <u>la concession</u>**, par laquelle l'administration publique attribue au particulier l'exécution rémunérée d'un service public, dont l'appel d'offres obligatoire (art.175, CF/88 et art.2, loi nº8.987/95), pour qu'il l'explore, pour son propre

[509] *Idem*., p.285.

compte et risque, en retirant sa rémunération des tarifs (art.175, CF/88 et arts. 9, 11, 18 et 23, loi nº8.987/95). La permission (art.175, CF/88) est un CA, un acte unilatéral, discrétionnaire et précaire, qui transfère à quiconque l'exécution d'un service public, exercé en nom, compte et risque du concessionnaire, moyennant un tarif et réalisée par un appel d'offres (art.2 et 40, loi nº 8.987/95). Par ailleurs, la concession d'ouvrage public est le CA qui attribue au particulier l'exécution d'un ouvrage public (en son nom, compte et risque) moyennant rémunération payée par les bénéficiaires de l'ouvrage ou par l'exploitation des services ou utilités que l'ouvrage a fourni. Enfin, il existe la concession de l'usage, le CA facilite à quiconque l'utilisation privative d'un bien public[510]. L'appel d'offres (*licitação*) est une procédure administrative qui ouvre à tous les intéressés, soumis à des conditions fixées par l'instrument public de convocation (*edital ou carta convite*), publié au JO, la possibilité de faire des propositions, parmi lesquelles, sera sélectionnée la plus convenable[511], obligatoire pour toutes personnes (publiques ou privées) qui ont exercé des fonctions publiques (art.1º, loi nº 8.666/93), pour les contrats d'ouvrage, services, achats et vente de biens publics (art.37, XXI, CF/88) et pour la concession et permission (art.175, CF/88), sauf quand la loi (art.17, nº8.666/93) établit le contraire (arts.14-26 : faible valeur, cas exceptionnels de guerre, perturbation de l'ordre public, calamité publique et état d'urgence). À l'Union est attribuée la compétence d'établir les normes générales (art.22, XXVII, 37 et 173, §1º, III, CF/88) et la loi nº8.666/93 (art.23) établit cinq modalités: concurrence, demande de prix, invitation, concours (art.22, §4º), vente (art.22, §5º) et achat aux enchères (art.2, loi nº10.520/2002, Décret nº3.697/2000, MP nº2.182/2001 et Décret nº 3.555/2000) ;

b) <u>Les contrats d'ouvrage public et de prestation de services,</u> (loi nº8.666/93, art.6), dont la définition d'ouvrage public est exhaustive et toute autre activité contractée, sera considérée comme prestation de service. L'objet est une activité privée nécessaire à l'administration publique, mais qu'elle préfère faire exécuter indirectement (nettoyage, maintien des machines, recherches et réalisations de projets) par des professionnels spécialisés ou des artistes, dont l'appel d'offres est dispensable (art.25, §1º, II et III) et qui doivent comporter des documents et des étapes (art.6), tels que: projets basiques, tableurs budgétaires détaillés, prévision et programmation de l'exécution des ouvrages. L'exécution de l'ouvrage peut être réalisée (art.6) à travers de l'*empreitada* intégrale, qui comprend l'intégralité de la réalisation ou de la prestation, sous entière responsabilité de l'engagé et contre une rémunération préfixée; de la régie intéressée, quand l'administration publique exécute l'ouvrage sur

[510] *Ibid*., p.296.
[511] DROMI José Roberto, *La licitación pública*, Astrea, Buenos Aires, 1975, p.92.

l'orientation de l'engagé (responsabilité technique, *Know-how* ; de la *Tarefa*, qui vise la main-d'œuvre pour les petits travaux, moyennant payement à prix déterminé ;

c) Le contrat de fourniture est le CA pour l'achat des biens meubles nécessaires à l'exécution des œuvres et des services, qui doivent être continues et intégrales (art.9, loi n°8.666/93) comme la fourniture de produits (papiers, teinture, combustibles) ;

d) Le contrat de gestion est le CA établi entre l'administration publique directe et indirecte ou institutions privées, qui ont des actions d'intérêt public, prévu (loi n°9.637/98) pour lier l'Administration aux organes sociaux afin de proportionner plus d'autonomie au bénéficiaire, avec la définition d'un délai et la prévision d'un contrôle (art.37, §8°, CF/88, RC n°19/98) ;

e) Le *convênio* est un CA utilisé pour la réalisation des objectifs d'intérêt commun, dont la rémunération est liée aux objectifs établis, sans rentrer dans le patrimoine de l'entité réceptrice. La prestation des comptes au TCU est oligatoire (art.70, CF/88) et l'art.241 (réforme constitutionnelle n°19/98) détermine que toutes les entités pourront discipliner (par la loi propre), les consortiums publics et les *convênios* de coopération. La délégation des services publics est interdite, sauf pour stimuler une initiative privée d'intérêt public (loi n°8.666/93, art.116), dont une approbation préalable du plan de travail est obligatoire (identification de l'objet, objectifs, étapes d'exécution, plan d'application des ressources, chronogramme des dépenses et prévision du début et de la fin de l'exécution).

Les *convênios* libèrent des ressources d'investissement, destinées à réaliser des infrastructures, dont le nombre total, célébré entre le gouvernement fédéral et les États, indique, à l'exception du DF, que l'État le plus bénéficiaire est *São Paulo* (36 058, soit R$16,1Mds entre 1996/2008), dont la grande majorité des municipes (629, soit 97,5%) ont reçu un financement jusqu'à R$50M ; suivi par *Rio de Janeiro* (R$13,7Mds) et *Minas Gerais* (R$7,8Mds[512]). Les normes qui règlent cette modalité de CA sont : l'instruction normative STN nº01/97, le Décret n°6.170/07 et les *Portarias Interministeriais* n°127/08 et nº507/11 et le ministère de la Justice a édicté une législation fédérale sur ce domaine (*Portaria* nº458/11). Pour améliorer la transparence et la publicité, il y a été créé (2008) le *Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse* (www.convenios.gov.br[513]).

f) **Le consortium public**, célébré entre administrations publiques de même nature et niveau de gouvernement ou entre entités de l'administration indirecte[514], (loi nº6.404/76, art.278),

[512] Site Internet de la CGU, consulté le 20/11/2009

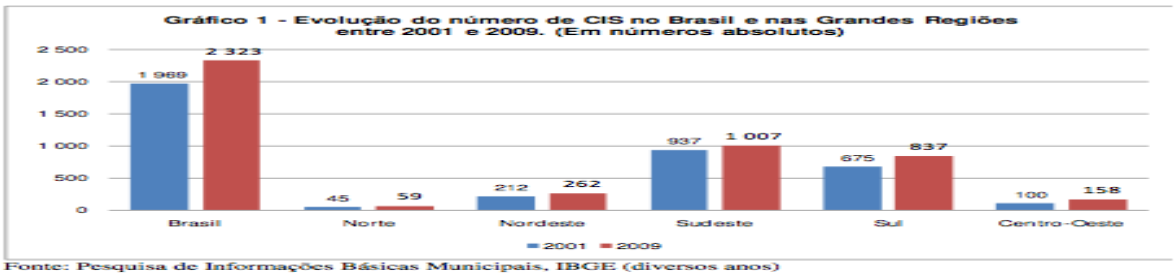
[513] CGU (Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno, Transferências de recursos da União:perguntas e respostas, Brasília, 2013, p.13 et 20.

[514] DI PIETRO Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, *op.cit.*, p.355.

dont l'exécution est de la responsabilité des signataires, soit par la création d'une commission ou d'un Fonds. Si ces objectifs sont publics, ils doivent obéir les règles publiques par la réquisition du personnel (concours public) et l'appel d'offres et, si les ressources n'ont été pas prévues par la loi *orçamentária*, ils doivent avoir des autorisations législatives (STF, RDA 140/68). Quand célébrés entre municipalités l'approbation des États est indispensable et quand célébrés entre États, l'approbation du gouvernement fédéral est requis. La CF/88 et loi fédérale n°1.107/05 les ont attribués la personnalité juridique et le Décret fédéral n°6.017/07 a réglementé sa formation (protocole d'accord et de ratification, règlement interne et statut et plan d'exécution) et en cas de dissolution, les biens, droits et obligations, liés à la gestion commune des services publics financés par des taxes ou prix public, seront attribués aux titulaires des services respectifs jusqu'à ce qu'intervienne une décision de partage[515]. C'est un paternariat public-public, dont l'objet est une activité typique de l'État, sans finalité lucrative[516].

Sur un total de 5 564 municipalités, 4 537 (81,5%) ont déclaré faire partie d'un consortium, 1 906 dans les domaines de la santé, 387 de l'environnement, 351 du tourisme, 343 de la gestion des déchets et 255 du développement urbain. Les régions (Sud et Sud-est) disposent d'environ 51% des villes, de la majorité de la population nationale, 80,5% des consortiums de santé, 67,6% de l'assainissement, 60% de développement urbain et 60% de l'environnement. Cette concentration est grande dans les villes (ou régions) de population comprise entre 10 000 et 50 000 hab (demandes sociales grandes et capacité financière déficiente) .

517



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

La loi nº11.079/2004 a institué le partenariat public-privé (PPP) comme une modalité de contractualisation pour l'administration publique cherchant le financement privé afin de réaliser des grands investissements en infrastructures, basée sur le *private finance iniciative*

[515] PRATES Ângelo Marcos Queiróz, Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local, III Congresso Consad de Gestão Pública, Painel 01/004, resumo, disponible sur : http://www.consad.org.br/, consultée le 14/05/2012, à 17:00, p.5-7.
[516] COUCEIRO Leonardo da Costa, Os consórcios públicos e federalismo cooperativo, *Revista Direito Público*, nº34, jul-ago/2010, IDP, Brasília, p.104-105.
[517] PRATES Ângelo Marcos Queiróz, Os consórcios públicos municipais...,*op.cit.*,p.9. Tableau d'évolution entre 2001/2009 du nombre de consortiums dans le pays et ses régions.

anglais, dans une recherche de modernisation de la forme de gestion des services publics par l'initiative privée, qui aura la garantie de recevoir du pouvoir public la dûe contreprestation aux investissements réalisés. Dans le cas de l'hôpital municipal de *Belo Horizonte*, les économies avec ce système ont été de R$30,6M[518].

Tabela 3: Evolução dos CIS no Brasil, segundo o tamanho dos municípios entre 2005 e 2009.

Tamanho da população/ Regiões/Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Total	34	59	195	262	880	1.007	656	837	141	158
Até 5.000 hab.	-	7	43	47	247	244	244	298	54	45
De 5.001 a 20.000 hab.	16	22	102	133	422	508	294	393	60	75
De 20.001 a 100.000 hab.	14	24	48	77	175	208	99	126	25	36
De 100.001 a 500.000 hab.	3	6	2	5	34	40	18	20	2	2
Mais de 500.000 hab.	1	-	-	-	2	7	1	-	-	-

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

519

Les transferts facultatifs de ressources publiques entre les administrations publiques constituent un mécanisme de solidarité territoriale qui reflète la liberté contractuelle des entités fédérées, dont le montant et l'utilisation répondent à une finalité spécifique. La loi de responsabilité fiscale (art.25) les définit comme la prestation de ressources à une autre entité, au titre de la coopération, d'aide ou d'assistance financière, ressources qui ne résultent pas d'une norme, ou sont destinées au SUS, sans restriction quant à la catégorie des dépenses (courante ou de capital), matérialisées à partir de dotations budgétaires, qui ne créent pas un droit public subjectif au bénéficiaire, en restant dépendantes de la manifestation de volonté de l'ordonnateur. Pour Del Fiorentino, les transferts de ressources sont volontaires lorsque ils sont dépendants d'une décision d'autorité et qu'ils peuvent être altérés selon les circonstances[520].

Ainsi, par le biais des *convênios* (instruction normative nº01/1997), les ressources sont transférées directement par le concédant à l'entité bénéficiaire et, dans le *contrato de repasse*, les ressources sont transférées par l'intermédiaire d'une Banque officielle[521], ceux conclus par l'Union sont régis par le Décret n°1.819/96. Les *convênios* représentent la principale forme de transferts facultatifs au Brésil à cause de leur nature politique et électorale, qui est préjudiciable à un système efficace de solidarité territoriale[522].

---

[518] VALE Murilo Melo, A conveniência das parcerias público-privadas na área de saúde no Brasil: uma análise comparativa da experiência de escolha pela consessão administrativa para a gestão do hospital de Belo Horizonte e do hospital do subúrbio de Salvador, *Revista Síntese direito administrativo*, nº92, Agosto 2013, IOB, São Paulo, p.60-79.

[519] PRATES Ângelo Marcos Queiróz, Os consórcios públicos municipais...,*op.cit.*, p.11. Tableau qui mit en relation l'existence et les domaines de consortiums, selon la taille de la population municipal.

[520] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, op. cit., p.99-101.

[521] *Idem*, p.99-101.

[522] *Ibid*., p.103.

Toutes les entités peuvent effectuer des termes de partenariat avec les organisations de la société civile d'intérêt public (OSCIP's) concernant la promotion et la mise en œuvre des activités d'intérêt public (loi n°9.790\99, art.3), étant obligatoires l'inclusion de l'objet, la stipulation d'objectifs et de résultats, de critères objectifs d'évaluation des performances, la prévision des recettes et des dépenses et les obligations des OSCIP's, sous le contrôle du TCU et du Ministère Public. Le Décret n°3.100\99 exige la vérification des comptes lorsque le transfert dépasse R$ 600 000 (art.19) et l'indication du gestionnaire responsable (art.22).

La loi de responsabilité fiscale interdit l'exécution des transferts facultatifs aux entités fédérées qui ne réalisent pas l'effort fiscal effectif (art.11), ou lorsque le total de leurs frais de personnel dépassent les limites (60%, art.23). Par ailleurs, l'art.31 lie la réception des ressources à l'expiration du délai pour le retour de la dette consolidée à la limite établie, qui sera faite par le pouvoir exécutif de l'Union (art.51) sur les comptes des autres entités et l'art.52 soumet la réception des ressources à la publication d'un rapport trimestrel d'exécution et de gestion (chaque 4 mois) budgétaire. La CF/88 (art.167, X) empêche le transfert facultatif de ressources et de prêts, y compris sur l'anticipation des ressources fiscales, dans l'objectif de payer les charges de personnels actifs, inactifs et retraités des entités et, selon la CGU (2005), sont également considérés comme transferts facultatifs les amendements proposés par le Parlement, annuellement au budget général de l'Union.

Pour conclure cette première partie de la thèse, il faut souligner que la présentation des mécanismes de solidarité territoriale n'est pas exhaustive, car une de ses caractéristiques marquante est sa diversité et sa complexité et dont l'efficacité sera analysée dans la deuxième partie de ce travail comparatif.

II° Partie : L'efficacité des mécanismes de solidarité territoriale français et brésiliens

Fondée sur les recherches des spécialistes, cette partie vise, à la base de la comparaison des organisations territoriales de la France et du Brésil, à permettre de mieux comprendre ou approfondir leurs mécanismes de solidarité territoriale (chapitre 1), pour, ensuite (chapitre 2), essayer d'exposer les perspectives et les évolutions qui se dessinent autour.

Chapitre 1 : Le bilan comparé des mécanismes de solidarité au regard des spécificités organisationnelles

Le programme des Nations Unies pour le développement (Pnud, 1990) a adopté une notion de développement lié à l'individu comme un processus économique, social, culturel et politique, complet et participatif, en faveur de la juste distribution des bénéfices[523]. C'est ce type de développement que l'organisation et la solidarité territoriale des deux pays visent à obtenir et en faire un bilan évolutif avec des nouveaux gouvernements, se présente comme une tâche très lourde qui ressemble à un défi, le but de ces politiques étant de parvenir à une plus grande égalité entre les citoyens.

1 ° Section: Le paradoxe d'une plus grande complexité de l'État unitaire que de la

[523] MOURA Maria Suzana, MELO, Vanessa Paternostro CASTRO Rocio, MEIRA Ludmila, LORDELO Jose Albertino Carvalho, Gestão do desenvolvimento local, tempos e ritmos de construção : o que sinalizam as práticas, *Revista de administração pública* nº4, julho/agosto 2002, vol.36, CNPQ, Rio de Janeiro, p.611.

Fédération : l'expression du phénomène dans la partage des compétences

Dans la comparaison, il faut redire que l'organisation territoriale est amplement différenciée, dont l'État unitaire français ayant une organisation décentralisée (art.1º, CF), alors que le Brésil est une Fédération (art.1º, CF/88) de dimensions continentales, dans laquelle il existe une décentralisation politique plus profonde que celle administrative française.

A° Les tentatives françaises de clarification des compétences par des lois ordinaires successives et l'instabilité normative

La peur qu'une trop grande autonomie des divisions territoriales qu'entraîne une division de l'État unitaire apparaît dans le propos de M.Bouvier : « *la question qui se pose est celle de savoir s'il est judicieux ou non de conférer un pouvoir fiscal étendu à ces collectivités sachant que tout pouvoir fiscal concurrent à celui de l'État peut être susceptible de provoquer l'éclatement de ce dernier en de multiples féodalités*[524]».

Alors, pour maintenir cette union et l'indivisibilité de la République, il a fallu imposer une organisation égalitaire entre les collectivités, avec la définition de celles de droit commun (3 types), la reconnaissance de l'existence de dérogations issues de la taille et de l'importance économique et, finalement, l'existence de statuts particuliers (DOM, TOM, collectivités incertaines), justifiés par l'éloignement géographique et les différences culturelles[525]. La presque totalité a été créée, modifiée et voire supprimée par d'innombrables lois ordinaires. Le développement de l'intercommunalité, avec la création des syndicats (3 types), communautés de communes (3), EPCI (2), le pays, la métropole et le pôle métropolitain, ont augmenté la diversité dans l'organisation territoriale, dont le caractère excessif, ajouté au nombre important de communes (plus de 36 600), joue contre la simplification de l'organisation, la clarification des compétences, l'attribution de ressources et la responsabilisation des acteurs publics[526]. De plus, la notion de collectivité chef de file (2003)

[524] BOUVIER Michel, La réforme de la taxe professionnelle, op.cit., p.9.
[525] VERPEAUX Michel, Les collectivités territoriales en France, *op.cit*., p.8-18.
[526] La loi du 27 janvier 2014(JO du 28 janvier) introduit mais régimes pour exemple: la métropole du Grand-Paris, la métropole de Lyon et la métropole à Aix-Marseille-Provence. Elle définit également des critères de création des métropoles ordinaires, qui sont des EPCI: R. DEGRON, Vers un nouvel ordre territorial français, *LGDJ*, 2014, p.80. Ces métropoles sont produit des communes urbaines difusées par la loi de 1999. Les communes membres devraient se rapporcher du statut des mairies d'arrondissements.

implique qu'une catégorie de collectivités territoriales est chargée de coordonner l'action des autres, dans un domaine de compétences précis, afin d'harmoniser les politiques locales.

J.L.Pissaloux défend que, après 2010, l'affirmation d'une spécialisation des compétences (régions et départements), en l'absence d'une réécriture des diverses lois, risque bien de demeurer purement formelle, comme la disposition prétendant limiter les financements croisés, dès lors qu'elle se borne à exiger qu'une part significative des crédits soit apportée par le maître d'ouvrage, là où l'avant-projet de loi prévoyait un seuil de 50%. Cependant, dans la pratique, les cofinanceurs n'intervenant généralement que sous réserve d'un financement majoritaire ou substantiel de la collectivité à l'initiative du projet[527], F.Bottini demande si cette réforme est conforme à l'identité constitutionnelle de la France[528], réforme dont, la complexité est flagrante. Serait-elle alors la conséquence de la complexification de la société en général ? De plus, la complexité reste la règle, avec la réintroduction de la clause générale de compétence, par la loi du 27 janvier 2014 (art.1º), au profit des départements et des régions.

Selon M.Bouvier, la décentralisation a logiquement engendré une multiplication d'acteurs, mais les conséquences fiscales d'un tel processus n'ont pas été clairement pensées, ni évaluées de manière pragmatique. Sur un plan général, le problème posé est celui de la complexification d'une société qui se décentralise, se diversifie et s'organise sous forme de réseaux interactifs et solidaires, dépendant les uns des autres engendrant un système administratif et politique de plus en plus difficile à piloter, plus flou et opaque, au fur et à mesure de son développement[529]. Si la réforme est sourtout visible aux zones urbaines, elle corcerne aussi les zones rurales avec le pôle d'équilibre territorial et rural (art.L.5741-1, CGCT)[530].

L'analyse de N.Levrat releve que l'idée de supprimer un des niveaux de collectivité territoriale ne résiste pas à l'épreuve de la comparaison, car d'autres États européens de taille semblable à la France (Allemagne, Italie, Espagne, Pologne ou RU) disposent de structures territoriales à 4 niveaux (l'État et 3 niveaux de collectivités), dont l'asymétrie est la règle, avec des statuts régionaux divers (Finlande, Portugal ou RU) ou de structures régionales, parmi lesquelles les systèmes régionaux italien et espagnol fondés sur des asymétries

[527] PISSALOUX Jean-Luc, SUPPLISSON Didier, La réforme des collectivités territoriales, *op. cit.*, p.236-237.
[528] BOTTINI Fabien, Identité constitutionnelle de la France et réforme territoriale, op.cit., p.1876.
[529] BOUVIER Michel, Les finances locales, op.cit., p. 90-91.
[530] Le pôle regroupe des EPCI à fiscalité propre. Il doit élaborer un projet de territoire avec le concours de ces derniers.

statutaires. Au niveau des pouvoirs locaux, des systèmes différents coexistent au sein des États fédéraux et au RU, de façon qu'il n'existe pas de modèle ou de standard européen[531].

Déjà pour le président du Sénat, J.P.Bel, les études avaient dénoncé un mille-feuille territorial indigeste et dispendieux et il proposait une plus grande liberté des acteurs locaux (expérimentation), la coordination, l'efficacité et la responsabilité des acteurs et la clarification des compétences[532].

Faisant l'objet de réformes en jeau se sens contraire, J.F.Brisson explique que la fonction de la clause générale de compétence, dans la jurisprudence administrative, est de permettre aux collectivités locales de ne pas empiéter sur les compétences des autres échelons, mais de se saisir de questions qui sont d'intérêt public et pour lesquelles aucune autre collectivité n'a reçu compétence. C'est en vérité une clause d'intérêt général[533]. Après sa suppression, la loi du 27 janvier 2014 vient de la rétablir, mais le projet de loi de nouvele organisation territoriale la supprime pour la région et le département.

Pour V.Dornier, la réforme des structures et la création de nouveaux établissements publics (2010) induisaient un nouveau découpage des compétences, avec l'objectif d'adapter l'organisation administrative à la diversité territoriale, en renforçant les mutualisations. D'autre part, le législateur avait tenté de spécialiser certaines catégories de collectivités (départements et régions) afin de limiter les interventions conjointes (cofinancements), mais les perspectives de regroupement restent peu lisibles, sauf pour les EPCI. La compétence en matière de promotion tend à faire de la métropole, l'une des principales structures, mais elle n'exercera ces compétences obligatoires qu'à l'intérieur de son périmètre, ce qui suscitera des difficultés de coordination et ira dessiner une cartographie hétérogène de la répartition de compétences et des problèmes de relation avec le département. Sur le plan financier, elles seront marquées par une unification de l'impôt foncier bâti et une DGF globalisée sous réserve que tous les communs membres soient d'accord[534].

La réforme de 2010 avait engendré un enchevêtrement des compétences, source de lourdeurs et de gaspillages, dès lors qu'il devait exister (à partir du 1 janvier 2015) des domaines partagés (tourisme, culture et sport), de façon que les départements et régions puissent se saisir, par délibération spécialement motivée, de tout objet d'intérêt départemental

[531] LEVRAT Nicolas, La réforme française des collectivités territoriales, *op.cit*., p.70-72.
[532] Sénat, États généraux de la démocratie territoriale, *op.cit*., p.35-38.
[533] BRISSON Jean-François, La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, *Revue Droit administratif*, nº 3, mars 2011, LexisNexis, Jurisclasseur, Paris, p.17.
[534] DORNIER Virginie, Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences, *AJDA*, nº2, 24 janvier 2011, Paris, p.92-93.

ou régional pour lequel le législateur n'a donné compétence à aucune autre personne publique[535]. J-M.Pontier explique que, dans une certaine mesure, les dispositions semblent conduire, à l'inverse, à des complications supplémentaires[536].

J.F.Brisson enseigne que cette loi se borne à rappeler que, lorsqu'une compétence est attribuée à un échelon, cela entraîne l'exercice exclusif, qui impliquerait un réexamen d'ensemble et donc une réécriture des textes à vocation générale ou sectorielle, puisque ce sont des lois en vigueur, mais la reintroduction de la clause générale de compétence, pour les départements et les régions, basculle à nouveau le paysage législatif, alors que la situation avait du été de clarifier la répartition de compétences, , ce sur quoi révient le seconde projet de loi adopté par le gouvernement le 18 janvier 2014.que résulte l'actuel chevauchement de compétences soit par l'imprécision des titres de compétences, soit par la pratique législative[537].

Selon G.Marcou, le redécoupage des divisions territoriales sur des bases mémorielles et l'attribution aux régions d'un pouvoir normatif d'exécution des lois engageraient la France sur la voie des autonomies régionales, ce qui aura pour conséquence de bloquer la décentralisation en faveur du bloc communal, d'affaiblir la capacité de l'État et de nourrir les surenchères régionalistes[538].

La loi de décembre 2010 a commencé à être appliquée, mais avec un changement de la majorité politique (2012, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, représentée par l'élection de François Holland), trois projets de loi ont été présentés, basés sur « la confiance, la clarté, la cohérence et la démocratie », afin de restaurer le dialogue pour clarifier l'exercice des compétences et favoriser le contrôle populaire, déposés sur le bureau du Sénat le 10 avril 2013, dont XXXX la loi du 27 janvier 2014

Mais les changements apportés par la réforme de 2010 ayant été mal appliqués et les projets présentés en 2013 mal reçus, le Gouvernement, en Conseil de Ministre du 18 juin 2014, a présenté un nouveau projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, afin d'attribuer de nouveaux blocs de compétences aux régions, dont certaines issues des départements (collèges et politiques de mobilité), de moderniser le système de dotations aux collectivités (visibilité et efficacité), de diminuer le nombre de régions à compter de 2016, de renforcer les intercommunalités (taille critique de 20 000hab, à partir de

[535] BOTTINI Fabien, Identité constitutionnelle de la France et réforme territoriale, *op.cit.*, p.1877.
[536] PONTIER Jean-Marie, Quel avenir pour le département ?, *op. cit.*, p.1821.
[537] BRISSON Jean-François, La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale, *op. cit.*, p.18.
[538] MARCOU Gérard, Les trente ans de la région et demain ?, *AJDA*, n°14, 16 avril 2013, Dalloz, Paris, p.752

2017), de recentrer les compétences départementales (compétences sociales, soutien des communes, financement des services de secours et d'incendie) et d'organiser les élections régionales et départementales[539].

C'est sur ce point-là que peut être critiquée l'instabilité de l'attribution des compétences réalisée par la loi ordinaire, parce que le législateur est susceptible d'être influencé par l'opinion publique du moment, par la pression médiatique ou populaire sur la majorité parlementaire en temps d'élection ou de crises. Chaque nouveau Gouvernement peut la changer pour l'adapter au nouveau programme gouvernemental sans la nécessité d'une majorité qualifiée, cause d'instabilités (surproduction législative et confusions résultant de la création de nouveaux établissements, de leur enchevêtrement, de financements croisés et de la complexité des structures). Pour B.Faure, l'instabilité de la loi pour établir une division de compétences souffre de l'influence des politiques sectorielles de l'État (lutte contre l'exclusion, réduction de la durée hebdomadaire de travail...) et elles peuvent également être mises en échec par les décrets gouvernementaux, qu'il suffit de présenter comme nécessaires ou utiles à l'exécution de la loi pour modifier cette habilitation et tourner toute volonté décentralisatrice du Parlement de manière que la décentralisation fasse figure de simple politique publique[540].

Un rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative, dit rapport Lambert-Boulard du 26 mars 2013, abouti à la publication du décret nº2014-309 du 7 mars 2014, qui a institué un médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales pour éviter un contentieux ou la rupture du service public, afin d'aboutir à un accord équilibré qui permette une application équitable de la norme. Nommé pour un an, par décret en Conseil de ministres, son champ de compétence est trop réduit au regard des enjeux normatifs, selon H. Pauliat[541].

B° La stabilité de la division constitutionnelle des compétences exigée par la forme fédérative de l'État

Par contre, la Constitution brésilienne (art.1) impose l'organisation fédérale, indique les 3 catégories d'entités composant la Fédération (art.18, les régions sont de simples divisions administratives), détermine la répartititon de compétences (art.20 à 30) et de ressources (art.156 á 159), de sorte que les principales transformations de l'organisation territoriale

[539] Conseil de ministres, La réforme territoriale est officiellement lancée, communique du 18 juin 2014, *La semaine juridique*, nº25, du 23 juin 2014, p.13.
[540] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, p.661.
[541] PAULIAT Hélène, "Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires"...mais le médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales veille (ou essaie de veiller)!, *La Semaine juridique*, nº11-12, de 17 mars 2014, p.2-3.

doivent être réalisées par l'intermèdiaire d'une révision constitutionnelle, à la majorité qualifiée (3/5 des votes des membres du Congrès), qui donne une plus grande stabilité, clarté et transparence en ce qui concerne la responsabilité des acteurs publics, au moins en théorie, compte tenu que la distribution des compétences qui est le point central de la notion d'État fédéral et varie conformément à la nature et au type de Fédération. Celles de formation centripète, en effet, (EUA) ont pour habitude d'être plus décentralisées que celles de formation centrifuge (Brésil), dans lesquelles l'existence de compétences exclusives des communes restreint encore le champ d'activité des États.

L'actuelle Constitution a cherché à reconstruire le système fédératif au moyen d'une structure équilibrée, dont le principe-clé de la répartition de compétences est celui de la prédominance de l'intérêt, en vertu duquel les matières et questions d'intérêt général et national sont remises à l'Union, celles d'intérêt régional aux États et celles d'intérêt local aux communes. Cependant, il s'avère de plus en plus difficile de discerner ce qui relève de l'intérêt national ou régional, ou encore local.

L'idéal de la répartition de compétences rigides exige que chaque membre de la Fédération ait une source de recettes fiscales suffisante pour couvrir ses dépenses. Ce n'est pas le cas. De plus, la distribution fiscale ne permet pas, pour les entités, la rapide adaptabilité nécessaire aux changements économiques et aux baisses des ressources fiscales, parce que la compétence fiscale résiduelle est attribuée de manière exclusive au Gouvernement fédéral.

La CF/88 (art.160) interdit en principe tout type de restriction ou condition aux transferts établis au profit des composantes, sauf la condition au paiement des créances qu'une entité détient envers une autre ou à l'attribution obligatoire aux dépenses de santé (art.198, §2°), mais la doctrine soutient que cette rétention est inconstitutionnelle, parce qu'elle établit une hiérarchie entre les membres. En plus, les réformes constitutionnelles (nº10/96, n°17/97, n°27/00 et n°31/00) ont créé et maintenu le Fonds de stabilisation fiscale qui prive les entités d'une partie significative des transferts constitutionnels.

Le modèle de fédéralisme fiscal adopté (1988) a décentralisé les recettes vers les communes, mais il n'a pas clairement défini la répartition des charges, cause du chevauchement des tâches et de gaspillage. De plus, la crise financière des annés 90, a accéléré ce processus de décentralisation confus et non planifié des dépenses, afin d'améliorer les finances nationales. Le processus de décentralisation des recettes a été mis en place grâce au partage du produit des impôts fédéraux et à l'élargissement de l'assiette fiscale de l'ICMS, de façon que l'Union a dû trouver d'autres sources de recettes, en optant pour un

accroissement des cotisations sociales non partagées (en contournant le processus de décentralisation), qui sont, en majorité, cumulatives et causent des préjudices à l'économie (augmentation du fardeau fiscal brut à 35,83% en 2013, dont 24,04% relatifs à l'Union, contre 9,54% pour les États et 2,25% pour les communes[542]), en favorisant le budget de la sécurité sociale, dans un processus de recentralisation fiscale et de recul de l'équilibre fédératif[543].

Pour bien comprendre, à l'Union est attribué le pouvoir législatif plein et privatif sur ses propres impôts, les contributions sociales et économiques et les emprunts *compulsórios.* Elle est tributaire aussi de la compétence sur les taux de certains impôts des États et Municipes (l'impôt *causa mortis* et sur les donations, l'ICMS et l'ISS), de la compétence fiscale résiduelle (nouveaux impôts ou contributions sociales autres que sur le revenu) et extraordinaire (guerre, sous n'importe quelle assiette) et sur les contributions spéciales professionnelles, corporatives ou d'intervention dans le domaine économique (CIDES) et de la sécurité sociale. Enfin, par le biais d'une loi complémentaire, elle peut instituer les emprunts *compulsórios* (impôts autonomes avec une clause de restitution, en cas de catastrophe, de guerre extérieure et de nécessité d'un investissement public à caractère urgent et relevant de l'intérêt national) et décider sur les conflits de compétences, limitations constitutionnelles et normes générales en matière fiscale[544].

Les compétences fiscales communes à toutes les entités sont liées aux taxes et contributions pour les travaux publics qui, selon le Code des impôts nationaux (art.8), ne peuvent être déléguées ou non utilisées, sauf la compétence fiscale des ordres professionnels (qui correspond au prélèvement et fiscalisation des contributions, art.7).

La compétence fiscale local est caractérisée par l'institution de contributions sociales à la charge des fonctionnaires publics locaux et par la capacité des communes et du DF d'instituer la contribution pour les coûts du service d'éclairage public.

Joue encore en faveur de la centralisation, le fait que la principale source de recettes des États, l'ICMS, a son taux déterminé par une résolution du Sénat, dont le Président de la République et 1/3 des sénateurs ont l'initiative et dont l'approbation dépend de la majorité absolue de ses membres (art.155, §2º CF/88). D'ailleurs, l'art.156, §3º limite également les taux (maximum et minimum) que pourront exiger les communes sur l'ISS et règle la concession des niches et des bénéfices fiscaux, afin d'éviter la guerre fiscale.

[542] Donnés sur :www.ipea.gov.br, consultée le 10 juillet 2014.
[543] BRIÃO Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, op. cit., p.10-11.
[544] TORRES Ricardo Lobo, *Curso de direito financeiro e tributário*, 16ª éd., Renovar, Rio de Janeiro, 2009, p.361.

Le Code fiscal national (art.6) dispose que l'attribution constitutionnelle de la compétence fiscale entraîne la pleine compétence législative, mais les entités infra-nationales sont soumises aux limites et définitions imposées par les normes générales fédérales. Par contre, la compétence fiscale privative permet à ces entités, par le biais de ses propres lois ordinaires, d'instituer des impôts prévus par la Constitution (arts.153, 155 et 156).

D.T.Ramos explique que le non-respect des normes constitutionnelles d'attribution de compétences constitue une inconstitutionnalité et la CF/88 (art.102, I, f) attribue au STF la compétence pour protéger ses normes et statuer sur les affaires et les litiges entre les entités fédérées, compte tenu que cette Cour constitutionnelle juge, en premier ou dernier ressort (art.102, III, d), par recours extraordinaire, les affaires, quand la validité d'une loi ou d'un acte d'une entité infra-nationale est contestée au regard de la Constitution fédérale, compétence originaire dans le cas d'une loi d'un État (art.102, I, a, avec une exclusion des affaires qui contestent les lois municipales)[545].

Cette forme de distribution de la compétence fiscale par des compétences privatives accentue l'inégalité à l'intérieur de la Fédération, parce que, comme on a vu, la quantité de recettes découlant des impôts est dépendante de l'activité économique, qui explique la nécessité des transferts des recettes fiscales, réalisés dans le sens des entités politiques plus fortes économiquement vers celles moins favorisées, en formant une péréquation constitutionnalisée. Dans les régimes fédératifs, la connexion entre le prélèvement des recettes fiscales et la dépense publique est opérée par différents budgets, dotés de niveaux variés d'autonomie, parce que chaque entité fédérée a son propre budget, voté par son propre pouvoir législatif et exécuté par un exécutif propre et l'intercommunication entre ces budgets est réalisée par les *Sistemas de Partilha,* qui sont l'ensemble des règles et normes qui organisent la distribution constitutionnelle des recettes entre les administrations publiques.

C° Observations finales sur les organisations territoriales

Comme première observation de ce travail, on peut conclure que la logique de la restructuration récente des compétences, dans les deux pays, a été orientée en faveur d'une plus grande décentralisation, stimulée par la démocratisation, mais rendue aléatoire par les crises économiques et financières. Nonobstant, la division des compétences demeure toujours complexe, même dans un État unitaire, où l'organisation territoriale, en théorie, devrait être plus simple parce qu'imposée par un seul pouvoir législatif, celui de l'État.

[545] RAMOS Dirceo Torrecillas, Brésil, op.cit., p.160.

Cette complexité résulte des limites existant entre les différentes compétences dans des sociétés contemporaines, toujours complexes, où des affaires, en principe locales, suscitent des intérêts nationaux et *vice versa*. Par ailleurs, la décentralisation (principe de subsidiarité) implique une multiplication des acteurs pour les prises de décisions, donc l'attribution de l'autonomie engendre une multiplication des intérêts dans le jeu de la dépense publique et, également, la nécessité de les harmoniser. Le principe d'équité entre citoyens et l'équilibre entre territoires ajoutent encore de la complexité au système.

En France, le caractère unitaire de l'État impose un partage des compétences au travers des lois ordinaires, plus instables en comparaison de la répartititon constitutionnelle de la Fédération brésilienne, car le mode d'élaboration de ces lois (simple majorité) n'exige pas de majorités qualifiées comme dans les réformes constitutionnelles (vote de 3/5 des membres du Congrès pour le Brésil), en étant, ainsi, plus vulnérable aux changements des politiques publiques découlant de l'émergence d'un courant politique différent à la tête de l'État, des pressions sociales qui résultent des crises internes et externes, ou de l'opinion publique.

En plus, les limites de pouvoir fiscal des collectivités territoriales, qui ont seulement un levier fiscal, chaque fois plus réduit et encadré, résultat du caractère unitaire de l'État, qui concentre toute la compétence fiscale sur le Parlement, de façon que toutes les sources intéressantes de recettes et même la concession d'allégements des impôts locaux, sont des attributions de l'État, aboutit à une situation d'intense dépendance des collectivités locales en relation avec des transferts de ressources nationales, comme les fonds et dotations, principalement de la DGF. Ceci s'ajouté aux effets des reedutions de crédits alloués au travers des contrats de plan État-régions, pour la programmation 2007-2013.

Après toutes ces observations, il est possible de conclure que l'omniprésence de l'État français limite les autonomie locales, notamment par la concentration du pouvoir législatif (Parlement) et le contrôle sur la légalité des actes, sur les personnes et sur les comptes des collectivités locales. En tant qu'autorités administratives, les décisions locales sont soumises au contrôle de la justice administrative qui peut être saisie par tout intéressé à l'annulation de l'acte par voie d'un recours pour excès de pouvoir, ou d'une réparation d'un acte ou d'un comportement dommageable, par voie de recours de plein contentieux. Ce caractère unitaire de l'État français implique l'existence du pouvoir de contrôle qui, ainsi que le rappelle B.Faure, est un terme généralement utilisé pour particulariser diverses espèces de contrôle

auxquels l'État soumet les personnes décentralisées (approbation, annulation, substitution, suspension ou révocation individuelle ou collective des élus)[546].

En revanche, le Brésil, en tant qu'État fédéral, accorde davantage d'importance à la répartition des compétences, car elle est la raison d'être du fédéralisme, comme l'union de parties différentes. Ce partage par des normes constitutionnelles fixe les attributions de chaque entité, règle leur cohabitation, en vue du développement de chacune et de l'ensemble. Une telle caracteristique assure une plus grande stabilité à la division constitutionnelle des compétences et des ressources, car elle exige une majorité qualifiée pour être révisée et, en théorie, une plus grande réflexion et concertation politique sur les effets des changements. De plus, la stabilité des normes d'organisation et de financement assure aux entités infra-nationales une plus grande connaissance de leurs propres domaines de compétences et ressources disponibles, qui facilite la mise en place de leur autonomie et garantit aux administrés une plus claire identification des acteurs responsables de l'exécution des politiques publiques.

Encore, ainsi paradoxale que ce puisse être, la comparaison de la Fédération brésilienne avec l'État unitaire français révèle que l'organisation territoriale de celle-là est moins complexe que celle-ci, car l'État unitaire réalise un énorme effort pour maintenir ensemble, dans une union politiquement artificielle et purement juridique, des divisions territoriales complètement différentes et lointaines.

2 ° Section: La logique plus étendue de l'autonomie de la décentralisation politique

Les études réalisées sur l'autonomie des divisions territoriales ont révélé qu'elle est prévue par les Constitutions respectives, cependant, la mise en place par la Constitution dans la Fédération puisqu'elle est l'un des aspects les plus importants de la décentralisation politique, représent une garantie supérieure. En France, elle est mise en oeuvre par des lois ordinaires, pour assurer la primauté de l'État unitaire, ce qui implique une instabilité flagrante, avec un nombre excessif de réformes législatives, sous le contôle du CC, qui doit interpréter des dispositifs peu clairs (par exemple : la notion de ressources propres). Surtout, les collectivités françaises sont affectées par la recentralisation due aux effets de la discipline budgétaire imposée par le niveau européen, en relation avec la monnaie unique.

[546] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, op.cit..625-626.

A° Des décisions locales françaises restreintes à des actes d'exécution : répercussions sur l'autonomie de gestion et sur l'autonomie financière

Les entités fédérées ont une autonomie étendue, parce qu'elles détiennent des compétences législatives et fiscales attribuées par le texte constitutionnel, la capacité de gestion (Exécutifs propres, élus par la population respective) et des ressources propres, qui figurent dans leurs budgets. Contrairement aux collectivités locales, qui, sauf exceptions, n'ont pas de compétences législatives et ont une autonomie fiscale très encadrée par l'État, qui assure les missions d'assiette, de contrôle et d'information à travers la DGFIP.

L'omniprésence de l'État français limite l'autonomie locale, notamment par le monopole presque exclusif du pouvoir législatif et de contrôle sur la légalité (des actes et acteurs locaux), et sur les comptes locaux, qui peut engendrer la responsabilité des élus locaux.

1. L'effet de la différence de niveau constitutionnel : compétences

Les décisions des assemblées locales françaises sont des actes administratifs, soumis au contrôle de la légalité de l'État central, et relèvent de la compétence de la justice administrative. Ces actes décisionnels découlent du pouvoir réglementaire, attribué par la CF (art.72) et soumis au contrôle du juge administratif (autorité attachée à l'État), qui seul peut sanctionner l'illégalité de l'acte, après le déclenchement du contrôle par le préfet, à travers une procédure administrative appelée déféré préfectoral ou par l'action d'un habitant. Ainsi, le pouvoir de contrôle exige la transmission des actes locaux au représentant de l'État, avant leur publication (contrôle de la légalité et de l'intérêt général des actes locaux).

Par contre, les actes des assemblées fédérées ont valeur juridique de lois, soumis (adéquation) aux principes et normes de la Constitution fédérale, de sorte que les lois municipales sont doublement soumises : aux normes et principes de la Constitution de l'État fédéré d'appartenance et au contrôle des organes du pouvoir Judiciaire des États. Par contre, les lois des États sont soumises au contrôle du Judiciaire fédéral, avec la possibilité d'une action directe d'inconstitutionnalité, reçue en premier ressort au STF. Pareillement, les actes des exécutifs des entités infra-nationales, issus de leurs pouvoirs règlementaires, sont soumis à un contrôle de légalité, ceux municipaux par des organes du Judiciaire des États, et ceux des États par le Judiciaire fédéral.

Les collectivités locales sont des unités administratives dotées de la personnalité juridique qui les distingue les unes des autres, en bénéficiant d'une autonomie de gestion, c'est-à-dire qu'elles ont leurs représentants élus et chargés de régler leurs affaires, disposent de personnel, des services et des biens qui leur sont propres, de leur propre budget, nom, territoire et population. Malgré cela, contrairement à l'État, elles n'ont pas de Constitution, ni pouvoir législatif, sauf les récentes exceptions (droit d'expérimentation et les lois du pays) ni tribunaux jugeant en leur nom. Elles sont exclusivement des institutions administratives d'un État unitaire, dont les catégories sont prévues par la Constitution (art.72, al.1º), de sorte qu'elles ne peuvent être supprimées que par une réforme constitutionnelle adéquate ; mais les autres collectivités, non prévues par le texte constitutionnel, sont créées et peuvent être supprimées par une loi ordinaire.

C'est l'État français qui les organise, dans les limites imposées par la Constitution, par la loi et le décret d'application. Les collectivités sont représentées par le Sénat, parce que cette chambre doit être élue par un collège essentiellement composé de membres des assemblées locales. Ainsi, les collectivités locales sont considérées comme personnes morales décentralisées qui empruntent de l'État une partie de son territoire et de son organe Exécutif, afin d'accomplir les tâches administratives que l'État leur a transférées.

Au contraire, dans la Fédération brésilienne, les divisions du territoire revêtent un caractère politique parce qu'elles détiennent une parcelle de chacun des pouvoirs de la République (Exécutif, Législatif et Judiciaire) qui leur accorde plus d'autonomie en comparaison des collectivités territoriales, qui disposent seulement d'une parcelle du pouvoir exécutif et sont soumises à un contrôle de légalité *a posteriori* par le tribunal administratif, de sorte que, selon B.Faure, le recours général au juge est un facteur d'atténuation de l'emprise du Gouvernement central sur l'administration décentralisée[547], car, dépourvu de ses pouvoirs (approbation, autorisation ou annulation de plein droit), le préfet ne peut plus s'ingérer dans le processus décisionnel des collectivités, qui devient intégralement décentralisé. Seules la Constitution et la loi peuvent limiter leur liberté de s'administrer, de manière que les contrôles juridictionnels se bornent à vérifier le respect de la légalité de l'action locale[548].

Mais, A.Hastings-Marchadier explique que, pour les grandes collectivités, ce contrôle reste vu comme une contrainte et une forme de défiance de l'État, tandis que pour les petites, il constitue une protection, voire une aide à la décision. Mais, L.Saidj le considère très divers (budgétaire, financier, juridictionnel) et pense qu'il est difficile d'en apprécier la performance.

[547] FAURE Bertrand, La glorieuse trentenaire, *op.cit.*, p.739.
[548] FAURE Bertrand, Droit des collectivités territoriales, *op.cit.*, p.624-625.

Enfin, J-C.Hélin défend que le contrôle de la légalité s'insère dans un contrôle administratif plus large, négociable entre élus locaux et l'État, au sein duquel le préfet a pour mission de faire respecter le droit, en limitant les déférés aux cas de l'illégalité de l'acte[549].

Néanmoins, l'État reste maître de la répartition des compétences, contrôle la légalité et la censure, par l'intervention du juge administratif, même en relation avec l'action internationale. Ce contrôle consiste dans la transmission, au préfet, de la délibération de l'assemblée délibérante autorisant la signature française de la convention et la transmission de celle-ci au représentant de l'État. Le Conseil d'État a indiqué que ces conventions ne sont pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la CF (avis du 25 octobre 1994)[550]. Mais le droit européen détermine également des obligations pour les collectivités.

Par ailleurs, même quand les collectivités territoriales essaient d'assurer la défense de la libre administration, du principe de l'autonomie financière, de la séparation des pouvoirs et de leurs droits par le biais de la question prioritaire de constitutionnalité[551] (révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), qui est une procédure de contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, basée sur un pouvoir d'abrogation (art.62, al.2, CF) de la disposition législative contestée, initialement devant un juge ordinaire de fond (administratif, judiciaire ou financier), puis devant la cour suprême dont relève ce juge, et, ensuite, sur renvoi éventuel du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel agit plus comme un gardien de la compétence du législateur que comme un protecteur de l'autonomie locale[552].

2. Dans le domaine des ressources financières : la péréquation financière en face de l'autonomie financière locale

Alain Lambert explique que la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales ne peut constituer une solution pour améliorer les comptes publics, car elle ne règle pas l'écart entre le montant des dépenses et des ressources locales. Il faut tenir compte de la situation financière de chaque collectivité pour définir des critères objectifs de la contribution de celles-ci aux économies publiques, plus encore si les dépenses transférées aux départements ont un caractère national, donc il est naturel que l'État rembourse ces types de coûts. Ainsi,

[549] ONNO Jérôme, La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales, *Petites affiches*, n°95, 11 mai 2012, Paris, p.5-6.
[550] CHICOT Pierre-Yves, Les politiques internationales des collectivités territoriales françaises, *Pouvoirs locaux*, Les cahiers de la décentralisation, nº 80 I/2009 (mars), Paris, p. 19-26.
[551] Décisions du Conseil constitutionnel: du 2 juillet 2010, nº2010-12 QPC, Commune de Dunkerque, du 22septembre 2010, nº2010-29/37, Commune de Besançon; du 18 octobre 2010, nº2010-56 QPC, Département du Val-de-Marne
[552] DRAGO Guillaume, Question prioritaire de constitutionnalité et droit des collectivités territoriales: premier bilan, *La semaine juridique*, nº24, 14 juin 2011, p.12-17.

l'autonomie financière locale n'a plus de sens, au contraire, elle a des effets pervers, car les dépenses transférées par l'État sont obligatoires et sans corrélation avec des ressources locales (Ex: les dépenses d'allocation tendent à augmenter, cependant que la taxe sur les produits pétroliers vise à limiter la consommation, donc tend à diminuer, comme les DMTO varient selon le cycle économique et la situation géographique des immeubles)[553]. Alors, l'autonomie financière devait être circonscrite aux dépenses facultatives. A.Lambert défend l'intégration des budgets locaux au sein de la LF, grâce au cadre communautaire, avec des objectifs à respecter pour les autonomies locales, la consolidation des comptes locaux pour prévenir des risques financiers[554]. Il estime que le concept de l'autonomie financière locale n'a plus de sens et devait ne concerner que les dépenses facultatives.

Les collectivités locales françaises disposent en apparance d'importantes marges de manœuvre en matière de recettes, de dépenses et de gestion financière (vote des taux des impôts, tarification de services publics locaux, recours à l'emprunt, politique d'interventions diverses par des subventions et réalisation d'équipements, procédure budgétaire démocratique, pouvoir de l'ordonnateur sur le comptable par le droit de réquisition). Pourtant, existent de nombreuses contraintes législatives, réglementaires et techniques (encadrement législatif des impôts, multiplicité de dépenses obligatoires, obligation de dépôt des fonds au Trésor, omniprésence de l'administration des Finances, contrôles financiers jugés souvent pesants[555]).

L.Tartour indique que la majorité des communes (environ 90%, de moins de 2 000hab) sont plus soucieuses du rendement des recettes fiscales que de la fixation des taux et la nouvelle CET semble conduire à une forme de recentralisation, car le taux de la CVAE est fixé au niveau national et les collectivités perdent une recette fiscale dynamique (TP). À cela, s'ajoute une nouvelle répartition entre contribuables, car les impôts des ménages participent à plus de la moitié des recettes fiscales directes locales (53%), alors quela part des entreprises diminue (47%). La LF pour 2010 encadre le vote des taux, afin que la fiscalité locale n'accable pas les entreprises, et le droit de vote des taux des régions devient résiduel : fraction de la TIPP, sur les taxes d'apprentissage et cartes grises[556].

[553] Pour les critères retenus par la législateur concernant l'attribution aux départements des ressources allouées par le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéraux: Décision 265 QPC, du 29 janvier 2012, départements de la Seine-Saint-Denis et du Var.
[554] MOYSAN Émilie, Quels enjeux pour les finances locales? Questions à Alain Lambert, *RFFP*, nº124, Novembre 2013, LGDJ, Issy-les-Moulineaux, p.189-194.
[555] CRUCIS Henry Michel, Finances publiques, *op.cit.*, p.104.
[556] TARTOUR Laurence, La recentralisation des ressources des collectivités territoriales, *op.cit*., 226-227.

V.Dussart, précise qu'en matière de ressources, les collectivités territoriales sont très dépendantes du budget de l'État et les incertitudes des prévisions liées aux variations des LF ne leur permettent pas de préparer leurs budgets avec sûreté. Des mécanismes ont visé à attenuer ces défauts : d'abord avec le Pacte de stabilité (1996-98), les collectivités doivent participer à l'effort de réduction du déficit public ; puis (de 1999 à 2007), avec le contrat de croissance et de solidarité, dont une indexation de la participation de l'État, qui prend en compte une fraction croissante du PIB et la LF (2008) l'a transformé en contrat de stabilité[557].

Le caractère quelque peu artificiel et dépendant de la fiscalité des collectivités territoriales vis-à-vis du gouvernement central apparaît ainsi paradoxalement comme une des garanties de leur autonomie financière[558]. En effet, l'impôt local est d'abord une affaire de l'État, parce que ce sont les services fiscaux de celui-ci qui gèrent ces impôts, comme la DGFIP (2008). De cette manière, il existe une garantie pour les collectivités quant à la perception du produit fiscal voté, indépendamment du produit recouvré. En même temps, un prélèvement de 4,4% des impôts locaux est imposé au titre des frais d'assiette et de recouvrement, qui libèrent ces collectivités des tâches de gestion des produits fiscaux mentionnés. Cependant, ces produits figurent dans le programme nommé « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements publics et leurs organismes », pour transiter par un compte de concours financier appelé « Avances aux collectivités locales » (art.46 de la LFI pour 2006), dont le régime juridique est fixé par l'art.24, loi organique n°2001-692. Il est le principal compte de concours financiers de l'État (90Mds€ en 2012[559]). Cette forme de gestion des produits fiscaux respecte la règle de l'unité de caisse qui suppose l'obligation, pour ces collectivités de déposer leurs fonds libres au Trésor. Ainsi, l'État se constitue en « fermier général ».

Selon A.Lambert, la pacification des relations entre l'Etat et les collectivités locales est indispensable, face aux défis collectifs à relever et des expériences, dont la création de la Conférence nationale des exécutifs a été un signe fort. La croissante demande de services, alors que la dépense publique globale est élevée et que la raréfaction des ressources est aggravée, sont des défis que l'État et les collectivités ne peuvent relever qu'ensemble, car ils sont co-responsables des engagements de la France en matière de dépenses publiques, de prélèvements obligatoires et du respect de la discipline financière. Sur le partage des

[557] DUSSART Vincent, Finances publiques, *op.cit.*, p.193.
[558] ROUSSEL Carine, WEIL, Laurence, *op. cit.*, p. 156.
[559] CARAYON Bernard, Relations entre collectivités territoriales – Avances aux collectivités territoriales, *Documentation de l'Assemblée Nationale*, 13° législature, n°3805, annexe n°37, p.60.

compétences, le cadre posé en 1982/83 et modifiée en 2003/04 n'est plus adapté ; se pose le problème d'un partage plus clair des compétences entre les départements, les régions et le bloc communal, par rapport à celle exercées par l'État. Il y a urgence à simplifier le processus de décision et le législateur doit spécialiser les rôles en fonction des territoires concernés, définir des obligations de résultats. La réforme des impôts locaux aboutit à une relative spécialisation de leurs répartitions entre les collectivités, comme le relève la Cour des comptes[560].

M.Bouvier demontre que la réforme de 2010 confirme la logique financière d'une dissociation de l'autonomie de gestion des ressources locales, par rapport à une autonomie fiscale perdant progressivement sa substance, dont la suppression de la TP ne fait que poursuivre cette évolution, et constitue une étape nouvelle vers la substitution aux impôts locaux de dotations de transferts de produits d'impôts d'État[561]. Selon A.Lambert, c'est l'autonomie financière elle-même qui est affectée en raison des transferts aux collectivités territoriales des dépenses de l'État suivis d'un gel des dotations[562].

Mais, selon A.Guengant, après cette suppression, il y a bien eu une spécialisation, de sorte que : a) les communes et communautés reçoivent l'intégralité de la CFE, y compris les quotes-parts des départements et des régions, 26,5% de la CVAE, les TFPNB des autres collectivités locales, la TH départementale, les frais de gestion abandonnés par l'État, les quotes-parts sur les transformateurs, les éoliennes terrestres, les centrales nucléaires, thermiques et hydrauliques et les champs de panneaux solaires au titre de l'IFER ; b) les départements reçoivent 48,5% de la CVAE, la totalité de la part régionale de la TFPB, les frais de gestion abandonnés par l'État, la part État des DMTO (au taux de 0,2%), la moitié de l'imposition forfaitaire sur les centrales électriques (nucléaires, thermiques, hydrauliques, éoliennes, photovoltaïques), et la fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances transférée de l'État et réservée toutefois aux seuls départements dont le déficit de ressources fiscales après la réforme est supérieur de 10% du droit de compensation ; c) les régions

[560] LAMBERT Alain, Rapport :Les relations entre l'État et les collectivités locales, La documentation française, décembre 2007, disponible sur : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000741/0000.pdf, p.23, consulté le 08/10/2014 et rapport Thématique de la Cour des comptes, Les finances publiques locales, octobre 2013, Documentation française, 2013, p.173.
[561] BOUVIER Michel, La réforme de la taxe professionnelle : une refondation de la gouvernance fiscale locale ?, *op. cit.*, p.13.
[562] MOYSAN Émilie, Quels enjeux pour les finances locales? Questions à Alain Lambert, *op.cit.*, p.189-194.

reçoivent 25% de la CVAE et l'IFER pour les quotes-parts sur les matériels ferroviaires, les centraux téléphoniques et les répartiteurs principaux[563].

Pour L.Levoyer, l'encadrement budgétaire est perçu comme le dessaisissement progressif des marges de manœuvre du CFL vers le législateur, de la structure et de l'évolution des dépenses et de l'état de la dette des collectivités territoriales[564]. D'ailleurs, N.Guillet rapelle que les déficits publics et les engagements européens forcent l'État à recentraliser les finances locales par des instruments normatifs et institutionnels. Le CC (décision n°2012-653 DC) a pu estimée qu'une loi organique suffisait pour transposer les obligations inscrites dans le TSCG. La recentralisation institutionnelle est mise en place par le biais du Conseil d'orientation des finances publiques (D.N°2006-515), puis par la Conférence nationale des Exécutifs et celle sur les déficits publics, pilotées par les organes exécutifs de l'État. Mais la concertation est à développer. Désormais est intervenue la création d'un superviseur des finances publiques indépendant (art.3, §2, du TSCG), concretisé pour la France par le Haut conseil des finances publiques (art.8 à 15) [565].

Pous M.Bouvier, l'équilibre entre l'autonomie locale et la participation du contribuable national au développement de la vie locale est maintenu, mais dépende des forces politiques et, bien qu'une stabilité législative soit la bienvenue, elle doit être adaptable aux nécessités politiques en temps de crise financière[566].

Pour conclure, s'observe la recentralisation financière au profit de l'État qui limite l'autonomie des collectivités, au delà des limites classiques du monopole presque exclusif du pouvoir législatif par le Parlement, du pouvoir de contrôle de légalité (des actes et sur les personnes), du contrôle sur les comptes locaux. Ainsi, il se vérifie que la forme de l'État influence l'autonomie de ses entités constitutives, de sorte que l'État conserve un contrôle étendu sur les actes et les finances des collectivités territoriales, dans un cadre unitaire

[563] GUENGANT Alain, Conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, *RFFP*, n°11, septembre 2010, LGDJ, Paris, p.200.
[564] LEVOYER Loïc, Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.133-143.
[565] GUILLET Nicolas, La recentralisation des finances locales sous l'effet de leur européanisation, Pouvoirs Locaux, n°95, VI/2012 (décembre), p.86-90.
[566] BOUVIER Michel, *Les finances locales*, *op. cit*., p.124.

B° Des décisions locales brésiliennes d'une nature politique : une plus grande stabilité des compétences législatives, mais une l'autonomie financière sous étroite surveillance

Faisent constrasté, les entités fédérées ont une autonomie plus développée et stable dûe à la forme propre de l'État fédéral, qui attribue, constitutionnellement, des parcelles des trois pouvoirs de la République, des compétences et des impôts propres, des exécutifs et législatifs propres, avec des représentants élus directement par les populations concernées, qui gèrent leurs propres budgets. Ainsi, les gouvernements locaux revêtent un caractère politique et les actes de leurs assemblées ont la valeur juridique de lois, sont seulement soumis au contrôle de constitutionnalité et de légalité par des organes du pouvoir Judiciaire des États ou Fédéral, selon l'origine des actes, car ce pouvoir est divisé entre le Judiciaire national (juges et Tribunaux Fédéraux) et le Judiciaire des États fédérés (juges et Tribunaux de Justice), les communes étant exclues, les litiges relatifs à leurs actes sont jugés par le pouvoir Judiciaire des États fédérés.

Une division similaire est réalisée pour le Pouvoir Législatif qui est partagé entre le niveau national, avec le Congrès national, le niveau régional avec les Assemblées législatives des États fédérés et le niveau local avec les *Câmaras Municipais*. Enfin, l'Exécutif est représenté nationalement par le Président de la République et les Ministres d'État, régionalement par les Gouverneurs des États et localement par les Préfets des communes. De cette organisation constitutionnelle, il résulte que les actes votés par les assemblées des États et des Municipalités sont des lois, soumises au contrôle du Judiciaire qui ne peut que sanctionner l'illégalité de l'acte, après déclenchement d'une requête par l'intéressé, en conséquence d'une décentralisation politique stable sur le territoire, parce que prévue et mise en place par la CF/88.

Aussi incroyable que cela puisse être, la Fédération brésilienne (décentralisation politique) forme une structure bien plus claire que celle de l'État unitaire français (décentralisation administrative), car le nombre des divisions territoriales est plus petit, cela est dû également à l'absence de représentants de l'État auprés des exécutifs des entités fédérées, le pouvoir de substitution n'existe pas et les décisions ne peuvent être annulées ou réformées que par une décision du Judiciaire, exclusivement pour illégalité. Au surplus, la dissolution des organes législatifs fédérés est impossible, à cause de leur caractère politique et de l'élection

démocratique de leurs membres. De sorte, qu'il n'y a ni suprématie, ni pouvoir hiérarchique, ni pouvoir de contrôle de la Fédération vers les entités fédérées, bénéficiaires d'une autonomie politique constitutionnelle, d'un ensemble de compétences législatives, exécutives et, parfois, judiciaires, sur les affaires que la CF/88 a définies comme exclusives de chacune (art.20 au 33). La seule possibilité d'intervention de l'Union dans les États et de ces derniers dans les municipalités est mise en place par la CF/88 (art.34 au 36) quand les pouvoirs de la République sont en danger ou l'observation des principes constitutionnels est menacée.

Comme exposé auparavant, le seul pouvoir souverain est celui de la République Fédérative du Brésil, dont le pouvoir constituant fédéral n'est limité que par le respect des normes procédurales ou de principes prévus dans le texte constitutionnel, comme la forme fédérative de l'État (art.60), conséquemment, le pouvoir constituant des États fédérés est dérivé et limité par les principes de la Constitution fédérale, qui impose une organisation identique à la structure fédérale, grâce aux principes généraux (art.34, VII : forme républicaine, système représentatif, respect droits de la personne humaine, autonomie municipale et reddition des comptes, forme républicaine). Ainsi, l'autonomie des États fédérés est beaucoup plus réduite, par comparaison à celle d'un État unitaire (pouvoir constituant dérivé et soumission aux normes fédérales de l'organisation politique, sociale et économique, interdiction d'intervention sur les municipalités et principe fédératif).

La formation des nouveaux États fédérés n'est possible que par la division ou par l'incorporation de ceux existants, avec l'approbation de la population intéressée, par une loi complémentaire approuvée par le Congrès National avec l'accord des Assemblées Législatives respectives (art.18, CF/88).

La représentation des États fédérés au sein du Sénat est fait de manière paritaire (3 sénateurs) et au sein de la Chambre des députés (députés fédéraux), elle est fait de manière proportionnelle à la population, avec un minimum de 8 et un maximum de 70.

Par une Loi complémentaire à sa propre constitution, un État peut instituer des régions métropolitaines, des agglomérations urbaines et des micro-régions constituées par des municipalités limitrophes, pour mutualiser les moyens, réaliser la planification et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun.

Par contre, en dépit de la plus grande autonomie des entités fédérées par rapport aux collectivités territoriales, l'adoption de politiques d'ajustement, de contrôle et de réduction du déficit public, exige un ajustement fiscal qui implique une limitation des décisions locales ; en même temps, l'inadéquation flagrante entre les compétences matérielles et les possibilités

budgétaires accentue leur dépendance vis-à-vis la Fédération et augmente la compétition interne à la recherche d'investissements privés (guerre fiscale qui découle aussi d'une lacune dans la planification, la coordination et la coopération nationales)[567].

En ce sens, l'IPEA indique que la décentralisation constitutionnelle de 1988 attribue des compétences sans définir exactement les modalités de coopération intergouvernementale qui en résultent dans une période d'isolement ou de concurrence entre les entités, situation atténuée par des mesures fédérales (1990) établissant des lignes directrices de politiques sociales plus coopératives (nationalisation des politiques, décentralisation et négociation fédérative et fixation des normes à l'unanimité) qui, par contre, ont conduit à une difficile responsabilisations des agents dans ce domaine et à l'émergence d'un fédéralisme coercitif, avec une exécution qui devient municipale et dont la fonction d'appui des États est à peine visible[568].

Toutes ces caractéristiques convergent vers la conclusion que les États fédérés sont membres autonomes d'un ensemble (Fédération), qui doit respecter des règles de vie en commun, mais qui, en comparaison avec les collectivités territoriales, possèdent des compétences plus étendues et stables (niveau constitutionnel d'attribution, caractère politique de la décentralisation), disposent d'un plus grand pouvoir de gestion de ressources propres (budget et des institutions fiscales propres) et dynamiques (basées sur des assiettes rentables), ayant possibilité d'organiser ou d'influencer sa propre organisation territoriale.

En ce qui touche les municipalités, elles forment la 3º sphère de gouvernement, bénéficiaires également d'une autonomie politique/constitutionnelle (art.29), y compris pour l'organisation définie par des « lois organiques »[569] (espèce de constitution municipale) précisant leurs compétences exclusives. Même si cette autonomie est plus limitée que celle des États fédérés, elle est plus étendue que celles des collectivités territoriales françaises (caractère politique et constitutionnel des organes et compétences ; actes décisionnels de nature législative).

Malgré la compétence plus étendue des entités fédérées brésiliennes et la nature des impôts attribués, la majorité des municipalités et quelques États sont également dépendants des transferts du gouvernement central, par comparaison avec les collectivités territoriales

[567] CALCIOLAR Ricardo Pires, Aspectos jurídicos da gerra fiscal no Brasil, *Caderno de finanças públicas*, n°7, Brasília, dezembro 2006, p.14.
[568] Ipea, *Estado, instituições e democracia, op.cit.*, p.194-198.
[569] Il est important d'observer que le contenu des incises I, II, IV et VIII de l'article 29 de la Constitution ne se réfère pas à la compétence de la loi organique, mais à la compétence du pouvoir constituant national, cette erreur remonte à l'époque de l'élaboration de la Constitution fédérale.

françaises, cela étant dû à des problèmes similaires, comme le manque d'attractivité économique, la difficulté de responsabilisation des agents, le transfert des dépenses de caractère national et l'insuffisance de la solidarité territoriale).

La solidarité territoriale s'impose donc aussi bien dans l'État unitaire français que dans la Fédération brésilienne, afin d'assurer une égalité minimale des divisions territoriales et de prestation des services publics à la population de ces territoires, malgré la différence d'organisation et d'autonomie territoriale.

3 ° Section: Une similitude apparente : la paradoxale globalisation des ressources et la démultiplication des fonds

La comparaison de la solidarité territoriale dans les deux pays montre, tout d'abord, une délégation directe insuffisante des ressources (impôts locaux), de sorte que l'autonomie des collectivités territoriales françaises est très encadrée par l'État unitaire (dont les organes sont les responsables pour tous les autres actes liés à ces impôts : prélèvement, encaissement, exonérations, recouvrement) et auxquelles on a seulement délégué le pouvoir de voter des taux. En même temps et par comparaison, au Brésil, les entités fédérées voient leurs compétences fiscales définies constitutionnellement et leur encadrement fédéral est mis en place seulement quand elles ont des répercutions nationales (ICMS et l'ISS, dont les taux sont fixés par résolution du Sénat), mais les organes fédérés sont responsables pour tous les actes liés à l'exécution de leurs propres budgets.

L'insuffisance des ressources propres, face aux dépenses obligatoires, est à l'origine des transferts de ressources nationales vers les gouvernements locaux, au début par le biais d'aides spécifiques affectées (contraires aux autonomies), ensuite par une globalisation des ressources (libre utilisation issue de pressions démocratiques), partiellement appliquée à cause des politiques publiques nationales et des crises économiques et politiques (nationales ou internationales), qui impliquent le retour des transferts affectés. Ainsi, la complexité de l'époque contemporaine exige une démultiplication de mécanismes pour atteindre la diversité de situations et d'intérêts, sans perdre l'idéal de globalisation, compte tenu des autonomies.

Les études développées ont mis en évidence que les critères pour l'attribution des ressources sont plus développés en France, grâce à l'utilisation des coefficients (ratios, potentiel fiscal et financier) qui agrègent plus de détails sur les capacités fiscales propres et sur l'effort fiscal local, avec une tentative de prise en compte du critère des charges. Par

contre, le critère brésilien (population et du revenu *per capita*) est encore très simple, car il n'a pris en compte que de manière limitée des critères de charges et de capacité de dépenser, en raison de la taille continentale du pays et des inégalités extrêmes de développement, qui empêchent l'établissement et la publication de statistiques et données annuelles.

Ainsi, il existe 2 modèles visant des transferts redistributifs : le traditionnel, qui utilise des paramètres macro-économiques (revenu/hab, pauvreté, niveau de développement humain ou économique et besoin en infrastructures), dont la distribution de base entre les gouvernements opère sur une base *per capita*, mais pondérée par certains de ces indicateurs (FPE) et le modèle moderne, constitué de systèmes de péréquation qui adoptent, comme paramètre, la recette potentielle *per capita* des gouvernements, avec la mesure de la capacité de dépenser (dotations et fonds de péréquation en France), car ils ont recours à la mesure directe des recettes propres à chaque gouvernement, et commencent à mesurer les dépenses.

A. La solidarité financière française : plus complexe et plus instable

La complexité de l'organisation territoriale induit l'obscurité de la solidarité territoriale, car elle entraîne un manque de clarification des mécanismes qui devront prendre en compte les différences d'organisation, afin de s'adapter au type de collectivité et aux objectifs prévus, qui résulté dans une présentation peu coordonnée des mécanismes comme les impôts locaux, les différentes dotations, les fonds (nationaux et communautaires), les aides et incitations.

Pour exemple, la France présentait (en 2002) un retard important dans la consommation des FSE à cause de la complexité des procédures, au recours à des financements croisés et à la multiplicité des intervenants. Afin d'améliorer cette situation, 2 circulaires ont été adoptées en 2002 (15 juillet et 9 août) pour permettre le financement des projets déjà commencés : un service unique pour les demandes, une limitation du nombre de cofinancements, un renforcement de l'appui aux projets (édition de guides, dossiers types, actions de communication), une plus grande association des collectivités locales et des subventions globales à plusieurs régions, qui ont débouché sur un taux d'exécution de 80,2% des 46,81Mds€ disponibles en 2005[570], en même temps qu'elles ont diminué la qualité des programmes et épuisé des crédits pour certaines politiques (préférence pour des projets de moindre envergure et préparation). Dans son rapport thématique (2013), la Cour de comptes a

[570] BONREPAUX Augustin, GISCARD D'ESTAING Louis, L'exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens, *op.cit.*, p.69, et DUPRAT Jean-Pierre et autres, Les fonds structurels européens en r'égion, LGDJ, 2003, p.4 ; le mouvement des fonds alloués differait celui des CPER (2000-2006). Cependant, dans la période récente, une réduction sensible a été enregistrée.

fait encore apparaître, pour le bloc communal, l'absence de fiabilité des données comptables (des flux croisés et des doubles comptes[571]).

D'ailleurs, comme l'organisation territoriale est mise en place par des lois ordinaires (malgré quelques normes constitutionnelles), qui exigent seulement une majorité simple pour les adopter, elle se révèle alors instable, soumise aux changements de courants politiques au pouvoir, à des crises politiques et financières ou à la pression médiatique ou populaire. Cette caractéristique se répercute dans les mécanismes de solidarité territoriale qui souffrent d'une instabilité flagrante, presque à chaque nouvelle loi de finances les dotations et les fonds sont modifiés, privant les collectivités de ressources stables.

B.Faure soutient que la rénovation de la fiscalité locale figure parmi les principales conditions de la décentralisation et que le transfert de compétences doit s'accompagner d'un transfert des ressources nécessaires à leur exercice, de façon que la compensation financière soit constituée au moins pour moitié par des ressources fiscales. Pour l'auteur, la tendance centralisatrice demeure comme fond de tableau, surtout du fait de la crise financière et que les réformes semblent ajouter de la complexité administrative, de l'anachronisme et des surcoûts financiers[572].

a) Le manque de responsabilisation des acteurs

Le rapport Balladur souligne que les acteurs sont mal identifiés, car les cofinancements dispersent les responsabilités, la technicité des décisions s'accroît et les structures de coordination prolifèrent[573]. La péréquation, entendue comme moyen de compenser des inégalités, ne favorise en rien leur responsabilisation, car elle est source de dépendance et hors de la culture financière d'aujourd'hui (substitution d'une logique de résultats à l'ancienne logique de moyens), qui exige que le bénéfice aille aux collectivités les plus défavorisées, sans les installer dans l'assistanat. Mais les procédures mises en œuvre visent à réduire les inégalités sans objectiver l'indépendance financière, face aux dépenses obligatoires, des collectivités locales. Au surplus, elle est freinée également par la capacité politique des collectivités économiquement avantagées à préserver des clauses de sauvegarde, qui protègent les situations acquises et amputent les marges de progression de la péréquation.

À cause de la multiplication des acteurs issue des diverses lois d'organisation décentralisée du territoire, des financements croisés sont fréquents et pour les éviter, la circulaire

[571] Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales, *op.cit.*, p.28.
[572] FAURE Bertrand, La glorieuse trentenaire: à propos du 30° anniversaire de la loi du 2 mars 1982, *AJDA*, nº14, 16 avril 2013, Dalloz, Paris, p.738.
[573] BALLADUR Édouard, Il est temps de décider, *op.cit.*

n°NORIOB1203166C du 5 avril 2012 dispose que toute collectivité territoriale ou groupement maître d'ouvrage d'une opération d'investissement doit assurer une participation minimale (en général 20%) au financement du projet.

Les discussions et les réformes en sens contraire (2010, 2014), sur l'exclusion de la clause générale de compétence des départements et des régions, met en évidence la difficulté française de définir la responsabilité des collectivités locales. Transferts de compétence en bloc, à la carte, tentative de suppression des départements à court délai, fusion de régions et de communes, développement de l'intercommunalité. Ces exemples montrent, la difficulté de responsabilisation des acteurs envers la population.

b) Les résultats mitigés de la péréquation:utilisation de critères insuffisants, des ressources modestes et gelées, mais plus efficaces quand elles sont horizontales

La péréquation est destinée à réduire les inégalités entre collectivités, particulièrement fortes pour les communes. Mais cet instrument donne lui, de plus en plus, à des critiques, notamment à des remises en couse de ses mécanismes, au point de préconiser de nouvelles approches, fondées sur la responsabilisation, en valorisant les gestions virtueuses, selon les résultés par la composition de la DGF selon les collectivités[574]. La jurisprudence du CC portant sur ce mécanismes, donc les composants de la péréquation, tend d'ailleurs à écarter le critère des charges, alors que les auteurs montrent son influence dans l'appréciation de l'effet des différents types de péréquation[575].

Tel est le cas de M.C.Esclassan, une des lacunes de la péréquation réside dans l'utilisation presque systématique du critère ressources, sans prise en compte des inégalités de charges. Cependant, cette situation n'empêche pas l'efficacité péréquatrice des dotations, en particulier de celles relatives au bloc communal (DNP, DSU, DSR et DI, DNP), même s'il y a eu un certain recul du pouvoir de péréquation de l'ensemble des dotations, même avec une progression des masses financières. Pour les communes, ce recul provient de l'augmentation du nombre et du poids des dotations de compensation dans l'ensemble et des nombreuses garanties prévues pour celles concernant les intercommunalités et, pour les départements. La cause réside dans l'intégration d'une part substantielle de la DGD dans la DGF (2004) et l'augmentation du volume des compensations fiscales (suppression de la TP). Selon l'auteur,

[574] ROBERT Fabrice, Les finances locales, 2° éd., Documentation française, Paris, 2013, p.63
[575] HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, Les mécanismes de péréquation financière horizontale au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, *op.cit*., p.141, à propos de la QPC du 29 juin 2012.

les fonds nationaux de garantie, destinés à neutraliser le passage de la TP au nouveau système, vont geler les inégalités existantes[576].

Selon R.Degron, la DGF a une structure complexe qui diffère sensiblement en fonction du type de collectivité locale, à cause de sa « fonction générale de financement du développement local, de compensation d'exonération de TP, d'organisation politique locale et d'une fonction de péréquation (masse financière faible, 15% en 2010) »[577]. Le gel de la DGF depuis 2011 contribue à réduire la progression globale, mais préserve relativement les dotations de péréquation communale.

Pour C.Darbousset, la notion de pouvoir d'achat masque les disparités liées aux différences de coûts d'une intervention et l'utilisation du coefficient de Gini pour les collectivités territoriales permet de mesurer les niveaux des inégalités en termes de pouvoir d'achat[578]. Celui-ci est particulièrement forte entre communes.

D.Hoorens explique que les assiettes des impôts directs locaux prennent toutes en compte la valeur locative (1970, censée représenter le loyer annuel théorique), de manière à représenter une ressource fondamentale, mais également une charge financière lourde pour les contribuables. L'application des coefficients de revalorisation a multiplié les assiettes par 5 (40 dernières années), alors que les revenus des ménages ont été multipliés par 9 et les prix de l'immobilier par 16, de façon que l'application d'un coefficient annuel d'augmentation identique sur tout le territoire fait que les valeurs cadastrales actuelles ne prennent pas en compte la disparité de l'évolution des prix de l'immobilier conduisent à fausser l'appréciation de la richesse des collectivités locales, alors qu'elle est utilisée comme un critère de répartition des dotations, ce qui explique l'insuffisance de la péréquation. Un contrainte supplémentair tient à la réforme de la TP, elle pend d'accroire les inégalités, car, même celles qui résultent de la réforme seront partiellement réduites, rien n'indique que celles qui existaient avant soient résolues. Par ailleurs, s'ajoutent les effets des inégalités des charges (transfert de compétences sociales) et des dépenses obligatoires qui s'avèrent importantes[579].

Après la réforme, selon A.Guengant, la garantie de ressources repose sur la fiscalité de substitution, car un impôt dont la loi autorise les collectivités locales (communes) à fixer le taux (CFE) coexiste avec des impôts dont la loi détermine, par collectivité, une part locale

[576] ESCLASSAN Marie-Christine, 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ?, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.125-132.
[577] DEGRON Robin, Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, Les Notices : Finances publiques, sous la direction d'André Roux, La documentation française, Paris, 2011, p.209-210.
[578] DARBOUSSET Charley, Recherches sur la notion de péréquation en Droit Public, *op.cit.*, p.188.
[579] HOORENS Dominique, *Réflexions sur la réforme des valeurs locatives*, *RFFP*, nº115, Septembre 2011, Paris, p.156-157.

d'assiette (CVAE, IFER, taxe spéciale sur les conventions d'assurance, reliquat des DMTO) et la compensation est complétée par le transfert de frais de gestion, une réaffectation des taxes existantes, une dotation de compensation et un FNGIR. Les taxes de remplacement attribuées au bloc communal diffèrent des nouveaux impôts accordés aux départements et aux régions (à l'exception de la CVAE), mais la correction des inégalités potentielles restera toutefois limitée[580].

Pour l'auteur, la réforme ne serait alors péréquatrice que pour 19 régions et 53 départements et contre-péréquatrice pour l'Île-de-France et 44 départements et, sans effet-taux, elle serait péréquatrice pour 21 régions et 57 départements et contre-péréquatrice pour 4 régions et 39 départements[581]. Les mécanismes n'arrivent à diminuer les inégalités territoriales que de façon restreint, car le montant des ressources concernées est très inférieur à la réalité des différences. La masse globale des fonds de péréquation ne peut pas corriger plus que ce qu'elle représente en proportion dans les ressources des collectivités territoriales (exemple : une dotation qui ne représente que 25% de la fiscalité locale, ne pourra corriger qu'à hauteur de 1/4 les disparités fiscales).

Renforçant les donnés mentionnés par A.Guengant et G.Gilles, en 2004 et 2008, M.Cabannes rappelle que l'effet péréquateur des transferts de la péréquation verticale et horizontale sur la répartition du pouvoir d'achat réel (potentiel fiscal corrigé des charges) des collectivités territoriales corrige près de la moitié des inégalités de pouvoir d'achat entre elles. En 2006, le taux de réduction des inégalités était de 37% (pour les communes), 48% (départements) et 45% (régions). Les dotations de compensation sont ainsi la principale source de réduction en raison de leur poids (respectivement en 2001 : 64%, 83% et 89%) et celles de nature péréquatrice jouent un rôle plus restreint (respectivement : 20%, 14% et 3%), dont le taux de correction a progressé, entre 1994/2001, pour tous les niveaux : de 34% à 39% pour les communes, de 42% à 51% pour les départements et de 32% à 38% pour les régions). Mais entre 2001/2006, il a diminué pour les communes de 39% à 37%, à cause de la baisse de l'effet des dotations de compensation et également pour les départements de 51% à 48%, du fait de la baisse du taux de correction des dotations péréquatrices, mais, il a augmenté pour les régions de 38% à 45%, grâce à la progression des dotations compensatrices.

Toujours d'après la même source, M.Cabannes, les écarts comparés de pouvoir d'achat des services publics locaux, avant et après distribution des dotations de l'État, permettent d'en

[580] GUENGANT Alain, Conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, *op. cit.*, p.177.
[581] *Idem*., p.194.

estimer les effets péréquateurs ou contre-péréquateurs, montrant ainsi un accroissement sensible de l'efficacité péréquatrice des dotations, en particulier de celles de péréquation communale et intercommunale et un certain recul du pouvoir de péréquation de l'ensemble, malgré une progression des masses financières[582]. Cette situation est expliquée par le Conseil des prélévements obligatoires sur le caractère « trop saupoudré » des moyes affectés à la péréquation, l'essentiel des concours de l'État était considérés à des dotations de compensation[583].

Les régions ont perdu la totalité du pouvoir de vote des taux, à l'exception des 3 taxes indirectes (quote-part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe sur les cartes grises et taxe d'apprentissage), les départements conservont la TFPB mais perdent 50% du pouvoir de taux, comme les communes avec moins 1/3 de ce pouvoir. Afin qu'elles puissent assumer de nouvelles dépenses, la seule solution à la disposition des collectivités locales est d'augmenter la pression fiscale sur les ménages, ce qui laisse configurer un transfert de charges vers cette catégorie.

Pour l'OFL, les dernières années ont été caractérisées par une hausse constante des masses financières consacrées à la péréquation financière. Par exemple : la part de la DGF consacrée 4,5Mds€ (12,3%) en 2004 et 7,49Mds€ en 2014 (18,7%). La péréquation verticale est la procédure la plus utilisée, au travers de la DSU (1,5Mds€), la DSR (1Mds€), la DNP (784M€) et le FDPTP (430M€) pour les communes ; la DI (2,5Mds€) pour l'intercommunalité ; la DFM (797M€) et la DPU (626M€) pour les départements ; et la dotation de péréquation pour les régions (193M€), avec un total de 7,9Mds€ en 2014. Celle horizontale (1,287Mds€) est représentée par le FSRIF (250M€), le FPIC (570M€), le Fonds de péréquation des DMTO (257M €), le Fonds CVAE des départements (56M€), le FSDRIF (60M€) et le Fonds de péréquation des ressources des régions (93M€). Le montant total pour l'année 2014 consacrée à la péréquation est de 9,2Mds€[584].

M.Cabannes considère que la réforme de la péréquation financière risque d'avoir des effets assez limités car des fonds nationaux de garantie destinés à neutraliser le passage de la TP au nouveau système vont geler les inégalités existantes[585]. Les limites de ressources destinées à la péréquation sont notables dans les propos de M.Chomentowski, pour qui la juxtaposition de

[582] CABANNES Michel, Les finances locales sur la paille ? Des vaches grasses aux vaches maigres op. cit., p.73-75.
[583] Conseil des prélévements obligatoires, La fiscalité locale, Rapport de mai 2010, Documentation française, 2010, p.44
[584] OFL, Rapport sur les finances des collectivités locales en 2014, *op.cit.*, p.192.
[585] CABANNES Michel, Les finances locales sur la paille ? *op.cit.*, p.77.

systèmes, fait oublier les contraintes techniques des répartitions (la masse globale des fonds de péréquation ne peut pas corriger plus que ce qu'elle représente en proportion dans les ressources des collectivités)[586].

Mais, M.Bouvier revèle que la notion de péréquation financière comprise comme une compensation quasi arithmétique des inégalités est peu pertinente, car elle « a conduit à la construction de véritables usines à gaz », qui ont produit « une sorte de machinerie, dont les effets finissent par ne plus être maîtrisables ». Une conception contemporaine ne peut se construire en dehors de l'évolution de la gestion financière publique, la péréquation doit permettre aux collectivités locales les plus défavorisées d'avoir la capacité d'offrir, par leurs propres moyens, des services à leurs administrés et d'agir, par elles-mêmes, sur les origines des inégalités. Qu'il s'agisse également de péréquation extensive (dotation allouée à toutes les collectivités d'une même strate) ou intensive (dotation versée en fonction de critères de ressources ou de charges), le résultat est le même : les procédures mises en œuvre agissent sur les symptômes sans prendre en considération les causes et surtout sans faire en sorte que les collectivités concernées soient en situation de se prendre en charge. Leurs efficacité dépend donc du lieu à établir avec le financement des investissements, afin d'éviter le risque d'aggravation des inégalités, voire de concourrance entre les collectivités, sens améliores les résultats obtenus[587].

M.Cabannes considère que le système de péréquation financière est donc trop conservateur (trop de pouvoir d'achat aux communes riches, par comparaison avec ce qu'il apporte aux plus pauvres), que l'ampleur des fonds de péréquation reste limitée (0,5% du PIB) et qu'elle a augmenté à la marge (hausse des concours), sans redéploiement, et est freiné par la capacité politique des collectivités avantagées de sauvegarder leurs positions. L'amélioration de la péréquation verticale passe par la hausse de la part des dotations de péréquation dans la DGF et, comme le relevé le Conseil des prélèvements obligatoires (2010) la concentration des dotations sur des « cibles prioritaires » (en limitant le nombre de bénéficiaires et en majorant les concours pour les collectivités les plus démunies) et, pour la péréquation horizontale, implique d'accroître le financement, par l'augmentation des prélèvements sur les collectivités riches, basée sur le potentiel fiscal et la réduction du nombre de bénéficiaires[588].

M.Houser avait montré le renforcement des inégalités de ressources et de charges au cours de la décennie précédante, car la performance des dotations de péréquation est passée de

[586] CHOMENTOWSKI Victor, 50 ans après le début de la péréquation, *op. cit.*, p.32.
[587] BOUVIER Michel, *Les finances locales*, *op. cit.*, p.130-131.
[588] CABANNES Michel, Les finances locales sur la paille ?, *op.cit.*, p.76-81.

50,6% en 2001 à 47,7% en 2006, et la DGF des départements frappait par la modestie de son efficacité péréquatrice, l'absence de réforme risquait de stabiliser ou d'accentuer les inégalités[589].

Selon le rapport Durieux-Subremont (2010), la réforme de l'ensemble de la fiscalité départementale requiert une modification des critères des ressources, car elle apporte également une modification des richesses et, renforcent des observations déjà notées, les différences de dépenses s'avèrent importantes et insuffisamment prises en compte. Le rapport de Pierre Jamet d'avril 2010 a identifié trois catégories de départements (riches, ruraux et pauvres et urbains et pauvres) et remarque que les inégalités résultent principalement des différences de charges[590].

Pour le Sénateur du Finistère François Marc, la péréquation financière doit être enrichie et développée à partir des mécanismes existants (FNPRIC) et par la révision des valeurs locatives d'habitation. Il a jugé que certains des mécanismes de substitution de la TP sont insuffisants ou injustes et il a soulevé la prise en compte de la capacité contributive réelles de la population dans le calcul des prélèvements fiscaux locaux par l'inclusion des revenus dans l'assiette. Le sénateur insiste sur le problème du manque de stabilité et de continuité du dispositif fiscal, qui conditionne la perception d'une meilleure visibilité des ressources sur la durée du mandat, pour lesquelles le Président de la République avait suggérée l'idée d'un contrat sur 5 ans[591].

Le rapport n°251, sur le projet de lois de finances pour 2013, rapporteur M. Député Christian Eckert, de l'Assemblée Nationale souligne que le projet de LF pour 2013 prévoit l'extension de la péréquation horizontale, de sorte que le compte de concours financiers « Avances aux CT » concentre 93,4Mds€ (+3,5%) et que le fonctionnement de ces 2 fonds (FPIC et FSRIF, soit 360 millions € en 2012) présentent un bilan globalement positif. Selon la DGCL, 1 165 ensembles communaux (45% du total des communes, représentant 50% de la population) et 705 communes isolées (51% du total et 90% de la population) sont contributeurs du FPIC, dont le montant/hab atteint €3,08 (le maximal de €59,03, étant de €9,40 pour Paris) et les bénéficiaires sont 1 548 ensembles communaux (60%, 47% de la population) et 533 communes isolées (38% et 8% de la population) avec un montant reçu de

[589] Assemblée nationale, Rapport n°251, projet de lois de finances pour 2013 (n°235), rapporteur M.Député Christian Eckert, annexe n°40, Relations avec les collectivités territoriales, avances aux collectivités territoriales, rapporteur spécial M. Député Pascal Terrasse, disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/b0251-tiii-a40.asp.
[590] HOUSER Matthieu, La péréquation entre départements, *op.cit*., p.160.
[591] Sénat, États généraux de la démocratie territoriale, op.cit., p.25.

€4,94/hab (maximum de €13,58 et minimum de €4,47). Ces montants sont alors supérieurs à ceux au titre de la DSU (€4,42 en 2012) et de la DNP (€4,91) et dont le taux de recouvrement entre prélèvement et redistribution est de 8,7% des ressources totales (qui atteignent 24,7% le fonds départemental de péréquation des DMTO). Une condition *sine qua non* de l'efficacité péréquatrice est de maintenir la montée en puissance du FPIC, dont la réduction des inégalités de pouvoir d'achat (1,6% en 2012) et la progression de l'augmentation de son volume éleveront son pouvoir péréquateur à 11,36% quand il sera doté de 1Md€ (l'efficacité péréquatrice des dotations ne dépassant pas 7,06% pour la dotation d'intercommunalité et 8,75% pour les DSU, DRS et DNP). Au total, l'effort national en faveur du bloc communal assurerait une réduction de 25,47% des inégalités et le ciblage du FPIC est globalement satisfaisant et peut être amélioré par la tentative d'éviter le prélèvement excessif sur les communes et EPCI industriels et la charge excessive sur les petites communes rurales. La LF pour 2013 vise à fortifier la péréquation verticale, avec une progression minimale de 238M€ de la péréquation au sein de la DGF, dont 208M€ au profit des communes (DSU, 120M€ et DSR, 78M€, soit +8,7%), 20M€ aux départements et 10M€ aux régions. Les péréquations verticales aux communes représentent 3Mds€ en 2012, en ajoutant la DI, l'effort atteint 5,6Mds€ (soit 24% de la DGF des communes et EPCI)[592].Mais, la LF pour 2015 enrregistre une baisse des concours financiers versés par l'État, normalement compensé par une hausse du FCTVA, donc en valorisant la référence à l'investissement (rraport économique et financier, v.1, p.900, pour l'année 2014, ce qui se semble par devoir si reproduire en 2015, les collectivités s'ajoutent comme alternative que d'augmenter le taux de leurs fuscalité ou de réduire les dépenses de fonctionnement. La première solution correspond à l'effort cnstatée antérieurment. Toutefois, l'effort porté en 2015 sur une réduction de la DGF (3,67Mds€), mais préserve la légère programation des dotations de péréquation (de 228M€ par rapport à 2014), selon les propositions de l'art.9 du projet de loi.

Le CFL rappelle que la région d'Île-de-France est concernée par plusieurs mécanismes de péréquation notamment au niveau communal : des dispositifs verticaux (DSR, DNP, dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale) et horizontaux (FSRIF, FPIC). La réforme intervenue en 2012 a mis en échec la cohérence des dispositifs pour les communes franciliennes, caractérisées par un niveau de richesses (potentiel financier/hab) supérieur à la moyenne métropolitaine (1 477€/hab, contre 1 024 en métropole), dont 10% d'entre elles (128) concentrent 74% du potentiel financier, 5% (64) 61,2% et une commune 27,9%. L'écart

[592] *Idem, p.111-114.*

de potentiel financier/hab entre la plus pauvre et la plus riche est de 1 à 49 et certaines des 1281 communes peuvent bénéficier des dotations de péréquation verticale en raison de la faiblesse de leurs ressources et de l'importance de leurs charges. Au total, elles ont touché 422M€ (2012) au titre des dotations de péréquation verticale (soit le double des ressources du FSRIF). 71 de ces communes éligibles à la DSU cible sont bénéficiaires nettes du FSRIF (137M€), 98% des communes éligibles à la DSU cible enregistrent une progression globale de leurs attributions au titre de la DGF et des fonds de péréquation, ces différentes composantes, attestant ainsi d'une cohérence de l'ensemble des dispositifs contribuant à la résorption des inégalités ; 107 communes bénéficiaires du FSRIF sont contributrices au FPIC (94,15M€), au titre du FSRIF et contribuent au FPIC (6,27M€); et aucune des 107 communes n'enregistre un solde cumulé négatif au titre des 2 mécanismes de péréquation horizontale[593].

La bonne performance de la péréquation horizontale, principalement entre communes et groupements, réalisée par le biais du FPIC, constitue une bonne piste pour des études et sert d'exemple pour les nouveaux et anciens dispositifs et l'avant-projet de loi de décentralisation (art.79) a l'intention de l'amplifier, au travers du Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France, en insérant l'art. L.3335-3[594].

c) Des mécanismes de coopération confus, mais un succès d'adhésion avec des résultats efficaces

M.Doreau-Tranquard constaté que le cadre actuel des aides au développement local est caractérisé par un empilement de dispositifs alternatifs, source d'instabilité juridique quand en direction d'un même bénéficiaire, et de la multiplication de moyens juridiques de l'interventionnisme local sans cohérence[595]. En 2007, la Cour des comptes recensait environ 2 500 dispositifs.

Au-délà des mécanismes nitidament financiers, il faut également prendre en considération les modalités de coopération, comme l'explique J-F.Sestier, la lutte contre le morcellement du territoire qui reviendrait à regrouper les moyens de développement économique, à rationaliser la commande publique, à réaliser des économies d'échelle substantielles, au point que la coopération apparaître comme un gage certain d'une bonne politique d'aménagement du

[593] Comité des finances locales, Rapport évaluant les effets péréquateurs des dotations de péréquation verticale et du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), Octobre 2012, disponible sur : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-cfl, consulté le 07 novembre 2013, p.3 et 16.
[594] Données présentées par la DGCL, V.8, du 28 février 2013, p.122.
[595] DOREAU-TRANQUARD Monique, Les aides locales au développement économique, *op.cit.*, p. 55.

territoire[596]. Toutefois, il existe une banalisation de la coopération par dévolution qui consiste, pour les collectivités, à confier une mission leur incombant à une structure de droit public ou privé (dévolution contractuelle sans transfert de compétence), au bénéfice d'un EPCI existant (qui est exempté de la mise en concurrence, quand il est bénéficiaire d'un service public) ou d'un groupement d'intérêt public ou d'une personne privée à but non lucratif, de manière qu'elles apposaissent un lieu privilégié de rencontre et d'échanges[597].

La Cour des comptes (L'intercommunalité en France, 2005) explique que si la dynamique intercommunale a bien fonctionné quantitativement, les stratégies de chacun des acteurs n'ont pas toujours spontanément convergé et que si le jugement porté est d'un incontestable succès numérique, que la réforme de 2014 devrait couronner, de nombreux dysfonctionnements sont encore à corriger. Les parlementaires avaient longuement évoqué les anomalies ou incohérences, la persistance d'enclaves (communes isolées) ou des discontinuités territoriales, un nombre élevé de groupements de faible dimension (40 communautés ne comprennent que 2 communes, près de 25% rassemblent moins de 5 000 hab). Sauf dérogations dûment justifiées (notamment en zone de montagne), les seuils ont été progressivement relevés et les regroupements réalisés davantage en adéquation avec les bassins de vie, identifiés par l'INSEE, et une cohérence accrue par l'intermédiaire des SCOT, dont d'autres textes, issus du Grenelle de l'environnement, renforcent les prérogatives en matière de planification[598].

La correction des inégalités territoriales par l'intercommunalité opère également sur une forme de péréquation indirecte, avec la mutualisation des services (entre 35% et 45%), des charges et des dépenses spécifiques, dont celles liées aux compétences transférées, définies en fonction des besoins et déconnectées des recettes communales. Par contre, la péréquation directe était passée par les mécanismes de la TPU (transfert de TP des communes au groupement et la DSC). Avant la réforme appliqué en 2010, la mutualisation de la TP impliquait que le dynamisme ultérieur des bases profite au groupement et non aux communes concernées, mais la TPU n'éliminait pas les inégalités de richesse initiales en raison de l'attribution de compensation qui neutralisait les effets du passage à la TPU, mais elle portait sur les inégalités dynamiques liées aux différences des évolutions des bases de TP dans les communes. Herousement, l'intercommunalité à TPU est un effet péréquateur important, car (1993/2004) les inégalités de potentiel fiscal/hab des communes ont été réduites de 50% en

[596] SESTIER Jean-François, Les supports organiques des relations entre collectivités territoriales, dir. CAUDAL Sylvie et ROBBE François, *Logiques juridiques*, Les relations entre collectivités territoriales, Le Harmattan, Paris, 2005, p.70.
[597] *Idem*, p.80.
[598] PORTIER Nicolas, DURU, Emmanuel, L'intercommunalité, op.cit., p.46-60.

moyenne, dans les communautés d'agglomération et de 30% dans les communautés de communes[599].

L'intercommunalité a représenté un succès, avec des résultats spectaculaires, en comptant (2011) 2 599 EPCI à fiscalité propre (communautés d'agglomération, urbaine, des communes et syndicats d'agglomération nouvelle), regroupant 35 041 communes (95,5% du total et 89,9% de la population), par contre le nombre des structures intercommunales n'a pu qu'atténuer les disparités et a contribué à la complexité du paysage intercommunal avec la multiplication et la confusion des structures[600].

Du côté de la contractualisation, si les contrats de plan constituaient le cadre principal des politiques d'investissement de l'État, en partenariat avec les collecivités territoriales, en même temps qu'un cadre dans lequel s'inscrivait partiellement la contrepartie nationale aux FSE, ces contrats ridisaient une concretisation des orientations suivies depuis 1955 : planification, aménagement du territoire, décentralisation et déconcentration administrative[601]. Toutefois, la technique des contrats de plan comportait des risques de rétard, soit du fait d'une conjoncture économique difficile, soit en raison des rigidités structurelles (lenteur de la mise en œuvre, multiplication des domaines et des acteurs et le saupoudrage des crédits).

Une difficulté vient à l'origine de l'impulsion aboutissant à la coopération[602], mais la tendence récente est au développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, avec une accélération depuis 2010[603]. Ce sont les départements qui subissent le plus fortement les effets de la crise économique et financière, au point que l'État a du mettre en place un mécanisme d'aide sous ceux en difficulté. Les régions doivent accroitre leurs endettements, mais les regroupements envisagés, comme les débats sur l'avenir des départements, ne sont pas encore stabilisés.

En résume, on a constaté que la solidarité territoriale en France est complexe, realisée par des transferts de ressources globalles (dotations) et spécifiques (fonds), avec les mécanismes contractuels (mutualisation) et institutionnels (institutions de coopération) pour assurer la

[599] CABANNES Michel, Les finances locales sur la paille, *op.cit.*, p.77-79.
[600] ORSONI Gilbert, Finances locales et coopération intercommunale, Les Notices : Finances publiques, sous la direction de André Roux, La documentation française, Paris, 2011, p.264-265. En 2014, 2145 groupements à fiscalité propre couvrent l'ensemble du territoire, sauf les communes isolées (dérogation légale), voir OFL, Rapport 2014, p.135.
[601] CHAIN Philippe, Les contrats de plan État-régions, Regards sur l'actualité, novembre 1995, page 32. Cf. par ailleurs Jean-Marie Pontier, les contrats de plan État-région et l'aménagement du territoire, *AJDA*, 20 décembre 1989, Paris, p. 743-746.
[602] OFL, Les finances des collectivités locales en 2013, 9 juillet 2013, p.103.
[603] CHAVRIER Géraldine, Les relations entre les départements et les régions, dossier, Les métamorphoses d'une institution AJDA, nº32\2011, 3 octobre, Paris, p.1824.

coordination des acteurs, avec des lacunes, particulièrement dans la négociation préalable entre l'Etat et les collectivités territoriales. Mais les ressources destinées à la solidarité restent insuffisantes face aux disparités entre collectivités, sourtout les communes.

B. Forces et faiblesses de la solidarité brésilienne: des mécanismes plus simples et plus stables, mais avec une insuffisante coordination nationale des politiques publiques et une faible capacité d'adaptation et de responsabilisation des acteurs

Les mécanismes brésiliens de solidarité territoriale sont basés sur des impôts locaux plus intéressants, sur des transferts intergouvernamentaux ayant une base constitutionnelle (plus stable), mais moins adaptables aux changements économiques et financiers des entités fédérées.

Au surplus, la déconcentration des politiques nationales (santé, éducation, protection sociale et sécurité) a eu des résultats satisfaisants, car le financement du gouvernement fédéral a trouvé, dans le gestionnaire municipal, un bon partenariat. En contrepartie, il y a eu une exclusion des gouvernements des États en relation à ces politiques.

Cependant, les grandes compétences constitutionnelles et l'autonomie politique n'empêchent pas des similitudes avec la décentralisation française, du fait d'un manque de clarification des compétences et d'un défaut de responsabilisation des acteurs et des financements croisés. Ces problèmes n'empêchent pas la stabilité des transferts de ressources, même en temps de crises économique, en respectant les autonomies des gouvernements fédérés, dont les critères simples de distribution ont engendré des ressources aux entités plus faibles économiquement, dans un système de péréquation constitutionnalisée.

En 2013, l'Union a transféré aux États fédérés et aux municipalités le montant total de R$ 190Mds (+4,7 par rapport à 2012, grâce à l'augmentation de plus de R$ 10Mds de transferts constitutionnels, issus de la hausse de 10,9% du prélèvement de l'IR), dont (en Mds de R$) : 143,9 au titre des fonds de participation et de l'IPI-exportation ; 1,9 au titre du Fonds de compensation des exportations ; 1,1 de la Cide ; et 44 au titre des autres transferts (1,5 d'aide financière aux États et municipalités ; 0,544 au titre de ITR/IOF ; 23,4 au titre de royalties ; 9,0 au titre du salaire-éducation ; 9,2 au titre du Fundeb et 0,256 d'autres transferts)[604].

[604] Banco central do Brasil, Boletim 2013, *op.cit*, p.71-72.

a) L'accroissement de la pression fiscale et la faible responsabilisation des acteurs

Pour M.A.Henrique, malgré l'amélioration de certains aspects économiques, persistent une mauvaise situation au regard des taux d'intérêt élevés (entre 10 à 12% par an), d'une croissance faible (moins de 1% prévus pour 2014), d'une concentration élevée de revenu, d'une énorme inégalité sociale et territoriale et d'un manque d'accès plus facile aux financements (surtout PME). Pour l'auteur, des politiques économiques réalistes, en particulier mises en place par les municipalités, peuvent agir comme une incitation au développement du pays[605].

À partir de la CF/88, il y a eu une augmentation de la pression fiscale totale pour le pays, en raison d'une augmentation significative du niveau de ressources attendu (38,9% du PIB en 2005 contre 22,4% en 1988), en même temps qu'une participation accrue des municipalités (17%, contre 13,3%) dans le revenu disponible et une réduction globale des participations des États et du gouvernement fédéral (57,6%, contre 60,1%). Cette perte relative de la participation de l'Union aux produits des impôts a été atténuée par l'augmentation globale de la pression fiscale, principalement en fonction de l'évolution des cotisations sociales (Cofins, CPMF et CSLL). La municipalisation de l'éducation (enseignement fondamental) entraîne l'attribution au dispositif de 25% du total des recettes provenant des impôts et des transferts aux États et aux municipalités, pour son développement. Le financement du SUS, dans les États et Municipalités, est realisé par intermède des fonds des caisses de la sécurité sociale, transférés de fonds à fonds à ces entités. Pour l'assistance sociale, il a été prévu la création de fonds municipaux afin de recevoir les ressources pour le développement de programmes destinés aux personnes à risque ou dans un état de vulnérabilité[606].

Toutes ces restructurations du système fiscal et des politiques publiques ont contribué à la variation de la répartition de la charge fiscale et du revenu disponible, ainsi qu'à la municipalisation des politiques publiques.

L.Del Fiorentino explique que les problèmes d'asymétrie d'information entre les gouvernements (bureaucratie et facteurs électoraux) sont susceptibles de donner naissance à une illusion fiscale, préjudicielle à la surveillance et au contrôle populaire de l'efficacité de

[605] HENRIQUE Marco Antonio, ELLER Rogéria de Arantes Gomes, RICCI Fabio, Brasil atual: perspectivas e políticas tributárias, *Latin american journal of business management*, v.1, nº2, jul-dez/2012, Taubaté, São Paulo, p.2.

[606] http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/_Ato2011-2014/2011/Lei/Anexo/anl12381.pdf, consulté le 21/02/2012, p.222-224.

l'utilisation des ressources, en raison d'un défaut de perception des électeurs locaux en ce qui concerne le rapport entre les impôts et les services publics offerts, qui sont aussi financés aussi par des électeurs d'autres entités (transferts intergouvernementaux). Le processus masque les coûts publics et conduit à une prestation de service excessive ou inappropriée et porte encore préjudice à l'*accountability*, terme anglais pour désigner la responsabilisation des acteurs publics[607].

Dans ce contexte, les avantages politiques découlant de la myopie des contribuables s'avéreraient appropriés pour les gouvernements locaux mieux informés sur les subtilités juridiques, ce qui devrait leur permettre de mesurer les impacts économiques réels des transferts intergouvernamentaux.

De plus, cette solidarité est susceptibles de décourager l'effort fiscal, car les prélèvements locaux impliquent des coûts non négligeables (prix politique à payer, insatisfaction des électeurs avec l'augmentation des impôts) et la nécessité d'une structure administrative (équipements et personnel), qui exige des investissements provenant d'autres dommaines d'action plus visibles par le contribuable (santé, routes, ponts, politiques de bien-être, entre autres). Cet effet perverse est davantage observé dans le FPE, qui, selon l'auteur, a généré de faibles incitations à la performance dans l'action d'États bénéficiaires (revenus fiscaux inférieurs à leur potentiel réel).

b) Des critères de distribution simples, efficaces, mais pas toujours justes

Del Fiorentino explique que, dans le cas du FPM, en dépit des critiques sur les critères de répartition, le caractère redistributif du fonds est clair parce que ces ressources sont partagées de telle sorte que l'impact est beaucoup plus élevé pour ces zones qui présentent les pires indicateurs socio-économiques et la plus faible capacité à générer des recettes fiscales. Dans le cas des fonds transférés par les États, il a été constaté que la plupart contribue à la préservation d'une certaine concurrence coopérative entre les échelles de gestion pour équilibrer le pacte fédératif. En résumé, la répartition spatiale des ressources du FPM et de la quote-part de l'ICMS démontre l'existence de mécanismes efficaces d'articulation et de redistribution de la richesse. Ces stratégies de coordination renferment des tensions générées

[607] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, *As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro*, *op. cit.*, p.180-181.

par la concurrence et les différentes opportunités, ainsi que la garantie de la stabilité et la protection sociale dans un contexte de fragmentation de la prise de décision[608].

La CF/88 a favorisé la distribution verticale des ressources, en rélégant la répartition horizontale, compte-tenu de l'importance limitée des fonds régionaux et du faible nombre de dispositifs constitutionnels. Aujourd'hui, les fonds de participation constituent un simple système de partage des recettes fiscales avec des pourcentages fixes, sans aucun type de mécanisme compensatoire par rapport à l'évolution de la capacité financière des entités.

Les fonds constitutionnels d'investissement ont été partiellement capables de promouvoir une redistribution régionale des ressources fiscales, en face du plus grand prélèvement de l'IR et de l'IPI dans les États fédérés plus attractifs économiquement, mais l'application n'est pas réalisée primordialement dans les États moins développés, du fait que les ressources ne sont pas adressées aux entités fédérées, mais aux particuliers (bénéficiaires), de façon à rendre impossible la mesure de l'efficacité entre les transferts et le niveau de développement des États récepteurs.

Après examen par région et par taille des entreprises qui ont obtenu le produit des trsnaferts, c'est seulement dans le cas de micro-entreprises de la région Nord-est qu'ont été détectés des effets positifs. Dans les autres régions et types d'entreprises, celles qui ont obtenu les trsnaferts n'ont pas géré, en moyenne, plus de postes de travail en comparaison avec celles qui n'ont pas reçu cette forme de financement. Malgré l'existence d'une priorité donnée aux transferts destinés aux micros et petits producteurs ruraux et aux petites entreprises industrielles, le crédit finit par être attribué aux communes les plus développées. L'auteur conclut alors que les ressources ont pu être destinées à financer des investissements publics en infrastructure ou à réduire les inégalités comparatives des États fédérés dans les domaines du transport, des télécommunications et de l'énergie, en réduisant les coûts d'accès de leur production aux grands centres producteurs (Sud et Sud-est) ou pour l'exportation[609].

Selon S.Brião, les recettes fiscales *per capita* des États des régions les moins développées étaient de R$375 (en 2000, soit environ 2x inférieures à celles des autres régions), après les transferts de ressources, la différence diminue de la moitié. Les recettes fiscales *per capita* de l'État de *Roraíma* ont représenté moins de la moitié de celles de *São Paulo* et, après les transferts, elles deviennent 2x plus importantes en comparaison à *São Paulo*, à cause du critère de partage du FPE, qui fonctionne à l'inverse du revenu *per capita* et de la taille de la population. En même temps, les inégalités entre les recettes des États dans une même région

[608] *Idem.*
[609] *Ibid*.

ont augmenté, alors que l'État du *Pará* avait un revenu disponible/hab de R$442, l'*Amapá* avait R$1 752 et *Roraima* avait R$2 022.

Pour l'auteur, les recettes fiscales *per capita* des communes de la région Nord représentaient environ R$40/hab (plus faibles dans l'État du *Maranhão*, R$18), la région Sud-est représentaient R$209 et celles du Sud R$118, toutefois, après les transferts, les divergences diminuent : R$300 (Nord), R$296 (Nord-est), R$361 (Centre-ouest), R$397 (Sud-est) et de R$390 (Sud). Ces deux régions détiennent (2003) environ 31% des recettes fiscales infra-nationales disponibles par rapport au PIB, pourcentage inférieur à leur participation (74%), en même temps que les régions les moins développées représentent 69% des recettes et 26% de participation au PIB, ce qui montre une redistribution des ressources des macro-régions développées vers les macro-régions défavorisées.

En 2004, le FPE a représenté 29,42% du total des recettes de la région Nord, 23,79% du Nord-est, 1,42% du Sud-est, 3,87% du Sud et 6,75% du Centre-ouest. En fait, dans les régions développées, le prélèvement des ressources propres est la principale source de revenus des communes, grâce à la partie des impôts transferés (IPTU, ISS et ICMS). En ce qui concerne les transferts facultatifs, S.Brião précise qu'ils ne réduisent pas les inégalités, parce que l'attribution des ressources est davantage réalisée dans le cadre de négociations politiques[610].

Selon R.Barroso (en 2009), la pourcentage des recettes courrantes (celles issues des transferts intergouvernamentaux) des Etats par région était de 8,35% pour le Nord, 19,63% pour le Nord-est, 47,86% pour le Sud-est, 14,72% pour le Sud et 9,44% pour le Centre-ouest, en même temps que les recettes fiscales était de 5,35% pour le Nord, 14,32% pour le Nord-est, 55,3% pour le Sud-est, 15,72% pour le Sud et 9,33% pour le Centre-ouest.

En relation aux Municipalités, l'auteur indique que la pourcentage des recettes courrantes par région était de 5,93% pour le Nord, 21,52% pour le Nord-est, 50,21% pour le Sud-est, 16,11% pour le Sud et 6,22% pour le Centre-ouest, en même temps que les recettes fiscales était de 3,54% pour le Nord, 11,65% pour le Nord-est, 66,28% pour le Sud-est, 13,92% pour le Sud et 4,62% pour le Centre-ouest[611].

L'auteur informe que, par État de la Fédération, les recettes courantes et fiscales per capita en 2009 étaient en R$ de, respectivement : 4 473 et 850 (Acre) ; 1 546 et 625 (Alagoas) ; 4 229 et 751 (Amazonas) ;1 428 et 740 (Bahia) ; 1 403 et 740 (Ceara) ; 4 569 et 2 835 (DF) ; 3

[610] BRIÃO, Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, op. cit., p.12.
[611] BARROSO Rafael Mendes Cunha, Federalismo fiscal no Brasil : o impacto das transferências orçamentàrias na desconcentração de receitas entre esferas de governo, Tribunal de contas do Estado do Ceará, *Revista Controle*, p.93, disponible sur :www.tce.ce.gov.br, consulté le 25/11/2014, p.93.

021 et 2 089 (Espírito Santo) ; 2 120 et 1 370 (Goiás) ; 1 301 et 459 (Maranhão) ; 2 956 et 1 621 (Mato Grosso) ; 2 955 et 1 958 (Mato Grosso do Sul) ; 2 049 et 1 337 (Minas Gerais) ; 1 459 et 675 (Pará) ; 1 659 et 680 (Paraíba) ; 2 028 et 1 348 (Paraná) ; 1 663 et 882 (Pernambuco) ; 1 667 et 592 (Piauí) ; 2 442 et 1 554 (Rio de Janeiro) ; 2058 et 932 (Rio Grande do Norte) ; 2 396 et 1 636 (Rio Grande do Sul) ; 2 924 et 1360 (Rondônia) ; 4 855 et 1 013 (Roraima) ; 2 451 et 1 615 (Santa Catarina) ; 2 745 et 2 158 (São Paulo) ; 2 542 et 851 (Sergipe) ; 3 344 et 884 (Tocantins) ; et une moyenne de 2 230 et 1 400[612].

Pour L.Del Fiorentino, l'importance du système de transferts intergouvernamentaux est révelée par les données fournies par le TCU (2006) : sur un montant de R$147Mds (17,8% de la charge fiscale), l'Union a transféré R$50,1Mds (aux États et le DF) et R$41,6Mds aux municipalités. D'ailleurs, les États les plus développés ont transféré plus de ressources qu'ils n'en reçoivent, de sorte que les communes ont bénéficié également de R$55,4Mds issus des États. En raison de ces transferts, l'Union, qui a prélevé 68% du total des impôts, en a conservé 57,2%, les États et le DF, qui ont prélevé 26,3%, sont restés avec 25,4%, tandis que les communes, qui n'ont prélevé que 5,7%, obtiennet 17,4% des ressources disponibles[613]. C'est donc l'Union qui support le poids des transferts et les communes qui sont les principales bénéficiaires.

F.L.Abrucio explique que les transferts du Système unique de santé sont plus élevés que la somme des recettes du Fundef et du FNDE dans les recettes brutes des communes les plus peuplées ou dotées d'un plus grand PIB. En fait, d'une part, la participation de ces deux fonds d'éducation aux recettes brutes est beaucoup plus grande selon que la taille de la municipalité est plus petite, (soit de 6,0% dans les municipalités avec un plus grand PIB contre 12,4% dans celles de PIB plus petit) d'autre part, les transferts du SUS sont plus représentatifs dans les Municipalités de population et PIB moyen (9,5% de la population et 8,4% de PIB). Au niveau régional, les effets redistributifs des transferts issus des États, pour le niveau municipal, ont été plus prononcés dans les régions les moins développées (au Nord-est, ces ressources ont diminué de près 8% pour les États, en même temps qu'ils ont augmenté d'environ 15% pour les communes) de sorte que le bilan est positif (généralisation de l'enseignement primaire, source régulière de ressources et amélioration de l'enseignement[614]).

---

[612] *Idem, p.*94-95

[613] DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes, *As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, op.cit.*, p.14

[614] ABRUCIO, Fernando Luiz, FRANZESE, Cibele, *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*, p.1-19, disponible sur : http://www.defesasocial.rn.gov.br/, p.10-11, consultée le 22/11/2011.

J.N.Rodrigues soutient que le caractère redistributif du FPM est réel car les ressources sont réparties au bénéfice des zones avec les plus faible indicateurs socio-économiques, au même que pour la capacité fiscale. D'ailleurs, le FPE contribue à la préservation d'une certaine concurrence coopérative et la répartition spatiale des ressources (et de la quote-part de l'ICMS) démontre l'existence de mécanismes efficaces d'articulation et de redistribution de la richesse[615].

Par contre, S.Prado rappelle que les fonds de participation constituent un simple système de partage des recettes fiscales, avec des pourcentages fixes et qu'il n'existe pas, au Brésil, un transfert compensatoire, par rapport à l'évolution de la capacité financière des gouvernements[616]. Le FPE été conçu pour allier à la fois le réglage vertical de la Fédération (partage de l'IR et de l'IPI) et horizontale (critères adoptés pour définir les montants délivrés à chaque entité), mais le système est devenu grossier et rudimentaire comparé à celui de 1965, quand il était simple et dual, sur la base de flux redistributifs, avec des critères distincts pour chaque niveau d'entités. En 1989, ce système a perdu sa capacité d'adaptation aux variations de revenu et de croissance de la population, même s'il génère encore un impact redistributif (FPE), grâce à la distribution au bénéfice des régions plus pauvres[617].

Encore selon S.Padro, les *Sistemas de equalização* sont des procédures de transfert de ressources qui permettent de réduire les disparités horizontales dans la capacité de dépense qui différent des formes plus traditionnelles, telles que celles utilisées en Inde et au Brésil (fonds de participation), parce qu'on n'utilise pas de paramètres macro-économiques (revenu, pauvreté ou degré de développement), mais une estimation des recettes propres aux gouvernements bénéficiaires[618]. Le critère d'attribution le plus fréquentement adopté cherche à égaliser la capacité de dépenses/hab (Canada, Allemagne, où le système ignore l'effet des différences de coûts, de distribution et de demande de services publics qui en résulte sur l'égalité des dotations). Une alternative plus sophistiquée exige un travail d'évaluation attentif à ces différences (coûts et de demande), afin de permettre également d'envisager les transferts sur la base de différences dans les besoins, qui est le système adopté en Australie[619].

L.Del Fiorentino insiste sur la grande difficulté qu'il y a à mesurer la capacité moyenne de prélèvement dans un monde économique si complexe et dynamique, bien qu'il existe

[615] RODRIGUES, Juliana Nunes, As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial, op. cit., p.103.
[616] PRADO, Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.41.
[617] *Idem.*p.54-56.
[618] *Ibid*., p.62.
[619] *Ibid*., p.166.

quelques alternatives (données statistiques, bases d'imposition de la collectivité, application d'un taux moyen, et obtention de la recette potentielle à partir de la recette effective ou réelle), qui ne sont viables que s'il existe un certain degré d'harmonisation du régime fiscal. Cependant, engager des procédures complexes et sophistiquées ne s'avère assurément pas toujours faisable dans les pays dotés de systèmes de gouvernement moins développés. Malgre l'inexistence d'une solution parfaite, les tendances négatives peuvent être réduites par l'insertion d'une variable dans le sistema de equalização, basée sur l'effort fiscal. La logique est que, si l'utilisation des recettes efficaces n'encourage pas l'effort fiscal, il faut distribuer une partie des ressources selon ce critère (facile à mesurer et à contrôler)[620].

Ainsi, la distribution verticale est conditionnée par la structure du système fiscal et par la faible importance des transferts facultatifs, de manière que la perception des impôts a toujours été très déséquilibrée sur le plan vertical, concentrée au niveau du gouvernement fédéral et des États et que le montant des ressources transférées par la Fédération tourne autour de 15% de ses recettes ou 4% du PIB[621]. Après les transferts, les municipalités additionnent 12,4% des ressources totales à leurs recettes disponibles, tandis que l'Union a perdu 2,4% et les États ont maintenu leur niveau de recettes. Ce qui corobore l'observation précédemment faite.

La Fédération accroît sa part dans les ressources, grâce à l'augmentation des contributions sociales, accompagnée d'une augmentation des transferts, de sorte que la recette disponible pour l'Union ne s'est pas beaucoup accrue, bénéficiant sourtout aux communes, qui ont bénéficié d'environ 7% de la participation de la recette disponible de la Fédération (2% de recettes propres et 5% de transferts, entre 1970/2004). Les États ont augmenté de 2% du PIB, dont la participation aux recettes totales est tombée de 30% (1970) à 25%[622].

La situation budgétaire de l'ensemble des États était en déficit entre 2001/04, car les dépenses budgétaires ont dépassé les recettes, hormis en 2005. L'analyse de la situation des États par région souligne l'existence d'importantes différences, le meilleur résultat budgétaire (2005) est constacté pour le Nord-Est, tandis que le Sud et le centre-ouest sont déficitaires. La situation des municipalités a attesté d'un excédent entre 2000 et 2005, comme le montre le graphique suivant. Le meilleur résultat est celui de la région Sud-Est.

Par contre, D.T.Ramos explique que la CF/88 a imposé une redistribution complexe des ressources, sans prise en compte préalable des résultats des prélèvements obligatoires attendus, qui est postérieure à la norme juridique définissant la compétence fiscale, en

[620] PRADO, Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.72-73.
[621] *Ibid*, *p.209.*
[622] *Ibid*, p.207-210.

pratique, créant un nouveau déséquilibre (crise de surcharge et manque de gouvernance), parce que cette distribution n'a pris en compte seulement que des questions d'intérêt politique. Il existe une réelle nécessité de repenser le système fiscal, afin de retrouver l'équilibre, car avec la décentralisation de recettes et l'attribution des nouvelles compétences à l'Union, on crée un déséquilibre (surcharge), d'où résulte une augmentation de la charge fiscale des ménages et des cotisations sociales[623].

L'auteur poursuit son discours en soulignant qu'il existe une divergence entre l'asymétrie naturelle et l'asymétrie artificielle correctrice, car dans la recherche d'un ajustement, une autre asymétrie a été créée parce que les communes (Sud et Sud-est) ont des problèmes sociaux liés à l'immigration interne des populations (issues des régions plus pauvres du pays à la recherche de meilleures conditions de vie), de sorte que les charges ont augmenté (surpopulation), à quoi s'ajoute le manque de représentation de ces entités au Congrès (dont la majorité décide de la distribution des ressources et adopté les amendements constitutionnels et où la proportionnalité est extrêmement favorable aux régions plus pauvres, mais aussi moins peuplées). Il en résulte que le contrôle du système de dépenses échape aux entités les plus contributrices[624].

De fortes critiques se font jour quand sont analysées les recettes issues des royalties du pétrole, car R.V.Serra indique que le seul montant transféré à la Municipalité de Campos *dos Goytacazes* (R$1,2Mds) est plus importante que le transfert du FPM, entre janvier et novembre 2012, à toutes les municipalités de l'États du *Rio Grande do Norte* et du *Mato Grosso*, encore plus que ceux réalisés en faveur de 10 États de la Fédération[625]. Des études montrent que les municipalités productrices présentent une performance inférieure à la moyenne, car la croissance du PIB est inférieure à celle des municipalités qui ne reçoivent pas ce type de transfert, de façon que plus grand est le transfert, plus petite est la croissance[626].

Les politiques publiques de déconcentration productive, de décentralisation des dépenses et d'investissements publics, réalisées dans ces 40 dernières années, n'ont pas été suffisantes pour changer de manière significative la distribution des revenus[627]. Selon l'*Ipea*[628], le pays a

[623] RAMOS, Dirceo Torrecillas, Brésil, *op.cit.*, p.154-155.
[624] *Idem*, p.157-158.
[625] SERRA Rodrigo Valente, VILANI, Rodrigo Machado, As rendas do petróleo como fonte de financiamento do desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, op.cit., p.75.
[626] POSTALI Fernando Antonio Slaibe, Efeitos da distribuição de royalties do petróleo sobre o crescimento dos municípios no Brasil, dans Encontro da associação nacional dos centros de pós-graduação em economia, 35., Anais, Recife, 2007, p.16.
[627] Wikipédia, la concentration de revenu est un procès par lequel le revenu converge par le même individu, entreprise ou groupe et un des méthodes de la mesurer est sélectionner le revenu du groupe des 10% de la population les plus riches et le comparer avec ceux du groupe des 10% les plus pauvres (P90/P10). Au Brésil,

interrompu un processus de concentration des revenus initié en 1920, quand l'indice était de 0,65, pour 0,84 en 1970, tandis que l'évaluation Gini du PIB *per capita* est passée de 0,37 en 1920 à 0,49. À partir de 1970, avec la participation des communes au PIB, l'indice est passé à 0,86 en 2007, tandis que l'évaluation Gini des PIB municipaux *per capita* a diminué de 14,3% entre 1970 (0,49) et 2007 (0,42). La concentration des revenus a augmenté dans les petites communes (+18% entre 1920/1950 et 6,8% entre 1970/2007), en même temps que les grandes communes ont initialement augmenté de 10,8% (1920/1970) pour chuter de 9,8% entre 1970/2007. En 1920, elles avaient un indice de 48% plus élevé que celui des petites, réduites à 17,5% en 2007.

Serra et Vilani dénoncent le manque de planification du développement social et régional, car les critères des normes (MP n°592, du 3 décembre 2012 et loi n°12.351/2010, art.47) sont amples et imprécis, avec des objectifs mesurés et négociables politiquement, sans référence avec la planification quant à la concession des incitations fiscales et à l'utilisation des ressources pour des investissements nécessaires aux populations municipales[629].

c) Des transferts rigides qui ne prennent pas en compte les inégalités internes aux régions, et une municipalisation des politiques publiques du gouvernement fédéral : la dépendance communale

Le système de transferts ne mesure pas les inégalités existantes et, donc, bien que redistribuant des ressources des régions riches aux régions pauvres, il augmente les disparités intra-régionales[630].

Selon les données de la FINBRA[631], les recettes municipales issues des transferts, y compris les chiffres de la santé et de l'éducation, correspondent à 90% des ressources des communes comportant 3 000 hab et 44% dans celles de plus de 1M. Seulement 13 municipalités ont des revenus propres plus élevés que les transferts reçus. Environ 70% des ressources des communes de 3 000hab provient de l'Union, contre 30% pour les grandes municipalités entre 2004/2007. Selon M.Cataia, le comportement des transferts des États vers

---

cette relation était de 68 en 2001 (pour chaque dollar que les 10% plus pauvres gagnaient, les plus riches obtenait 68) et la France est de 9,1.

[628] Données consultables sur: http://www.ipea.gov.br et aussi sur: http:www.ig.com.br, consultées les 12/08/2010.

[629] SERRA Rodrigo Valente, VILANI, Rodrigo Machado, As rendas do petróleo como fonte de financiamento do desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: um debate inacabado, *op. cit,* p.81.

[630] BRIÃO Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, *op. cit.*, p.87-88.

[631] Trésorerie nationale et de finances du Brésil.

les municipalités s'avère différent parce que les grandes communes ont reçu des sommes plus élevées (dévolution fiscale de l'ICMS), tandis que les transferts fédéraux favorisent les petites communes (dont les budgets sont alimentés entre 1,5% et 2,5% par des transferts des *convênios*, tandis que dans celles de plus de 1M d'hab, il est de moins de 1%). L'effort fiscal des petites villes (20 000hab) s'avère réduit, car dans 3 808 d'entre elles (68%), les transferts représentent 90% du budget et seulemente celles de plus de 1Mhab disposent de ressources propres (51% du budget), supérieures aux transferts[632].

Par rapport à la rigidité des budgets, les transferts issus des *convênios* (projets d'infrastructures : assainissement, logement, urbanisme, transports et sécurité) gagnent en importance car les investissements municipaux s'élèvent, en moyenne, à 0,79% du PIB, mais seulement 1% des Municipalités concentrent 47% du PIB national et 40% des plus pauvres ne représentent, en revanche, que 4,7% du PIB[633].

Alors, tous ces indicateurs ont montré la forte dépendance des municipalités à l'égard des transferts de ressources majoritairement fédéraux et révèlent, également, l'inefficacité de l'effort fiscal (faible degré d'autonomie). Les municipalités les plus peuplées ont un pourcentage de recettes propres (54% des recettes brutes) plus grand que celles avec le plus grand PIB (51,4%). Par ailleurs, l'effort fiscal est directement lié à la taille de la municipalité: quel que soit le type adopté, la population ou le PIB, la part des recettes propres est plus élevée dans le groupe plus peuplé ou de PIB plus grand. En effet, dans le cas de la classification de la population, la part des recettes issues des impôts (IPTU et ISS) dans les recettes brutes est 7x plus élevée dans les plus peuplées que dans celles de plus petite population (29,9% versus 4,6%) et dans le cas des groupes du PIB, ce ratio est de 15x (27,3% versus 1,9%)[634].

La contrepartie logique des observations précédentes est que la part des transferts de recettes dans la composition des recettes brutes est d'autant plus grande que la taille de la municipalité est petite. Exemple : le FPM est la source la plus importante de recettes brutes pour les deux communes les plus pauvres (45%) et pour les moins peuplées (33,3%). Par

[632] CATAIA Márcio, Federalismo brasileiro, as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios), *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, Costa Rica, II Semestre 2011, p. 8-11.
[633] *Idem.*
[634] MELO Iris, Efeitos do processo de descentralização fiscal, *WebArtigos*, octobre 2009, disponible sur: http://www.webartigos.com.br, consultée le 19/05/2012.

contre, les dévolutions fiscales de l'ICMS et de l'IPVA sont la principale source de revenus pour les villes moyennes (27% et 26% dans le cas des celles de PIB moyen)[635].

S.Prado explique qu'il s'avère difficile d'évaluer le montant global des ressources qui doivent être transférées, car cela implique une évaluation des charges financières dans un pays de compétences concurrentes, en relation avec l'exécution des services publics liés à des politiques sectorielles et où il existe une grande hétérogénéité de développement économique entre les régions (standards de qualité de services et le niveau des coûts impliqués) et un manque de coopération intergouvernementale. La seule référence pour la distribution verticale des ressources est la répartition des charges dans la Fédération, pondérée par les écarts de coûts entre les juridictions, mais sans l'existence d'une moindre évaluation[636].

L.Del Fiorentino invoque le fait que les principaux avantages des fonds de participation sont leur prévisibilité et l'absance de conditionnalité des ressources, qui donc respectent l'autonomie locale, en promouvant une redistribution des ressources fiscales entre les régions. Par contre, le manque de flexibilité face à des crises économiques et aux changements structurels des entités bénéficiaires est une grave défaut[637].

Pour O.A.P.Filho, les transferts sans compensation et inconditionnels sont en général utilisés de façon dévolutive, comme un outil visant à lutter contre le déséquilibre vertical et quand ils sont attribuées selon des critères de redistribution (baisse de la rente ou capacité fiscale, limites géographique), de tels transferts sont susceptibles de réduire les déséquilibres horizontaux. En revanche, les transferts sans compensation, ni conditionnels, s'avèrent utiles à l'implantation d'une politique publique sectorielle, afin d'assurer un niveau minimal de provision d'un bien public (santé et éducation), parce que les gouvernements locaux peuvent ne pas avoir intérêt à répondre aux besoins des populations les plus nécessiteuses, soit afin de ne plus attirer de personnes pauvres sur leur territoire, soit dans le but de ne pas augmenter la charge fiscale. Dans le cas où la condition du transfert est limitée au minimum fédéral requis, qui est déjà assuré par une politique propre au gouvernement local, celui-ci peut utiliser librement ces ressources. En revanche, les inconvénients de ce type de transfert sont le coût élevé et le manque d'incitation à des économies sur les coûts locaux, ainsi que la surproduction (exemple : FCDF, SUS, FUNDEB). Les transferts avec des contreparties ne sont pas très courants au Brésil et les exemples existants sont concentrés sur les transferts

[635] *Idem.*
[636] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, op.cit., p.217.
[637] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, op.cit., p.168-175.

facultatifs (*convênios)*, qui bénéficient aux entités les plus riches, car détentrices de ressources plus importantes pour suppléer aux ressources fédérales[638].

S.Brião explique que, concernant les communes, en 2004 les recettes fiscales *per capita* de celles de la région Nord représentent environ R$40/hab, au Nord-est, les plus faibles étant celles de l'État du *Maranhão* (R$18), contre R$209 pour le Sud-est et R$118 pour le Sud. Après les transferts constitutionnels, les divergences diminuent sensiblement : R$300 (Nord), R$296 (Nord-est) et R$361 (Centre-ouest). D'ailleurs, dans les régions développées, les recettes disponibles/hab sont d'environ R$397 (Sud-est) et de R$390 (Sud), environ 31% des recettes fiscales/PIB infra-nationales disponibles (2003) et 74% de participation au PIB. Les autres régions représentent 69% des recettes et ont une participation de 26% au PIB[639].

En ce qui concerne l'universalisation des politiques publiques, le système s'inscrit clairement dans un mouvement de municipalisation de façon à observer des objectifs d'équité dans les dépenses, associés à des ressources stables (Fundef et le SUS). Toutefois, cette municipalisation a également entreîné une exclusion des États, car la décentralisation, qui entrave les définitions des responsabilités sur les services, est faite directement entre le gouvernement fédéral et les municipalités. Selon S.Prado, il y a un secteur du SUS plus problèmatique, la gestion des unités de soins de santé, hôpitaux et cliniques, dont la mission est d'assurer un accès universel et égal, mais qui présente une performance inadéquate en termes d'efficacité et de qualité des services, qui, selon la Banque mondiale (BIRD-2007) est attribuable au manque d'autonomie financière, technique et administrative. Pour l'Ipea, les ressources fédérales sont insuffisants[640].

La trajectoire de réussite de la décentralisation du SUS est illustrée par l'évolution du nombre de lits d'hôpitaux et d'emplois médicaux (1992/2005), dont les données soulignent une forte décentralisation des ressources (physiques et humaines) en faveur du renforcement des capacités d'assistance pour les gouvernements locaux, avec l'affectation des ressources humaines réalisée par le Ministère de la santé (environ 70%) et par les Secrétariats de santé des États, ainsi que par le transfert aux municipes des hôpitaux. En 2009, 5 251 municipalités avaient bénéficié de l'action des équipes de santé familiale (94%), auxquelles plus de 50% des ressources humaines sont liées par des contrats de travail précaires. D'autre part, dans les

[638] FILHO Oliveira Alves Pereira, Impactos das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de equidade fiscal e eficiência econômica, Fórum fiscal dos Estados brasileiros, Tópicos Especiais de Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009, Brasília, disponible sur : http://www.tesouro.fazenda.gov.br/, consultée le 20/05/2012, p.11-15.
[639] BRIÃO, Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, *op. cit.*, p.63-84.
[640] PRADO, Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.249.

petites municipalités, afin d'attirer et de maintenir les médecins sur leur lieu de travail, des compensations sont accordées, parfois supérieures à celles du maire. Durant l'année 2005, 2750 unités d'assistance ont été opérantes, en disposant de 148 970 lits (33,6% d'un total national de 443 210), de façon que les unités avec capacité d'internalisation étaient plus concentrées au Nord-est, mais le plus grand nombre moyen de lits par unité se trouvait dans le Sud-est. Les chiffres provenant du Registre national des établissements de santé (CNES) révèlent une concentration plus élevée de lits d'hôpitaux publics dans le Sud-est (36,9%) en comparaison du Nord-est (34,5%), tout en concentrant une part importante de lits privés (43,8%). Toutefois, le nombre absolu de lits publics dans le Sud-est est seulement légèrement plus important que dans le Nord-est, tandis que dans le secteur privé, il y a 2x plus de lits disponibles.

En 2013, au Brésil il existait 1,42 lits publics pour 800 habitants[641], 18 800 lits de traitement intensif[642] et 321 600 lits publics. Les données montrent que le Ministère de la santé n'a pas utilisé R$ 131 Mds dans le SUS depuis 2003, car des R$ 1 000Mds autorisés par le budget général de l'Union, seulement R$ 891 Mds ont été effectivement utilisés de 2003 à novembre 2014[643].

S.Prado explique que, en 2006, le total des dépenses publiques de santé/hab est limité à US$323 (soit 47,9% des dépenses totales de santé), chiffre inférieur à celui des pays d'Amérique latine avec un degré de développement similaire (Argentine, Chili et Mexique). En 2013, cette valeur fut de R$ 1 098,75 (environ US$ 512, contre US$ 3 813 pour la France en 2011), avec un total de R$ 220Mds[644].

En général, pour l'auteur, les hôpitaux sont tenus de limiter leur capacité en raison du manque de ressources qui entreîne de longues files d'attente pour les consultations et les hospitalisations. Comme la qualité et la rapidité des soins font défaut, la classe moyenne et l'élite vont spontanément chercher ces types de soins dans les régimes privés. Les taux élevés de mortalité néonatale sont la preuve d'une mauvaise qualité de soins dans les maternités et de l'insuffisante formation technique des ressources humaines, touche, en général, les établissements plus petits. L'évaluation de la Banque mondiale (2007) a démontré que les principaux dysfonctionnements sont liés aux domaines de l'approvisionnement en

[641] Données ur: http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24847:governo-gasta-em-media-r-305-ao-dia-na-saude-de-cada-habitante&catid=3, consulté le 11/11/2014.
[642] PRADO, Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.253-256.
[643] Données sur: http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25189:edicao-de-novembro-do-jornal-medicina-mostra-reducao-no-numero-de-leitos&catid=3:portal, consulté le 11/11/2014.
[644] PRADO, Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.253-256.

médicaments, de la gestion du personnel et des équipements et des produits médicaux (conséquence de la faible efficacité de la gestion des ressources, plus visibles dans les hôpitaux des États) et que le manque d'autonomie dans la gestion des ressources est le principal facteur qui entrave une prestation de services hospitaliers de qualité, car il rend difficile l'incorporation de professionnels et d'experts au système et freine la performance de l'action publique.

Deux grands catégories institutionnelles sont présentées comme des solutions possibles au problème du manque d'autonomie : l'organisation sociale (OS) et la fondation d'utilité publique (FE). Existent également les fondations d'appui (FAs) et l'organisation de la société civile d'intérêt public (OSCIP). Les FAs ont pour mission de soutenir les activités de recherche et d'enseignement et s'impliquent dans les activités de gestion. Les OS sont des sociétés de gestion à caractère privé, sans objectifs lucratifs, liées aux services de santé par des contrats. Les FEs sont des fondations publiques (de caractère juridique privé), caractérisées par des règles souples ou simplifiées de droit administratif, en raison de leur attachement à l'administration publique indirecte de l'État[645].

À la suite de ce processus, les données du Ministère de le développement social montrent (2010) l'adhésion de 99,1% des municipalités au SUAS[646], dont 14,5% dans la gestion de base, 77,6% dans la gestion moyenne et 7% dans la complète. En ce qui concerne l'installation d'unités de service connectées au système (2009), 5 812 CRAS[647] sont installés dans 4 627 communes, donc 83% disposent d'une unité de soins primaires. Dans le SUAS, la coopération est matérialisée par un financement partagé, avec des transferts effectués de fonds à fonds, qui permet la nationalisation des programmes et une prestation minimale de l'assistance[648].

L'IPEA indique que la politique de sécurité a également reposé sur la municipalisation des dépenses de façon que, depuis la préparation du PNSP, le financement est aidé et guidé par le SENASP[649], en reliant l'attribution des ressources du FNSP aux États qui ont des gardes civils ou des services de sécurité dans leurs municipalités. Selon le rapport du SENASP (2007, p.3-8), il y avait environ 40 000 policiers municipaux, concentrés dans le Sud-est et Nord-est. En 2008, les données publiées par le Forum Brésilien de la sécurité publique démontrent que, parmi les 188 communes de +100.000/hab, celles qui réalisaient des

[645] *Idem*., p.269.
[646] Système unique d'assistance sociale.
[647] Centre de référence de l'assistance sociale.
[648] FRANZESE Cibele, *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*, *op. cit*., p.127-135.
[649] Secrétariat national de sécurité publique.

dépenses de sécurité (en 2006 moyenne de R$13 986,50/1000hab) avaient un taux faible ou moyen de violence. Par contre, celles qui avaient moins dépensé (R$ 6 282/1000d'hab) avaient un taux élevé ou très élevé de violence. Ces données démontrent le rôle des politiques de prévention, qui caractérisent généralement les actions du pouvoir municipal, par opposition aux actions des États, principalement liées aux activités de police[650]. Le programme *Bolsa Família*, même s'il n'est pas destiné à la prévention de la criminalité, engendre des résultats positifs pour l'ensemble de la société, en réduisant les inégalités et, par conséquent, contribue à la prévention criminelle (un crime est empêché pour chaque R$11 256,15 dépensé)[651].

Les conclusions de S.N.Sakurai révèlent que les dépenses publiques sont associées aux transferts de ressources de manière que, à chaque R$1 transféré, R$0,78 est transformé en dépense totale, dont R$0,61 en dépense courante, R$0,15 en investissement et R$0,52 en dépense sociale. La hausse de R$1 de transfert entreîne R$0,03 des dépenses en plus, R$0,21 des investissements et une diminution de R$0,06 des dépenses sociales, par contre, une diminution de R$1 de transfert fait reculer les dépenses de R$0,02 (effet symétrique), les dépenses courantes de R$0,18, les investissements de R$0,01 d'investissements et une augmentation de R$0,06 des dépenses sociales (effets asymétriques).

Quant aux transferts de capital, R$0,91 est destiné aux dépenses budgétaires, R$0,42 en dépenses courantes et R$0,46 en investissements. Pour les deux type de transferts, les dépenses sociales absorbent R$0,52 des ressources. Pour l'auteur, en années électorales, les effets de l'augmentation des transferts sur les dépenses sont doublés, mais leur diminution au lieu de faire reculer les dépenses budgétaires de R$0,02, les augmentent de R$0,13[652].

Dans un autre étude, l'auteur indique une augmentation des transferts fédéraux reçus par les États et municipalités (1999/2003) qui appartiennent à la coalition gouvernementale du gouvernement fédéral. Pour Sakurai, cette augmentation grâce à l'appartenance politique est insignifiante pour les transferts courants et plus importante pour les transferts de capitaux[653].

En relation avec la PNDR, L.Carleial explique qu'elle n'est pas capable de guider l'ensemble des politiques mises en place par les ministères fédéraux, car il y a une concentration d'investissements dans des régions dynamiques.

---

[650] PRADO, Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.283-285.
[651] *Ibid.*, p.288.
[652] SAKURAI Sergio Naruhiko, Efeitos assimétricos dans transferências governamentais sobre os gastos públicos locais, *op.cit.*, p.316-323.
[653] SAKURAI Sergio Naruhiko, THEODORO, Maria Isabel Accoroni, Alinhamento político e transferências governamentais: novas evidências para municípios brasileiros, 19 julho 2013, disponible sur: http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i5-1642fc4285fbacca7200d0cf5f6aa5c6.pdf, consultée le 29 octobre 2013, p.3 et 18.

Toutes les actions, ajoutées aux transferts (constitutionnels et facultatifs), forment un énorme ensemble sans coordination. Les programmes de financement des régions plus pauvres n'obéissent pas à une stratégie de long terme, dont le défi serait d'établir une politique commune et de subordonner toutes les actions à l'imposition des contreparties aux entreprises bénéficiaires des incitations fiscales[654].

L.Del Fiorentino montrait que (2006) l'équivalent de 1,78% du PIB a été transféré au titre de dévolutions fiscales (plus que les fonds de participations) et que la fixation normative des critères de distribution empêche l'influence du facteur politique, mais empêche la flexibilité des transferts qui sont cycliques (augmentent dans les périodes d'expansion économique et diminuent en période de récession)[655].

d) La coordination (institutionnelle ou contractuelle) comme modalité de développement économique

Pour l'IPEA, l'incomplétude dans la mise en œuvre de la LRF, en ce qui concerne l'incorporation du gouvernement fédéral dans le cadre, est aggravée par le manque de précision de la CF/88 (art.23) qui aboutit à l'institutionnalisation juridique des processus *ad hoc* des politiques de décentralisation, sans que soient définis préalablement des modalités de coopération pour l'exercice des compétences communes. En ce qui concerne les instruments de contrôle des dépenses et de la dette, un réglage est nécessaire afin de tenir compte de l'hétérogénéité entre les municipalités et de l'amélioration de la planification. Dans le contexte actuel, la poursuite de la réalisation des objectifs quantitatifs pour la performance financière représente une véritable camisole de force placée sur l'exécutif municipal[656].

P.Laczynski explique que la plupart des régions métropolitaines sont davantage préoccupées par les questions liées à l'infrastructure (transports, approvisionnement en eau et ramassage des ordures) et à la planification, qu'à celles concernant l'urbanisme et l'accroissement du développement économique. Le manque de coopération a comme résultat l'absence d'une réserve de ressources ou le manque de solutions, car la différence de population et de budget entre les membres est, parfois, énorme. Également, les incitations institutionnelles sont ciblées, fait qu'encouragent les maires pour faire face aux problèmes et aux questions internes dans les limites géographiques de leur administration. Le différend politique est un obstacle de plus à l'action de coopération car, souvent, les gouverneurs

[654] CARLEIAL Liana, CRUZ Bruno, A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro, *op.cit.*, p.31-33.
[655] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, *As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro*, *op.cit.*, p.184.
[656] PRADO, Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.243-244.

soutiennent avec les maires de la capitale et/ou des grandes métropoles la possibilité de concourir pour la présidence de la République ou le poste de gouverneur de l'État, ce qui rend pratiquement impossible les partenariats. Il y a encore le manque d'identité de la population, davantage attachée à la ville ou à l'État qu'à la région métropolitaine[657].

L'IPEA révèle l'importance des équipements des villes dans l'établissement des *convênios,* parce que celles qui ont reçu plus de ressources ont de grandes universités et des centres de recherche. Les transferts falcultatifs entre les municipalités et le Ministère de la science et de la technologie jouent comme des moteurs d'inégalités car, entre 1996/2008, 863 communes seulement ont signé ces accords (R$4,7Mds, en général pour celles du Sud et Sud-est, tandis que ceux alloués aux communes de toutes les autres régions ont été de R$1,4Mds[658]), de façon que le contact personnel et le poids politique des agents d'influence politique déterminent l'allocation des ressources[659]. Un système de convênios (SICONV : www.convenios.gov.br), est mis en place là où les Municipalités inscrivent leurs propositions de projets et leurs plans de travail et le TCU souligne que ces transferts seraient des décentralisations de ressources fédérales allouées aux entités fédérées dans la recherche de l'équité[660].

La pratique des consortiums municipaux[661] constitue un instrument important pour le développement économique et social parce qu'il octroie la planification, le contrôle et l'exécution des politiques, concentrés dans certains domaines (santé, éducation, environnement et adoption de politiques fiscales), de sorte que le gouvernement fédéral et les États constituent une source ultime des ressources, en particulier lorsque les municipalités ne disposent pas des conditions pour répondre aux demandes, de façon que les consortiums inter-municipaux sont une forme de coopération horizontale, par opposition aux régions métropolitaines (imposées par la Fédération ou par les États). La création du Comité d'articulation fédérative (CAF) peut être un facteur de distorsion des relations fédérales qui exclut les États, avec l'objectif de collaborer à l'élaboration des politiques publiques et à l'accomplissement des actions entre le gouvernement fédéral et les municipalités, dont les

[657] LACZYNSKI, Patrícia, Formação de consórcios em áreas metropolitanas, *op.cit.*, p. 6-8.
[658] Ipea, Estado, instituições e democracia, op.cit., p.270-275
[659] *Idem.*, p.281-282.
[660] TCU, Convênios e outros repasses, 4º edição, Secretaria-Geral de controle externo, Brasília, 2013, p.1-70.
[661] Le définition de la notion de consortiums municipaux est établie dans la partie intitulée: "La liberté contractuelle des entités fédérés brésiliennes", page 252 de cette thèse.

principaux sujets sont les problèmes des métropoles, la réforme fiscale et la gestion des municipalités[662].

Mais R.Ribeiro rappelle l'existence de problèmes liés aux inssuffisences des contrôle et à l'inefficacité : détournements des ressources publiques, manque de reddition de comptes et de professionnalisation des agents, en relation avec les transferts discrétionnaires. En moyenne, 24 000 *convênios* sont formalisés chaque année, représentant (2008) 64,5% du total des investissements approuvés et presque 3x (281%) le Programme Bolsa-família (R$11Mds) considéré comme une priorité par le gouvernement fédéral. Environ 40% du nombre des amendements parlementaires visent des transferts de ressources et si on ajoute le montant des restes à payer, les transferts facultatifs totaux de la période 2001-2008 seraient de R$53,6 à R$78,1Mds[663]. Du fait que les transferts facultatifs sont considérés comme des dépenses en faveur de l'Union, ils devront être prévus dans la LF annuelle et répondre aux exigences fixées (art.167, II et X de la CF/88) également dans la LDO, en observant les conditions et exigences de la LRF (art.11, 23, 25, 51, 52, 54 et 55).

Selon le site Internet www.portaldatransparencia.gov.br entre 01/01/1996 et le 10/11/2014 a été réalisé le transfert facultatif de R$393 311Mds, sous la forme de 370 641 convênios[664].

Selon L.Del Fiorentino, les *convênios* représentent la principale forme de transfert facultatif, mais à cause de sa nature politique et électorale, elle est préjudiciable à un système efficace[665] et pour F.Gallo, sa pertinence dans la composition des budgets commnaux vient de son application aux actions émergenciales ou d'intérêt évidemment politique/électoral[666].

L.A.Costa considère que le modèle juridique des transferts facultatifs comporte trois caractéristiques : formalisme procédural, personnalisation des demandes et décentralisation surveillée. Le formalisme se traduit par une liste de documents requis pour spécifier l'objet, qualifier techniquement et juridiquement le demandeur, vérifier l'absence de dettes fiscalles ou contractuelles de celui-ci face à l'administration publique, déterminer si les entités fédérées adoptent une gestion financière responsable, pour répondre aux exigences constitutionnelles relatives aux dépenses minimales (santé et éducation) et démontrer la bonne utilisation des ressources. La personnalisation est caractérisée par l'individualisation des

[662] PRATES Ângelo Marcos Queiróz, Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia, op.cit., p.3-16.
[663] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, *As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro*, *op.cit.*, p.152.
[664] http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaGeral.asp
[665] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, *As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro*, *op.cit.*, p.103.
[666] GALLO Fabrício, GOMES, Renan Lélis, As desigualdades socioespaciais e as transferências voluntárias de recursos da União, *op.cit.*, p.265-266.

demandes, en fonction des caractéristiques de chaque projet, du bénéficiaire ou de l'initiative du transfert. La décentralisation consiste dans une duplication des efforts, d'une part, l'entité destinataire agissant en son propre nom et d'autre part l'organe transférant des ressources surveille le système, qui exige le maintien de la structure organisationnelle et de personnel semblable à celui requis pour l'exécution directe des projets, avec l'inconvénient que la procédure devient plus complexe, en ce sens que s'interpose l'intermédiaire entre l'organe qui opère le transfert et l'objet de l'accord[667].

Chapitre 2 : Les perspectives d'évolution

L'inégalité géographique de ressources est une situation générale dans le monde, parce qu'elles sont largement déterminées par les activités économiques, plus ou moins concentrées près des voies de communication ou de production des matières premières et que les impacts de la mondialisation économique aggravent l'écart socio-économique, car les régions les plus développées sont en effet capables d'extraire les meilleurs avantages d'une économie mondialisée et il existe une forte tendance à limiter l'imposition du commerce extérieur, source importante de revenus, parce que le fait générateur a plus facilement migré vers d'autres pays.

De plus, il existe encore une incapacité à taxer de manière satisfaisante les opérations commerciales effectuées sur Internet, qui engendrent une réduction des barrières commerciales et une augmentation de la concurrence étrangère, accroissant le risque d'isolement économique de certaines régions, stimulant la centralisation de l'impôt, souscitant le déséquilibre vertical et favorisant la limitation des autonomies des pays.

La situation financière de la France, à l'heure actuelle, comme presque partout en Europe, est celle d'une crise économique, de faible ou d'absence de croissance (moins de 1% en 2014), de rigueur budgétaire, gel des dotations et contrôle sur les dépenses des administrations publiques, de limitation de dépenses, d'assèchement du crédit, de forte tension, d'instabilité, de vieillissement de la population, dans un environnement peu porteur pour l'élaboration de projets à long terme, de faible croissance de la consommation des ménages, de ralentissement des investissements, d'un tax d'inflation de 1,7% et d'un fort taux de chercheurs d'emploi (plus de 10%).

[667] COSTA Leonardo de Andrade, CARLI Ana Alice de, *Direito Tributário e Finanças Públicas*, op.cit., p.135.

Par contre, au Brésil, la prévision de croissance pour 2014 est de moins de 1%, la situation est de plein emploi (4,5%), les ménages ont stabilisé leur consommation après une forte croissance, les réserves publiques en dollars sont énormes, mais il y a une décroissance de l'industrie, un très fort endettement de la population, une pression inflationaire et le taux d'intérêt officiel est encore haut 11,25%).

Les deux pays souffrent de deux phénomènes complémentaires qui affectent, selon J.P.Duprat, l'évolution contemporaine des finances publiques dans le monde : leur globalisation (afin de prendre en compte une forme de consolidation), une programmation pluriannuelle (assurant une meilleure maîtrise) et leur constitutionnalisation (afin de donner plus d'importance et de stabilité aux normes qui régissent les finances publiques) [668].

En France, les principaux mécanismes juridiques responsables des inégalités étaient, auparavant ceux de la TP, et aujourd'hui ce sont les impôts de remplacement, dont certains sont encore plus localisés (impôts dits de réseaux, IFER, les éoliennes en mer, etc.) que l'ancienne taxe. Au Brésil, les impôts locaux et la dimension continentale du territoire sont également les responsables des grands écarts économiques entre les entités fédérées. Dans cette réalité, où des mécanismes juridiques qui, au lieu de diminuer les inégalités territoriales, parfois les accentuent, les perspectives et évolutions proposées par les spécialistes sont encadrées par les limites du Droit applicable, quand il essaie de contrôler la société, plus dynamique et change plus rapide que les normes et institutions légales.

De cette manière, les mécanismes de solidarité territoriale doivent être développés dans le sens d'une plus grande justice territoriale, tant au vu des vraies difficultés des territoires, que du prélèvement des ressources et quant à la réalisation des dépenses publiques, dont les critères de richesse et de charges doivent être analysés. Plus encore, les gouvernements centraux doivent concentrer leurs actions dans le combat de cas extrêmes (richesse ou pauvreté disproportionnées, très grande inégalité dans la prestation des services publics) et dans la recherche des investissements en infrastructures capables d'offrir aux territoires des conditions nécessaires au développement de leurs potentialités naturelles.

1° Section : les améliorations proposées pour faire évoluer le système brésillien

Après des années difficiles et de réajustements, le Brésil présente une économie stagnée pour 2014 (expansion prévu de moins de 1%, contre 2,7% prévu par le gouvernement), une

[668] DUPRAT Jean-Pierre, Globalisation des finances publiques et constitution, *op.cit.*, p.144.

petite pression inflationaire de 6,75% (contre 6,5% du seuil maximum gouvernamental), une situation considérée de plain emploi (4,5%), des prélèvements publics em baisse (estimé à moins de 1%, contre la prévision gouvernamentale de 3,5%[669]) et une grande diminution de la pauvreté. Mais, la dépendance des entités fédérées en relation avec la Fédération, la guerre fiscale, la corruption et les taux d'intérêts de la dette publique (11,25%), restent de vraies préoccupations.

A. La lutte contre le détournement des ressources, la politique du guichet et l'évasion fiscale

Parmi les questions qui sont préoccupantes, le détournement des ressources mérite une grande attention au vu des effets négatifs qu'il engendre, véritables obstacles au progrès du pays, car ils inhibent le montant des investissements, encouragent l'illégalité qui entraîne l'évasion de devises, réduisent la marge des bénéfices des sociétés et le montant des ressources publiques. Le maintien de telles situations représentent d'énormes risques, car, entre les risque de réduction des prestations de services publics destinés à la population (nécessaires au développement économique), il jette un sentiment de discrédit sur les institutions. La loi nº12.846/2013 incite les entreprises à developper des mécanismes de contrôle interne pour identifier les responsables des détournements de ressources.

L'écart de représentation des États fédérés au Congrès, ou la sous-représentation de ceux-ci, avec un plus grand nombre d'électeurs et économiquement plus forts face à l'hyper-représentation des États ayant moins d'électeurs et une plus faible activité économique, limite le pouvoir de la majorité démocratique, qui constitue un champ fertile pour l'émergence de comportements de chasseurs de recettes clientélistes et d'actes de corruption.

La compétition verticale va produire des effets contraires à l'objectif du fédéralisme et empêche la responsabilisation des acteurs qui est efficace quant à la prévention de la faible qualité des dépenses publiques et l'approbation d'une loi complémentaire (art.23, alinéa 1°) pourrait faciliter la planification, la coopération et la coordination entre les entités fédérées. La concurrence horizontale favorise la culture de responsabilisation et la mise en place des mécanismes pour la réduction de la corruption. La relative autonomie des municipalités et leur dépendance envers les ressources fédérales empêchent la réalisation de cette compétition. Dans le cadre des États, la concurrence horizontale se produit, mais avec une assiette fiscale insuffisante (ICMS), en créant la guerre fiscale qui rend inefficaces les transferts, à cause des comportements de chasseurs de ressources, du clientélisme et de la corruption.

[669] Données sur: www.estadao.com.br, Link Economia, consulté le 02/11/2014.

Dans la compétition pour attirer de nouvelles activités économiques, de nombreuses municipalités ont adopté une politique d'octroi d'allègements fiscaux aux grandes entreprises qui apportent des innovations dans le domaine des politiques sociales. D'autre part, les États furent confrontés à des difficultés financières, du fait qu'une grande partie de leurs recettes étaient destinées au paiement du personnel, en adoptant, pour solution, l'exonération d'impôts (ICMS) afin d'attirer de nouvelles entreprises. De plus, comme l'Union avait perdu des ressources dans un contexte défavorable (hyperinflation et graves difficultés politiques), les États ont utilisé le soutien de leurs groupes au Congrès pour obtenir une renégociation de leurs dettes, lorsque le taux d'inflation a diminué et qu'ils ne pouvaient plus assurer les remboursements.

La guerre fiscale a pour condition fondamentale la possibilité pour les entités locales d'utiliser des cadeaux fiscaux afin d'attirer des investissements privées, au travers de la dynamique juridique des impôts locaux (ICMS et ISS), en réduisant les taux et de la faible capacité fédérative de mettre en œuvre les politiques de développement au niveau régional. In en résulte, un processus pervers d'augmentation de la dépendance locale (abandon de recettes propres), de même que, du fait de la multiplication des articulations publiques/privées, dans un véritable échange désordonné de l'attribution de l'investissement productif, les décisions locales modifient sensiblement les relations de coopération avec Fédération qui exigent une régulation stable.

Dans le projet de budget annuel, le Congrès apporte des modifications de dépenses, avec des amendements (R$ 1,628Mds prévus par la LOA pour 2014), qui sont utilisés tient au régard d'intérêts électoraux (émergence du clientélisme et de la corruption). De plus, lors de la présentation du projet de budget par l'Exécutif, la pression des groupes d'influence (*lobby*) est exercée dans la poursuite d'intérêts privés et le Gouvernement fédéral utilise ces modifications comme un instrument de négociation, pour la formation de la coalition et l'obtention de voix favorables à ses projets, par le biais du pouvoir de veto du Président de la République ou par son contrôle sur l'attribution de ressources facultatives.

Le remède apte à contenir la guerre fiscale est la coordination (qui n'est pas assurée de façon précise) entre États afin d'adopter des exonérations, des incitations et des avantages fiscaux et l'attribution de compétence au du gouvernement fédéral pour régler (à travers des lois complémentaires) le pouvoir fiscal des autres entités.

Dans ce contexte, le Conseil national de politique financiére (Confaz) est un organe collégial, composé d'un représentant de chaque État, du DF et de l'Union, dont l'un des

objectifs est de prendre des décisions concernant l'attribution des avantages fiscaux sur l'ICMS (art.155, §2°, XII, alinéa g, CF/88, et loi complémentaire n°24), et dont les délibérations doivent être unanimes (art.2, §2°). Actuellement, la tendance dominante des États fédérés est d'offrir des incitations et des exonérations fiscales sans sa intervention, car les sanctions prévues par la loi complémentaire n°24 sont incompatibles avec la loi de responsabilité fiscale.

Au niveau municipal, l'ISS n'a pas reçu de détermiation constitutionnelle des taux et la Réforme constitutionnelle n°32 a établi la possibilité de fixer ces tarifs par une loi complémentaire, mais elle n'a été encore votée, de manière qu'est appliqué le tarif provisoire de 2% (art.88, ADCT).

M.Cataia explique que la gouvernance est un concept clé de la loi de responsabilité fiscale, inspirée des écoles de commerce des États-Unis, où cette notion a été rendue notoire (1980), à travers la demande d'un contrôle des chaînes d'approvisionnement des sociétés, dans lesquelles chaque unité de production devrait disposer d'un gestionnaire, qui doit s'en remettre à une équipe de direction et ainsi de suite pour assurer une plus grande flexibilité dans la prise de décisions. Une certaine autonomie est attribuée à chacune des unités, ainsi qu'un domaine d'action, tout en réduisant le nombre d'employés, avec une tentative pour prévenir certains scandales comptables ayant émergé dans les grandes sociétés transnationales, accusées de manipuler la comptabilité afin d'assurer meilleur cotisation de leurs actions en Bourse. Cette question de l'incorporation du modèle de gestion des grandes entreprises, par les administrations publiques, est au cœur du processus de mondialisation, visant à assurer transparence et stabilité à l'économie[670].

En raison des politiques d'austérité budgétaire alimentées par les croyances que les budgets réduits sont toujours la meilleure solution en termes de compétitivité (libéralisme), les services publics ont été réduits, parallèlement à l'augmentation des attributions de subventions, des exemptions d'impôts et des créactions d'infrastructures au profit des grandes entreprises. Au Brésil, le gouvernement fédéral exerce une pression importante sur les entités pour leurs imposer une responsabilité financière, tout en établissant des mécanismes comptables, afin d'accroître les recettes nationales non partagées.

Dans ce contexte de crise et de faible croissance, les États réalisent un fort contrôle et une limitation des dépenses publiques et exigent des sacrifices (diminution de la qualité des

[670] CATAIA Márcio, Federalismo brasileiro, as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios), *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, Costa Rica, II Semestre 2011, p.5-7.

services publics et augmentation des impositions fiscales). Une étude commandée par la Tax Justice Network et réalisée par The Price of Offshore Revisited, réalisée par James Henry, précise qu'une élite globale, super riche, a placé environ US$21 000 à US$32 000Mds dans des paradis fiscaux (richesse financière, hors immeubles et véhicules), issus de pays comme la Chine (US$1 100Mds), la Russie, la Corée du Sud (US$798Mds chacune), et le Brésil (US$520Mds)[671], où l'évasion fiscale est estimée à R$ 415Mds (pour 2013, soit 10% du PIB) et, selon le *Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional,* l'absence d'évasion fiscale pourrait diminuer de 20% le fardeau fiscal[672].

Quant à la solidarité, les fonds de participation sont inefficaces pour réduire le déséquilibre vertical et horizontal, car utilisés dans la correction des défauts causés par des dimensions négligeables de la décentralisation, dans un territoire presque continental et pour compenser la perte d'autonomie des entités fédérées, dont la grande dépendance aux transferts réduit le niveau de responsabilisation (désintérêt dans l'utilisation des ressources disponibles, à cause de la baisse de visibilité électorale, d'incomplétude de l'effort fiscal local et de la destination des ressources en direction d'une machine administrative locale inefficace).

B. Propositions pour améliorer la solidarité dans la Fédération : le rôle de la planification et des régions

Les caractéristiques souhaitables des mécanismes de solidarité sont : la souplesse, pour permettre des ajustements dynamiques à la variation temporelle de la demande de biens et de services publics (migration, crises ou développement économiques) et l'examen périodique (qualité et efficacité) des flux de transferts, en évitant l'excès qui peut conduire à une ingérence du politique au préjudice des critères objectifs de répartition ; la préservation de l'autonomie locale, par le biais de la prévisibilité et de la régularité des transferts (programation); la non inhibition de l'effort fiscal local (l'art.11 de la loi de responsabilité fiscale interdit les transferts facultatifs à des entités qui n'exercent pas leurs compétences fiscales, sauf dans les cas où cet exercice devient plus coûteux que les ressources, art.37, *caput*, de la CF\88) ; la responsabilisation des acteurs qui implique la punition des actions nuisibles à la trésorerie (contrôle direct de la population par le vote) ; et la réduction des inégalités fiscales, avec la prise en compte de la différence entre le coût des biens et services publics et la capacité financière locale. En conséquence, les villes ayant une capacité fiscale faible, mais qui ont une demande solvable pour les biens et services publics auront peu d'écart

[671] Données sur :www.ig.com.br, link Economia, consultée le 22 juillet 2012.
[672] Données sur : www.ig.com.br, Link Agência Brasil, consultée le 24 septembre 2013.

financier, tandis que celles les avec la plus grande capacité fiscale (coût marginal de financement moindre), face à une demande élevée et croissante pour les biens et services publics, peuvent avoir un plus grand déficit budgétaire (une fois pris en compte la capacité fiscale et les besoins de dépenses), indépendamment des facteurs politiques et de la responsabilité financière[673].

Pour E.C.S.Gomes, il est nécessaire de protéger la flexibilité (adéquation à la variété des demandes des services publics), de préserver les autonomies locales (diminution des transferts conditionnés), d'assurer la prévisibilité et la régularité des transferts (programmation pluriannuelle) et de promouvoir la non inhibition de l'effort fiscal[674].

S.Brião soutient que la Fédération doit mesurer les déséquilibres régionaux et, surtout, intra-régionaux et que, malgré l'effet péréquateur des fonds de participation, la définition des critères d'attribution doit prendre en considération plusieurs facteurs complémentaires (levier et effort fiscal, coûts des services publics, production et revenus entre les régions), sous peine de conduire à des distorsions plus importantes[675].

S.Prado propose le retour à la dynamique des modèles traditionnels, en utilisant des paramètres macro-économiques (revenu/hab, modelé original des fonds de participation, altéré en 1989) ou l'allocation des ressources définie à partir d'une évaluation de l'ensemble des autres recettes perçues par chaque gouvernement (péréquation financière)[676].

D.T.Ramos propose une redistribution plus juste des représentants au Congrès national, proportionnelle à la population, avec l'exclusion des représentants du DF et la diminution du nombre de sénateurs de 3 à 2[677], afin d'éviter des ditorsions de nature politique.

F.A.Costa explique que la planification est une forme de redéfinition et d'amplification des manières d'intégration de la société à l'État et implique le fonctionnement de mécanismes de gouvernance participative et démocratique, en privilégiant la pluralité au détriment des élites, pour corriger des déficits démographiques, en assurant l'*accountability*. Elle assure alors des flux continuels d'information et de connaissances, avec des pactes politiques et techniques de gestion territoriale aux différents échelons : local, avec la qualification des demandes, de manière à doter l'État d'une capacité d'anticipation, de description et de prospection des

[673] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro, *op.cit.*, p.125-132.
[674] GOMES Emerson Cesar da Silva, Fundamentos das transferências intergovernamentais, Jus navegandi, Teresina, ano12, n°1580, 29 octobre 2007, disponible sur :http://jus.com.br/artigos/10589, consultée le 29 octobre 2013, p.3.
[675] BRIÃO Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, op. cit., p.12.
[676] PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira, *op.cit.*, p.54-56.
[677] RAMOS Dirceo Torrecillas, Brésil, *op.cit*., p.154-155.

dynamiques territoriales, en les synthétisant pour les utiliser aux autres niveaux ; et national, avec la qualification des demandes selon un approche systématique, diagnostique et prospective du pays, comme une des régions, de façon que l'État agisse comme fournisseur des moyens nécessaires au développement national[678].

Pour mettre en marche cette planification, le gouvernement fédéral cherche à nationaliser la refléxion sur un développement régional (PNDR), en introduisant une nouvelle référence territoriale, les meso-régions, de façon à optimiser la participation des communautés et de la société civile, au travers des institutions et de la création du Fonds national de développement régional (FNDR), pour financer les actions.

S.Brião insiste sur la nécessité d'adopter des critères de distribution qui prennent en compte les disparités actuelles, incluent les transferts facultatifs qui, étant le résultat des négociations politiques, tendent à bénéficier aux régions plus riches, en dépit de la perte d'autonomie des entités, de manière à établir un juste équilibre entre les recettes et les dépenses, avec l'établissement de niveaux minimums de biens et services publics, comme le Fundef[679] (critères plus égalisateurs des dépenses prioritaires[680]).

L.Del Fiorentino propose comme critères de distribution des ressources la difficulté d'accès des municipalités plus éloinnés (comme au millieu de la fôret amazonique), la demande en services publics, les taux de natalité, de croissance et de mortalité, la faiblesse économique[681]. L'auteur propose d'attribuer le prélèvement des impôts, qui sont les sources de dévolution fiscale, à la municipalité à laquelle est destinée la marchandise, fait qui tendrait à augmenter le nombre de bénéficiaires, en raison de la plus grande dispersion de la consommation[682].

Pour les spécialistes, l'idéal serait que les mécanismes utilisés soient réévalués à intervalles réguliers, en conciliant la recherche légitime de l'équité et la nécessité d'une plus grande efficacité des dépenses publiques.

L'expérience brésilienne démontre que les ressources issues du Ministère de l'intégration nationale sont inférieures aux besoins des régions. Les variables (revenu *per capita* et la croissance du PIB) n'en possibilité des comparaisons sûres dans un contexte où la majorité des micro-régions ont leurs économies trop dépendantes de l'agro-pécuaire et de l'agro-

[678] COSTA Francisco de Assis, Indicações para a política e o planejamento do desenvolvimento sustentável e inclusivo da amazônia, *op. cit*, p.110.
[679] Fonds de maintien et de développement de l'enseignement fondamental et de la valorisation du magistère.
[680] BRIÃO Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, *op. cit.*, p.87-88.
[681] DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, op.cit., p.168-175.
[682] *Idem.p.*184.

industriel, donc affectées par des facteurs aléatoires (sécheresses ou infestations) de manière que le déficit d'infrastructures et de connaissance constituent des obstacles au développement. Pour surmonter cette réalité, il faudrait des actions comme :a) l'élaboration de projets régionaux stratégiques d'infrastructures ; b) le soution fédéral à l'amélioration de l'éducation fondamentale ; c) la priorité aux régions bénéficiaires par une politique régionale d'extension du réseau fédéral de l'éducation (instituts fédéraux d'éducation, de science, de technologie et des universités fédérales dans les provinces) ; et d) le soution aux institutions communautaires d'éducation supérieure dans les régions nécessiteuses, un renforcement des programmes pré-universitaires[683].

A une échelle internationale, la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL) a l'objectif d'aider le développement économique de la région, de coordonner les actions et de renforcer les relations. De ses réflexions est née le concept d'économie périphérique ou sous développée, caractérisée par la prédominance du secteur primaire dans leurs structures économiques, une forte concentration des revenus, la faible différentiation du système productif et, surtout, la prédominance du marché externe sur l'interne. Pour résoudre ces problèmes, Prebisch indique que l'industrialisation, principale responsable de l'absorption de main d'œuvre et de génération et de diffusion du progrès technique, promue par des actions de l'État, est seule capable de créer un cycle d'accumulation pour augmenter la productivité, la rente et l'emploi, avec pour fonction d'accélérer l'accumulation des capitaux, de planifier des standards de croissance et de créer des conditions au développement économique[684].

C.Brandão donne l'exemple l'IIRSA « *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana* » (http://www.iirsa.org), qui correspond à une action des 12 pays sud-américains ayant pour objectif une meilleure intégration des infrastructures logistiques, énergétiques et de télécommunications. Pour l'auteur, les investissements de la PAC[685], du *Pré-Sal*, de la *integração física e energética sul-americana*, du TGV, de la Coupe du Monde de football et des jeux olympiques peuvent accentuer les inégalités de richesses et d'opportunités en raison de la localisation rigide des investissements et il indique que la PAC devrait être incluse dans un programme permanent de planification territoriale, pour atteindre

[683] RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Política e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.138-153.
[684] MONTENEGRO Rosilene Dias, AZEVEDO Andrea Carla de, SANTOS Alisson Campos, SILVA Tiago Barbosa da, Prebish e furtado: a CEPAL e o planejamento do desenvolvimento do Nordeste, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Política e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.163-164.
[685] Programme d'accéleration de la croissance.

les objectifs que le plan *Brasil Sem Miséria* vise à atteindre le nombre de 16,2M de personnes, au travers du transfert de rente et de l'accès à des services publics et d'actions d'inclusion productive (formation professionnelle et stimulation des économies familières). Le projet de loi du plan-pluriannuel (PPA 2012-2015) essaie de mettre en valeur une vision stratégique, participative et territorialisée, dont les programmes *Projeto Nacional de Desenvolvimento,* pour la réduction des inégalités entre les milieus rural et urbain et *Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária* (R$43Mds), pour réduire les inégalités inter-régionales et interpersonnelles. Pour l'auteur, l'utilisation des crédits budgétaires devrait être réalisée avec un triple but : d'une recherche de la justice territoriale, de la construction d'une citoyenneté et d'une potentielle, mais effective inversion de capital productif, avec un haut potentiel de développement des bases fiscales, de création d'emplois et avec des politiques publiques qui stimulent les forces innovantes et productives régionales[686].

La réforme constitutionnelle n°19/1998 (art.241 de la CF/88), suivie de la loi n°11.107/2005 et du Décret n°6.017/2007, ont réglementé les *consórcios públicos,* pensés comme des politiques publiques de gestion et non comme des accords à finalités spécifiques, facultatifs, qui mettent à la dispostion de l'administration publique, l'élaboration et l'exécution des politiques publiques, de manière programmatique et adaptable aux changements de situation[687].

A.A.Kummer rappelle que la restructuration des système capitalistes de production, reposant sur des agrégations de PME, a été influencée par des expériences réussies comme dans des districts industriels dans la région de la *Silicon Valley* (EUA). Au Brésil, elle a donné naissance aux *Arranjos produtivos locais* (APLs) qui consistent en des agglomérations d'agents économiques, politiques et sociaux, avec l'objectif d'accomplir des activités économiques. Les gropement sont formés par des PME et des institutions publiques et privées, spécialisées dans la formation et l'aquisition des compétences technique des ressources humaines, la recherche, l programmation de politiques et leur financement, dans la recherche de l'utilisation des potentialités locales par la coopération entre les agents

[686] BRANDÃO Carlos, A busca da utopia do planejamento regional, *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n°120, jan./jun. 2011, p.21-25.

[687] RANDOLPH Rainer, BARBOSA Gabriel, Consórcios intermunicipais e desenvolvimento regional – potencialidade ou apenas promessa?; dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Desafios para uma politica nacional de desenvolvimento regional no Brasil, dans Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integraçao Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.184-191.

économiques ou par l'offre de formation pour les entreprises qui, selon l'auteur, doivent être stimulées par ces types de coopération pour atteindre le stade des meso-régions[688].

Pour Bresser-Pereira, une des branches de l'alternative en faveur du développement implique l'importance de la stabilité économique et de l'équilibre fiscal, concomitantement au développement équitable et soutenable, assorti d'une politique macroéconomique de modération des taux d'intérêts, du rejet des déficits en compte courant et de la croissance de l'épargne externe, avec une politique monétaire à neutraliant la tendance à la survalorisation[689].

Plus programatique, E.T.Vieira pense que la politique de développement régional doit prendre en compte les ressources disponibles, dans une recherche de la productivité sociale, avec l'établissement de valeurs conformes à la culture locale, dans des relations sociales entre individus de la région et de l'environnement où ils vivent, en recherchant des valeurs qui concilient la qualité de vie et les valeurs économiques[690].

Plus axé sur les instruments économiques, L.Carleial propose : a) le renforcement des structures productives régionales par le biais de l'augmentation des investissements, afin de compléter les chaines manquants du réseau productif (élaboration de produits industrialisés issus des matières premières nationales) ; b) la mise en place d'investissements qui bousculent la forme tradittionnelle de la rente locale, avec un choc de technologie et d'infrastructure ; c) la mise en place de structures régionales représentatives des différents acteurs concernés par le développement des actions intégrées (producteurs, chercheurs universitaires et instituts de technologie fédéraux), en obligeant les multinationales installées dans le pays à un transfert des connaissances dans son domaine d'action ; d) le développement de l'exploitation de la biodiversité de l'Amazonie, de laquelle on ne connaît que 5% ; e) la mise en place d'actions de cohésion territoriale, notamment dans la région semi-aride du Nord-est, dans des micro régions par le biais du programme fédéral « *Territórios da cidadania* »[691].

---

[688] KUMMER Aulison André, SANTOS Gilson Ditzel, CORONA Hieda Maria Pagliosa, PERONDI Miguel Angelo, MELLO Nilvania Aparecida de, Arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento regional e superação do paradigma da racionalidade na modernidade: o casodos APLs do sudoeste do Paraná, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Desafios para uma politica nacional de desenvolvimento regional no Brasil, dans Politica e Planejamento Regional, Uma coletanea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.192-203.

[689] BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos, DINIZ Eli, Empresariado indústrial, democracia e poder político, Novos Estudos, CEBRAP, Julho de 2009, p.97.

[690] VIEIRA Edson Trajano, SANTOS Joacir José dos, Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica, *Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional*, V.8, n°2, mai-ago/2012, Taubaté, p.366-3679.

[691] CARLEIAL Liana, CRUZ Bruno, A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro, *op.cit.*, p.24-28.

L'articulation entre les politiques menés par les acteurs territoriaux semblent être un des principaux défis, la formulation d'une PNOT[692] semblant être une manière de régir ces actions, en intégrant les politiques, les acteurs et les instruments de gestion. S'agissant de la détermination des champs d'action national, régional et local, la conception devrait être nationale tandis que l'exécution devrait plus être réalisée sur le territoire, de façon a mettre en place des plans nationaux, régionaux et locaux d'aménagement du territoire, avec un contrôle et une révision réguliers de ces plans, en articulation avec la société civile[693].

T.V.Siqueira conclut que la définition de la politique de développement régional doit considérer les spécificités régionales en ce qui concerne les restrictions environnementales, les questions sociales et les opportunités d'investissements. Cependant, l'expansion économique nécessite l'augmentation des dépenses publiques, des investissements privés, et l'amélioration de la qualité de la main d'œuvre. D'un point de vue managérial, une large adoption des techniques organisationnelles et de gestion des entreprises modernes (efficacité), ainsi que la transformation des pôles existants en *clusters* globaux sont nécessaires. Les acteurs régionaux doivent permettre l'établissement d'un environnement favorable à la modernisation des activités traditionnelles et à la réalisation des nouveaux investissements. Ainsi, le développement des régions les plus pauvres founisera l'accès d'une partie significative de la population au marché du travail et à la consommation, permettent de satisfaire les conditions d'une réduction de la pauvreté et de l'inégalité des ressources de sorte que des effets positifs soient également ressentis dans les régions plus développées, à la mesure de la réduction du flux migratoire et de la diminution des dépenses sociales des grands centres économiques du pays[694].

A.L.Baião revèle que le FPM n'arrive pas à attaindre son objectif redistributeur, cai il bénéficie les municipalités les plus riches, par contre, le FUNDEB et le programme *Bolsa Família* arrivent à diminuer les inégalités des entités et ces caracthéristiques ont conduit l'auteur à proposer une réforme qui devra prendre en compte l'ensemble des transferts, pour être plus juste et efficace[695].

---

[692] Politique national d'organisation territorial.

[693] PERES Renata Bovo, CHIQUITO Elisângela de Almeida, Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional, *op.cit*., p.82-84.

[694] SIQUEIRA Tagore Villarim de, FILHO Nelson Fontes Siffiert, Desenvolvimento regional no Brasil: tendências e novas perspectivas, *Revista do BNDS*, V.8, n°16, Rio de Janeiro, dez-2001, p.110-111.

[695] BAIÃO Alexandre Lima, O papel dans transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros, Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, sur l'orientation de CUNHA Armando Santos Moreira, Rio de Janeiro, 2013, disponible sur

Pour conclure, la perspective de la solidarité territoriale au Brésil implique de rechercher une prise en compte du critère des charges pour la répartition des ressources, une plus grande coopération et intégration des acteurs pour faciliter les flux et diminuer les gaspillages et la bureaucratie, et, enfin, un système d'évaluation permanente des nécessités réelles avec un système plus efficace de contrôle des acteurs.

Parmi les suggestions, on peut citer la mise en place d'une autonomie accrue pour les entités infra-nationales, la création d'incitations à la fusion des municipalités et à la réalisation pleine de l'effort fiscal local, la reformulation des règles relatives aux fonds afin d'établir des paramètres plus efficaces pour l'emploi des ressources, l'établissement d'objectifs de qualité et des mécanismes de révision des besoins réels des entités en ressources et de leur emploii pour favoriser l'exploitation des potentialités économiques des territoires bénéficiaires des ressources, basées sur des études universitaires et gouvernementales, de manière à proportionner une évolution vers l'autosuffisance.

2° Section : Les perspectives en France

La prévision de la Cour des comptes concernant le déficit des administrations publiques établit celui-ci à 4% du PIB en 2014. Le programme de stabilité prévoit 18Mds€ d'économies pour l'État et ses opérateurs, 11Mds€ pour les collectivités locales et 10Mds€ pour l'assurance maladie, alors que en et dans le même temps, les charges de fonctionnement des collectivités locales augmentent d'environ 3% par an[696]. La crise économique dans la Zone Euro touche l'économie française et cette situation se répercute sur la solidarité territoriale, avec une limitation des ressources disponibles, de sorte que la France altére l'autonomie financière des collectivités locales pour contrôler leurs dépenses, en respect des règles budgétaires européennes, en oesant sur les ressources. De plus, l'organisation interne complexe (décentralisation par étapes) affeiblit la transparence du système (manque de responsabilité) et limite son efficacité (financements croisés). En consequénce, la perspective est une stagnation, aussi une r.eegression de la solidarité, ce qui implique une recherche nécessaire de simplification et de performance.

:http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10988/Dissertação.pdf?sequence=3, consulté le 07/10/2014, p.64-65.

[696] Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014, disponible sur:www.ccomptes.fr, consultée le 23 juin 2014.

A. La recentralisation des finances publiques : rationalisation et contrôle

De manière générale, les mécanismes de solidarité ont été essentiellement verticaux et les mécanismes horizontaux en cours de développement, concernent essentiellement le bloc communal. Mais les indicateurs de ressources (plus impactés par les réformes) et de charges sont perfectibles, la compensation des transferts de compétence et de la suppression du levier fiscal par des dotations de l'État, et la perte de recettes pourraient réduire mécaniquement la part de péréquation des dotations.

a) Une rationalisation hésitante

En ce sens, B.Carion explique que déjà fragilisées par le gel en valeur des concours financiers (objectif de stabilisation de l'enveloppe normée, LPFP n° 2010-1645, gel en valeur au niveau de 2010, soit 50,45Mds€, indépendamment de l'évolution du niveau des prix), les finances locales devront faire face à des difficultés d'accès au crédit bancaire qui pourraient remettre en cause leurs investissements et déprimer la conjoncture[697]. L.Tartour ajoute que, depuis quelques années, le système de dotation semble recentralisé (contraintes européennes dans un contexte d'accroissement des déficits et de la dette publique), car la priorité n'est plus de compenser des pertes de recettes fiscales ou des transferts de compétences, ni d'assurer une péréquation financière, mais de rationaliser le système financier public[698].

Ainsi, selon W.Gilles, les départements sont-ils au bord de l'asphyxie budgétaire et les conseils généraux sont victimes d'un effet de ciseaux, entre la hausse de leurs dépenses sociales contraintes et la baisse de leurs recettes, particulièrement difficile pour ceux dont la population est la plus défavorisée. Ils abordent une phase de transition pour les années à venir et les évolutions sont tributaires des choix effectués dans le cadre de la réforme en cours, avec la question de l'avenir du département[699]. Tout le bloc local tente de résister à l'effet de ciseau, entre la baisse des recettes et la hausse des dépenses et, en raison des élections, les décisions douloureuses ont été reportées à 2015[700]. Plus que les autres, le département nécessite un accroissement de la péréquation, ainsi que le rappelle la Cour des comptes (Rapport 2013 sur les finances publiques locales).

[697] CARAYON Bernard, Relations entre collectivités territoriales, op.cit., p.11.
[698] TARTOUR Laurence, La recentralisation des ressources des collectivités territoriales, *op. cit*, p.230.
[699] GILLES William, Le département financeur, *op.cit.*, p.1842.
[700] PROUX Fabienne, Buget 2014, le bloc local tente de résister à l'effet de ciseau, *La gazette*, nº8/2210, 24 février 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.40.

Lors du discours d'investiture du nouveau gouvernement, de gauche, le 15 mai 2012, le Président de la République annonçait un nouveau mouvement de décentralisation basé sur la confiance, la clarté, la cohérence et la démocratie, pour restaurer la dialogue entre les partenaires de l'action publique, pour clarifier l'exercice des compétences, confronter la logique des blocs et favoriser le contrôle populaire, en vue d'une meilleure performance et d'améliorer la qualité des services publics. Cette réforme, en concertation avec les sénateurs, fut présentée au Conseil des ministres et déposée sur le bureau du Sénat le 10 avril 2013, sous la forme de trois projets de loi, dont le premier (n°495) porte sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles et vise à restaurer la clause générale de compétence en faveur des département et des régions[701].

Face aux difficuntés rencontrés, le projet a été modifié au cours des deux lectures et adopté difinitivement par l'Assemblée Nationale le 19 décembre 2013et la loi fut promulguée le 27 janvier 2014 après une déciosion du CC du 23 janvier 2014 (Décision 686DC). Le second projet portant nouvelle organisation territoriale de la République fait l'objet d'une nécessaire réelecture, adopté en Conseil de ministresle 18 juin 2014, em même temps que le projet relatif à la délimitation des régions, donnant lieu principalement à discussion quant au regroupement des régions et à l'avenir des départements[702].

Sur la base du precité projet, la loi du 27 janvier 2014, vis encore à organiser la coopération entre les collectivités territoriales et met en place les métropoles[703]. La commission des lois du Sénat (15 mai 2013) a déploré l'affaiblissement du principe de libre administration, la complexité et l'absence de lisibilité de l'ensemble du projet de loi, en adoptant 188 amendements, tendant à : a) clarifier et coordonner l'action publique locale, supprimer le principe de libre coordination des interventions des collectivités territoriales (art.1°), préciser les compétences pour lesquelles est désigné un chef de file (aménagement et développement durable, économique et touristique, innovation et complémentarité entre les modes de transport pour les régions ; action et cohésion sociale, autonomie des personnes, aménagement numérique et solidarité des territoires pour les départements ; et accès aux services publics de proximité, développement local et aménagement de l'espace pour le bloc communal, art.3°), supprimer le fonctionnement des conférences territoriales de l'action publique (art.4°) et le pacte de gouvernance territoriale susceptible de restaurer la tutelle d'un

[701] Sénat, Projet de loi : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, *op.cit.*, p.14-17 de l'etude d'impact.
[702] Voir précisions de M.VERPEAUX, Acte III, scéne finale?, JCP-ACT, 20 octo 2014, 2287, p.17.
[703] Sénat, Avis : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, *op.cit.*, p.5 et la loi n°2014-58, JO, p.1562.

échelon local sur l'autre (art.5-9) ; b) relever les critères démographiques de la création de la métropole (art.31), substituer au caractère automatique (accession volontaire des communes) et supprimer le transfert de plein droit des compétences départementales, élargir le champ d'application des services communs (art.39), étendre les critères de création des communautés urbaines (art.40) et renforcer ses compétences obligatoires (art.42), et assouplir les modalités de création et de composition des pôles métropolitains[704].

Selon l'étude d'impact sur ce projet, si la coopération institutionnelle peut reposer sur des outils bien maîtrisés (structures intercommunales et syndicats mixtes), la coopération matérielle (exercice concret des compétences) souffre de dispositifs incomplets car : a) les délégations de compétences d'une collectivité à une autre (art.L.1111-8 du CGCT) sont réalisées ou non et tiennent compte de la collectivité délégante par le biais de la convention, qui détermine la compétence déléguée, la durée, les objectifs, les modalités de contrôle et le cadre financier et matériel ; b) le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation de services (art.1111-9, du CGCT) est limité et facultatif pour les départements et régions de façon que les initiatives prises sont isolées, et ne tirent pas parti des économies d'échelle potentielles liées à la coopération et sa facultativité exige l'accord de la région et de tous les départements, sans avoir une autorité compétente pour énoncer des propositions.

Pour ne pas imposer une clarification du haut vers le bas, l'État a également laissé une liberté aux collectivités territoriales pour s'associer, conditionnée par un pacte de gouvernance, qui permet l'adaptation de la libre administration l'objectif de clarification et de simplification de l'exercice des compétences, selon des modalités particulières encadrées par le législateur : a) les chefs de filât, une catégorie de collectivité territoriale ou de groupements est chargée d'organiser l'action commune entre collectivités (art.72, CF), avec des domaines précis les régions sont notamment chargées du développement économique et de l'organisation des transports, les départements de l'action et du développement social, de l'autonomie, du tourisme, de l'aménagement numérique et de la solidarité des territoires et les communes en matière de services publics de proximité, d'aménagement de l'espace et de mobilité durable ; b) une coopération d'action publique adaptée aux particularités locales. Le pacte se matérialise par des schémas d'organisation qui vont définir les modalités locales de l'exercice de chaque compétence et pour aider à concentrer les actions dans chaque région est

[704] Sénat, Rapport : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, sénateur René Vandierendonck, commission des lois n°580, première lecture, sessions ordinaire, enregistré à la Présidence le 15 mai 2013, p.9-10.

instituée une conférence territoriale de l'action publique, un espace de discussion au niveau local[705].

Selon la commission du Sénat, les contraintes budgétaires actuelles conduisent donc à réformer l'administration publique, avec un désengagement progressif de l'État, qui conduit à une rationalisation des dépenses publiques (réduction des missions) et à la révision générale des politiques publiques (redéfinition de la carte judiciaire, restructuration hospitalières, révision des implantations de la gendarmerie et de la police nationale, dématérialisation des procédures administratives, réduction de la fonction de conseil et d'assistance, suppression de l'ingénierie technique et des prestations au bénéfice des collectivités territoriales) et une recentralisation des missions au niveau régional, avec une réduction des effectifs des services préfectoraux.

Cette perspective explique l'importance accordée au regroupement des régions, le gouvernement ayant visé au départ une réduction de moitié de leurs nombre, objectif légerement modifié au cours du débat parlamentaire, du fait des oppositions, notamment l'Alsace et du Languedoc-Roussillon au projet initial. Le Ministre de l'intérieur a rappellé que le modèle était celui des régions « fortes », avec l'exemple Allemand, ainsi que d 'autres pays européens[706].

La loi du 27 janvier 2014 (nº2014-58) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit: la création de conférences territoriales de l'action publique (CTAP), instance régionale de dialogue, afin d'harmoniser les politiques communes à toutes les collectivités, qui peuvent créer les conventions territoriales d'exercice concerté (CTCE) ; la généralisation de la procédure de la collectivité chef de file pour toutes les compétences partagées ; le rétablissement de la compétence générale des départements et des régions[707] ; le renforcement du rôle des métropoles, en en créant trois à statut particulier (Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence)[708]; la définition de la région comme chef de file pour l'aménagement et le développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, du climat, de la qualité de l'air et de l'énergie, le développement économique, le soutien à l'innovation, à l'internationalisation des entreprises, à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transport et le soutien à l'enseignement supérieur et à la

[705] Sénat, Projet de loi : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, *op.cit.*, p.18-24 de l'etude d'impact.
[706] JO, Débats à l'Assemblée nationale, 1º section du 16 janvier 2014, p.5583.
[707] FAURE Bertrand, « Penser le changement » ou « changer le pansement » ?, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.600-604.
[708] JANICOT Laetitia, Les métropoles à statut particulier : Le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.613-618.

recherche; aux départements, la loi a attribué l'action sociale, le développement local et la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires; enfin, au bloc communal, la loi a ttribué la modalité durable, l'organisation des services de proximité, l'aménagement de l'espace et le développement local. Les régions et les départements devront, pour chaque compétence, élaborer une convention pour rationaliser les actions communes[709].

Pour le Sénat, la réorganisation programéce s'inscrit dans le contexte de la baisse des dotations, dont la LPFP pour les années 2012-2017 prévoit (art.13) une baisse de 750M€ de l'enveloppe normée des concours de l'État en 2014 et 2015. Le gouvernement central vise à doubler ces montants. Alors, toute augmentation de la dotation d'intercommunalité, du fait de l'achèvement de la carte intercommunale ou de la création des métropoles, pèsera sur les finances des collectivités territoriales et non sur l'État et une hausse de la dotation d'intercommunalité (145M€) est prévue, répartie entre 2015 et 2017[710].

Pour la commission des finances, si la région Île-de-France est globalement riche avec 28,3% du PIB et 18,3% de la population métropolitaine (11,7M d'hab), cette richesse s'accompagne d'écarts significatifs quant au niveau de vie médian (7 920€ pour cette région contre 3 940€ pour celle de Rhône-Alpes) et le potentiel financier/hab comporte les plus grands écarts (Hauts-de-Seine avec 1 008€, contre Val-d'Oise avec 570€). En conséquence, la commission propose la mise en place d'un fonds de péréquation propre aux départements membres, mais le dispositif proposé par le Gouvernement semble déséquilibré, car ¾ des aides bénéficient à un seul département, dont le poids des critères des ressources et des charges dans l'IS devrait être revu[711].

La Commission des finances explique que ce projet de loi, alors examiné avec la création des trois métropoles, plus celles de droit commun (communautés d'agglomération de +400 000hab) emporte une baisse de l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération et la hausse de celles des communautés urbaines et métropoles, ainsi qu'une évolution de la dotation perçue par ces EPCI, avec une hausse de 36M€ pour l'ensemble, et dont le financement reposera sur la dotation de compensation des EPCI, en bénéficiant aux collectivités territoriales membres au préjudice de toutes les autres[712].

[709] FERREIRA Nelly, Chef de file et conférence territoriale et l'action publique, *La Semaine juridique*, nº8, 24 février 2014, LexisNexis, Paris, p.24-37.
[710] *Idem*., p.8
[711] *Ibid*, p.29.
[712] *Ibid*, p.81-86.

Le deuxième projet de loi portant organisation territoriale de la République concerne la mobilisation des régions pour la croissance principalement l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires . Elle est responsable notamment de la « définition des orientations en matière de développement économique. Le second projet concernant les dispositifs importants dans la perspective de développement de l'information et du contrôle, reprenant ici des articles contenus initialement dans le troisième projet de loi, qui est abandonné comme tel.

Mais cette nouvelle réforme peut-être ne va pas réussir ses objectifs, car quelques régions, pour des motifs économiques, politiques et culturels, ne veulent pas se fusioner. Ensuite, le département joue un rôle très important pour les communes rurales, également en ce que concerne sa compétence sur les prestations sociales, dont sa suppression rencontre énorme résistance. Enfin, les grandes agglomérations et l'intercommunalité souffrent avec la déterminations de quelles compétences seront attribués aux groupements de communes.

Afin d'améliorer la qualité du contrôle budgétaire exercé par le représentant de l'État, il est proposé de rendre obligatoire pour les collectivités territoriales et EPCI de +50 000 hab, dans un délai de 5 ans, la transmission des documents budgétaires par voie dématérialisée[713]. L'art.33 du projet reevisé (nouvelle organisation territoriale) prévoit que la Cour des comptes coordonne, pour 5 ans, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes sur la base du volontariat, expérimentation qui concerne les collectivités dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200M€.

L'art.33 du même projet de loi prévoit la participation des collectivités territoriales au paiement des amendes résultant de la reconnaissance de manquements de la France à ses obligations européennes, lorsque ce défaut est constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée (art.L.1611-10, du CGCT).

Toutes ces mesures pour contrôler les actions publiques locales sont justifiées par le rapport anticorruption de l'UE, qui rappelle le montant du coût de cette pratique (120Mds€ par an à la Zone euro) et attire l'attention vers le au niveau local, où les risques de dérapages sont supérieurs, en raison du niveau plus faible des contrôles internes[714].

[713] Sénat, Projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre, Marylise Lebranchu, Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, commission des lois n°497, session ordinaire, enregistrée à la Présidence le 10 avril 2013, disponible sur : http://www.senat.fr/leg/pjl12-497.html, consultée le 16 août 2013, exposé des motifs. Depuis à l'art.30 du projet de loi portant sur na nouvelle organisation territoriale.

[714] JOANNÉS Jean-Marc, L'EU dévoile son premier rapport anticorruption, *La gazette*, nº8/2210, 24 février 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.43.

b) Une rationalisation nécessaire face aux pressions financières

Selon la Cour des comptes, les tendances respectives de l'évolution des recettes et des dépenses rendent incertaine la perspective d'un strict équilibre en 2015 et celle d'un excédent en 2016 et en 2017. La réduction des dotations de l'État de 1,5Md€ en 2014, plus 1,5Md€ en 2015, intégrée au programme de stabilité est de nature à renforcer le caractère incertain de cette projection en l'absence d'un freinage significatif des dépenses du secteur (croissance annuelle moyenne des dépenses de 0,7% en volume entre 2014 et 2017, contre la croissance en volume de 0,4 en 2012 et 0,8 2013). Compte tenu de l'inflation (+1,9%), l'augmentation des dépenses des APUL en valeur (+3%) correspond à une croissance de 1,1% en volume, soit 0,7 point de plus que la prévision. Entre 2015/17, la prévision est que cette croissance serait limitée à 0,5% en volume. La progression de la masse salariale prévue (+2,5% en valeur en moyenne annuelle) est dépassée en 2012 (+3,1%). Les dépenses d'investissement ont augmenté de 3,6% (2012) pour une projection de 2,2% par an en moyenne et en ce qui concerne les recettes fiscales, la perspective est une évolution proche du PIB, dont celle de 2012 (3,8%) est au-dessus du PIB. Toutefois, elles sont insuffisantes pour couvrir l'augmentation tendancielle des dépenses[715].

La réforme de la fiscalité locale accroît la différenciation territoriale et ce qui rend nécessaire le renforcement des dispositifs de péréquation déjà établis. Ainsi, l'augmentation de la part des dotations de l'État consacrée à la péréquation se constacte en 2013. Les dotations au sein de la DGF s'élèvent à 7,54Mds€, s'y ajoutent 430M€ au titre des FPTP (+4,14% par rapport à 2012 et de 3Mds€ par rapport à 2004). La création de deux nouveaux fonds de péréquation horizontale a porté à cinq le nombre de ces dispositifs, pour un volume global de 1,01Mds€, dont 590M€ concernant le bloc communal, 398M€ pour les départements et à 22M€ pour les régions.

Lors d'une communication au CFL, le 15 février 2013, le gouvernement central a annoncé la réduction des dotations de l'État de 1,5Mds€ en 2014, plus 1,5Mds€ en 2015, intégrée au programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017. La réduction correspond à 3% de l'enveloppe normée en 2014 et à 6% en 2015. Au sein du bloc communal, le comité a souhaité que la répartition entre groupements et communes s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement, ce qui fera supporter 70% de la baisse aux communes et 30 % aux

[715] Cour des comptes, Les finances publiques locales en 2013, op.cit., p.24-27. Parmi les administrations publiques, les APUL sont celle dont les dépenses ont les plus fortement augmenté durant les 30 dernières années.

intercommunalités. En outre, la baisse sera uniforme sans effet de péréquation, calculée pour les communes sur la dotation de base reçue (au sein de la DGF), dont elle représenterait environ 0,7% et, pour les intercommunalités, sur la part de la DGF constituée par la compensation de la suppression de la part salaire de la TP.

Devant les difficultés financières des départements, a été créé un fonds d'urgence pa la LFR du 29 décembre 2012, il permet de prend en compte de la dynamique des dépenses sociales, ainsi que de l'évolution de l'endettement. Mais il est temporaire.

Quant aux perspectives d'évolution de la fiscalité locale, elles demeurent incertaines à moyen terme pour la Cour des comptes, si la mise en place de dotations de compensation a permis de pallier les pertes résultant de la suppression de la TP, elle a aussi fait reculer la fiscalité directe de 8 points pour les régions, 12 points pour les départements et 4 points pour le secteur communal entre 2009 et 2011. Pour ce dernier, la dynamique future des ressources fiscales reposera en grande partie sur l'évolution des bases et des taux de la fiscalité des ménages tandis que pour les régions, cette dynamique sera uniquement fonction de la variation de la VAE. S'agissant des départements, l'évolution des ressources fiscales restera fortement dépendante de la fiscalité indirecte (DMTO). Ainsi, la réforme se traduit par une forte différenciation des situations individuelles au sein de chaque catégorie de collectivités locales, ce qui accroît les inégalités de ressources[716].

Comme d'autres acteurs, la Cour de comptes observe que le renforcement de la péréquation devrait reposer sur des mécanismes horizontaux comme : le fonds de péréquation des DMTO des départements, le FPIC et le fonds de péréquation de la CVAE des départements et des régions. Si la péréquation opérée par le FPIC est appelée à monter en puissance, les dispositifs départementaux et surtout régionaux demeurent insuffisants, mais, le 16 juillet 2013, le Premier ministre a annoncé que les ressources consacrées à la péréquation en 2014 seraient augmentées. Au sein de la DGF, les dotations de péréquation progresseraient de 120M€ et le FPIC serait augmenté de 210M€, pour atteindre 570M€, conformément à ce que prévoyait la loi, tandis que le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France serait porté à 250M€. Toutefois, les restructurations territoriales comportent des risques financiers parfois mal appréciés, comme V.AUBELLE vient de le faire apparaître dans le cas de la métropole du Grand Paris[717].

Quant aux dépenses locales, la Cour des comptes affirme que la diminution des ressources ont globalement contribué à ralentir leur croissance. Compte tenu de l'existence de facteurs

[716] Cour des comptes, Les finances publiques locales en 2013, op.cit., p.42-46.
[717] Entretien avec AUBELLE Vicent, "Les élus jouent aux apprendis sourcier, Le monde, 8 octobre 2014, p.9.

externes concourant à l'augmentation des charges des collectivités territoriales, et de l'effet mécanique de la hausse des dépenses de fonctionnement, l'infléchissement de la dépense globale nécessiterait l'adoption de mesures d'économies, notamment sur le personnel, et un pacte de gouvernance financière devrait être conclu entre l'État et les collectivités (arts.72, CF et la loi organique du 17 décembre 2012), encadré par des règles inscrites dans la LPFP[718].

Dans la conclusion de son rapport, la Cour des comptes explique que la contribution des APUL au déficit des administrations publiques françaises demeure proche de l'équilibre, la hausse des dépenses n'est soutenable que par une augmentation de la fiscalité ou des transferts financiers de l'État dans un contexte qui implique un effort de maîtrise des dépenses, dont la baisse de ces dotations de l'État. Le transfert de ressources fiscales de l'État aux départements (830M€) réduit de 55% l'effet de la baisse des dotations. Le relèvement de 20 % du plafond du taux des DMTO est destiné à compenser la baisse attendue de son produit, en apportant des ressources estimées à 0,9Mds€ (2014) et 1,2 Mds€ (2015) aux départements, qui bénéficieront d'un montant de ressources supplémentaires de 1,7 Mds€ (2014) et 2Mds€ (2015). La substitution de ressources fiscales (0,9Mds€) à des dotations permettra aux régions de desserrer la contrainte financière. La cour explique que, dans le contexte actuel, il serait préférable que la contribution des collectivités territoriales soit établie en fonction des capacités contributives, dans le cadre d'une véritable solidarité qui entrainerait une meilleure allocation des ressources au niveau local et à une véritable incitation à la rationalisation et optimisation de la dépense. Pour 2015, il serait souhaitable que la baisse des dotations soit effectuée selon une logique de péréquation entre catégories de collectivités territoriales (contributives respectives versus leurs charges) car, cette alternative présenterait l'avantage de ne pas peser sur l'État[719].

La Cour prévoit des incertitudes sur les recettes des communes, car la stabilisation en valeur d'une partie des dotations de l'État se traduira par une réduction du taux global d'évolution des recettes de fonctionnement, un renforcement de la contrainte financière et une pression à la baisse des budgets, particulièrement pour celles de -10 000hab. L'évolution des ressources de fonctionnement sera fortement dépendante de la progression des recettes fiscales et le produit de la fiscalité indirecte risque d'être affecté par le ralentissement de l'activité économique et la fraction additionnelle aux DMTO (recul du marché immobilier). La progression de la péréquation horizontale est perçue comme une contrainte supplémentaire. Les communes isolées, dont les ressources sont parfois supérieures à celles

[718] Cours des comptes, Les finaces publiques locales en 2013, *op.cit.*, p.48-53.
[719] *Idem*, p.58-60.

des communes environnantes, ont été plus fortement sollicitées que les ensembles intercommunaux, qui sont les principaux bénéficiaires du fonds. La base d'un IS composé par le critère de revenu/hab (20%) et la montée en puissance de la péréquation horizontale permet de desserrer la contrainte financière pour les collectivités disposant de moindres ressources fiscales. En dépit des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement courant, la masse salariale (premier poste de dépenses des communes) devrait continuer à croître. Avec la réduction de l'épargne brute, les communes pourraient également enregistrer une baisse de leurs ressources d'investissement.

La montée en puissance de la péréquations horizontale par l'évolution du FPIC (570M€ en 2014, puis 780 M€ en 2015 et 1Mds€ en 2016) et des fonds de solidarité de la région d'Île-de-France (250M€ en 2014, 270M€ en 2015 et 2016) apportent des ressources importantes[720].

La cour prévoit une moindre contrainte financière pour les EPCI, car la stagnation des dotations devrait peser sur la croissance globale des produits de fonctionnement, mais la structure de financement assure une base fiscale dynamique. À cet égard, les notifications de CVAE (2013) sont, pour les groupements à fiscalité propre, de +9,5% (284M€) qui s'ajoutera à l'accroissement spontané des autres composantes de la fiscalité directe en raison de l'effet base qui s'accompagne d'une forte croissance des dépenses de fonctionnement (personnel). En l'absence d'un freinage des charges de fonctionnement, l'épargne brute pourrait stagner, voire diminuer. Les perspectives de moyen terme sont la baisse des dotations de l'État (30% pour les intercommunalités, soit 252M€) et la montée en puissance du FPIC, qui contribuera à atténuer l'impact de cette réduction des concours de l'État[721].

Pour les départements, les perspectives de la Cour sont : contrainte financière, car la progression de leurs ressources sera entièrement dépendante de la fiscalité (+7,4% du produit de la CVAE) et DMTO (-32% par rapport au premier trimestre 2012). Au sein de la DGF, les dotations de péréquation ont été augmentées de 20 M€ (+1,4%), pour atteindre 1 1413M€ et le fonds de péréquation de la CVAE (59M, dont les départements éligibles sont ceux dont le potentiel financier/hab est inférieur à celui de l'ensemble). La Cour a souligné que tout transfert de fiscalité de la part de l'État ou de la sécurité sociale s'effectuerait au détriment de l'équilibre financier et que toute augmentation de la pression fiscale réduirait la capacité concurrentielle, donc la nécessité d'accroître la péréquation et la mise en place d'un

[720] Cours des comptes, Les finaces publiques locales en 2013, *op.cit.*, p.66-70.
[721] *Idem*, p.78-79.

mécanisme atténuant la volatilité du produit des DMTO sont particulièrement recommandées[722].

Comme perspectives pour les régions, la Cour rélève qu'elles ont pratiquement perdu leur levier fiscal, ne disposant plus que de ressources fiscales nationales non modulables et d'impositions économiques locales. Ainsi, le gel des dotations et des DCRTP constitue une forte contrainte, ainsi que pour celles benéficiaires du FNGIR. Les variations relatives au produit de la CVAE (+7,5%, soit un surplus de 285M€) sont sensibles (une enregistre -2,2% et d'autres des augmentations, jusqu'à 18,5%). Pour celles en difficultés, la mise en place (LF pour 2013) d'un fonds de péréquation des ressources régionales (22M€) n'aura pas un effet significatif dû à la hausse de leurs charges (transport et personnel). La part d'autofinancement des investissements devrait rester stable (43%) tandis que le poids des recettes propres d'investissement diminuerait de 26 à 24%, entraînant un recours accru à l'emprunt (de 31 à 33%). Les perspectives de moyen sont la baisse des dotations (-184M€) et l'augmentation de la fiscalité économique (taxes sur le numérique, sur les autoroutes, versement transport, taxes et redevances sur les bureaux, taxe spéciale d'équipement et création d'un nouvel IFER portant sur les canalisations de transports de produits chimiques)[723].

Le Sénat indique que, selon les perspectives relatives à l'organisation territoriale de la France, basée sur la mobilité des populations, la période entre 2004/2009 a vu 26% des jeunes (20 à 25 ans), 22% des adultes (25 et 40 ans) et 8% de ceux de 40 à 55 ans changer de département, mobilité concentrée sur un axe nord-est/sud-ouest. Les crises des finances publiques amènent l'État à reporter des charges sur les collectivités, tout en réduisant ses concours, entreînent parfois une recentralisation des décisions vers lui, alors que la réforme de la fiscalité locale de 2010, qui a entreîné une réduction du levier fiscal, bénéficie aux territoires plus dynamiques. Certaines zones périphériques, éloignées ou rurales (20% du territoire) peuvent échapper à l'influence des métropoles et agglomérations ont des difficulté d'accès aux services publics.

Comme solution à ces problèmes (doublonnage entre les services de l'État et ceux des collectivités, multiplication des guichets, des subventions et des aides fiscales), le Sénat propose l'amélioration de la mise en œuvre de la décision publique pour les entreprises, en privilégiant les circuits courts, la définition des missions avant l'attribution des compétences (bloc communal, chargé des services de proximité immédiate, départements, de la solidarité sociale et territoriale et assurance de la couverture territoriale des services publics et choix

[722] *Ibid*, p.88-93.
[723] *Ibid*, p.99-104.

stratégiques des régions pour préparer le territoire et ses entreprises à la concurrence, grâce à la recherche, aux aides à l'innovation, au développement économique et à la formation professionnelle).

Il est intéressant, face aux réformes en cours, de garder à l'esprit les propositions du Rapport Raffarin-Krattinger, dont les 10 axes de réforme sont : 1º répartition plus claire des compétences, en recentrant les missions de l'État sur des fonctions d'accompagnement et de conseils, suppression des services qui empiètent sur les compétences transférées, création d'un service unique contractualisé entre les administrations publiques pour chacune des compétences transférées et un choc de subsidiarité qui favorisera l'exercice des compétences à la carte et rendra obligatoire un schéma d'accessibilité des territoires aux services publics ; 2º des régions (entre 8 et 10) plus fortes et étendues ; 3º attribuer au département un rôle de cohésion des intercommunalités rurales et assurant l'accès à l'expression démocratique (création d'une conférence départementale des exécutifs) ; 4º une intercommunauté coopérative avec une organisation collégiale et une logique de subsidiarité ; 5º création du Grand Paris, en remplacement des 4 départements actuels de Paris et de la petite couronne en 2020 ; 6º doter les parlementaires de moyens d'expertise propres aux collectivités ; 7º renforcer la péréquation (indicateur de ressources élargi, fiscalisation de la richesse lá où est créée la valeur ajoutée, modérée par une péréquation horizontale renforcée, dont l'efficacité serait mesurée à l'aune de la réduction des inégalités qu'elle permet) ; 8º simplification du système juridico-financier de l'intercommunalité et ramener de 10 à une les formules fiscales de l'intercommunalité ; 9º reconnaître une liberté d'adaptation dans l'application des normes nationales de manière ordonnée (lois-cadre territoriale, qui fixera les objectifs fondamentaux et déterminera le contenu du pouvoir règlementaire local) ; 10º une action publique locale efficace et moderne par le biais du principe de l'instruction unique (simplification des procédures et démarches), un seul et unique interlocuteur de la porte d'entrée à la décision, en chargeant l'administration publique dépositaire de la compétence d'être la responsable du dossier au moment où une entreprise ou une collectivité sollicite des subventions et la mise en place des guichets inter-collectivités territoriales[724].

[724] Sénat, Rapport d'information : Des territoires responsables pour une République efficace, Président : RAFFARIN Jean-Pierre, rapporteur :KRATTINGER Yves, Mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée, n°49, Session ordinaire 2013-2014, enregistré à la présidence du Sénat le 8 octobre 2013, p.8-42.

c) Le contrôle et la nécessité d'une lutte contre la fraude

Outre le renforcement de la transparence de l'organisation des collectivités territoriales, indicant un contrôle réciproque des collectivités, une des faces du contrôle sur les finances publiques doit, nécessairement, toucher la question de la fraude, de l'évasion ou de l'évitement fiscaux qui apportent d'énormes préjudices aux finances publiques nationales et indirectement présent sur l'équilibre des administrations publiques.

L'administration fiscale est le juge de l'opportunité des poursuites, car seule sa plainte, après avis favorable de la Commission des infractions fiscales, peut mettre en route l'action pénale par le Procureur de la République. La loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière du 6 décembre 2013 révèle l'effet dissuasif des sanctions pénales liées aux crimes fiscaux. Pour lutter contre ces évasions, le gouvernement français s'implique dans un mouvement de pénalisation des infractions fiscales (aggravations des sanctions) et de renforcement des moyens de contrôle et de recouvrement de l'impôt (fichiers informatiques)[725].

La France considère qu'une société est imposable sur les bénéfices qu'elle réalise sur son territoire, selon le principe de base du droit fiscal international, repris par la convention fiscale de l'OCDE[726], qui attribue le pouvoir fiscal à l'État où siège l'entreprise, sauf si celle-ci dispose d'un « établissement stable » dans un autre État.

Les entrepises multinationales jouent avec cette notion d'établissement stable, principalement celles du numérique, car leur modèle économique repose sur des actifs incorporels et sur des services immatériels payés à distance, ainsi comme sur leurs banques de données sur leurs utilisateurs. Par exemple, l'avis nº8, du 14 février 2012, du Conseil national du numérique estimait entre 2,5 et 3Mds€ les revenus générés en France par Google, Apple (iTunes), Amazon et Facebook, soit une estimation de l'impôt sur les sociétés de l'ordre de 500M€, contre 4M€ recueillis. Selon une étude de *Greelining Institute*, en 2011, le taux effectif d'imposition d'Amazon s'est élevé à 3,5%, 7,3% pour Xerox et 9,8% pour l'Apple[727].

La montage le plus connu est appellé « sandwich néerlandais » ou « double irlandais », utilisé par Google, qui fait intervenir plusieurs filiales qui se concèdent en cascade leurs droits de propriété intellectuelle, dont Google Ireland Ltd, siégé à Dublin, qui réalise l'essentiel du chiffre d'affaires (recettes publicitaires), dont 72%, sous la forme de redevances d'utilisation

[725] PELLAS Jean-Raphael, Les nouveaux outils de lutte contre la fraude fiscale, *RFFP*, nº127, août 2014, p.121-139.
[726] Organisation de coopération et de développement économique, rapport: Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, presénté en février 2013.
[727] GUENÉ Charles, La fraude fiscale sur internet, *RFFP*, nº127, août 2014, p.100-101.

des droits de propriété intellectuelle, est reservée à la société Google Netherlands BV, basée au Luxembourg, pays-tunnel qui n'impose pas ces revenus à la source pour les flux quittant l'UE. Ensuite, la quasi totalité de cette somme est reversé à Google Ireland Holdings, dont le siège est aux Bermudes, où l'impôt sur les sociétés n'existe pas. Paypal est un service de paiement en ligne qui a payé 478 000€ d'impôts en France (2012) pour un chiffre d'affaires déclaré de 1,7M€, mais les vraies transactions s'effectuent par la société Paypal Europe SARL & Cie, dont le siège est au Luxembourg, et qui réalise 1,7Mds€ de chiffre d'affaires, dont les profits sont reversés à Singapour, où la taxe d'imposition est accordée à 1%. Apple utilise aussi la loi fiscale Irlandaise, qui permet trois filiales, enregistrées en Irlande mais nulle part résidentes fiscales, de façon à détenir $102Mds en liquidités sur des comptes offshore, en échappant au fisc américain. En France, Google a déclaré un chiffre d'affaires de 138M€, contre une estimative réelle de 1,4Mds€, Amazon 100M€ et Paypal 17M€ (10% du total estimé). Quant à la TVA, l'estimation de perte est de 600M€ à l'horizon 2014[728].

Une étude publiée par le Journal of Economic perspective souligne que 8% de la richesse mondiale se trouve dans des comptes de particuliers dans les paradis fiscaux, soit US$ 7 600Mds, dont les européens détiennent la majorité, US$ 2 600Mds, suivis des asiatiques US$ 1 300Mds et enfin des nord-américains US$ 1 200Mds[729].

La Cour des comptes a rendu public, le 10 octobre 2013, un référé sur les Services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale, en indiquant des orientations comme la lutte contre les paradis fiscaux, le renforcement de la recherche et de la coodination des services d'information, l'amélioration de l'organisation de la DGFiP, l'ouverture aux Parquets du droit de poursuivre, sans dépôt préalable par l'Administration. L'OCDE estime à plus de 1000Mds€ le manque à gagner pour les pays de l'UE et d'environ 60Mds€ pour la France[730]. La directive du 15 janvier 2011 de la Commission européenne est adoptée pour stimuler l'échange des informations fiscales entre les États membres, mais comporte des lacunes qui finissent pour nourri ses objectifs[731].

Au cours de ce travail, à plusieurs occasions, le contrôle par les Chambres régionales des comptes des gestions des collectivités locales a été évoqué. La Commission européenne indique que les gouvernements locaux sont les plus soumis à des dérives, compte tenu de la plus grande faiblesse de leurs mécanismes de contrôle interne. Ce qui explique les innovations

[728] *Idem*, p.102-106.
[729] Données sur:www.globo.com, Link Economia, du 25/11/2014.
[730] PELLAS Jean-Raphael, Les nouveaux outils de lutte contre la fraude fiscale, *op.cit*., p.125.
[731] JEANNARD Sébastien, La coordination de la lutte contre la fraude fiscale opérée par le droit de l'Union européenne, *RFFP*, nº127, août 2014, p.148-150.

introduits dans le projet de loi sur la nouvelle organisation terrotiriale quant à l'information des conseils des observations faites par les chambres régionales des comptes, d emême que des mesures adoptés pour porté remède aux défauts considérés. Il convient également d'être attentif aux innovations distinées à promouvoir une meilleure gestion locale (art.34 relatif à l'observatoire des finances publiques locales).

B. Les mesures pour augmenter la performance de la solidarité

L'OFL indique que la péréquation financière est indispensable pour réduire les déséquilibres, du fait des importants écarts de ressources entre collectivités, .eegalement que les indicateurs de ressources et des charge sont perfectibles et que l'impact majeur de la réforme de la TP implique la révision des indicateurs de ressources. La compensation par des dotations de l'État et la perte de recettes pourraient réduire mécaniquement la part péréquatrice des dotations et la réforme serait susceptible d'accroître les disparités existantes.

Comme mesures destinées à augmenter l'efficacité, il propose la hausse des masses financières, l'identification des mécanismes plus justes, la révision des critères d'attribution, en refondant les indicateurs de ressources et en identifiant ceux de charges correspondant à des situations objectives et structurelles (géographie accidentée, éloignement ou enclavement, population à faibles revenus), la remise en cause des maintiens systématiques des dispositifs de garantie, le renforcement d'une péréquation horizontale plus performante, la hausse de la capacité de gestion (connaissance et évaluation améliorées de la performance pour chaque niveau de collectivité) [732].

Darbousset mentionne ainsi le problème de la conciliation entre autonomie et péréquation : « *Des difficultés à appréhender les notions d'autonomie et de péréquation, de l'incapacité à décentraliser sans créations de nouvelles péréquations, de l'illusion de péréquer en soutenant l'autonomie, de l'ignorance de l'impact du choix des formes de péréquations, des rares fusions de mécanismes aux objectifs communs et de l'indispensable et précieux recours à la politique péréquatrice locale et européenne, il ressort un cadre péréquateur complexe et mouvant défavorable à la performance de la péréquation et à l'autonomie des collectivités. Au vue des enjeux locaux, le législateur se doit d'assurer une gestion optimale et ajustable de la politique péréquatrice à partir d'un ou de deux dispositifs nationaux maximum, en plus de la péréquation européenne et d'une péréquation intercommunale effectuée à l'échelle du département ou du groupement de communes. Une réforme du système existant ne peut se*

[732] OFL, Les finances des collectivités locales 2010, *op.cit.*, p. 316.

concevoir sans la définition, en amont, d'un droit à la péréquation effectif et respectueux de l'autonomie financière et fiscale des collectivités. L'intérêt porté à la contradiction et à la conciliation entre les deux notions constitutionnelles (autonomie et péréquation) est une condition sine qua non à la réussite de la construction de ce droit et de ce cadre péréquateur. En ce sens, la reconnaissance d'un objectif de valeur constitutionnelle est souhaitable »[733].

Cet équilibre entre autonomie locale et solidarité nationale est difficile à établir et chaque pays doit chercher dans sa propre histoire et développement économique et social les réponses les plus adaptés à sa réalité territoriale. Le méthode comparative peut, bien sûr, apporter des inspirations à la résolution des problèmes particuliers, mais avec l'obligation d'adaptations aux nécessités locales.

a) Les mesures spécifiques à la péréquation

Comme mesures pour augmenter l'efficacité de la péréquation, les auteurs retiennent : la hausse des masses financières, l'identification des mécanismes les plus justes, la révision des critères d'attribution des dotations (en refondant les indicateurs de ressources et en identifiant ceux de charges, qui correspondent à des situations objectives et structurelles), la remise en cause des dispositifs de garantie, le renforcement de la péréquation horizontale et l'augmentation des informations et d'évaluations de qualité de la performance péréquatrice.

La notion de péréquation comprise comme une compensation non pas absolue, mais quasi arithmétique, des inégalités est encore pertinente, car elle a trop souvent conduit jusqu'ici à la construction de dispositifs trop complexes qui se sont révélées très insatisfaisantes et inaptes à atteindre les objectifs.

L'amélioration de la péréquation verticale peut venir de l'accélération de la hausse de la part des dotations de péréquation dans la DGF, en limitant la dotation forfaitaire, ou de la concentration des dotations sur des cibles prioritaires, en limitant le nombre de bénéficiaires et en majorant les concours pour les collectivités locales les plus démunies, dans un contexte de limitation des ressources affectés à ce type d'aide.

L'amélioration de la péréquation horizontale peut passer par plusieurs voies : accroissement du financement, en augmentant les prélèvements sur les collectivités les plus riches, basé sur le potentiel fiscal et non sur les établissements exceptionnels, en les rendant plus redistributifs et en réduisant le nombre de bénéficiaires.

Selon les conclusions de la Cour des comptes, la spécialisation partielle de la fiscalité directe locale a préservé les ratios d'autonomie financière (art.72-2, CF), pour autant, il reste

[733] DARBOUSSET Charley, Recherches sur la notion de péréquation en Droit Public, *op.cit.*, p.387.

d'importantes incertitudes, car la réforme (2010) entraîne une différenciation renforcée de la situation individuelle des collectivités au sein de chaque catégorie, difficulté de la prévision budgétaire, affectant la mesure de la richesse et modifiant les attributions des dotations, qui forment un réaménagement instable. Le bloc communal, dont le degré de contrainte sur les ressources a été accru, en a bénéficié au détriment des autres collectivités territoriales. Des réformes constantes sont encore un facteur d'instabilité, dans un moment de crises économique, quand, plus que jamais, les collectivités ont besoin de stabilité et de prévisibilité. Une réallocation de la fiscalité entre les départements et le bloc communal est indiquée, dans le but de procurer aux premiers une plus grande marge de manœuvre, mais tant est conditionn par le sort reservé aux départements, les intercommunalités pouvant récupérer des fonctions de solidarité. Pourtant, la Cour recommande le réexamen de l'allocation des ressources fiscales, afin de doter chaque collectivité d'une autonomie stable au regard de leurs charges et de renforcer la péréquation horizontale[734].

C.Darbousset soutient que l'existence de péréquations (une ou deux nationales, une régionale européenne et une intercommunale à l'échelle du département ou du groupement de communes) est suffisante pour assurer la pleine efficacité de la péréquation[735]. Plus réaliste M.Klopfer conclut que la péréquation horizontale pendra le relais d'une péréquation verticale à bout de souffle et que le renforcement de la péréquation financière qui va intervenir entre 2012 et 2016 ne fera que parachever le durcissement des contraintes, poussant à un rééquilibrage de la fiscalité locale et à une forte interdépendance entre communes et communautés (pactes financiers)[736]. Enfin, pour être efficace, la péréquation doit être fondée sur des principes clairs, cohérents et stables[737].

P.Duran-Vigneron conclut sur la péréquation financière en indiquant que « la mise en évidence du critère de transparence comme un obstacle à l'objectif d'efficacité économique », car les gouvernements locaux peuvent manipuler les formules de distribution, en éliminant les externalités et distorsions générées par les disparités fiscales, mais ce fait n'est pas suffisant pour empêcher la recherche de la transparence comme un principe fondamental en finances publiques. L'auteur souligne également que la coopération intercommunale a eu comme

[734] Cour des comptes, Les finances publiques locales en 2013, op.cit., p.193-194.
[735] DARBOUSSET Charley, Recherches sur la notion de péréquation en Droit Public, *op.cit.*, p.392.
[736] KLOPFER Michel, Problèmatique des inégalités financières entre collectivités locales et de la mise en œuvre des nouvelles formes de péréquation, *GFP*, n°6, juin 2012, p.21.
[737] WOLF Olivier, La péréquation du bloc communal à la croisé des chemains, *GFP*, n°12, décembre 2012, p.51.

conséquence une inflation et une plus grande intégration fiscale qui doivent être prises en compte au moment de rationaliser le système au travers des réformes législatives[738].

b) Les mesures relatives aux comptes publics en général

On a observé qu'en temps de crise économique, les États ont tendance à renforcer les contrôles sur les dépenses publiques, principalement sur celles réalisées par les gouvernements locaux et le chemin est celui de la concertation entre les niveaux de gouvernements dans la recherche d'un équilibre financier.

Pour le redressement des finances publiques, la Cour des comptes recommande pour l'État de redresser le système financier et comptable public local, afin de permettre de répondre pleinement aux dispositions prévues par la directive du Conseil de l'UE (8 novembre 2011) sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ; de consolider les comptes locaux ; de clarifier et de fiabiliser la comptabilisation des flux croisés au sein d'une même entité (entre budget principal et budgets annexes, et entre les collectivités territoriales et les EPCI) ; et d'amplifier et de fiabiliser le processus de centralisation nationale des comptes locaux.

Pour l'État et les grandes collectivités territoriales ou EPCI de débattre sur le maintien du système budgétaro-comptable actuel et sur l'évolution vers une comptabilité générale et budgétaire ; et d'appliquer une expérimentation volontaire de dispositifs visant à assurer la régularité et la sincérité des comptes, dans la logique de ce qui prévoit déjà le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale

En ce qui concerne la trajectoire de l'ensemble des finances locales, de préciser les règles d'encadrement des dépenses, des recettes et du solde, dans un pacte de gouvernance et de diminuer les concours financiers, mais selon une logique de péréquation horizontale.

Enfin, sur la qualité de l'information financière et comptable il préconise d'améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des états financiers (éliminant informations inutiles, simplifiant et modernisant leur présentation et en les complétant quand insuffisants) ; de prendre des engagements pluriannuels, un compte financier unique (sous l'égide du Comité relatif à la fiabilité des comptes locaux), en s'appuyant sur les possibilités offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités ; d'avoir un contrôle interne comptable et financier approprié ; de réexaminer l'allocation des ressources fiscales, afin de renforcer la péréquation horizontale ; de rendre obligatoire, pour les collectivités les plus importantes, un rapport

[738] DURAN-VIGNERON Pascale, Disparités fiscales et redistribution territoriale: de la coordination subie à la coordination choisie, *Vie & Sciences de l'entreprise*, nº193, 2013/1, ANDESE, disponible sur: http://www.cairn.info/revue-vie-et-sciences-de-l-entreprise-2013-1-page-78.htm, consulté le 12/11/2014.

portant notamment sur les engagements pluriannuels en matière de structure et d'évolution des dépenses de personnel et des effectifs ; de créer une incitation financière en faveur de la mutualisation et de contrôler son efficacité ; de bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs (masse salariale, durée du temps de travail, régimes indemnitaires) par niveau de collectivité, de renforcer la gestion prévisionnelle des emplois ; de règlementer les emprunts locaux au regard des risques (avis du CNoCP du 3 juillet 2012) ; et de mettre en place des statistiques globales/nationales sur la dette des collectivités locales (notamment en termes de maturité et d'exposition au risque de taux) à partir des états financiers exigés de celles-ci[739].

Quant à la contractualisation, la Gazette indique trois orientations pour renforcer l'utilité des contrats : penser la cohérence de l'action publique à partir du citoyen avec le support des nouvelles Conférences territoriales d'action publique ; adapter tant le contenu que les outils des politiques publiques aux réalités du terrain ; et augmenter les volumes financiers dans les efforts péréquateurs. À partir de ces orientation, les principales propositions sont : prévoir une architecture multi-niveaux ; observer les finalités de l'action publique ; créer les conférences territoriales de l'action publique comme des lieux de dialogue, d'élaboration et de suivi des contrats ; constituer des groupes de pilotage ; identifier une mission contractualisation au niveau des préfectures et services ; adapter les fiches de poste des agents ; permettre la participation du préfet de région et des citoyens ; instaurer un menu thématique à la carte ; favoriser les zones plus sensibles ; assurer la souplesse dans le choix du type et dans l'exécution du contrat, en permettant une fongibilité des crédits ; évaluer le contrat au regard des principes communs, l'impact des politiques et l'efficacité ; définir un indicateur de solidarité territoriale ; faire les participer collectivités nécessitaires au financement ; et assurer une véritable péréquation[740].

Pour conclure et en comparaison, la solidarité territoriale brésilienne a besoin de prendre en compte également plus d'indicateurs (principalement ceux de charge et de capacité de dépense et d'effort fiscal) pour tenter une distribution de recettes fiscales plus égalisatrice et de réaliser une sur-représentation des États moins développés au Congrès national, pour contrebalancer la concentration de ressources fiscales dans les régions plus développées. En comparant, l'état de la solidarité territoriale des deux pays est similaira par l'insuffisance des politiques destinés à diminuer les grands écarts de développement dans les territoires, à cause

[739] Cour des comptes, Les finances publiques locales en 2013, op.cit., p.303-307.
[740] La Gazette, Agir ensemble?, *op.cit.*, p.3-4. Les réformes en cours tendent à réaliser certains de ces innovations.

de la grande concentration de ressources fiscales dans les régions développées et du faible montant des ressources destinées à cet objectif.

Les efforts doivent être concentrés dans les zones où l'écart des prestations de services publics est indigne, de manière que les pays déterminent un seuil minimum de développement et d'offre de services publics afin de mieux identifier les régions les plus en nécessité. À partir de ce constat, les ressources arriveront là où elles sont les plus nécessaires, pour créer des infrastructures capables de fournir les conditions au développement et de sorte que, quand l'objectif est arrivé, le seuil pourra être plus élevé, de manière à ce que les mécanismes bénéficient aux autres régions, en augmentant la qualité des services publics.

Donc, il faut allier le transfert de ressources aux études de viabilité économique et à la coopération entre les administrations publiques et l'initiative privée, des études de financement, et, également, une formation qualifiée des populations concernées, pour que les investissement réalisés aient plus de chance de bien réussir. Selon C.A.G.Egler, les décisions d'investissements doivent prendre en compte la distribution de richesse (dotation de ressources naturelles et capacité technique) comme stoks destinés à être potentialisés en faveur de flux économiques ayant la capacité de créer des emplois et des revenus dans des régions géo-économiques[741].

[741] EGLER Claudio Antonio G, Financiamento do desenvolvimento regional:o papel da infrastrutura e dos serviços públicos, dans TAVARES Hermes Magalhães, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Política e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.67.

Conclusion

La Constitution de la République française, dont l'organisation est décentralisée (art.1°), a pu reconnaître un renforcement de l'autonomie des collectivités locales avec la réforme de 2003. Le nouvel article 72-2 leur confère davantage de prérogatives financières et consacre le principe de péréquation, afin de favoriser l'égalité entre elles. Mais cette autonomie demeure encadrée par la loi ordinaire, votée par le Parlement national, qui précise également les conditions d'exercice du pouvoir réglementaire qui leurs est reconnu (art.72). Ce même texte institue le principe de subsidiarité qui couvre leur domaine d'action. Toutefois, les réformes nécessaires, récemment adoptées par le législateur ou en cours de discussion, font apparaître une grande instabilité, que montrent bien les limitations concernant la clause générale de compétence[742], contribuant ainsi à une complexité plus importante que dans la Fédération comme le Brésil.

Le partage des compétences est un des aspects les plus importants de ce type d'État, de sorte qu'il est prévu dans le texte de la Constitution, qui attribue des parcelles des trois pouvoirs de la République aux États fédérés et aux communes, (mais celles-ci n'ont pas de Judiciaire). Leurs décisions ont la nature de lois et leur autonomie se trouve plus développée, mais elles sont également dépendantes des transferts financiers du pouvoir fédéral.

Paradoxalement, dans les deux pays, les mécanismes de solidarité se ressemblent, car composés d'impôts locaux, de transferts globalisés pour une utilisation libre, de transferts spécifiques qui exigent ou non des contreparties de la part des bénéficiaires, de mécanismes institutionnels et contractuels de coopération, dont, de plus en plus, la mutualisation est recherchée. De même, est promue la lutte contre les inégalités entre collectivités, spécialement les communes, avec les systémes de péréquation.

Actuellement, la situation financière de la France est affectée par la crise économique, avec une faible croissance (moins de 1% prévu pour 2014), donc une politique de rigueur budgétaire, diminution des dotations et contrôle sur les dépenses des administrations publiques (économie de 21Mds€) un assèchement du crédit, le vieillissement de la population, des difficulté pour l'élaboration de projets à long terme, une faible consommation des

[742] MOYSAN Emilie, Les compétences financiéres locales dans le système juridique français, Thèse Paris I, multigraphie, 17 novembre 2014, p.409 et s., sur le constexte et les insuffisances des reformulations constitutionnelles.

ménages, un ralentissement des investissements, un taux d'inflation de 1,7%, d'un fort taux de chercheurs d'emploi (plus de 10%) et d'une dette publique qui, en septembre 2014, est à 2 023Mds€, soit 93.6% du PIB. Pour 2014, la prévision était de 284,3Mds€ de recettes fiscales (386,4Mds€ en recettes fiscales brutes, moins 102Mds€ de remboursements et dégrèvements), plus 13,8Mds€ de recettes non fiscales, un prélèvement en faveur des collectivités de 54,1Mds€ et en faveur de l'UE de 20,2Mds€ et une dépense avec des missions de 407,3Mds€, soit un déficit de 81,5Mds€[743]. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 présente un déficit de 12,8Mds€.

La note de conjoncture de la Banque postale indique que la LF pour 2014 prévoit un rétablissement des comptes publics à hauteur de 80% par la maîtrise de la dépense, soit une recherche d'économies de 15Mds€ (6Mds€ pour les administrations de la Sécurité sociale et 9Mds€ pour l'État et ses opérateurs, dont près de la moitié porte sur les collectivités locales notamment à travers la baisse des dotations, soit 1,5Mds€ en 2014 et 2015), sur un ensemble de dépenses publiques de 1 200Mds€, soit 56,7% du PIB.

Quant aux finances locales, elles ont évolué dans un contexte d'échéances électorales et de tensions sur les finances publiques (baisse des concours), car les recettes de fonctionnement progresseraient de 1,2% (214,3Mds€) mais les dépenses de fonctionnement davantage (2,8%, soit 173,3Mds€), avec plus 3,2% pour celles de personnel (61,8Mds€) et 3,1% pour celles d'action sociale. Les dépenses d'investissement reculeraient de 5,6% (52,4Mds€), les achats de biens et de services ont augmenté de 2,2% (41,8Mds€) et les frais financiers devraient atteindre 5,2Mds€, avec un poids de 2,9% sur les dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement connaitront une diminution tant en 2014 qu'en 2015[744].

En 2014, selon l'OFL, les transferts financiers de l'État (101,2 Mds€, LF pour 2014) vers les collectivités territoriales (art.108 de la LFR pour 2007), se décomposent ainsi : les concours fianciers de l'État aux collectivités territoriales (58,7Mds€, soit 58%) ; les dégrèvements d'impôts locaux (9,7Mds€, 9,6%) et les subventions spécifiques versées par les ministères (2,8Mds€, soit 2,8%) ; et la fiscalité transférée (29,9Mds€, soit 29,6%)[745]. Le président de la République a annoncé (2014) un plan d'économies (50Mds€) sur la période 2015-2017, destiné à ramener le déficit public à 3% du PIB et à financer le pacte de

[743] Ministère de l'Économie et des finances, Le budget de l'État voté pour 2014 en quelques chiffres (la loi de finances initiale), Direction du budget, janvier 2014, disponible sur : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/, consulté le 01/04/2014. Pour 2015, le projet d eloi de finances prévoit un déficit budgétaire de 75,6Mds€.
[744] La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales :tendances 2014, avril 2014, p.3-13.
[745] OFL, Rapport 2014, *op.cit.*, p.173.

responsabilité, de sorte que les collectivités locales participeront avec 11Mds€, sur la même periode, au travers de la réduction des concours financiers versés par l'Etat, dès le budget de 2015, avec des économies atteignant 3,7Mds€ pour cette année.

Après des années difficiles et de réajustements, le Brésil présente une économie stagnant pour 2014 (taux de croissance de moins de 1%), une préocupante pression inflationiste (prévision de 6,75%), mais une situation considérée comme de plein emploi (4,5%), des prélèvements publics en baisse (estimée à moins de 1%[746]) et une importante diminution de la pauvreté. Mais, la dépendance des entités fédérées à l'égard de la Fédération, la guerre fiscale, la corruption et les taux d'intérêts (11,25%) de la dette publique (R$2 183Mds, soit d'environ 35% par rapport au PIB), sont de vraies préoccupations. En février 2014, le Ministre des finances a anoncé une réduction de R$ 44Mds sur un budget total de R$ 2 448Mds (*lei orçamentária* nº 12.952 du 20 janvier 2014, JO du 21/01/2014, section 1, p.1) pour arriver à un objectif financier d'excédent de R$ 99Mds (1,9% du PIB). Mais le déficit record revelé en septembre (R$ 25,5Mds), sur un déficit total accumulé de R$ 224Mds (5,9% du PIB), a obligé le gouvernement fédéral à modifier la LDO pour 2014 afin d'inclure le nouvel objectif financier. R$ 209Mds ont été utilisés pour payer le charge de la dette publique, avec une dette liquide du secteur public qui est arrivée, en septembre, à R$ 1 820Mds (soit 35,9% du PIB, contre 33,6% en 2013[747]).

Au Brésil, l'indice des prix à la consommation (IPCA) est de 5,9%. En 2013, le Trésor national a nécessité un financement brut de R$ 588,6Mds (R$ 26,2Mds de dette externe, R$ 521,5Mds en dette interne et R$ 40,9Mds en dépenses de la Banque centrale), moins les ressources budgétaires R$ 166,8Mds, il en a résulté une nécessité de financement liquide de R$421,8Mds. La totalité de la dette publique brésilienne accumulée (2013) est de R$ 2.122,8Mds[748], dont la dette publique fédérale de R$ 2 052Mds[749]. Le plan pluriannuel 2012-2015 a prévu une dépense totale de R$ 5 400Mds, dont R$ 2,5Mds dans le domaine social, composée de 25 programmes et R$ 1 200Mds d'investissements en infrastructure[750].

Le projet de *lei de diretrizes orçamentárias* pour 2014 prévoit comme priorité le plan "*Brasil sem miséria*" et le Plan d'accéleration de la croissance, une croissance du PIB de 4,5% en 2014 (il sera de moins de 1%), 5% en 2015 (prévision du marché de 2,7%) et 4,5% en 2016, le smic à R$ 719 (2014), R$778 (2015) et 849 (2016), un taux d'intéret fixé à 7,25%

[746] Données sur: www.estadao.com.br, Link Economia, consulté le 02/11/2014.
[747] Les donnés pour septembre ont été recuillis sur: www.globo.com, link Economia, consulté le31/10/2014.
[748] https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/artigos/RAD%202013.pdf, consulté le 19 février 2014.
[749] Données sur : www.estadao.com.br, link Economia, consulté le 27 mai 2014.
[750] Données sur : www.globo.com, link : Politica, consulté les 21 décembre 2012.

(quand il est de 11,25% en novembre de 2014), un objectif d'excédent de R$ 167,6Mds (dont R$ 116,1Mds, soit 3,1% du PIB pour le gouvernement fédéral et R$ 51,2Mds pour les États et communes, soit 0,95% du PIB), irréalisable en 2014, la mise à disposition de R$67Mds d'incitations fiscales, une progression de baisse de la dette publique du secteur publique en relation au PIB de 60,4% en 2002 à 26,4% en 2016 (dont 30,9% en 2014), dont les dépenses liées au paiement des taux d'intêret de cette dette sont de 4,5% du PIB (contre 7,7 en 2012), R$ 217Mds (soir 4% du PIB) des transferts constitutionnels, des dépenses de personnel en diminution (42,% en relation au PIB en 2014, contre 4,8% en 2002)[751].

La *lei de diretrizes orçamentárias* pour 2015 prévoit les même proirités de 2014, plus la fin de la crise et la récupération de l'économie mondiale (prévision de croissance stimé par le FMI d'environ 4% à l'année, à partir de 2014 jusqu'à 2018), donc la croissance graduelle de l'économie brésilienne et la consolidation financiére (croissance des recettes fiscales grâce à la croissance prévue, contrôle de dépenses et amélioration de sa qualité et réduction des incitations fiscales)[752].

La conséquence de cet environnement économique et de la situation des finances locales montre la nécessité fondamentale de la solidarité territoriale, pour assurer des ressources aux divisions territoriales plus fragilisées, afin d'éviter de grands écarts de prestation de services publics et, également, d'empêcher les élus locaux de recourrir à des emprunts nocifs.

En outre, comme il existe des différences démographiques et géographiques (inégalités accrues entre les territoires): concentration de population en zones urbaines et affaiblessement démographique des zones rurales, aggravées par une forte différence d'attractivité économique, le besoin de solidarité est flagrant.

En ce qui concerne l'évolution des mécanismes de solidarité, en France, il est évident que la situation parait plus défavorable dans ce cas que celui du Brésil, du fait de:

a) Un affaiblissement de la solidarité financière:

   - À cause de la baisse des programmes d'aide de l'État aux collectivités (ex:programmes et contrats), parallèlement aux diminutions des dotations et des fonds européens;

[751] Ministério do Planejamento, do Orçamento et Gestão, Projeto de lei de diretrizes orçamentárias – 2014, Brasília, abril de 2013, p.1-6.
[752] Ministério do Planejamento, do Orçamento et Gestão, Projeto de lei de diretrizes orçamentárias – 2015, Brasília, abril de 2014, p.1-12.

- Malgré la réduction du montant de la DGF, la péréquation verticale qui, même en étant la plus traditionnelle, a démontré n'être pas la plus efficace, devrait légèrement augmenter en 2015;

-Mais Éfficacité de la péréquation horizontale (entre les départements et communes de l'Île-de-France) avec les fonds crées à partir de 2012.

b) Un renforcement de la péréquation institutionnelle et contractuelle
   - Les dernières années ont été marquées par une stimulation de l'intercommunalité et de la fusion de communes, avec une multiplication du nombre des EPCI;
   - Une plus grande propragation de la mutualisation entre collectivités;
   - L'apparition des institutions de représentation et de coopération.

c) Le caractère difficile d'une nouvelle réforme des structures et des compétences et une gouvernance financiére inssuffisante, comme le sougline la Cour des comptes[753]
   - Obstacles juridiques:
     - l'art.72 de la Constitution apporte une stabilité juridique aux collectivités figurant dans le texte constitutionnel, qui essaie d'assurer leur autonomie, mais qui, dans la pratique, du fait du gouvernement central et de la jurisprudence, est relativisée;
     - Les réformes sucessives se traduissent par une inflation législative sur l'organisation territoriale qui porte prejudice à la clarté du système et à la responsabilisation des acteurs;
   - Obstacles politiques:
     - La fusion souhaitée entre régions (renforcées[754]) est, pour l'instant, débattue par certaines d'entre elles (questions politiques et financières);
     - La suppression des départements est peu réalisable, à cause de son importance historique pour les communes rurales et aussi pour les bénéficiaires des aides sociales, la dernière compétence tendant à être transférée vers les métropoles;
     - Les mécanismes comme les métropoles et les chefs de filat rencontrent des difficultés dans la détermination de la répartition de compétences.

Par contre, au Brésil, il est visible que:

a) Il existe une stabilité bénéfique des divisions territoriales et de leur autonomie

[753] Cour des comptes, Les finances publiques locales, Documentation française, octobre 2014, p.84.
[754] VERPEAUX Michel, Acte III, scène finale?, *op.cit.*,p18. Le gouvernement a retenu le chiffre de 13 régions, avalisé par l'Assemblee nationale.

- Grâce à leur statut constitutionnel, qui assure que les États fédérés et les Municipalités sont des composants de la Fédération, et, également, à l'attribution d'un pourcentage des principaux impôts fédéraux (IR et IPI, au travers des fonds de participation), d'utilisation libre pour assurer l'exercice de leurs compéntences;
- Mais, cette stabilité même empêche une adaptation de la solidaritéaux transformations structurelles et économiques en cours.

b) Un renforcement de la solidarité contractuelle

- Réalisée directement entre le gouvernement fédéral et les Municipalités, par l'intermède des *convênios* sur les politiques publiques (éducation, santé, sécurité sociale et publique);
- Mais qui exclut les États fédérés qui ne trouvent pas les incitations politiques à participer au développelent de ces politiques;

c) Le caractère inviable d'une nouvelle réforme de structures et des compétences

- Obstacles juridiques:
    - La Constitution détermine tous les aspects importants de l'organisation territoriale, de la répartition des compétences, y compris financières dans la Fédération, de sorte que si le système est stable, en même temps il apparaît trop figé, donc non adaptable aux changements structurels et financiers.
- Obstacles politiques:
    - Les États fédérées des régions Nord et Nord-est sont moins peuplés, moins développé économiquement aussi, mais la Constitution leur assure une surepréssentation au Congrès national, ce qui empêche des changements structurels ou financiers importants à cause du *quorum* nécéssaire aux réformes constitutionnelles.

Par exemple, environ 40% du nombre des amendements parlementaires visent des transferts de ressources et sont utilisés comme monnaie d'échange entre le gouvernement fédéral et celui des États et des municipalités.

La Chambre des députés vient d'approuver un projet de réforme constitutionnelle qui prévoit d'augmenter le pourcentage des impôts nationaux (IPI et IR) qui doit être transféré au FPM, de 23.5% à 24,5%, contre 25,5% proposé par la Confédération nationale des Municipalités, qui, s'il est approuvé (deux tours à la Chambre et au Sénat), représentera une augmentation de R$ 3,8Mds par année[755].

[755] Données sur:www.globo.com, Link Politica, consulté le 05/11/2014.

Au Brésil, la dépendance des entités fédérées envers les politiques publiques fédérales et des mécanismes de coordination en découlant peut être considérée comme un facteur de recentralisation et, également, d'exclusion des États fédérés. Il existe aussi l'interéssante idée que les impôts locaux et la guerre fiscale, peuvent limiter l'effet bénéfique de la solidarité territoriale[756].

Par contre, en France, c'est la crise économique et financière qui conduit à une récentralisation au profit de l'État, par l'intermédiaire de la réduction des dotations, diminuant l'autonomie financière des collectivités locales. De plus, la Cour de comptes recommande la non augmentation des impôts locaux de manière que les collectivités devront mieux sélectionner leurs dépenses.

Dans les années de crise économique, les États obligent les collectivités terrtoriales à supporter leur part de l'effort d'économies pour parvenir à l'assainissement des finances publiques.

Cette seconde perspective rapelle alors que tous les acteurs doivent prendre leur part de responsabilité dans une action concertée et organisée qui met en relief l'importance de la dimension d'une bonne gouvernance du système financier dans son ensemble.

[756] MELO Karla Lopes Borges de, The municipality and the fiscal federalism in Brazil, The George Washington University, The institute of Braziliens business & public manegement issues, Washington, D.C., 2006, Introduction p.1-8.

Bibliographie

1 – Les ouvrages en français

ALBERT Jean-Luc, SAIDJ, Luc, Finances publiques, 7° éd., Dalloz, Paris, 2011.

AUBELLE Vicent, Osons la décentrelisation ! Il est temps de décider de vivre ensemble, Berger-Levrault, Paris, 2014.

BEGUIN Jean-Claude, CHARLOT, Patrick, LAIDIE, Yan, La solidarité en droit public, *Logiques juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2005.

BELTRAME Pierre, La fiscalité en France, 18° éd., *Les fondamentaux*, Hachette, Paris, 2012.

BOUVIER Michel, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, 11° éd., LGDJ, Paris, 2012.

BOUVIER Michel, Les finances locales, 15ª éd., LGDJ, Paris, 2013.

BOUVIER Michel, Finances publiques, 10°éd., LGDJ, Paris, 2010.

BOUVIER, Michel, Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, sous la direction, *Actes de la 1º université de printemps de finances publiques du groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP)*, LGDJ, Paris, 2004.

BRISSON Jean-François, Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales, Droit des collectivités territoriales, L'Harmattan, Paris, 2009.

CABANNES Michel, Les finances locales sur la paille ? Des vaches grasses aux vaches maigres, Le bord de l'eau, coll. « L'économie encastrée », Lormont, 2011.

CHOUVEL François, Finances publiques 2012, 15°éd., M*émentos* LMD, Gualino, Paris, 2012.

COMBEAU Pascal (direction), Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui, L'Harmattan, Paris, 2007.

COURVOISIER Claude, La solidarité en droit public, collection Logiques juridiques dirigée par MARCOU Gérard, textes réunis par BEGUIN Jean-Claude, CHARLOT Patrick et LAIDIE Yan, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 7-10.

CROISAT Maurice, Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines, 3ªédition, Paris, Montchrestien, 1999.

CRUCIS Henry Michel, Finances publiques, 2ª éd. Montchrestien, Paris, 2009.

DAVID C., FOUQUET O., PLAGNET B., RACINE P-F., Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale, 5ª éd, Dalloz, Paris, 2009.

DEBBASCH Charles, COLIN, Frédéric, Droit administratif, 9ª éd., Économica, Paris, 2010.

DELIVRE-GILG Cendrine, Les relations financières entre collectivités territoriales, dir. CAUDAL Sylvie et ROBBE François, *Logiques juridiques*, Les relations entre collectivités territoriales, L'Harmattan, Paris, 2005.

DELPÉRÉE Francis, Le fédéralisme en Europe, Paris, Puf, 2000.

DRAGO Guillaume, Les principes de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales après la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 : clarification ou continuité ?, dans GUIHEUX, Gilles, sur la direction, La mise en œuvre de la décentralisation : Étude comparée France, Belgique, Canada, préface AUBY Jean-Bernard et conclusion de DELPÈRÈE Francis, Bruylant, LGDL, Paris, 2009.

DUPRAT Jean-Pierre, SIMMONY Marc, TUBUL Maurice, Les fonds structurels européens en région, Paris, LGDJ, 2003.

DUSSART Vincent, Finances publiques, Paradigme, 2010-2011, Paris.

FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, 3° éd., Dalloz, Paris, 2014.

FAVOREU Louis, Droit constitutionnel, 14° éd., Dalloz, Paris, 2012.

FAVOREU L. Philip, Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 15ª éd, Dalloz, Paris, 2009, qui, à partir de l'actuelle édition (17°, Paris, 2013), L.Philip a confié la rédaction à la coordination de Ferdinand Mélin-Soucramanien et à André Roux.

FAVOREU Louis, et autres, Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 16ª éd., 2013.

GUIHEUX Gilles, (sous la direction), La mise en œuvre de la décentralisation : Étude comparée France, Belgique, Canada, préface AUBY Jean-Bernard et conclusion de DELPÈRÈE Francis, Bruylant, LGDL, Paris, 2009.

HAMON Francis, TROPER Michel, Droit constitutionnel, 35ºéd, LGDJ, Paris, 2014.

HERTZOG Robert, Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration, Economica, Paris, 2011.

LAMULLE Thierry, Fiscalité, 13° éd., *Mémentos LMD*, Gualino, Paris, 2012.

LAROUSSE Petit Larousse grand format 2005, Paris, Larousse, 2004.

LECLERCQ Claude, L'État fédéral, Dalloz, Paris, 1997.

LE FUR Louis, État fédéral et confédération d'États, Panthéon-Assas, Paris, 2000.

LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., DELVOLVE P., GENEVOIS B., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17ª éd, Dalloz, Paris, 2009.

MONTESQUIEU L'esprit des lois, livre neuvième, Club français du livre, 1968.

MOUZET Pierre, Finances locales, 6ªéd., Carrés, Gualino, Paris, 2011.

MUZELLEC Raymond, CONAN Mattieu, Finances locales, 6ª éd., *Mémentos LDM*, Dalloz, Paris, 2011.

MUZELLEC Raymond, Finances publiques, *Manuel intégral concours*, 15ª éd., Sirey, Paris, 2011.

PACTE Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, Droit constitutionnel, Dalloz, 29ª éd., Paris, 2010.

ROBERT Fabrice, Les finances locales, 2° éd., Documentation française, Paris, 2013.

ROUSSEL Carine, WEIL Laurence, Finances publiques, *Objectif concours, fonction publique*, 2011/2012, Hachette, Paris.

ROUX André (dir), Finances publiques, La documentation française, Paris, 2011.

SOLEIL Sylvain, l'Organisation de la France est décentralisée, variations autour d'un thème, dans GUIHEUX, Gilles, sur la direction, La mise en œuvre de la décentralisation : Étude comparée France, Belgique, Canada, préface AUBY, Jean-Bernard et conclusion de DELPÈRÈE, Francis, Bruylant, LGDL, Paris, 2009.

TROPER Michel, CHAGNOLLAUD Diminique(sous la direction), Traité international de droit constitutionnel : suprématie de la Constitution, tome 3, Dalloz, Paris, 2012.

VERDIER-BOUCHUT Virginie, Collectivités territoriales : les connaissances indispensables, collection pratique du droit, MB, Paris, 2007.

VERPEAUX Michel, Les collectivités territoriales en France, 4°éd., Dalloz, Paris, 2011.

2 – Les ouvrages en portugais

BALTHAZAR Ezequiel Antonio Ribeiro, Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais na federação, Federalismo fiscal, Barueri, São Paulo, Manole, 2004, p.101-135.

CAMARGO Guilherme Bueno de, A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização, Federalismo fiscal, Barueri, São Paulo, Manole, 2004, p. 191-222.

CARONE Edgar, A primeira República, Difel, São Paulo, 1969;

CHEVALLIER Jean Jacques, As grandes obras políticas de Maquiavel à nossos dias, tradução de Lygia Christina, Agir, Rio de Janeiro, 1976.

CONTI José Maurício, Federalismo fiscal, Barueri, São Paulo, Manole, 2004.

CONTI José Maurício, Federalismo fiscal e fundos de participação, Juarez de Oliveira, São Paulo, 2001.

COSTA Thales Morais da (coord) et autres, Introdução ao Direito Francês, V.1 et 2, Jurua, Curitiba, 2009.

DALLARI Dalmo de Abreu, Elementos de teoria geral do estado, São Paulo, Saraiva, 22e actualisé, 2001.

DALLARI Dalmo de Abreu, O estado federal, *Série princípios,* São Paulo, Ática, 1986.

DINIZ Eli (organisatrice) et autres, Globalização, Estado e desenvolvimento, FGV, 1°éd., Rio de Janeiro, 2007.

DI PIETRO Juliano, Repartição das receitas tributárias : a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais, Federalismo fiscal, Barueri, São Paulo, Manole, 2004, p. 67-100.

DI PIETRO Maria Sylvia, Direito administrativo, 26°éd., Atlas, São Paulo, 2013.

GAMA Evandro Costa, A Reforma tributária e a autonomia financeira das entidades subnacionais, Federalismo fiscal, Barueri, São Paulo, Manole, 2004, p.137-162.

GIL Antônio Carlos, Métodos e técnicas de pesquisa social; 5ª éd. São Paulo, Atlas, 1999.

GONÇALVES JÚNIOR Ulysses de Oliveira, CORTEZ Luís Francisco Aguilar, Federalismo e orçamento : autonomia financeira do executivo, do legislativo e do judiciário, Federalismo fiscal, Barueri, São Paulo, Manole, 2004, p.163-189.

GUTIERREZ Miguel Delgado, Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária, Federalismo fiscal, Barueri, São Paulo, Manole, 2004, p. 33-67.

LOBO Rogério Leite, Federalismo fiscal brasileiro : discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2006.

MARTINS Ives Grandra da Silva, MENDES Gilmar Ferreira, NASCIMENTO Carlos Valder do, Tratado de direito constitucional, 2ºéd., V.1, Saraiva, São Paulo, 2012.

MEIRELLES Hely Lopes, Direito municipal brasileiro, 17ºéd., Malheiros, São Paulo, 2013.

MEIRELLES Hely Lopes, Direito administrativo brasileiro, 36ºéd., Malheiros, São Paulo, 2010.

MELLO Celso Antônio Bandeira de, Curso de direito administrativo, 27ºéd., Malheiros, São Paulo, 2010.

MELLO Celso Duvivier de Albuquerque, Curso de Direito Internacional Público, Rio de Janeiro, Renovar, 14º éd., 2002.

MORAES Alexandre de, Direito constitucional, 12ª éd., São Paulo, Atlas, 2002.

PINHO Rodrigo César Rebello, Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições, v.18, *Coleção sinópes jurídicos*, 3ª éd., Saraiva, 2002.

REALE Miguel, Teoria do direito e do estado, São Paulo, Martins, 3ªéd. 1970.

REZEK Francisco, Direito Internacional Público:curso elementar, São Paulo, Saraiva, 13ºéd., 2011.

ROUSSEAU Jean-Jacques, 1712-1778, *O* contrato social, trad. Antônio de Pádua Danesi, 3ª éd, São Paulo, Martins Fontes, 1996 (Clássicos).

SILVA José Afonso da, Curso de direito constitucional positivo, São Paulo, Malheiros, 33ªéd, 2010.

TORRES Ricardo Lobo, Tratado de direito constitucional financeiro e tributátrio: valores e princípios constitucionais tributários, 2ºéd., v.II, Renovar, Rio de Janeiro, 2014.

TORRES Ricardo Lobo, Tratado de direito constitucional financeiro e tributátrio: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal, v.I, Renovar, São Paulo, 2009.

KELSEN Hans, 1881-1973, Teoria pura do direito, trad. João Batista Machado, préparation de l'original Márcio Della Rosa, 4e éd., São Paulo, Martins Fontes, 1994.

3 - Les articles en français

ABREU MACHADO DERZI Misabel, Les changements de jurisprudence fiscale au Brésil au regard du principe de confiance légitime et de l'intérêt financier public, *RFFP*, nº 100, Novembre 2007, LGDJ, Paris, p.69-82.

ADVIELLE Frédéric, HERZELE Pierre Van, Vers une assurance renforcée sur la régularité et la sincérité des comptes des collectivités territoriales, *AJDA*, nº10, du 17 mars 2014, p.557-561.

ARKWRIGHT Edward, Propos introductifs, *RFFP*, n°121, février 2013, p.7-14.

AUBELLE Vicent, "Les élus jouent aux apprendis sourcier, Le monde, 8 octobre 2014, p.9.

AUBERGER Philippe, Les transferts de compétences: quel impact sur les finances locales?, dans BOUVIER, Michel (dir.), Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, *Actes de la 1º université de printemps de finances publiques du groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP*), LGDJ, Paris, 2004, p. 175-179.

AVRIL Pierre, Quel équilibre entre exécutif et législatif ? , *Revue de droit public*, numéro spécial, RDP 1\2, 2002, éd. Librairie général de droit et jurisprudence, Paris, p.268-279.

BALLIGAND Jean-Pierre, Suppression de la taxe professionnelle: de l'action publique locale à l'action publique low cost?, *RFFP*, n°12, novembre 2010, p.235-250.

BARBE Vanessa, La péréquation, principe constitutionnel, *Revue française de droit constitutionnel*, n° 81, janvier 2010, PUF, Paris, p.3-19.

BARICARI André, Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, *Gestion et finances publiques*, nº5, mai 2013, p.33-39.

BELLEMIN Pascal, La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales : analyse critique, *RFFP*, nº116, Novembre 2011, Paris, p.121-132.

BOITEAU Claudie, Les techniques contractuelles : le partenariat public-privé, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p. 91-107.

BOTTINI Fabien, Identité constitutionnelle de la France et réforme territoriale, *AJDA*, nº33|2011, 10 octobre, Paris, p.1876-1879.

BOULAY Floriane, Vers une généralisation de la mutualisation des services entre collectivités locales ?, *AJDA*, n°9 12 mars 2012, Dalloz, Paris, p.468-474.

BOURDIN Joël, Les instruments d'endettement des collectivités locales : tendances, *RFFP*, nº95, septembre 2006, LGDJ, Paris, p.15-21.

BOUVIER Michel, Crise des finances publiques, mobilisation de l'impôt et lutte contre l'évasion fiscale, éditorial, *RFFP*, n°127, août 2014, p.V-IX.

BOUVIER Michel, Les « accords fiscaux préventifs », *RFFP*, n°127, août 2014, p.19-29.

BOUVIER Michel, Mise en cohérence des finances publiques : sortir du quiproquo, éditorial, *RFFP*, n°121, février 2013, p. V-IX.

BOUVIER Michel, L'intégration financière des collectivités locales versus recentralisation, *RFFP*, n°121, février 2013, p.15-21.

BOUVIER Michel, Union européenne : la solidarité financière ou l'aventure !, éditorial, *RFFP*, n°120, novembre 2012, p. V-IX.

BOUVIER Michel, Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité, *RFFP*, n°119 (septembre 2012), éditorial, p. V-X.

BOUVIER Michel, L'autonomie financière locale à travers des crises, *RFFP*, n°119 (septembre 2012), p.3-11.

BOUVIER Michel, Inventer la fiscalité du XXIª siècle : pour un débat public transnational, *RFFP*, nº116, Novembre 2011, Paris, p.3-9.

BOUVIER Michel, Nouvel ordre financier public et nouvel ordre politique européen : d'un monde à l'autre, *RFFP*, nº116, Novembre 2011, Paris, Éditorial V et VI.

BOUVIER Michael, La règle d'or : un concept à construire ?, *RFFP*, n°113, février 2011, LGDJ, Paris, éditorial V-XII.

BOUVIER Michel, Recentralisation ou intégration verticale des systèmes financiers publics ?, *RFFP*, nº111, Septembre 2010, Paris, Éditorial.

BOUVIER Michel, La réforme de la taxe professionnelle : une refondation de la gouvernance fiscale locale ?, *Regards sur l'actualité*, nº359, mars 2010, La documentation française, Paris, p.8-23.

BOUVIER Michel, Les collectivités locales : initiatrices et partenaires d'une nouvelle gouvernance financière publique, *RFFP*, nº95, septembre 2006, LGDJ, Paris, p.3-6.

BOUVIER Michel, Repenser et reconstruire les finances publiques de demain, *RFFP*, nº85, Février 2004, LGDJ, Paris, p.3-8.

BRIANT Vincent de, « Quelle ambition nationale pour les pouvoirs locaux aujourd'hui ? » *Pouvoirs locaux* : les cahiers de la décentralisation, nº 78, III/2008 (septembre), Paris, p.9-12.

BRISSON Jean-François, Clarifications des compétences et coordination des acteurs, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.605-611.

BRISSON Jean-François, La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, *Droit administratif*, nº3, mars 2011, LexisNexis, Jurisclasseur, Paris, p.08-19.

BRISSON Jean-François, Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales, *Droit administratif*, n°4, avril 2008, LexisNexis, JurisClasseur, Paris, p.8-16.

CAFARELLI François, Remunicipalisation et finances, *La Semaine juridique*, nº10, du 10 mars 2014, p,35-40.

CANEDO-PARIS Marguerite, L'allègement du contrôle financier administratif, *RFFP*, n°119 (septembre 2012), p.13-23.

CHAIN Philippe, « Les contrats de plan État-régions », Regards sur l'actualité, novembre 1995, page 32. Cf. par ailleurs Jean-Marie Pontier, « Les contrats de plan État-région et l'aménagement du territoire », *AJDA*, 20 décembre 1989, p.743 à 746.

CHALTIEL Florence, Actualité de la notion de décentralisation, ONNO, *Petites affiches*, n°113, 06 juin 2012, Paris, p.6-13.

CHARVIER Fanny, Réformes de l'autonomie locale et régionale en Italie: du "fédéralisme" administratif au "fédéralisme" fiscal, *RIDC*, 2012, nº3, p.663-680.

CHAVRIER Géraldine, Les relations entre les départements et les régions, dossier, Les métamorphoses d'une institution, *AJDA*, nº32\2011, 3 octobre, Paris, p.1824-1829.

CHICOT Pierre-Yves, L'encadrement juridique des relations internationales des collectivités territoriales, *Pouvoirs locaux*, les cahiers de la décentralisation, nº71 IV/2006 (décembre), Paris, p. 15-18.

CHICOT Pierre-Yves, Les politiques internationales des collectivités territoriales françaises, *Pouvoirs locaux*, les cahiers de la décentralisation, nº80 I/2009 (mars), Paris, p. 19-26.

CHOMENTOWSKI Victor, 50 ans après le début de la péréquation : où en est-on et comment préparer l'avenir ?, *Pouvoirs locaux*, n°88 I/2011, Économie, Paris, p.29-35.

CLÉMENT-WILZ Laure, Les subventions municipales, quels intérêts ?, *Revue Droit Administratif*, nº5, mai 2014, Lexisnexis, p.19-27.

CIEUTAT Bernard, L'évaluation par la Cour des comptes des aides des collectivités territoriales au développement économique, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p. 109-114.

COLLY François, Aides publiques locales et contrôle de l'État, dans COMBEAU Pascal (direction) – Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui, L'Harmattan, Paris, 2007, p.113-242.

CONAN Mathieu, L'autonomie financière des collectivités locales, trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux, *AJDA*, nº14, 16 avril 2013, Dalloz, Paris, p.759-763.

CORALIE Gérald, Les compétences éducatives des collectivités locales : la difficile transition initiée par la loi du 13 août 2004, *Pouvoirs locaux* : les cahiers de la décentralisation, nº 76, I/2008 (mars), Paris, p.3-7.

DALBERA Jean-Louis, Prêts aux collectivités locales: vers la fin de la dérèglementation, *Pouvoirs locaux*, les cahiers de la décentralisation, trimestriel, nº80 I/2009 (mars), Paris, p.14.

DAVID Jules, Aides d'État : les collectivités territoriales et le droit communautaire, *La semaine juridique* : administrations et collectivités territoriales, 9 mars 2009, nº11-12, Lexis Nexis, Paris, p.69-71.

DAUCÉ Solenne, Les métropoles hors Île-de-France à l'issue de la loi MAPTAM : compétences et organisation institutionnelle, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.44-50.

DEFFIGIER Clotilde, les services communs : une optimisation…complexe !, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.54-59.

DEGOFFE Michel, L'organisation des métropoles, *RFDA*, nº3, 30ºannée, mai-juin 2014, Paris, Dalloz, p.481-486.

DEGRON Robin, Les contraintes budgétaires: un levier pour la réforme des collectivités territoriales, *GFP*, nº3, mars 2012, p.142-148.

DEGRON Robin, Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, Les Notices : Finances publiques, sous la direction d'André Roux, La documentation française, Paris, 2011, p.203-214.

DEGRON Robin, La fiscalité locale, Les Notices : Finances publiques, sous la direction de André Roux, La documentation française, Paris, 2011, p.215-226.

DOREAU-TRANQUARD Monique, La certification des comptes des collectivités territoriales, *RFFP*, nº199, septembre 2012, p.115.

DOPREAU-TRANQUARD Monique, Les aides locales au développement économique : un encadrement interne inopérant, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p.45-55.

DORNIER Virginie, Les clairs-obscurs de la nouvelle répartition des compétences, *AJDA*, nº2, 24 janvier 2011, Paris, p.92-98.

DRAGO Guillaume, Question prioritaire de constitutionnalité et droit des collectivités territoriales: premier bilan, *La semaine juridique*, nº24, 14 juin 2011, p.12-17.

DUPRAT Jean-Pierre, Finances publiques, dans TROPER Michel, CHAGNOLLAUD Diminique(sous la direction), Traité international de droit constitutionnel : suprématie de la Constitution, tome 3, Dalloz, Paris, 2012, p.389-435.

DUPRAT Jean-Pierre, Globalisation des finances publiques et constitution, dans Mélanges en hommage à HERTZOG Robert, Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration, Economica, Paris, 2011, p.143-160.

DUPRAT Jean-Pierre, Le partenariat avec les collectivités territoriales :une vision renouvelée de pratiques anciennes, *RFFP*, nº112, novembre 2010, p.127-130.

DUPRAT Jean-Pierre, Les fondements juridico-politiques de l'aménagement du territoire, dans Journées d'études « finances – université » de Bordeaux, Les administrations économiques et financières et l'aménagement du territoire, Facultés de Droit (CERAF) et des Sciences économiques de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, Ministère de l'économie et des finances, 6 Avril 1995, p.11-36.

DURAN-VIGNERON Pascale, Disparités fiscales et redistribution territoriale: de la coordination subie à la coordination choisie, *Vie & Sciences de l'entreprise*, nº193, 2013/1, ANDESE, disponible sur: http://www.cairn.info/revue-vie-et-sciences-de-l-entreprise-2013-1-page-78.htm, consulté le 12/11/2014.

ESCLASSAN Marie-Christine, 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ?, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.125-132.

ESCLASSAN Marie-Christine, Les aides au développement économique local aujourd'hui, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p.13-25.

FAURE Bertrand, Le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes », *RFDA*, nº3, 30ºannée, mai-juin 2014, Paris, Dalloz, p.467-471.

FAURE Bertrand, « Penser le changement » ou « changer le pansement » ?, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.600-604.

FAURE Bertrand, La glorieuse trentenaire: à propos du 30° anniversaire de la loi du 2 mars 1982, *AJDA*, nº14, 16 avril 2013, Dalloz, Paris, p.738-742.

FAURE Bertrand, La nouvelle compétence générale des départements et des régions, *RFDA*, nº2, 27ªannée, mars-avril 2011, Paris, p.240-245.

FAURE Bertrand, Le regroupement départements-régions remède ou problème?, *AJDA*, nº2\2011, 24 janvier 2011, Dalloz, Paris, p.86-91.

FAVOREAU Christophe, Réalité et caractéristique du modèle nordique de gestion de la performance locale, *RFFP*, nº114, Avril 2011, Paris, p.213-228.

FERREIRA Nelly, Chef de filât et conférence territoriale et l'action publique, *La Semaine juridique*, nº8, 24 février 2014, LexisNexis, Paris, p.24-37.

FIEVET Frédéric, LAURENT Philippe, Faut-il une LOLF pour les collectivités locales ?, *RFFP*, nº 95, Septembre 2006, LGDJ, Paris, p.129-145.

FLEURY Benoit, Les collectivités dans l'exécution du budget de l'Etat 2011, *La semaine juridique*, n°23, 11 juin 2012, Paris, p.5-6.

FORT François-Xavier, Observations sur la notion de compétence locale, *La semaine juridique*, nº26, du 30 juin 2014, p.20-26.

FOURNOUX Louis de, La banque publique d'investissement : le nouveau visage de l'intervention publique, *Revue Droit Administratif*, nº7, 7 juillet 2014, Lexisnexis, p.11-16.

FRITSCH Bernard, L'investissement public local à la croisée des chemins, Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation, nº 76, I/2008 (mars), Paris, 2008, p.42-46.

GEFFROY Jean-Baptiste, La cadre communautaire des aides d'État :du long fleuve tranquille de régime des aides d'État au choc de la crise, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p. 27-43.

GILLES William, Le département financeur, dossier, Les métamorphoses d'une institution, *AJDA*, nº32\2011, 3 octobre, Paris, p.1842-1847.

GOJOSSO Eric, Les aides au développement économique local : introduction historique, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p.3-11.

GOURAULT Jacqueline, Une répartition des compétences à clarifier entre collectivités et avec l'État, *Regards sur l'actualité*, nº369, mars 2011, La documentation française, Paris, p.38-45.

GOURGUES Guillaume, Les régions et la démocratie participative : connaître pour être (re)connu, *Pouvoirs locaux* : les cahiers de la décentralisation, nº76, I/2008 (mars), Paris, p.13-16.

GOUTAL Yvon (dir.), Abécédaire des compétences communales, *La Gazette*, Cahier détaché nº2-17/2219, du 28 avril 2014, Groupe Moniteur, Paris, p.27-29.

GUENÉ Charles, La fraude fiscale sur internet, *RFFP*, nº127, août 2014, p.99-107.

GUENGANT Alain, Conséquences financières de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, *RFFP*, n°11, septembre 2010, LGDJ, Paris, p.177-202.

GUENGANT Alain, Investissement, fonctionnement et endettement des collectivités locales, *Pouvoirs locaux* : les cahiers de la décentralisation, nº 76, I/2008 (mars), Paris, p.47-53.

GUILLET Nicolas, La recentralisation des finances locales sous l'effet de leur européanisation, *Pouvoirs Locaux*, n°95, VI/2012 (décembre), p.86-90.

HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, Les mécanismes de péréquation financière horizontale au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, *RFFP*, nº126, mai 2014, p.131-150.

HERVE Edmond, L'autonomie financière des collectivités locales en France, *RFFP*, n°121, février 2013, p.55-61.

HOORENS Dominique, Réflexions sur la réforme des valeurs locatives, *RFFP*, nº115, Septembre 2011, Paris, p.155-164.

HOORENS, Dominique, Autonomie et péréquation : des principes à concilier plutôt qu'à opposer, La documentation française, *Regards sur l'actualité*, n°359, Mars 2010, Paris, p.39-49.

HOORENS Dominique, La dette de l'État…..et l'état de la dette, *RFFP*, nº 85, Février 2004, LGDJ, Paris, p.193-196.

HORVATH Estevão, Le partage du pouvoir fiscal au Brésil, *RFFP*, nº100, Novembre 2007, LGDJ, Paris, p.337-340.

HOUSER Matthieu, La clarification imaginaire du financement de l'action publique locale, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.60-63.

HOUSER Matthieu, Les nouveautés de la loi de finances pour 2014, *La Semaine juridique*, n°4, du 27 janvier 2014, p.6-8.

HOUSER Matthieu, La construction de la péréquation intercommunale, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.221-234.

HOUSER Matthieu, La péréquation entre départements, *Revue française de droit administratif*, n°1, janvier-février 2011, 27ª année, Paris, p.157-167.

HUBRECHT Hubert-Gérald, Solidarité nationale et territoire, dans Journées d'études « finances – université » de Bordeaux, Les administrations économiques et financières et l'aménagement du territoire, Facultés de Droit (CERAF) et des Sciences économiques de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, Ministère de l'économie et des finances, 6 Avril 1995, p.41-54.

HUET Gaëtan, LE MERCIER Loïc, Financement croisé : un nouveau cadre législatif pragmatique, *La* semaine *juridique*, n°23, 11 juin 2012, Paris, p.2-3.

HUET, Gaëtan, En route vers une nouvelle péréquation horizontale : les Fonds nationaux de péréquation de recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC), *La semaine Juridique*, n°45-46 du 7 novembre 2011, Paris, p.20-23.

JANICOT Laetitia, La fonction de collectivité chef de file, *RFDA*, nº3, 30ºannée, mai-juin 2014, Paris, Dalloz, p.472-480.

JANICOT Laetitia, Les métropoles à statut particulier : le grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.613-618.

JANICOT Laetitia, La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales, trente ans après la loi du 2 mars 1982, *AJDA*, nº14, 16 avril 2012, Dalloz, Paris, p.753-758.

JEBEILE Cécile, La commune nouvelle, un second souffle pour les petites communes, *La semaine juridique*, nº25, du 23 juin 2014, p.26-31.

JEANNARD Sébastien, La coordination de la lutte contre la fraude fiscale opérée par le droit de l'Union européenne, *RFFP*, nº127, août 2014, p.141-150.

JOANNÉS Jean-Marc, L'EU dévoile son premier rapport anticorruption, *La gazette*, nº8/2210, 24 février 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.43.

JOS Emmanuel, Les nouvelles collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution : des statuts « sur mesure » destinés à répondre aux aspirations des élus et électeurs locaux, *RFDA*, n°1, janvier-février 2012, Dalloz, Paris, p.73-85.

KLOPFER Michel, Problèmatique des inégalités financières entre collectivités locales et de la mise en œuvre des nouvelles formes de péréquation, *GFP*, nº6, juin 2012, p.16-21.

LAMOUROUX Sophie, La réforme des collectivités territoriales et le conseil constitutionnel : ombres et lumières, *Revue française de droit constitutionnel*, n°89, janvier 2021, Puf, Paris, p.82-103.

LARIN Gilles N., LATULIPPE Lyne, La lutte contre l'évitement fiscal et l'évasion fiscale : le point de vue de l'économiste (Québec/Canada), *RFFP*, n°127, août 2014, p.41-56.

LAUDIER Isabelle, LEMOUZY Laurence, MORSEL Françoise, L'impératif de faire mieux avec (tendanciellement moins !, *Pouvoirs locaux* : les cahiers de la décentralisation, nº76, I/2008 (mars), Paris, p.35-41.

LEFÈVRE Christian, Gouvernance et performance économique des métropoles, *Pouvoirs locaux* : les cahiers de la décentralisation, nº78, III/2008, septembre, Paris, p.127-132.

LE GALL Catherine, Des atouts indéniables, mais des risques énormes, *La gazette*, nº24/226, 6 juin 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.22-23.

LEMOUZY Laurence, La politique régionale 2007-2013, *Pouvoirs Locaux*, Les cahiers de la décentralisation, nº70, III/2006, septembre, Paris, p.13-18.

LENNERT Moritz, Essai de prospective territoriale européenne, *Pouvoirs locaux* : les cahiers de la décentralisation, nº76, I/2008 (mars), Paris, p.19-26.

LEVALLOIS Bernard, Quel contrôle externe pour les collectivités locales ?, *RFFP*, nº85, Février 2004, LGDJ, Paris, p.11-14.

LEVOYER Loïc, Les collectivités territoriales face à la nouvelle comptabilité publique, *La Semaine juridique*, n°9, du 3 mars 2014, p.27-30.

LEVOYER Loïc, Le financement local de la dépendance, *RFFP*, n°120, novembre 2012, p.185-201.

LEVOYER Loïc, Les collectivités territoriales et la maîtrise des dépenses publiques, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.133-143.

LEVOYER Loïc, Le FCTVA au secours de l'investissement des collectivités territoriales ? *La semaine juridique* : administrations et collectivités territoriales, 30 mars 2009, nº14, Lexis Nexis, Paris, p.35-37.

LEVRAT Nicolas, La réforme française des collectivités territoriales dans une perspective européenne, *Regards sur l'actualité*, nº369, mars 2011, La documentation française, Paris, p.61-73.

LIBOUBAN Pierre, Les administrations économiques et financières, éléments de réequilibrage, dans Journées d'études « finances – université » de Bordeaux, Les administrations économiques et financières et l'aménagement du territoire, Facultés de Droit (CERAF) et des Sciences économiques de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, Ministère de l'économie et des finances, 6 Avril 1995, p.57-59.

LOGEROT François, Le contrôle des collectivités locales : actualité et perspectives, *RFFP*, nº85, Février 2004, *LGDJ*, Paris, p.14-17.

LUCHAIRE Yves, Quel avenir pour le département ?, *La semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales*, n°30-34, 25 juillet 2011, Paris, p.18-24.

MAGNAVAL, Olivier, Les dispositions spécifiques à l'Île-de-France: la nouvelle gouvernance de la région, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.38-43.

MARCOU, Gérard, Région, département, commune : complémentarité et concurrence, *Pouvoirs locaux*, nº101, II/2014 (juin), p.28-34.

MARCOU Gérard, Les trente ans de la région et demain ?, *AJDA*, nº14, 16 avril 2013, Dalloz, Paris, p.746-752.

MARCOU Gérard, Le département et les communes : complémentarité et concurrence, dossier, Les métamorphoses d'une institution, *AJDA*, nº32\2011, 3 octobre, Paris, p.1830-1834.

MARCOU Gérard, La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, *RFDA*, nº2, 26ªannée, mars-avril 2010, Paris, p.357-377.

MARTIN Arnaud, Le principe de solidarité dans l'État autonomique espagnol, dans LAVROFF Dmitri Georges (dir. de 1ª éd.), La République décentralisée, Paris, L'Harmattan, 2003, p.67-86.

MATTRET Jean-Bernard, La discipline budgétaire européenne, *RFFP*, n°120, novembre 2012, p.167-181.

MOYSAN Émilie, Quels enjeux pour les finances locales? Questions à Alain Lambert, *RFFP*, nº124, Novembre 2013, LGDJ, Issy-les-Moulineaux, p.189-194.

MONTE Pierre de, Le vote du budget communal et huis clos, *AJDA*, n°13 du 09 avril 2012, Dalloz, Paris, p.704-707.

MORAUD Jean-Christophe, La situation financière des départements français, *RFFP*, nº113, Février 2011, Paris, p.257-264.

MOREAU Jacques, Encadrement des subventions aux communes, *La semaine juridique*, Administrations et collectivités territoriales, LexisNexis, 12 janvier 2009, nº3, Paris, p. 34-36.

NAVARRE Françoise, Départements : un équilibre financier plus précaire, *Pouvoirs locaux*, les cahiers de la décentralisation, nº71 IV/2006 (décembre), Paris, p. 44-51.

OLIVESI Claude, Penser l'autonomie en France ?, *Pouvoirs locaux*, Les cahiers de la décentralisation, n°74, III/2007 (septembre), Paris, p.12-137.

OLIVA Éric, Les principes de la libre administration et d'autonomie financière, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.49-70.

OLIVIA Anne-Marie Solidarité et construction européenne, dans La solidarité en droit public, collection Logiques juridiques dirigée par MARCOU Gérard, textes réunis par BEGUIN Jean-Claude, CHARLOT Patrick et LAIDIE Yan, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 65-96.

ONNO Jérôme, La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales, *Petites affiches*, n°95, 11 mai 2012, Paris, p.5-6.

ORSONI Gilbert, Finances locales et coopération intercommunale, Les Notices : Finances publiques, sous la direction de André Roux, La documentation française, Paris, 2011, p.263-274.

OWSIAK Stanislaw, Stabilité du système de financement et gestion novatrice des organismes publics en période de crise économique, *RFFP*, nº116, Novembre 2011, Paris, p.237-250.

PAINVIN Nicolas, Une qualité de crédit élevée, des défis similaires, *Pouvoirs Locaux*, Les cahiers de la décentralisation, nº70, III/2006, septembre, Paris, p.11-12.

PASQUIER Romain, Les élus régionaux à la croisée des chemins, *Pouvoir locaux*, n°88 I/2001, dossier, Paris, p.135-138.

PASTOR Jean-Marc, Premiers pas vers la France aux quatorze régions, *AJDA*, nº20, du 9 juin 2014, p.1124.

PATRY André, La notion de souveraineté, L`encyclopédie de l'Agora, dernière mise au jour 20\05\2006, disponible sur: http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Documents/Souverainete--La_notion_de_souverainete_par_Andre_Patry, consultée le 08\08\2006.

PAULIAT Hélène, Réformer les territoires, réformer la France...et réformer l'État?, *La Semaine juridique*, nº24, du 16 juin 2014, p.3-4.

PAULIAT Hélène, "Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires"...mais le médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales veille (ou essaie de veiller)!, *La Semaine juridique*, nº11-12, de 17 mars 2014, p.2-3.

PAULIAT Hélène, Le pays est mort...vive le pôle d'équilibre territorial et rural, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.51-53.

PELLAS Jean-Raphael, Les nouveaux outils de lutte contre la fraude fiscale, *RFFP*, nº127, août 2014, p.121-139.

PÉREZ Xavier, Suppression des départements : la fin de l'État de la solidarité nationale, Pouvoirs locaux, nº101, II/2014 (juin), p.3-7.

PISSALOUX Jean-Luc, SUPPLISSON Didier, La réforme des collectivités territoriales, *Revue française d'administration publique* RFAP, nº137-138, Paris, 2011, p.229-237.

PLANTIER Patrick, Les conventions de délégation de compétences, *La semaine juridique*, n°28, 16 juillet 2012, p.18-20.

PONTIER Jean-Marie, Le vrai faux retour de la clause de compétence générale, *La Semaine juridique*, nº8, 24 février 2014, LexisNexis, Paris, p.27-33.

PONTIER Jean-Marie, Les contrats de plan État-régions 2014-2020, *La Semaine Juridique*, nº16, du 24 avril 2014, p.17-23.

PONTIER Jean-Marie, Quel avenir pour le département ?, dossier, Les métamorphoses d'une institution, *AJDA*, nº32\2011, 3 octobre, Paris, p.1817-1823.

PORTAL Éric, Avant-propos (l'autonomie financière des collectivités locales en Europe), *RFFP*, n°121, février 2013, p.3-6.

PORTAL Éric, Quelle autonomie de gestion de la dette locale à long terme ? Éléments d'analyse comparée en Europe, *RFFP*, n°121, février 2013, p.23-35.

PORTAl Éric, Quelle soutenabilité des budgets départementaux au regard du poids des compétences sociales, en particulier en matière de vieillissement ? *RFFP*, n°120, novembre 2012, p.183-218.

PORTAL Éric, Eléments sur la genèse d'une future "agence publique de financement" des collectivités locales, *RFFP*, n°12, novembre 2010, LGDJ, Paris.

PORTAL Éric, La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises, Décentralisation et développement local, *LGDJ*, éd. Dexia, Paris, 2002.

PORTAL Éric, De nouveaux instruments financiers et de gestion cages d'adaptabilité dans un contexte financier local difficile, *RFFP*, nº95, Septembre 2006, LGDJ, Paris, p. 9-13.

PORTIER Nicolas, DURU Emmanuel, L'intercommunalité : pivot de la réforme des collectivités territoriales, *Regards sur l'actualité*, nº369, mars 2011, La documentation française, Paris, p.46-60.

PORTIER Nicolas, La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités, *AJDA*, nº2, 24 janvier 2011, Paris, p.80-85.

PROUX Fabienne, Buget 2014, le bloc local tente de résister à l'effet de ciseau, *La gazette*, nº8/2210, 24 février 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.40-41.

QUARITSCH Helmut, La souveraineté de l'État dans la jurisprudence constitutionnelle allemande, Cahiers du Conseil Constitutionnel, nº9, sur internet dans le site : http://www.conseil-constitutionnel.fr\cahiers\ccc9\quaritsch.htm, accès : 08\09\2006, 15 :30.

QUERMONNE Jean-Louis, L'Union européenne entre « gouvernance » et « gouvernement » ou quelle Constitution pour une fédération d`États-nations ?, *Revue de droit public*, numéro spécial, RDP 1\2 2002, éd. Libraire général de droit et jurisprudence, Paris, p.393-402.

RAYMOND Patrice, Les mécanismes financiers de solidarité territoriale, article dans l'ouvrage : La solidarité en droit public, par Jean-Claude Beguin, Patrick Charlot et Yan Laidié (dir.), éd. L'Harmattan, Paris, 2005, p.138.

RENOUARD Louis, Le contrôle de l'exécution des budgets locaux, Les Notices : Finances publiques, sous la direction d'André Roux, La documentation française, Paris, 2011, p.275-285.

ROCHEFORT Gérard de, Les allègements fiscaux, dans Journées d'études « finances – université » de Bordeaux, Les administrations économiques et financières et l'aménagement du territoire, Facultés de Droit (CERAF) et des Sciences économiques de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, Ministère de l'économie et des finances, 6 Avril 1995, p.99-106.

ROCHON David, Libre administration des collectivités locales et finances locales, dans BOUVIER Michel (dir.), Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance,

Actes de la 1º université de printemps de finances publiques du groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP), LGDJ, Paris, 2004, p. 223-228.

RUBIO, Nathalie Fonds européens et collectivités territoriales, *La Semaine juridique*, nº8, du 24 février 2014, Lexisnexis, Paris, p.71-72.

RUPRICH-ROBERT Christophe, Comment (ré)concilier les démarches de pilotage des politiques publiques et le processus budgétaire dans la gestion locale, *RFFP*, nº127, août 2014, p.273-286.

SESTIER Jean-François, Les supports organiques des relations entre collectivités territoriales, dir. CAUDAL, Sylvie et ROBBE, François, *Logiques juridiques*, Les relations entre collectivités territoriales, L'Harmattan, Paris, 2005.

STECKEL ASSOURE Marie-Christine, La partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, *RFFP*, n°121, février 2013, p.63-81.

STRASSEL Christophe, Quelles péréquations? Une comparaison entre la France et l'Allemagne, dans BOUVIER, Michel (dir.), Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, *Actes de la 1º université de printemps de finances publiques du groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP*), LGDJ, Paris, 2004, p. 169-174.

TAILLEFAIT Antony, Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.625-629.

TARTOUR Laurence, L'intercommunalité, source de marges de manœuvre financière, *RFFP*, n°119, Septembre 2012, p.35-47.

TARTOUR Laurence, La recentralisation des ressources des collectivités territoriales : une réponse adéquate à la régulation du système financier public ?, *RFFP*, nº112, Novembre 2010, Paris, p.223-234.

THÈBAULT Stéphane, Les modes de financement nationaux et communautaires, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, *LGDJ*, Paris, p. 71-79.

UHALDEBORDE Jean-Michel, Péréquation et aménagement du territoire : les voies incertaines d'une stratégie instrumentale, dans Journées d'études « finances – université » de Bordeaux, Les administrations économiques et financières et l'aménagement du territoire, Facultés de Droit (CERAF) et des Sciences économiques de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, Ministère de l'économie et des finances, 6 Avril 1995, p.115-133.

WATINE Paul-Henry, Le système français de contrôle des comptes des collectivités locales : quelles évolutions, *RFFP*, nº85, Février 2004, LGDJ, Paris, p.19-24.

WOLF Olivier, La péréquation du bloc communal à la croisé des chemains, *GFP*, nº12, décembre 2012, p.48-53.

WOLLMAN Hellmut, BOUCKAERT Geert, Réorganisation de l'État en France et en Allemagne, *Pouvoirs locaux* : les cahiers de la décentralisation, nº76, I/2008 (mars), Paris, p.113-120.

KADA Nicolas, Métropoles: vers un droit (peu) commun?, *AJDA*, nº11, 24 mars 2014, Dalloz, Paris, p.619-624.

KOUEVI Amavi Gustavo, La jurisprudence administrative et financière des interventions économiques des collectivités locales, *RFFP*, n°109, février 2010, Les aides au développement économique local : actualité, instruments, perspectives, LGDJ, Paris, p. 57-69.

KOUEVI Amavi, La problématique générale de la solidarité territoriale, article dans l'ouvrage: La solidarité en droit public, collection Logiques juridiques dirigée par MARCOU, Gérard, textes réunis par BEGUIN, Jean-Claude, CHARLOT, Patrick et LAIDIE, Yan, L'Harmattan, Paris, 2005, p.97-135.

VAGUE Pierre-Marie, Le contrat de paternariat, dix ans après. Quel bilan pour les collectivités territoriales, *RFFP*, nº 126, mai 2014, p.151-162.

VERPEAUX Michel, Acte III, scène finale?, *La semaine juridique*, nº42, 20 octobre 2014, p17-23.

VERPEAUX Michel, Pavane pour une norion défunte. La clause de compétence générale, *RFDA*, nº3, 30ºannée, mai-juin 2014, Paris, Dalloz, p.457-466.

VERPEAUX Michel, 1982 : de quoi la loi du 2 mars est-elle la cause ?, *AJDA*, nº14, 16 avril 2012, Dalloz, Paris, p.743-745.

VERPEAUX Michel, Quand le Conseil constitutionnel veille au respect de la libre administration des collectivités territoriales, AJDA nº36\2011, 31 octobre 2011, Paris, p.2067-2072.

VERPEAUX Michel, « Une » réforme ou « la » réforme des collectivités territoriales ?, *RFDA*, nº2, 27ªannée, mars-avril 2011, Paris, p.225-226.

VERPEAUX Michel, La réforme des collectivités territoriales : vers l'acte III de la décentralisation ?, *Regards sur l'actualité*, nº369, mars 2011, La documentation française, Paris, p.8-18.

VERPEAUX, Michel, Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, *AJDA*, nº4\2011, 7 février, Paris, p.218-223.

VERPEAUX Michel, La loi de réforme des collectivités territoriales, Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010, *AJDA*, nº2, 24 janvier 2011, Paris, p.74-79.

VERPEAUX Michel, Les ambiguïtés entretenues du droit constitutionnel des collectivités territoriales, *AJDA*, nº2, 24 janvier 2011, Dalloz, Paris, p.99-106.

VERPEAUX Michel, HOURDIN Hugues, Un paysage institutionnel profondément renouvelé, à la mesure des enjeux de l'avenir et des besoins de la population, *La semaine juridique* : administrations et collectivités territoriales, 9 mars 2009, nº11-12, Lexis Nexis, Paris, p.30-35.

VILLE Frédéric, Finances locales:où en sont les réformes fiscales en Europe?, *La gazette*, nº19/2221, 12 mai 2014, Groupe Moniteur, Lognes, p.40-41.

4 – Les articles en portugais

ASSUNCÃO Matheus Carneiro, Repercussões da omissão legislativa na definição dos critérios de rateio do fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal, *Revista tributária e de finanças públicas*, ano 21, nº111, julho-agosto 2013, Revista dos tribunais, São Paulo, 313-336.

AVELINO Pedro Buck, Princípio da Solidariedade: imbricações históricas e sua inserção na constituição de 1988, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n°53, ano13, outubro-dezembro de 2005, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p.227-269.

BARROSO Rafael Mendes Cunha, Federalismo fiscal no Brasil : o impacto das transferências orçamentàrias na desconcentração de receitas entre esferas de governo, Tribunal de contas do Estado do Cearà, *Revista Controle*, p.93, disponible sur :www.tce.ce.gov.br, consulté le 25/11/2014.

BASTOS Carlos Pinkusfeld, D'AVILA Júlia Garlaza, O debate do desenvolvimento na tradição heterodoxa brasileira, *Revista Economia contemporânea*, v.3, n°2, Rio de Janeiro, maio/agosto 2009, p.173-199.

BIELSCHOWSKY Ricardo, Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual, *Revista Economia e Sociedade*, V.21, número especial, Campinas, Dez.2012, p.729-747.

BORGES Maria Cecília, Inaplicabilidade dos institutos da precrição e decadência em decisões dos Tribunais de contas: da errônea permissa da segurança jurídica no exercício do controle externo, *Revista tributária e de finanças públicas*, ano 21, nº113, novembro-dezembro 2013, Revista dos tribunais, São Paulo, 15-35.

BRANDÃO Carlos, Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimaçao das politicas regionais no Brasil, dans TAVARES Hermes Magalhaes, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.32-40.

BRANDÃO Carlos, A busca da utopia do planejamento regional, *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n°120, jan./jun. 2011, p.17-37.

BRESSER-PAREIRA Luiz Carlos, DINIZ Eli, Empresariado industrial, democracia e poder político, Novos Estudos, CEBRAP, Julho de 2009, p.83-99.

CAGGIANO Monica Hermam S., Federalismo incompleto, *Revista direito Mackenzie*, nº2, ano1, jan\junho 2000, Universidade presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo, p.31-44.

CALCIOLARI Ricardo Pires, Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil, *Caderno de finanças públicas*, n°7, Brasília, dezembro 2006, p.5-29.

CARNEIRO Rogério David, Proposta de Súmula Vinculante nº 69, guerra fiscal e outra visão constitucional, *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, nº 3271, 15 juin 2012, Disponible sur : http://jus.com.br/revista/texto/22022, consulté le 15 juin 2012.

CARVALHO Vanessa Cordeiro de, Intervenção do Estado na economia: bancos públicos, gestão de fundos parafiscais e desenvolvimento. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, nº 3265, 9 jun. 2012, disponible sur : http://jus.com.br/revista/texto/21979, consultée le 24 09 2014.

CONTIPELLI Ernani, Princípio da predominância do interesse e descentralização política no federalismo brasileiro, *Revista tributária e de finanças públicas*, ano 21, nº113, novembro-dezembro 2013, Revista dos tribunais, São Paulo, 135-149.

COSTA Francisco de Assis, Indicaçoes para a politica e o planejamento do desenvolvimento sustentavel e inclusivo da amazonia, dans TAVARES Hermes Magalhães, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.109-122.

COUCEIRO Leonardo da Costa, Os consórcios públicos e o federalismo cooperativo, *Revista Direito Público* nº34, julho-agosto 2010, Idp, Brasília, p.96-122.

DIAS Danielle S., Direito comparado : ciência ou técnica, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n°53, ano13, outubro-dezembro de 2005, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 98-113.

DOURADO, Daniel de Araújo, ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon, Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro, *Revista de Saúde Pública*, vol.45, nº1, São Paulo, Fevereiro, 2011, p.204-211.

EGLER Claudio Antonio G, Financiamento do desenvolvimento regional:o papel da infrastrutura e dos serviços públicos, dans TAVARES Hermes Magalhaes, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.67-73.

ESPADA João Carlos, O projeto europeu : estará o Estado-nação em vias de desaparecimento? *Revista brasileira de estudos políticos*, nº87, Julho 1998, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p.73-98.

ESTEVES Vivian Aparecida Ramos, federalismo fiscal e a política de transferências, *Revista direito Mackenzie*, Julho 2001, nº1, ano 2, éd. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, p.17-36.

FELDENS Luciano, Impactos da lei anticorrupção, *Revista síntese direito administrativo*, nº93, setembro 2013, Síntese, São Paulo, p.9-10.

FERREIRA Francisco Gilney Bezerra de Carvalho, Do mecanismo da desvinculação das receitas da União como garantia da livre alocação dos recursos orçamentários: O "jeitinho brasileiro" entra em cena novamente!, *Jusnavegandi*, disponible sur :http://jus.com.br/revista/, consultado dia 20/05/2012, às 22:00.

FILHO Cícero Martins de Macedo, Ressarcimento por dano ao erário e prescrição, *Revista síntese direito administrativo*, nº95, novembro 2013, Síntese, São Paulo, p.9-43.

FORTES Gabriel, Identidade constitucional do Estado federal: uma concepção legitimadora, *Revista Direito Público*, V.10, nº55, Jan-fev/2014, IDP, Sintese, Brasília, p.92-121.

GALLO Fabrício, GOMES, Renan Lélis, As desigualdades socioespaciais e as transferências voluntárias de recursos da União: um estudo sobre a seletividade das transferências do Ministério da Ciência e Tecnologia aos municípios paulistas, *Caderno Prudentino de Geografia*, n°32, V.2, agosto/dezembro 2010, Presidente Prudente, p.267.

GASPARINI Carlos Eduardo, MIRANDA Rogêrio Boueri, Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil, Revista Planejamento e políticas públicas, nº36, Jan/Jun 2011 disponible sur: http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/230/211, consultée le 03/07/2014.

GOMES Eduardo Biacchi A Suprenacionalidade e os Blocos Econômicos, DIAS, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n°53, ano13, outubro-dezembro de 2005, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p.310-335.

GOMES Joaquin B. Barbosa A quebra de mais um tabu no mundo jurídico: implantação e evolução da jurisdição constitucional na França, *Revista trimestral de direito publico*, interesse público, ano 5, nº 19, maio\junho 2003, éd. Notadez, Porto Alegre, p.13-43.

GOMES Emerson Cesar da Silva, Fundamentos das transferências intergovernamentais, Jus navegandi, Teresina, ano12, n°1580, 29 octobre 2007, disponible sur :http://jus.com.br/artigos/10589, consultée le 29 octobre 2013.

GORSKI André Delevati, Meritocraciano serviço público: a utilização da meritocracia como forma de estimular os bons servidores péublicos e alcançar maior eficiência na gestão, *Revista Síntese direito administrativo*, nº92, Agosto 2013, IOB, São Paulo, p.210-222.

HARGER Marcelo, O estado de direito brasileiro e a quebra no princípio da tripartição dos poderes, *Revista de direito constitucional e internacional*, ano 13, janeiro\março 2005, nº50, éd. Revista dos Tribunais, São Paulo, p.108-113.

HENRIQUE Marco Antonio, ELLER, Rogéria de Arantes Gomes, RICCI, Fabio, Brasil atual: perspectivas e políticas tributárias, *Latin american journal of business management*, v.1, nº2, jul-dez/2012, Taubaté, São Paulo, p.2-12.

HORTA RAUL MACHADO, Tendências atuais da federação brasileira, *Revista brasileira de estudos políticos*, nº83, julho 1996, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p.7-25.

JÚNIOR Marcos de Oliveira Vasconcelos, O federalismo e a posição do município no estado federal brasileiro, *Jusnavigandi*, 03 de janeiro de 2012, disponível em: http://jus.com.br, consultado dia 11/06/2012.

KUMMER Aulison André, SANTOS, Gilson Ditzel, CORONA, Hieda Maria Pagliosa, PERONDI, Miguel Angelo, Mello, Nilvania Aparecida de, Arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento regional e superação do paradigma da racionalidade na modernidade: o casodos APLs do sudoeste do Paraná, dans RANDOLPH, Rainer, TAVARES, Hermes M., Desafios para uma politica nacional de desenvolvimento regional no Brasil, dans Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.192-203.

LACZYNSKI Patrícia, Formação de consórcios em áreas metropolitanas – um estudo comparativo, *Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14, 2009, p.1-22.

MACHADO Luiz Henrique Travassos, Dependência financeira municipal da extração de prtróleo e gás: um estudo sobre Rio de Janeiro e Espírito Santo, *Revista tributária e de finanças públicas*, ano 21, nº113, novembro-dezembro 2013, Revista dos tribunais, São Paulo, 189-227.

MARINI Marcos Junior, SILVA, Christian Luiz da, Desenvolvimento regional e arranjos produtivos locais: uma abordagem sob a ótica interdisciplinar, *Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional*, V.8, n°2, mai-ago/2012, Taubaté, p.107-129.

MONTENEGRO Rosilene Dias, AZEVEDO Andrea Carla de, SANTOS Alisson Campos, SILVA Tiago Barbosa da, Prebish e furtado: a CEPAL e o planejamento do desenvolvimento do Nordeste, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Política e Planejamento Regional, Uma coletanea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.163-171.

NASSER Bianca, Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, *Revista do BNDS*, V.7, n°14, Rio de Janeiro, dez-2000, p.145-178.

NEGRI André Luis Del, Soberania e federalismo, *Revista jurídica UNIJUS*, V.4, nº1, UNIVBE, Uberaba., agosto de 2001.

NETO Paulo Nascimento, MOREIRA, Tomás Antônio, SCHESSEL, Zulma das Graças Lucena, Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a política nacional de habitação e o programa Minha casa Minha visa, *Revista brasileira de Estudos urbanos e regionais*, V.14, n°1, maio de 2012, p.85-98.

ORTEGA Antonio César, SILVA, Filipe Prado Macedo da, Uma visão do desenvolvimento territorial e dos novos espacos de governanca, *Revista de desenvolvimento econômico*, AnoXIII, nº23, julho de 2011, Salvador, Bahia, p.32-52.

PAMPLONA Karla Marques, Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais constitucionais e desenvolvimento regional, *Jus Navigandi*, ano14, n°2328, 15 novembro 2009, disponible sur : http://jus.com.br/artigos/13860, consulté le 29 pctobre 2013.

PAVIANI Aldo, Desenvolvimento urbano e regional em Brasilia: sustentabilidade e fragilidades, dans TAVARES Hermes Magalhães, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES,Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.123-133.

PERES Renata Bovo, CHIQUITO Elisângela de Almeida, Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões possíveis articulações, *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v.14, n°2, nov/2012, p.71-86.

POLITI Ricardo Batista, MATTOS Enlinson, Transferências intergovernamentais e equalização fiscal regional: evidências para municípios do Brasil, disponible sur: http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i10-4b3b0b8f3b3858471c0bebf5f09ef0a7.pdf, consultée le 30/07/2014.

POSTALI Fernando Antonio Slaibe, Efeitos da distribuição de royalties do petróleo sobre o crescimento dos municípios no Brasil, dans Encontro da associação nacional dos centros de pós-graduação em economia, 35., Anais, Recife, 2007, p.1-18.

RAMOS Dircêo Torrecillas, Federação e República, Tratado de direito constitucional 1, cord. MARTINS Ives Gandra da Silva, MENDES Gilmar Ferreira, NASCIMENTO Carlos Valder do, 2ºéd., V.1, Saraiva, São Paulo, 2012, p.820-837.

RAMOS Dircêo Torrecillas, Federação-assimetria e corrupção, *Revista de direito constitucional e internacional*, ano 12, outubro\dezembro, nº49, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p.21-26.

RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Desafios para uma politica nacional de desenvolvimento regional no Brasil, dans Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.14-18.

RANDOLPH Rainer, BARBOSA Gabriel, Consórcios intermunicipais e desenvolvimento regional – potencialidade ou apenas promessa?; dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Desafios para uma politica nacional de desenvolvimento regional no Brasil, dans Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.184-191.

RIBEIRO Romiro, Orçamento Público semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e propostas de mudanças, *E-Legis*, nº4, 1º semestre 2010, Brasília, p.151-156.

SAKURAI Sergio Naruhiko, Efeitos assimétricos dans transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros, *Pesquisa e planejamento econômico*, V.43, n°2, Agosto 2013, p.309-332.

SAKURAI Sergio Naruhiko, THEODORO, Maria Isabel Accoroni, Alinhamento político e transferências governamentais: novas evidências para municípios brasileiros, 19 julho 2013, disponible sur: http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i5-1642fc4285fbacca7200d0cf5f6aa5c6.pdf, consultée le 29 octobre 2013, p.1-20.

SANCHES Osvaldo Maldonado, Fundos federais : origens, evolução e situação atual na administração federal, *Revista de administração pública* n°4, julho/agosto 2002, vol.36, CNPQ, Rio de Janeiro, p.627-670.

SERRA Rodrigo Valente, VILANI Rodrigo Machado, As rendas do petroleo como fonte de financiamento do desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: um debate inacabado, dans TAVARES Hermes Magalhaes, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiencias em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.74-83.

SIMAO Rosycler Cristina Santos, MONSUETO, Sandro Eduardo, A desigualdade de renda inter-regional paulista: 1990-2007, *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.8, n°1, Taubaté, SP, Brasil, jan-abr/2012, p.269-287.

SIQUEIRA Tagore Villarim de, FILHO, Nelson Fontes Siffiert, Desenvolvimento regional no Brasil: tendências e novas perspectivas, *Revista do BNDS*, V.8, n°16, Rio de Janeiro, dez-2001, p.79-118.

SOUZA Celina, Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralisação, *Revista de ciências sociais*, v.41, nº3, Dados, Rio de Janeiro, 1998, p.569-589.

SOUZA Adilson Almeida de, O programa "territórios da cidadania": do processo de formação de agenda governamental à formulação de polílicas públicas, dans RANDOLPH Rainer TAVARES, Hermes M., Política e Planejamento Regional, Uma coletanea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.156-160.

SOUZA Marcus Seixas, Reino Unido: nova forma de estado?, *Jusnavigandi*, 04 de abril de 2009, disponível em: http://jus.com.br, consultado dia 12/06/2012.

TAVARES Hermes Magalhães, Estratégias de desenvolvimento regional:abordagens e experiencias em tempos e espaços diferentes, dans RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Politica e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013, p.22-31.

TEIXEIRA Carla Noura, A Constituição Européia : perspectivas e reflexões sobre o processo de integração regional europeu, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n°53, ano13, outubro-dezembro de 2005, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p.271-292.

VALE Murilo Melo, A conveniência das parcerias público-privadas na área de saúde no Brasil: uma análise comparativa da experiência de escolha pela consessão administrativa para a gestão do hospital de Belo Horizonte e do hospital do subúrbio de Salvador, *Revista Síntese direito administrativo*, nº92, Agosto 2013, IOB, São Paulo, p.60-79.

VIEIRA Edson Trajano, SANTOS, Joacir José dos, Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica, *Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional*, V.8, n°2, mai-ago/2012, Taubaté, p.344-369.

5 – Rapports et documents officiels en français

Assemblée nationale, Rapport n°251, projet de lois de finances pour 2013 (n°235), rapporteur M. Député Christian Eckert, annexe n°40, Relations avec les collectivités territoriales, avances aux collectivités territoriales, rapporteur spécial M. le Député Pascal Terrasse, disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/b0251-tiii-a40.asp.

Assemblée nationale, Rapport d'information, nº1153, enregistré à la Présidence de l'Assemblée le 8 octobre 2008, M.Didier Quentin et M. Jean-Jacques Urvoas, disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1153.asp, consulté le 15/12/2011.

BALLADUR, M. Edouard, Il est temps de décider : Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, La Gazette des communes, des départements, des régions, Cahier détaché nº2-11/1973, 16 mars 2009, Paris.

BONREPAUX, Augustin, GISCARD D'ESTAING, Louis, L'exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens, Rapport d'information nº 2421, Commission des finances de l'Assemblée Nationale, Juillet 2005.

CARAYON, Bernard, Relations entre collectivités territoriales – Avances aux collectivités territoriales, Documentation de l'Assemblée Nationale, 13° législature, n°3805, annexe n°37, Paris.

CARREZ, Gilles, THENAULT, Michel, Conférence sur les déficits publics, Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, du 20 mai 2010, disponible sur: http://www.adcf.org/files/rapport-carrez-thenault-mai2010.pdf.

Comité des finances locales, Rapport évaluant les effets péréquateurs des dotations de péréquation verticale et du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), Octobre 2012, disponible sur : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-cfl, consultée le 07 novembre 2013.

Conseil de ministres, La réforme territoriale est officiellement lancée, communique du 18 juin 2014, *La semaine juridique*, nº25, du 23 juin 2014, p.13.

Conseil des prélévements obligatoires, La fiscalité locale, Rapport de mai 2010, Documentation française, 2010, p.44

Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014, disponible sur :www.ccomptes.fr

Cour de comptes, Les finances publiques locales, rapport public thématique, Paris, 14 octobre 2013, disponible sur : http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Les-finances-publiques-locales, consultée le 16 octobre 2013.

DAUBRESSE Marc-Philippe, Responsabilités locales, Documents législatifs, Commission des lois de l'Assemblée National, Février 2004.

Direction des études de Dexia, Note de conjoncture sur les finances locales, novembre 2011, Paris.

Direction générale des collectivités locales, L'avant-projet de loi de Décentralisation, V8., du 28 février 2013.

Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffre, 2012, disponible sur http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/, consultée le 06/06/2012.

DUMONT, Jean-Louis, Rapport spécial « Affaires européennes », (nº1863 Annexe 02), octobre 2004.

GÉLARD, Patrice, Rapport : Libre administration des collectivités territoriales, Première lecture, Commission des lois du Sénat, nº33, 200-2001.

La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales :tendances 2014, avril 2014.

La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales :tendances 2013 et perspectives, octobre 2013.

La Banque postale, Note de conjoncture, Les finances locales en 2012 : constats et perspectives, février 2013.

LAMBERT Alain, Rapport :Les relations entre l'État et les collectivités locales, La documentation française, décembre 2007, disponible sur : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000741/0000.pdf, consulté le 08/10/2014.

LEFEVRE, Antoine, Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins : quelles pistes pour demain ?, rapport d'information du nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, enregistré à la présidence du Sénat le 2 février 2011, p.19-20.

Ministère de l'economie et des finances, Le budget de l'Ètat voté pour 2014 en quelque chiffres (La loi de finances initiale), Direction du budget, janvier 2014, disponibel sur : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/, consultée le 01/04/2014.

Observatoire des finances locales, Rapport: Les finances des collectivités locales en 2014, juillet 2014.

Observatoire des finances locales, Rapport: Les finances des collectivités locales en 2013, juillet 2013.

Observatoire des finances locales, Rapport: Les finances des collectivités locales en 2012, juillet 2012.

Observatoire des finances locales, Rapport: Les finances des collectivités locales en 2011, juillet 2011.

Sénat, Rapport d'information : Des territoires responsables pour une République efficace, Président : RAFFARIN, Jean-Pierre, rapporteur :KRATTINGER, Yves, Mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée, n°49, Session ordinaire 2013-2014, enregistré à la présidence du Sénat le 8 octobre 2013.

Sénat, Projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre, Marylise Lebranchu, Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, commission des lois n°497, session ordinaire, enregistré à la Présidence le 10 avril 2013, disponible sur : http://www.senat.fr/leg/pjl12-497.html, consultée le 16 août 2013.

Sénat, Projet de loi : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre, Marylise Lebranchu, Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, commission des lois n°495, session ordinaire, enregistré à la Présidence le 10 avril 2013.

Sénat, Rapport : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, sénateur René Vandierendonck, commission des lois n°580, première lecture, sessions ordinaire, enregistré à la Présidence le 15 mai 2013.

Sénat, Avis : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, sénateur Jean Germain, commission des finances n°580, session ordinaire, enregistré à la Présidence le 22 mai 2013.

Sénat, Rapport n°148 général fait au nom de la commission des finances sur le projet de lois de finances pour 2013, adopté par l'Assemblée Nationale, rapporteur général M. Sénateur François MARC, Tome III, Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, Annexe 24, Relations avec les collectivités territoriales, rapporteurs spéciaux MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER, enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012, disponible sur : http://www.senat.fr/rap/l12-148-324/l12-148-3241.pdf.

Sénat, États généraux de la démocratie territoriale, compte rendu intégral, 5 octobre 2012, la Gazette des communes, des départements, des régions, cahier détaché, n°2-45/2151 du 26 novembre 2012.

ROZET M.Pierre-Jean, Communes, intercommunalités, quels devenirs? Rapport, Journaux Officiels, Paris, 2005.

SCHOATECK Jean-Pierre, Responsabilités locales, Rapport, Commission des lois du Sénat, nº 31, 2003-2004.

6 – Les documents des institutions gouvernementales en portugais

ABRUCIO Fernando Luiz, FRANZESE, Cibele, Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil, p.1-19, disponible sur: http://www.defesasocial.rn.gov.br/, p.9-10, consultée le 03/07/2014.

ARAUJO Victor Leonardo de, GENTIL, Denise Lobato, Avanços, recuos, acertos e erros: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional, texto para discussão 1602, Ipea, Rio de Janeiro, março de 2011.

Banco Central do Brasil, Boletim regional, V.8, n.1, Brasilia, janeiro 2014.

Banco central do Brasil, Boletin do Banco central do Brasil, Relatório anual 2013.

BERCOVICI Gilberto, O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro, *Boletim de ciências econômicas*, Coimbra, 2004, p.149-180.

CARLEIAL Liana, CRUZ Bruno, A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta a longo prazo, Ipea, Texto para discussão, n°1729, Rio de Janeiro, Abril de 2012.

CAVALCANTI Amaro, Regime federativo e a República brasileira, *Coleção temas brasileiros*, v.48, Universidade de Brasília, Brasília, 1983.

Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno, Transferências de recursos da União:perguntas e respostas, Brasília, 2013.

FILHO Oliveira Alves Pereira, Impactos das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de equidade fiscal e eficiência econômica, Fórum fiscal dos Estados brasileiros, Tópicos Especiais de Financas Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009, Brasília, disponible sur : http://www.tesouro.fazenda.gov.br/, consultée le 20/05/2012, à 14:36.

IPEA, Mudanças recetes na pobreza brasileira, Comunicados do Ipea, n°111, 15 de setembro de 2011.

IPEA, Estrutura avançada e regionalmente integrada: diagnósticos e políticas de redução das desigualdades regionais, livro 5, V.2, Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro, Brasília, 2010.

Ministério da Educação, Fundo nacional de desenvolvimento da educação, Relatório de gestão:FNDE 2013, Brasília, 2014, disponible sur: www.fnde.gov.br, consultée le 03/07/2014.

Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Balanço do Setor Público Nacional:exercício 2011, Brasília, 2012, disponible sur: www.tesouro.fazenda.gov.br/, consultée le 03/07/2014.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Projeto de lei de diretrizes orçamentárias – 2015, Brasília, abril de 2014.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Projeto de lei de diretrizes orçamentárias – 2014, Brasília, abril de 2013.

PRADO Sérgio, Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma, Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno do Fórum fiscal n°6, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2006, disponible sur :http://www.esaf.fazenda.gov.br/, consultée le 20/05/2012, à 15:38.

PRATES Ângelo Marcos Queiróz, Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local, III Congresso Consad de Gestão Pública, Painel 01/004, p.1-32. disponible sur : http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001831.pdf, consulté le 14/05/2012, à 17:00.

RANDOLPH Rainer, TAVARES Hermes M., Política e Planejamento Regional, Uma coletânea, Ministério da Integração Nacional, PPR, Edição Especial, Gráfica Movimento, Brasília, Março 2013.

KLINK Jeroen, Nova governança para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro, *Observatório das metrópoles*, Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008, disponible sur: www.observatoriodasmetropoles.net, consultée le 18/05/2012, à 14:00.

Senado Federal, Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma, Consultoria Legislativa, MENDES Marcos, MIRANDA Rogério Boueri, COSIO Fernando Blanco, Brasília, Abril 2008, disponible sur : http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma, consulté le 01/10/2014.

Tesouro Nacional, Dívida Pública Federal: Relatório anual 2013, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, nº11, Brasília, 2014.

Tesouro Nacional, Dívida pública federal brasileira: Relatório de 5 de novembro de 2012, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 2012.

Tribunal de contas da União, Convênios e outros repasses, 4º edição, Secretaria-Geral de controle externo, Brasília, 2013, p.1-70.

VARSANO Ricardo, A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas, texto para discussão nº405, IPEA, Rio de Janeiro, 1996.

7 – Les informations dans la presse et site Internet (en français et portugais)

ENCYCLOPAEDIQ UNIVERSALIS, Paris, Encyclopédie universalis, 2002, vol.9.

LA GAZETTE, Travailler dans la fonction publique territoriale, fascicule nº2/2224, du 2 juin 2014, Groupe Moniteur, Paris.

La Gazette, Agir ensemble?, Cahier détaché nº2-06/2160, du 11 février 2013, Groupe Moniteur, Paris, p.3

ROBERT, Le Petit Robert : dictionnaire de la langue française, Paris, Robert, 2003.

Sites Internet en Français	**Sites Internet en Portuguais**
http://www.lemonde.fr	http://www.ig.com.br
http://www.20minutes.fr	http://www.estadao.com.br
http://www.senat.fr	http://www.globo.com.br
http://www.ccomptes.fr	http://mochileiro.tur.br/
http://www.dgcl.interieur.gouv.fr,	http://www.portaltransparencia.gov.br
http://www.adcf.org/	http://www.tesouro.fazenda.gov.br/
http://www.assemblee-nationale.fr/	http://jus.com.br/
http://www.collectivites-locales.gouv.fr/	http:// www.observatoriodasmetropoles.net
http://www.economie.gouv.fr/budget	http://www.consad.org.br/
http://www.labanquepostale.fr	http://www.esaf.fazenda.gov.br/
http://www.planetoscope.com	http://www.cgu.gov.br/
http://www.unilim.fr	http://www.convenios.com.br/
http://www.cartesfrance.fr.	http://www.ipea.gov.br/
http://www.performance-publique.budget.gouv.fr	http://cnes.datasus.gov.br/
http://www.insee.fr	http://www.ibge.gov.br/
http://www.adcf.org	http://www.oim.tmunicipal.org.br/
http://www.anil.org	http://www.achetudoeregiao.com.br
http://www.allier.gouv.fr	http://www.nre.seed.pr.gov.br
http://www.circulaires.gouv.fr	www.bresil.org
http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr	http://www.brasil-economia-governo.org.br
http://www.developpement-durable.gouv.f	http://www.portaltributario.com.br
http://www.interieur.gouv.fr	http://www.anpec.org.br
http://www.datar.gouv.fr	http://www.cidades.gov.br
	http://www.planalto.gov.br
	http://portal.cfm.org.br/

8 – Documents universitaires en français

DARBOUSSET Charley, Recherches sur la notion de péréquation en Droit Public, Thèse pour le doctorat en droit présentée et soutenue publiquement le 05 juillet 2011, directeur de thèse M. FAURE Bertrand, Université de la Rochelle, École doctorale Droit et Science Politique « Pierre Couvrat », ED88, Centre d'etudes juridiques et politiques, disponible sur: halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/68/81/32/.../2011Darbousset20633.pdf.

DURAN-VIGNERON Pascale, Fiscal disparities and territorial redistribution, Thèse de doctorat en Science Économiques, présentée et soutenue publiquement le 04 Mai 2011, directeur de thèse M. GILBERT, GUI et TRANNOY Alain, Université de Paris 10, École doctorale Economie, organisations, société (Nanterre), disponible sur: http://www.theses.fr/2011PA100069.

GILBERT Guy, La péréquation financière entre collectivités locales, Colloque international « A la recherche de la péréquation » 12-13 octobre 1995 à Limoges, Presses Universitaires de France, Pairs, 1996.

GORGE Anne-Sophie, Le principe d'égalité entre collectivités territoriales, Thèse pour le doctorat en Droit Public, présentée et soutenue publiquement en 2009, directeur de thèse Mme. PONTIER Jean-Marie, Université de Aix-Marseille 3, École doctorale VV, disponible sur:

INOCENTE Bruno Romeu, Le fédéralisme: le fédéralisme brésilien, mémoire présenté lors de la réalisation du Master II en Droit public fondamental à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV, juillet 2006.

Journées d'études « finances – université » de Bordeaux, Les administrations économiques et financières et l'aménagement du territoire, Facultés de Droit (CERAF) et des Sciences économiques de Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux, Ministère de l'économie et des finances, 6 Avril 1995.

MOYSAN Emilie, Les compétences financiéres locales dans le système juridique français, Thèse Paris I, multigraphie, 17 novembre 2014.

9 – Documents universitaires en portugais

ALVES Laís Sienna, WILBERT Macelo Driemeyer, Redução do Imposto sobre produtos industrializado e a venda de automóveis, XI Congresso USP de iniciação científica em contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, du 21 à 23 juillet 2014, disponible sur: http://congressousp.fipecafi.org/web/artigos142014/265.pdf, consulté le 12/11/2014.

BAIÃO Alexandre Lima, O papel dans transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros, Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, sur l'orientation de CUNHA Armando Santos Moreira, Rio de Janeiro, 2013,disponiblesur:http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10988/Dissertação.pdf?sequence=3, consulté le 07/10/2014.

BRIÃO, Sílvia Félix, Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil, dissertação apresentada na Universidade Federal Fluminense, diretora Ruth Helena Dweck, 31 Agosto 2006, Niterói, p.34-35.

CANO Wilson, Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980, texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n°193, julho 2011.

CARVALHO José Augusto Moreira de, O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos, Tese apresentada na Universidade de São Paulo, sendo diretor Regis Fernandes de Oliveira, USP, São Paulo, 2010.

COSTA Leonardo de Andrade, CARLI Ana Alice de, Direito Tributário e Finanças Publicas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011, p.1-381, consultée le 18/05/2012, à 18./00, disponible sur: http://academico.direito-rio.fgv.br/

DEL FIORENTINO Luiz Carlos Fróes, As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, dissertação de mestrado, orientador José Maurício Conti, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2010.

DOURADO Daniel de Araújo, Regionalização e federalismo sanitário no Brasil, Dissertação apresentada à Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências, orientador: Prof.Dr. Paulo Eduardo Mangeon Elias, USP, São Paulo, 2010.

FRANZESE Cibele, *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*, Orientador: Fernando Luiz Abrucio. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GOMES Wilton Luis da Silva, Articulações entre os Setores Público e Privado em matéria urbanística, Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do grau de Doutorado em Direito do Estado, directeur de thèse: DI PIETRO Maria Sylvia Zanella, USP, São Paulo, 2013.

GUINMARÃES Maria do Carmo Lessa, O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanco bibliografico, p.11, disponible sur: http://www.twiki.faced.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo304?rev=&filename=GUIMARAES,_M_do_Carmo.pdf., consultée le 26/11/2012.

MENDES Constantino Cronemberger Mendes, *Demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisada*, tese de doutorado submetida ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, orientadora Maria Conceição Sampaio de Sousa, Brasília, 2005.

RAMOS Dircêo Torrecillas, Federalismo assimétrico, tese para o concurso de livre docência de direito constitucional da faculdade de direito da universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

RODRIGUES Juliana Nunes, As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial, dissertação de mestrado, orientadora Iná Elias de Castro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS Angela M. Penalva, COSTA Lais Silveira, ANDRADE Thompson A., Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias, *Brazilian journal of applied economics*, v.4, nº2, Abril\junho 2000, éd. Departamento de economia da faculdade de economia, administração e contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, São Paulo.

10 – Approches théoriques et comparatives

Annuaire International de Justice Constitutionnelle XXII, Autonomie régionale et locale et Constitutions, La répartition des compétences normatives entre le Parlement et le gouvernement, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007.

BILANCIA Paola, Stato UNITARIO accentrado, decentrado, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli, *Anuário iberoamericano de justiça constitucional,* nº 9, éd., Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2005, p.31-49.

BOGDANOR Vernor, The new British Constitution, Hart Publishing, Orford and Portland, Oregon, 2009.

CATAIA Márcio, Federalismo brasileiro, as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios), *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, Costa Rica, II Semestre 2011, p. 1-16.

DROMI José Roberto, La licitatión pública, Astrea, Buenos Aires, 1975.

FERREIRA Eduardo Paz, O poder tributário das regiões autónomas : desenvolvimento recentes, *Boletim de ciências económicas,* vol. XVL-A, Coimbra, 2002, p.265-305.

MELO Karla Lopes Borges de, The municipality and the fiscal federalism in Brazil, The George Washington University, The institute of Braziliens business & public manegement issues, Washington, D.C., 2006, Introduction p.1-8.

OTERO Paulo, Autonomia regional, igualdade e administração do bem-estar, *O Direito*, ano 130, Lisboa, 1998, p.89-104.

RAMOS Dirceo Torrecillas, Brésil, dans Annuaire International de Justice Constitutionnelle XXII, Autonomie régionale et locale et Constitutions, La répartition des compétences normatives entre le parlement et le gouvernement, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007, p.145-162.

ROCHER François et ROUILLARD, Christian, Le processus d'intégration continentale: une redéfinition du lieu de pouvoir au Canada, dans George Hoberg (dir. de l'éd.), la capacité de choisir. Le Canada dans une nouvelle Amérique du Nord, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p.266. www.http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Fédéralisme, accès: 5 juillet 2005.

SCAFF Fernando Facury, Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil, *Boletim de ciências econômicas*, Coimbra, 2004, p.121-148.

KELSEN Hans, Teoria general del derecho y del estado, tradução Eduardo Garcia Maynes, Universidad nacional autónoma de México, México, 1983.

WÜRTENBERGER Thomas, L'autonomie locale et régionale, principe directeur du droit constitutionnel en Europe, *Anuário Iberoamericano de Justiça Constitucional*, nº9, Madrid, 2005, p.607-619.

Index

A

ABRUCIO 302
achetudoeregiao 62, 386
adcf.org 137
ADVIELLE 121
Agência estado 131
agenciabrasil 176
ALBERT 112
allier.gouv 181, 386
ALVES 176
anil.org 181
Assemblée nationale 53, 113, 171, 178, 179, 292, 332
ASSUNCÃO 210

B

BAIÃO 327
BALLADUR 53, 286
BALLIGAND 162
Banco Central do Brasil 150, 384
Banque postale 110, 114, 115, 118, 136, 141, 142, 184, 193, 200, 350, 382
BARICARI 47, 362
BARROSO 301
BELLEMIN 79
BLANC 90
BOGDANOR 24
BONREPAUX 250, 285
BOTTINI 265, 267
BOULAY 254
BOUVIER 23, 24, 45, 74, 76, 112, 115, 162, 163, 176, 177, 179, 183, 184, 189, 190, 264, 265, 279, 280, 291, 373
BRANDÃO 221, 325
brasil-economia-governo.org 145, 386
bresil.org 101, 386
BRESSER-PEREIRA 326
BRIÃO 70, 126, 143, 224, 226, 270, 301, 306, 309, 322, 323
BRISSON 266, 267

C

CABANNES 134, 290, 291, 296
CALCIOLARI 67, 283
CANEDO-PARIS 84
CANO 150, 214, 236
CARAYON 278, 329
CARLEIAL 14, 122, 313, 326
cartesfrance 57, 386
CATAIA 307, 320
CGU 258
CHAIN 296
CHARVIE 33
CHAVRIER 296
CHICOT 276
CHOMENTOWSKI 107, 108, 134, 188, 291
cidades.gov 222, 386
circulaires.gouv 183, 386
CLÉMENT-WILZ 153
cnes.datasus.gov 227
collectivites-locales.gouv.fr 193, 294, 381, 386
COLLY 43
Comité des finances locales 294
CONAN 13, 118
Congressional Budget office 37
Conseil constitutionnel 276
Conseil de ministres 268
Conseil des prélévements obligatoires 290
CONTI 157
CONTIPELLI 90
COSTA, Francisco de Assis 220, 323
COSTA, Leonardo de Andrade 172, 173, 206, 316
Cour des comptes 26, 27, 30, 33, 40, 41, 45, 52, 117, 120, 121, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 189, 203, 244, 245, 251, 279,286, 294, 295, 328, 329, 334, 335, 336, 337, 338, 342, 344, 345, 346, 347, 353, 364, 381
CRUCIS 119, 179, 190, 277

D

DARBOUSSET 187, 288, 344, 345, 386
datar.gouv 251, 386
DEFFIGIER 254
DEGRON 178, 288, 364, 365
DEL FIORENTINO 20, 22, 23, 24, 172, 173, 203, 208, 260, 299, 300, 302, 308, 313, 315, 322, 323

DELIVRE-GILG 254
developpement-durable.gouv 241, 386
dgcl 45, 133, 171, 179, 185, 186, 197, 198, 294
DI PIETRO, Juliano 157
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella 72, 254, 258
Direction des études de Dexia 113, 118, 161
DOREAU-TRANQUARD 45, 238, 294
DORNIER 55, 266
DOURADO 227
DRAGO 276
DROMI 256
DUMONT 116
DUPRAT 26, 30, 40, 76, 109, 153, 217, 285, 317
DURAN-VIGNERON 346
DUSSART 132, 278

E

EGLER 348
ESCLASSAN 237, 238, 288
estadao 15, 108, 122, 123, 131, 144, 169, 176, 224, 225, 318, 351, 386

F

FAURE 22, 42, 56, 57, 72, 91, 93, 136, 154, 190, 268, 273, 275, 286, 332
FAVOREU 77
FERREIRA 56, 130, 333
FILHO 126, 309
FORT 89
FOURNOUX 242
FRANZESE 225, 228, 229, 311

G

GALLO 67, 315
GAMA 81, 131
GASPARINI 143
GEFFROY 238
GILLES 137, 138, 329
globo 123, 144, 148, 168, 176, 216, 231, 342, 351, 354, 386
GOMES 322
GOUTAL 118
GUENÉ 341

GUENGANT 280, 289
GUILLET 280
GUINMARAES 22

H

HASTINGS-MARCHADIER 191, 197, 200, 287, 367
HENRIQUE 298
HOORENS 288
HOUSER 137, 189, 191, 292

I

ibge 44, 145, 149
ig 15, 108, 150, 151, 152, 232, 321
INOCENTE 28, 44, 62, 63, 64
interieur.gouv 239, 386
Ipea 14, 86, 124, 125, 128, 129, 130, 131, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 229, 232, 236, 270, 283, 305, 306, 309, 314, 384

J

JANICOT 56, 85, 247, 332
jconline 164
JEANNARD 342
JEBEILE 59
JOANNÉS 334

K

KADA 247
KELSEN 18
KLINK 234, 235
KLOPFER 345
KOUEVI 16, 19, 20
KUMMER 326

L

La Gazette 113, 250, 347
LACZYNSKI 236, 314
LAMBERT 279
LARIN 34
LE GALL 252

legifrance 181
LEMOUZY 116
LEVOYER 112, 280
LEVRAT 21, 76, 133, 266
LIMA 157
LOBO 125
LUCHAIRE 55

M

MACHADO 169, 170
MAGNAVAL 248
MARCOU 141, 267, 370, 374
MARTIN 28, 30
MEIRELLES 70, 178
MELLO 107
MELO 148, 307
MELO Karla 355
Ministère de l'economie et des finances 109, 350
ministère de l'Intérieur 197
Ministério da educação 224, 384
Ministério da Fazenda 125
Ministério do Planejamento 352
Ministério do Planejamento, do Orçamento et Gestão 123, 352
mochileiro 71
MONTENEGRO 324
MORAUD 138, 139
MOURA 263
MOUZET 119, 180, 189, 196
MOYSAN 277, 279, 349
MUZELLEC 43

N

NETO 233
nre.seed.pr.gov.br 63, 64, 386

O

OFL6, 90, 111, 119, 120, 133, 136, 138, 141, 159, 160, 161, 162, 163, 171, 177, 179, 182, 183, 184, 189, 190, 194, 195, 196, 200, 201, 290, 296, 343, 350
oim.tmunicipal.org 214, 386
OLIVESI 73

ONNO 276
Organisation de coopération et de développement économique 341
ORSONI 296
ORTEGA 14, 22
osbrusque 164
OUVIER 177
OWSIAK 23

P

PACTET 42, 43
PAMPLONA 108
PAULIAT 60, 268
PAVIANI 71
PELLAS 341, 342, 371
PERES 158, 327
PISSALOUX 265
planalto 222, 386
planalto.gov 298
POLITI 216
PONTIER 57, 59, 139, 252, 267
PORTAL 75, 113
portal.cfm.org 310, 386
portaldatransparencia.gov 315
portaltributario 168, 386
PORTIER 55, 295, 372
POSTALI 305
PRADO 35, 36, 39, 158, 177, 202, 217, 227, 303, 304, 308, 309, 310, 322
PRATES 258, 315
PRATES Ângelo 259
PROUX 158, 329

R

RAMOS ..... 16, 68, 102, 130, 271, 305, 322, 379, 388, 389, *Voir*, *Voir*
RANDOLPH 324, 325
RAYMOND 18, 19, 372
RENOUARD 86
ROBERT 287, 373, 386
ROCHON 77
RODRIGUES 34, 35, 39, 155, 157, 303
ROUSSEAU 18
ROUSSEL 75, 76, 278

ROZET 243
RUBIO 219

S

SAKURAI 148, 312
SANCHIS 206
Sénat 137, 177, 183, 184, 187, 191, 195, 197, 198, 199, 243, 254, 266, 292, 330, 331, 332, 334, 340
SERRA 169, 305, 306
SESTIER 295
SILVA 44, 62, 63, 64, 67, 68, 71, 80, 98
SIQUEIRA 327
SOUZA 26, 152
SOUZA, Celina 152
STECKEL ASSOUERE 30, 33, 40, 116
STF 90, 103

T

TAILLEFAIT 249
TARTOUR 80, 277, 329
TAVARES 219
TCU 314
tesouro ..... 122, 123, 125, 126, 146, 209, 210, 211, 309, 351, 384, 386, *Voir*, *Voir*
TORRES 37, 270

U

UHALDEBORDE 188
unilim 28
uol 227

V

VAGUE 252
VALE 259
VARSANO 64
VERPEAUX 50, 57, 72, 77, 78, 84, 188, 243, 264, 330, 353, 359, 374, 375
VIEIRA 326
VILLE 14

W

Wikipédia 27, 167, 305

wikiterritoria 199, 386
WOLF 345

Table des matières

REMERCIEMENTS **3**

Table des sigles et acronymes **5**

SOMMAIRE **9**

INTRODUCTION **13**

I - La problématique 15
II - La notion de solidarité territoriale et les mécanismes de mise en oeuvre 17
III - Les difficultés : comparatisme et évolution en cours 21
IV – Exemples d'organisation et de solidarité territoriale : développement et limites de la décentralisation 24
A) Des États unitaires 24
a) Le Royaume-Uni 24
b) Le Portugal 27
B) Des États régionaux *et autonomes* 28
a) L'Espagne 28
b) L'Italie 31
C) Des Fédérations 33
a) Le Canada 34
b) Les États-Unis 35
c) L'Allemagne 37
V – Comparaison introductive entre l'État unitaire français et l'État fédéral brésilien 41
VI – L'organisation de la thèse 47

I° PARTIE : UNE ORGANISATION TERRITORIALE CONTRASTÉE MAIS DES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ PROCHES **49**

Chapitre 1 : Une organisation différenciée des territoires **49**

1 ° Section: Deux conceptions opposées de la décentralisation (administrative et politique) **49**
A ° Le processus décentralisateur en France : une décentralisation administrative 50
a) Les étapes récentes de la décentralisation 50
1 – Les hésitations et incertitudes autour de la décentralisation (1944-1981) 50
2 – L'acte 1 de la décentralisation : les droits et libertés des collectivités territoriales de 1982 à 2002 . 51

3 – L'acte 2 de la décentralisation de 2003 à 2009 52
4 – L'acte III de la décentralisation ? ou simples réformes des collectivités territoriales : les lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014 53
b) Les collectivités territoriales de droit commun 57
§1° Les communes 57
§2° Les départements 59
§3° Les régions : des collectivités territoriales 60
B ° La décentralisation politique au Brésil 61
a) Évolution politique, décentralisation et organisation financière 61
1 – La phase coloniale 62
2 – La phase monarchique 63
3 – La phase républicaine 64
b) Les entités de l'État brésilien 67
1 – L'Union 67
2 – Les États fédérés 67
3 – Le District fédéral (DF) 69
4 – Les Communes (*Municípios*) 69
5 – Les régions : simples divisions administratives 70
C ° Décentralisation et autonomie 72
a) Le problème de l'autonomie des divisions territoriales 73
1 – Les dispositions constitutionnelles et les limitations législatives à l'autonomie des collectivités locales 74
2 – La prévision et la limitation constitutionnelles à l'autonomie des entités fédérées 80
b) Le pouvoir réglementaire des collectivités locales comparé au pouvoir législatif des entités fédérées .. 81
c) Le pouvoir de contrôle de l'État envers les collectivités territoriales comparé au contrôle juridictionnel des lois et des actes des entités fédérées 83

2 ° Section: Logique de restructuration et problème de répartition des compétences 89
A ° L'instable répartition des compétences entre les collectivités françaises par des lois ordinaires 89
a) Les modifications récentes 89
b) L'exercice des compétences 91
1 - Les compétences communales 93
2 - Les compétences départementales 95
3 - Les compétences régionales 96
B ° La stable répartition de compétences entre entités fédérées définie par la CF/88 98
1 - Les compétences privatives de l'Union 100
2 - Les compétences communes à toutes les entités 103
3 - Les compétences concurrentes dans la Fédération 103
4 - Les compétences des États fédérés 104
5 - Les compétences des Municipalités 104

3 ° Section: L'actuelle situation financière: importantes inégalités territoriales 107
A ° La situation financière globale des deux pays 109
a) La situation des finances en France 109
1 – Le renforcement des contraintes européennes 115
2 – La « règle d'or » des finances locales et l'imposition des normes financières 117
b) La situation des finances dans la Fédération brésilienne 122
1 – Réalité des finances 124
2 – La répartition des recettes fiscales, les rivalités entre entités et leur résolution 125
§1° Le dissociation de l'affectation des ressources - DRU 129
§2° L'accroissement du poids de la fonction publique 130
B ° Des inégalités territoriales importantes qui justifient la solidarité 131
a) Le cas français 131
1 – Les grandes inégalités entre communes 132
2 – La préoccupante situation des départements 135
3 – Les finances régionales 140
b) La situation brésilienne 142
1 – Des inégalités significatives entre municipalités 144
2 - La situation préoccupante des États fédérés 148
3 – Les différences importantes entre régions 150

Chapitre 2 : Le développement de la solidarité territoriale 152

1 ° Section: Le rôle initiateur de la politique d'aménagement du territoire 152
A ° L'évolution de l'aménagement du territoire en France 153
B ° Le développement de l'aménagement du territoire au Brésil 154

2 ° Section: Les mécanismes financiers de solidarité 158
A ° Les mécanismes déterminés par le constituant et par le législateur : les transferts de ressources selon leur origine (impôts et concours) 158
a) L'impôt local, les dévolutions et incitations fiscales 159
1 - Les ressources fiscales des collectivités locales 160
§1° Les taxes foncières 160
§2° La taxe d'habitation (TH) 161
§3° La cotisation économique territoriale (CET) 161
2 - Les ressources fiscales des entités fédérées brésiliennes 163
§1° Les impôts municipaux : une assiette mixte 163
a) L'impôt sur la propriété territoriale urbaine - IPTU 163
b) L'impôt sur les services de quelque nature - ISS 164
c) L'impôt sur la transmission « *inter vivos* » à quelque titre et non gratuites de biens immeubles et de droits réels sur les immeubles (ITBI) 164
§2° Les impôts des États fédérés 164

a) L'impôt sur les opérations relatives à la circulation de marchandises et sur la prestation de services de transport inter États fédérés et inter municipal et de communication - ICMS 165
b) L'impôt sur la propriété des véhicules automoteurs - IPVA 167
c) L'impôt sur la transmission causa mortis et sur la donation de tous biens ou droits - ITCMD 167
§3° Les ressources issues de l'exploitation du pétrole 168
3 – Les dévolutions fiscales 170
§1° Le mécanisme français de remboursement des impôts aux collectivités locales 170
§2° L'obligation constitutionnelle de restitution des impôts prélevés par les États fédérés aux municipalités 171
a) Les ¾ de la quote-part (25%) de l'ICMS : transfert aux municipalités 172
b) Les 50% de la quote-part (25%) de l'IPVA : transfert aux municipalités 172
c) L'IPI et l'ICMS des produits destinés à l'exportation 172
4 – Les incitations fiscales 174
§1° Les exemptions fiscales au Brésil 174
§2° Les allègements des impôts locaux en France 176
b) La globalisation des ressources : les concours de l'État et le mécanisme de fonds 177
1 – Les concours de l'État en France 177
§1° Dotations de l'État en face de l'autonomie locale : le rôle de la globalisation 178
§2° L'objectif de la péréquation (verticale et horizontale) : application principalement aux communes et aux intercommunalités 187
a) La traditionnelle péréquation verticale 190
1- La péréquation verticale au travers des dotations de l'État 191
2- La péréquation verticale par le biais des fonds étatiques : la sauvegarde des intérêts du gouvernement central 193
b) La péréquation horizontale renforcée 196
2 – Les transferts intergouvernementaux au Brésil 200
§1° La typologie des transferts 201
§2° De la prolifération à la rétroaction des fonds 206
§3° Les principaux fonds 207
a) Les transferts de ressources du gouvernement fédéral vers les États fédérés et le District fédéral 207
1° Les fonds de participation pour les États et le District fédéral (FPE) 207
2° Les fonds constitutionnels d'investissement 210
3° Les fonds fiscaux d'investissement ou fonds d'investissement régional 212
b) Les transferts de ressources de l'Union et des États fédérés vers les municipalités et le District fédéral 213
1° Les transferts en général 214
2° Les fonds de participation pour les Municipalités (FPM) 214
B ° L'apport spécifique des fonds structurels européens (FES) : l'homogénéité du territoire 216

3 ° Section: Les mécanismes de coordination..... 218
A ° Les mécanismes institutionnels de coopération 218
a) La politique nationale de développement régional au Brésil - PNDR..... 219
1 - Les mécanismes nationaux 221
§1° Les Ministères de l'intégration nationale (MIN) et des cités..... 221
§2° La Banque nationale de développement économique et social (BNDES)..... 222
§3° L'universalisation des politiques publiques (éducation, santé, protection sociale et sécurité publique)..... 223
§4° Les Programmes du Gouvernement fédéral 229
2 - Les organisations régionales..... 232
§1° La Direction du développement de l'Amazonie (Sudam) et du Nord-est (SUDENE) 232
§2° Les Régions métropolitaines (RM)..... 233
b) La politique française de développement régional..... 236
1 - Les mécanismes nationaux 238
§1° Le Ministère de l'Intérieur (MI)..... 238
§2° La Direction générale des collectivités locales (DGCL) 238
§3° Les Directives territoriales d'aménagement(DTA)..... 241
§4° La nouvelle Banque publique d'investissement (BPI) 241
2 - Les mécanismes régionaux..... 242
§1° L'intercommunalité 242
a) Les syndicats 242
b) Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)..... 243
1- Les communautés de communes 245
2- Les communautés d'agglomération..... 245
3 – Les communautés urbaines..... 245
4 – Les métropoles..... 246
5 - Les pôles métropolitains et les póles d'équilibre territoriaux et ruraux..... 248
§2° La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire 249
B ° Les mécanismes contractuels de coopération..... 249
a) Les anciens contrats de plan État-région et le nouveau contrat de projet et le contrat de stabilité État-collectivités locales..... 250
b) La mutualisation de services et de biens publics..... 252
c) La liberté contractuelle des entités fédérés brésiliennes..... 254

II° PARTIE : L'EFFICACITÉ DES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE FRANÇAIS ET BRÉSILIENS..... 262

Chapitre 1 : Le bilan comparé des mécanismes de solidarité au regard des spécificités organisationnelles 262

1 ° Section: Le paradoxe d'une plus grande complexité de l'État unitaire que de la Fédération : l'expression du phénomène dans la partage des compétences 262

A ° Les tentatives françaises de clarification des compétences par des lois ordinaires successives et l'instabilité normative 263

B ° La stabilité de la division constitutionnelle des compétences exigée par la forme fédérative de l'État 267

C ° Observations finales sur les organisations territoriales 270

2 ° Section: La logique plus étendue de l'autonomie de la décentralisation politique 272

A ° Des décisions locales françaises restreintes à des actes d'exécution : répercussions sur l'autonomie de gestion et sur l'autonomie financière 273

1. L'effet de la différence de niveau constitutionnel : compétences 273
2. Dans le domaine des ressources financières : la péréquation financière en face de l'autonomie financière locale 275

B ° Des décisions locales brésiliennes d'une nature politique : une plus grande stabilité des compétences législatives, mais une l'autonomie financière sous étroite surveillance 280

3 ° Section: Une similitude apparente : la paradoxale globalisation des ressources et la démultiplication des fonds 283

A. La solidarité financière française : plus complexe et plus instable 284

a) Le manque de responsabilisation des acteurs 285

b) Les résultats mitigés de la péréquation:utilisation de critères insuffisants, des ressources modestes et gelées, mais plus efficaces quand elles sont horizontales 286

c) Des mécanismes de coopération confus, mais un succès d'adhésion avec des résultats efficaces 293

B. Forces et faiblesses de la solidarité brésilienne: des mécanismes plus simples et plus stables, mais avec une insuffisante coordination nationale des politiques publiques et une faible capacité d'adaptation et de responsabilisation des acteurs 296

a) L'accroissement de la pression fiscale et la faible responsabilisation des acteurs 297

b) Des critères de distribution simples, efficaces, mais pas toujours justes 298

c) Des transferts rigides qui ne prennent pas en compte les inégalités internes aux régions, et une municipalisation des politiques publiques du gouvernement fédéral : la dépendance communale 305

d) La coordination (institutionnelle ou contractuelle) comme modalité de développement économique 312

Chapitre 2 : Les perspectives d'évolution 315

1° Section : les améliorations proposées pour faire évoluer le système brésillien 316

A. La lutte contre le détournement des ressources, la politique du guichet et l'évasion fiscale 317

B. Propositions pour améliorer la solidarité dans la Fédération : le rôle de la planification et des régions ... 320

2° Section : Les perspectives en France 327

A. La recentralisation des finances publiques : rationalisation et contrôle 328

a) Une rationalisation hésitante 328

b) Une rationalisation nécessaire face aux pressions financières 334
c) Le contrôle et la nécessité d'une lutte contre la fraude 340
B. Les mesures pour augmenter la performance de la solidarité 342
a) Les mesures spécifiques à la péréquation 343
b) Les mesures relatives aux comptes publics en général 345

CONCLUSION 348

BIBLIOGRAPHIE 356

TABLE DES MATIÈRES 398