

Ambassade de France en Suède
Service économique de Stockholm

Stockholm, le 14 juin 2022
Affaire suivie par : Frédéric Lemaitre

Autonomie, financement et péréquation des collectivités locale suédoises

En Suède, les compétences administratives sont réparties entre les trois échelons de l'Etat, des 21 régions et des 290 communes (qui étaient plus de 2 500 dans les années 1950). Les conseils régionaux sont essentiellement en charge de la fourniture des services publics de santé et de transport en commun. Les communes, aux compétences larges, sont quant à elle directement responsables des questions d'intérêt général concernant leur territoire ou leurs administrés. Les collectivités territoriales bénéficient ainsi d'une grande autonomie de gestion et de financement, principe qui est inscrit dans la Constitution de 1974. La loi régissant les collectivités locales définit les droits et obligations ainsi que les missions de base de ces dernières. Au niveau régional, une part importante de l'activité de l'Etat est prise en charge par les 21 préfetures. L'organisation s'apparente ainsi à l'échelon régional au système français du « préfet ». Ce dernier est nommé par le gouvernement. Il est responsable de l'exécution des décisions adoptées par le Parlement/gouvernement, du contrôle de leur application et doit assurer la promotion des intérêts dans sa fonction « d'Ambassadeur ».

I – L'impôt sur le revenu constitue de loin la principale ressource des collectivités locales

a/ La constitution suédoise autorise les communes et régions à lever l'impôt pour financer leurs activités. La principale ressource des collectivités territoriales (les 290 communes et 21 régions) est ainsi l'impôt sur les revenus du travail, sur les retraites et sur les prestations sociales (65% des ressources des communes et 64% des régions). Cet impôt s'applique à toute personne bénéficiant de revenus de cette nature qui est domicilié fiscalement dans la commune/région. L'imposition est, quant à elle, individuelle via une retenue à la source par l'employeur. **Le taux de cet impôt sur le revenu est fixé librement par les conseils municipaux et/ou les conseils régionaux, mais pas son assiette qui reste une compétence exclusive de l'Etat.** Le taux global moyen est actuellement de 32,24% en 2022, dont environ 21 % destinés aux communes et 11% aux régions. La fourchette des taux est comprise entre 29% et 35% et ce sont généralement les collectivités territoriales avec les ressources financières les plus faibles qui sont contraints d'appliquer les taux les plus élevés (essentiellement la province dépeuplée du Nord du pays).

b/ En effet, selon les textes régissant le financement des collectivités locales, le budget des collectivités doit être en équilibre : « *le budget doit être établi de telle sorte que les recettes excèdent les dépenses* »¹ et les collectivités sont dans « l'obligation d'assurer une bonne gestion financière ». Dans les faits, le conseil municipal et le conseil régional doivent voter un budget en équilibre et si un déficit apparaît une année lors de l'exécution, les collectivités doivent alors restaurer leur situation nette durant les trois années suivantes. En revanche, il n'existe pas de mécanisme de sanction spécifique en cas de non-conformité. Dans les faits, de nombreuses municipalités et régions ont pour objectif de réaliser un excédent.

Tableau 1 : Ventilation des sources de revenus des communes et régions en 2020 (Source : SKR)

Types de revenus	Communes	Régions
Impôts sur le revenu (travail, retraite et prestations sociales)	65%	64%
Dotations générales de l'Etat (incluant mécanisme de péréquation)	17%	11%
Dotations spécifiques de l'Etat	6%	11%
Redevances/taxes ²	5%	2%
Ventes d'activité	1%	-
Loyers/Locations	3%	-
Subventions pour les médicaments	-	7%
Autres revenus	3%	5%
Total des revenus	Total: 75 Mds€, soit 15,1% du PIB	Total 42 Mds€), soit 8,5% du PIB

¹ Chapitre 8 de la loi sur les collectivités locales et chapitre 4 de la loi sur la comptabilité des collectivités territoriales

² Il s'agit des revenus issus des cotisations des usagers pour le financement des crèches, des Ephads, etc...

II– Un régime de péréquation vertical alimenté essentiellement par l'Etat et un régime horizontal assuré par les collectivités vise à rétablir une équité fiscale entre régions

Pour créer des conditions économiques similaires pour toutes les collectivités locales et leur permettre d'offrir des services publics de même qualité, indépendamment de leurs ressources et de leurs conditions structurelles spécifiques un système de péréquation a été introduit en 2005. Ce système s'applique de manière parallèle à la fois pour les communes et les régions avec toutefois des paramètres différents et combine en fait une double péréquation, indépendant l'une de l'autre (cf. graphique 1 en annexe) :

a/ Péréquation « verticale » : la péréquation des revenus, qui concerne de loin la plus grande part de flux de péréquation, a pour fonction de niveler les écarts d'assiette fiscale. L'Etat jouant un rôle clé dans ces transferts, la péréquation verticale est intégrée dans les dotations générales qu'il verse aux collectivités locales. Les principes applicables et la technique employée pour les communes d'une part et pour les régions d'autre part sont identiques, même si certains paramètres du calcul des péréquations diffèrent entre les deux catégories de collectivités locales. **Le paramètre clé pour le calcul de la péréquation verticale est la moyenne de l'assiette fiscale par habitant, dénommée « capacité nationale moyenne d'imposition »**. Une commune (respectivement une région) dont la capacité fiscale est supérieure à un seuil de 115% de la capacité moyenne (respectivement 110% pour les régions) sont redevable d'une taxe (équivalente à 17-18% de leur excès de capacité fiscale par rapport à ce seuil). Pour les communes et régions dont la capacité fiscale est inférieure ce seuil, elles bénéficient à l'inverse d'une subvention (dotation) qui lui permet d'atteindre ce seuil (cf. graphique 2 en annexe). Avec ce nouveau système de péréquation des revenus, l'Etat prend en charge la plus grande part de la redistribution. Antérieurement, ce n'était pas le cas et la part de la solidarité financière inter-collectivités était prépondérante. Aujourd'hui, seulement 9 communes sur les 290 sont contraintes de verser une quote-part de leurs excédents aux collectivités les moins bien loties ; pour les régions c'est uniquement Stockholm qui contribue au financement des 20 autres régions. L'Etat finance, pour sa part, plus de 90 % de la dite péréquation pour un montant qui correspond à plus 2% du PIB (1,4% du PIB pour la péréquation des communes et 0,7% du PIB pour la péréquation des régions).

b/ Péréquation « horizontale » : la **péréquation des coûts** compense les différences inévitables de coûts structurels tant pour les communes que pour les régions (les deux système étant dissociés). Cette péréquation s'attèle à réduire les disparités de coûts des collectivités dues à la structure d'âge, aux conditions socio-économiques et à la géographie. La logique repose sur une comparaison des besoins d'une commune/région par rapport à la moyenne des communes et régions du pays. **Dans le cas des communes, il est tenu compte des écarts de coûts des services offerts dans 9 domaines clés contre 3 pour les régions³. Les ressources sont réaffectées aux municipalités ayant une forte proportion de personnes âgées, d'enfants, d'enfants d'origine étrangère, de personnes bénéficiant d'une aide financière, un fort taux d'immigration...**La somme des contributions et des charges est en principe égale et la péréquation des coûts est donc neutre en termes de finances publiques. **En 2022, 204 communes ont bénéficié de moyens financiers supplémentaires dans le cadre du régime alors que 84 communes ont vu leurs moyens se contracter**. Pour les communes, le montant des transferts a atteint près de 1 Md€ en 2022.

c/ Outre la péréquation des coûts, il existe aussi des « **subventions structurelles** » qui visent à renforcer les finances des communes et des régions qui ont une population faible et/ou des problèmes sur le marché du travail local. Cette aide est financée entièrement par l'Etat. Il existe aussi des « aides transitoires » pour compenser temporairement (max 4 ans) certaines communes/régions pénalisées par la réforme du système de péréquation en 2020. Ces aides vont disparaître totalement en 2024.

Commentaire:

A l'aube des élections législatives du 11 septembre 2022, il existe un vif débat sur la nécessité de centraliser certains services publics qui pourraient passer du niveau communal vers l'échelon central. Il s'agit d'abord de l'enseignement primaire et secondaire qui depuis les années 1990 a été décentralisé mais avec des résultats jugés aujourd'hui médiocres. Pour les régions, certains partis (Chrétiens –démocrates, notamment) souhaitent également plus de centralisation pour le secteur de la santé. La qualité inégale des services et prestations proposés par les régions en est la principale raison.

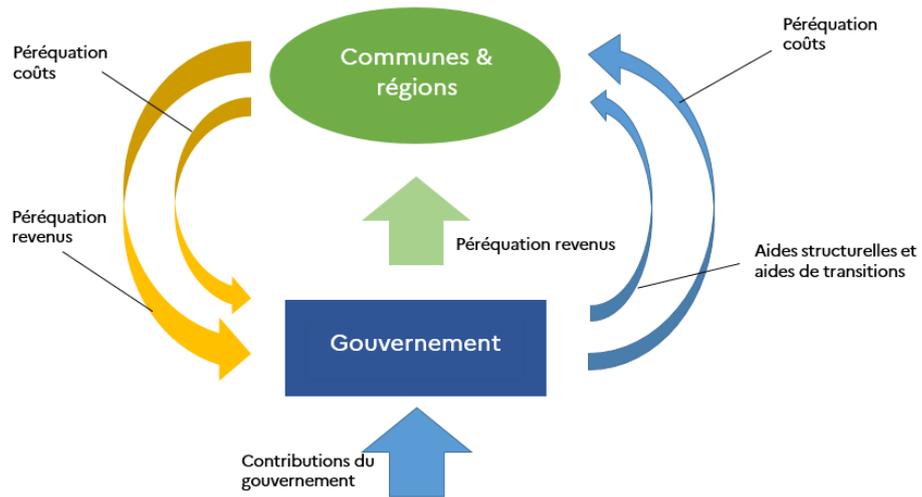
Christian GIANELLA, Chef du service économique régional pays nordiques

³**Communes** : Enseignements préscolaire, école primaire, école secondaire, formations adultes, soins aux personnes âgées, soins individuels et familiaux, infrastructures, coûts transversaux et transports publics [communs avec les régions].

Régions : Soins de santé, Densité/Évolution de la population et transport public [commun avec les communes]

Annexe

Graphique 1 : Circuit financier du mécanisme de péréquation depuis 2020



Source : SKR

Graphique 2 : Schéma représentant la péréquation des revenus (et montant en 2022)

