

Finances publiques territoriales dans l'Union européenne

Éditorial

L'année 2011 avait pourtant plutôt bien commencé pour un grand nombre de pays européens... Mais l'intensification de la crise des dettes souveraines au courant de l'été a fait replonger les économies européennes dans la tourmente. Le prix à payer pour cette nouvelle crise est considérable pour les États, les entreprises, les établissements financiers et, surtout, pour les populations des pays concernés. Mais ne fournit-elle pas également l'occasion de repenser le projet européen, le rôle des pouvoirs publics, nos modèles économiques et sociaux, voire nos modes de vie ?

Au cœur de ces turbulences, le secteur public infranational est un acteur souvent moins visible et pourtant tout à fait essentiel : proche des populations, il est directement confronté aux conséquences de cette crise et contribue fortement au maintien de la cohésion sociale. Investisseur de premier plan, il dispose, par ailleurs, d'une des clefs du retour à une croissance durable. Acteur public enfin, il est directement impliqué dans l'effort général de restauration des comptes publics, condition *sine qua non* du bien-être des générations futures. La crise est, à cet égard, une occasion de redéfinir le rôle et la gouvernance de la puissance publique, et ce, dans l'ensemble de ses dimensions, centrale, régionale et locale.

Alors que l'issue de cette crise est encore très incertaine, l'évaluation de ses conséquences sur les territoires, l'identification des réformes institutionnelles et financières, l'analyse des modalités de financement des investissements et enfin, l'observation des réactions, initiatives et réponses apportées au quotidien par les collectivités locales et régionales sont autant de sujets qui méritent d'être mis en perspective à l'échelle européenne.

Tel est l'objectif de cette note sur les finances territoriales européennes réalisée par Isabelle Chatrie, responsable des Études internationales de Dexia Crédit Local, en partenariat étroit avec le Conseil des Communes et Régions d'Europe et les experts des associations nationales de collectivités locales qui ont contribué à cette étude.

Nous espérons qu'elle apportera des éclairages et des éléments de comparaison utiles sur ces questions complexes et trop rarement analysées, contribuant ainsi à la compréhension, à la réflexion et à la prise de décision de l'ensemble des acteurs du développement des territoires.

Frédéric Vallier
Secrétaire Général
Conseil des Communes
et Régions d'Europe

André Boulanger
Directeur des Études
Dexia Crédit Local

Nouveau repli de l'investissement infranational européen en 2011

■ En synthèse

Le rétablissement relatif du contexte économique et social durant le premier semestre 2011, conjugué aux efforts entrepris par les pouvoirs publics locaux pour optimiser leurs recettes et mieux maîtriser leurs dépenses, ont permis de consolider les grands équilibres budgétaires du secteur public infranational de l'Union européenne en 2011, même si, pris individuellement, certains pays ou collectivités ont vu leur situation se tendre.

Le déficit du secteur public infranational s'est ainsi réduit, passant de 0,8 % du PIB en 2010 à 0,7 % en 2011. Cette diminution du besoin de financement a résulté en grande partie du sursaut des recettes fiscales infranationales, qui ont augmenté de 5,5 % en volume, alors qu'elles s'étaient fortement contractées sous les effets de la crise. Ce redressement de la fiscalité, mais aussi des recettes patrimoniales et tarifaires, ont permis de compenser la chute de 4,9 % des transferts aux collectivités locales, découlant des mesures d'économies prises par les États centraux dans le cadre des plans nationaux de consolidation budgétaire. Au total, les recettes infranationales sont restées stables en 2011 (+ 0,2 %).

Les dépenses infranationales, déjà ralenties en 2010, ont continué de décroître légèrement en 2011 (- 0,2 %) pour atteindre 2 109 milliards d'euros, soit 16,7 % du PIB et 34,0 % des dépenses publiques. Pour la première fois depuis onze ans, les dépenses de personnel et les achats de biens et services ont régressé. La croissance des prestations sociales, très dynamique depuis la crise sous les effets des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires de solidarité, a commencé à faiblir sous l'effet du recul du chômage dans plusieurs pays européens en 2011.

Cette baisse des dépenses provient également d'une forte détérioration de l'investissement direct infranational (- 6,6 % en 2011), faisant suite à une année 2010 déjà en net repli, soit une diminution au total de près de 14 % en deux ans. Cet investissement a représenté, avec 204 milliards d'euros en 2011, les deux tiers de l'investissement public européen.

L'encours de dette infranationale a ralenti sa progression (+ 3,1 %) pour s'établir à 1 563 milliards d'euros en 2011, représentant 12,4 % du PIB et 15,0 % de la dette publique. Pour le seul niveau local (c'est-à-dire hors entités fédérées et quasi-fédérées), ces chiffres tombent à 743 milliards d'euros, soit 5,9 % du PIB et 7,1 % de la dette publique. À noter que la dette locale est quasi-exclusivement réservée au financement de l'investissement, en vertu de la règle d'or, véritable "dogme" des finances locales depuis des décennies dans de nombreux pays européens.

Dans un contexte marqué en 2012 par le retour en force de la crise économique et sociale, les incertitudes générées par les réformes institutionnelles et territoriales, le durcissement des plans d'austérité et, enfin, par un accès plus difficile aux sources externes de financement, les finances et les investissements locaux risquent d'être de nouveau sous tension.

Repères méthodologiques

Données

Les données statistiques utilisées dans cette note proviennent principalement d'Eurostat, l'institut européen de statistiques qui centralise et traite les données en provenance de sources publiques nationales (instituts nationaux de statistiques, banques centrales, ministères, etc.). Extraites le 2 mai 2012, ces données concernent l'ensemble des 27 pays membres de l'Union européenne et sont encore provisoires. Elles feront l'objet d'une réactualisation à la fin du mois d'octobre 2012 par Eurostat. La classification des données est établie selon le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95), méthodologie de référence commune aux États membres de l'Union européenne.

Plusieurs retraitements ont été opérés pour la présente analyse :

- **Royaume-Uni** : retraitement des dépenses publiques d'investissement pour l'année 2005 afin de neutraliser une mesure exceptionnelle ayant affecté l'administration centrale cette année-là.
- **France** : les données 2010 des recettes fiscales et des dotations du secteur public local ont été retraitées afin de tenir compte des premiers effets de la suppression de la taxe professionnelle : la compensation-relais versée par l'État pour l'année 2010 a été replacée au sein des recettes fiscales en attendant l'affectation, en 2011, des nouvelles recettes fiscales aux collectivités locales.

Les données couvrent la période 2000-2011. Celles de 2011 sont provisoires.

Périmètre d'analyse

Secteur public : classé S13 par le SEC95, il comprend quatre sous-secteurs :

- **S1311** : administrations centrales ;
- **S1312** : États fédérés (en Allemagne, Autriche et Belgique) et quasi-fédérés (communautés autonomes espagnoles) et entités publiques rattachées ;
- **S1313** : collectivités locales et entités publiques locales rattachées ("secteur public local", voir ci-dessous) ;
- **S1314** : organismes de sécurité sociale.

Les données "S13" sont consolidées (neutralisation des flux croisés) ainsi que celles de chaque sous-secteur entre leurs différentes composantes. En revanche, elles ne sont pas consolidées entre les sous-secteurs (autrement dit, la somme des sous-secteurs "S1311 + S1312 + S1313 + S1314" est supérieure à "S13").

Secteur public infranational : il regroupe les deux sous-secteurs S1312 et S1313. Les données ne sont pas consolidées entre les deux sous-secteurs.

Secteur public local : classé S1313 par le SEC95, il comprend les collectivités locales à compétence générale (gouvernements locaux et régionaux) et les organismes à compétences plus spécialisées (périmètre variable d'un pays à l'autre). Comme indiqué ci-dessus, les données au sein du secteur public local sont consolidées.

Important : dans les précédentes versions de cette note d'analyse, Dexia Crédit Local opérait un retraitement des comptes des communautés autonomes espagnoles en les réintégrant dans le secteur public local (S1313) dans la mesure où l'Espagne reste un État unitaire (Eurostat les traite en effet comme des entités fédérées). Suite à la réforme de 2009 du régime de financement des communautés autonomes qui est pleinement opérationnel depuis 2011, il a été décidé

cette année de ne plus faire ce retraitement et de conserver les données des communautés autonomes au sein du secteur des États fédérés en les qualifiant d'entités quasi-fédérées (S1312).

Principaux indicateurs retenus

Dépenses publiques par catégorie : dépenses courantes (dépenses de consommation intermédiaire, frais de personnel, prestations sociales, subventions et autres transferts courants, charges d'intérêt, impôts) et dépenses d'investissement (dépenses directes d'investissement et transferts en capital, hors remboursement du capital des emprunts).

Dépenses directes d'investissement : formation brute de capital fixe (P51) et acquisitions nettes d'actifs non financiers (terrains et autres actifs non financiers non produits).

Dépenses indirectes d'investissement : transferts en capital.

Dépenses par fonction économique : dix domaines de dépenses définis dans la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP).

Recettes fiscales : impôts sur la production et les importations (D2), impôts courants sur le revenu et le patrimoine (D5) et impôts en capital (D91). Important : elles comprennent à la fois les recettes fiscales propres et partagées.

Recettes non fiscales : par différence, toutes les autres recettes : redevances et tarifs, revenus de la propriété, dotations courantes et en capital, cotisations sociales.

Solde budgétaire : déficit / excédent défini comme le besoin / la capacité de financement au sens de Maastricht (B9A) une fois corrigé des intérêts sur *swaps* de dettes. Il mesure la différence entre l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes.

Dettes publiques : dette brute au sens de Maastricht (on ne lui soustrait pas les actifs financiers que détiennent les administrations publiques). Elle ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers : sont exclus les produits financiers dérivés, les intérêts courus non échus ainsi que les autres comptes à payer. Elle est consolidée en fin d'année en valeur nominale.

Devises utilisées

Les données ont été extraites directement en euros. Pour les pays hors zone euro, est utilisé le taux de change annuel moyen pour l'ensemble des indicateurs, sauf pour la dette publique pour laquelle le taux de change au 31 décembre est retenu.

Évolutions

Les évolutions annuelles et pluriannuelles sont toutes calculées, sauf indication contraire, en euros constants (en volume) afin de faire abstraction de l'inflation telle que mesurée par l'évolution des prix du PIB (déflateur du PIB base 100 en 2000). Les évolutions 2000-2011 sont des évolutions annuelles moyennes en volume.

Sommaire

- Environnement macroéconomique et finances publiques (p. 3)
- Recettes et fiscalité (p. 12)
- Organisation et réformes territoriales (p. 6)
- Dépenses et investissement (p. 19)
- Soldes et dettes (p. 29)

Données 2011 provisoires

Environnement macroéconomique et finances publiques

Nouvelle détérioration de l'économie en fin d'année 2011 après la légère amélioration de 2010

L'amélioration de **la situation économique**, pourtant timide en 2010 dans l'UE (+ 2,0 % d'augmentation du PIB en volume) et lors du premier semestre 2011, aura été de courte durée. En effet, la croissance s'est de nouveau dégradée à partir de l'été 2011, sous l'effet notamment de la crise des dettes souveraines, de la chute de confiance des investisseurs et des consommateurs, des politiques d'ajustement budgétaire qui ont pesé sur la demande intérieure, et enfin, du ralentissement de la croissance mondiale qui limite les exportations.

Au total, le PIB a augmenté de 1,5 % en volume en moyenne dans l'UE 27, avec des disparités géographiques particulièrement fortes. Trois pays ont vu leur PIB régresser en 2011 : la Grèce - en récession pour la 4^{ème} année consécutive - ainsi que le Portugal et la Slovaquie. Treize pays - dont l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne et la France - ont connu une croissance faible, inférieure à 2 %. À l'inverse, le PIB a crû de plus de 3 % dans huit pays dont l'Allemagne, la Suède, la Pologne et les trois États Baltes. Ces trois derniers pays reviennent de loin : en 2009, leur PIB s'était effondré (- 16 % en moyenne).

Victimes de ce ralentissement, **les créations d'emplois** n'ont augmenté que de 0,2 % dans l'UE 27 en 2011, avec une contraction dans sept pays. Le taux de chômage est resté stable en 2011 au niveau de l'UE, à 9,7 %. Il a baissé dans 14 pays mais a augmenté de plus de 0,2 point dans 9 pays dont le Royaume-Uni. Il dépasse 14 % dans cinq pays : l'Irlande, la Lituanie, la Lettonie, la Grèce et enfin l'Espagne où il culmine à 21,7 %.

Portée par l'augmentation des prix de l'énergie et des taxes indirectes, **l'inflation** a connu une hausse sensible en 2011. La hausse des prix s'est établie à + 3,1 % en moyenne européenne contre + 2,1 % en 2010. Par pays, elle s'est échelonnée entre + 1,2 % en Irlande et + 5,8 % en Roumanie. Elle a été supérieure à 4 % dans six pays, dont les trois États baltes et le Royaume-Uni.

Baisse des dépenses et hausse des recettes publiques en 2011

Malgré la contraction de l'activité économique durant le dernier trimestre 2011, la situation des finances publiques s'est nettement

Principaux indicateurs macroéconomiques en 2011

	PIB (Md€)	PIB (€ par hab.)	PIB 2010 / 2011 (% volume)	Taux d'inflation (%)	Taux de chômage moyen annuel (%)
Allemagne	2 570,8	31 437	+ 3,0	+ 2,5	5,9
Autriche	301,3	35 786	+ 3,1	+ 3,6	4,2
Belgique	368,3	33 549	+ 1,9	+ 3,5	7,2
Bulgarie	38,5	5 159	+ 1,7	+ 3,4	11,2
Chypre	17,8	22 026	+ 0,5	+ 3,5	7,8
Danemark	239,8	43 056	+ 1,0	+ 2,7	7,6
Espagne	1 073,4	23 271	+ 0,7	+ 3,1	21,7
Estonie	16,0	11 918	+ 7,6	+ 5,1	12,5
Finlande	191,6	35 559	+ 2,9	+ 3,3	7,8
France	1 996,0	30 606	+ 1,7	+ 2,3	9,7
Grèce	215,1	19 018	- 6,9	+ 3,1	17,7
Hongrie	100,8	10 104	+ 1,7	+ 3,9	10,9
Irlande	156,4	34 848	+ 0,7	+ 1,2	14,4
Italie	1 580,2	26 012	+ 0,4	+ 2,9	8,4
Lettonie	20,0	9 715	+ 5,5	+ 4,2	16,1
Lituanie	30,7	9 530	+ 5,9	+ 4,1	15,4
Luxembourg	42,8	82 651	+ 1,6	+ 3,7	4,8
Malte	6,4	15 266	+ 2,1	+ 2,4	6,5
Pays-Bas	602,1	36 074	+ 1,2	+ 2,5	4,4
Pologne	370,0	9 692	+ 4,3	+ 3,9	9,7
Portugal	171,0	16 057	- 1,6	+ 3,6	12,9
Rép. tchèque	154,9	14 693	+ 1,7	+ 2,1	6,7
Roumanie	136,5	6 394	+ 2,5	+ 5,8	7,4
Royaume-Uni	1 737,1	27 689	+ 0,7	+ 4,5	8,0
Slovaquie	69,1	12 692	+ 3,3	+ 4,1	13,5
Slovaquie	35,6	17 362	- 0,2	+ 2,1	8,2
Suède	387,1	40 993	+ 3,9	+ 1,4	7,5
TOTAL UE 27	12 629,5	25 107	+ 1,5	+ 3,1	9,7

améliorée en 2011, résultat des mesures de consolidation budgétaire adoptées par la plupart des États membres dès le printemps 2010 et durcies en 2011. Selon la Commission européenne, les finances publiques sont ainsi passées en 2011 d'une "phase de stabilisation" à une "phase d'assainissement".

Les dépenses publiques, dont la progression avait commencé à se stabiliser en 2010, ont amorcé leur décroissance en 2011 en diminuant de 1,5 % en volume en moyenne dans l'UE. Leur poids dans le PIB a baissé de deux points depuis les plans de relance de 2009,

Principaux indicateurs des finances publiques dans l'UE en 2011

	Md€	€/ habitant	% du PIB	Moyenne annuelle 2000 - 2011 (% volume)	Évolution 2010- 2011 (% volume)
Dépenses	6 201	12 330	49,1	+ 2,2 %	- 1,5 %
... dont investissement direct	306	610	2,4	-	- 7,4 %
Recettes	5 637	11 210	44,6	+ 1,3 %	+ 2,9 %
... dont recettes fiscales	3 283	6 530	26,0	+ 1,0 %	+ 3,2 %
... dont recettes non-fiscales	2 354	4 680	18,6	+ 1,7 %	+ 2,4 %
Solde	- 565	-	- 4,5	-	-
Dettes	10 422	20 720	82,5	+ 4,1 %	+ 4,7 %

pour s'établir à 49,1% en 2011. La chute de l'investissement direct a été particulièrement marquée (- 7,4 %), et ce pour la deuxième année consécutive. Par rapport au PIB, il est passé de 2,9 % à 2,4 % entre 2010 et 2011.

Les recettes publiques, très déprimées en 2009 (- 5,4 %), ont confirmé le mouvement de reprise amorcé en 2010 (+ 1,8 %) en augmentant de 2,9 % en 2011. En particulier, les recettes fiscales, qui s'étaient effondrées sous les effets de la crise économique et sociale (- 8,4 % en 2009), sont reparties à la hausse en 2010, mais surtout en 2011 (+ 3,2 %). Ces bonnes rentrées fiscales résultent de la légère amélioration de la conjoncture économique et de la mise en place des mesures fiscales dans le cadre des plans d'austérité.

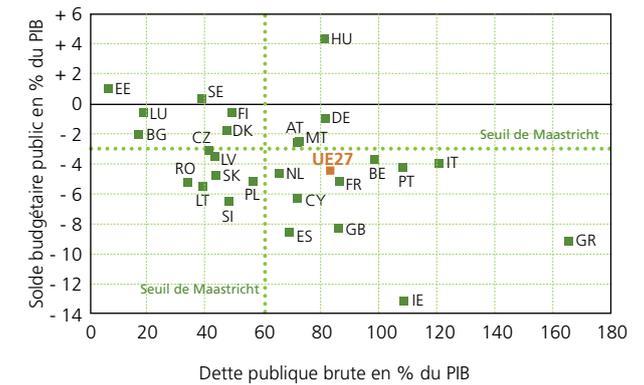
Un déficit qui se réduit mais une dette publique toujours en progression en 2011

Le déficit public de l'UE a continué de se réduire en 2011, s'établissant à 4,5 % du PIB contre 6,5 % en 2010. Au total, 24 États membres ont enregistré en 2011 une amélioration de leur solde public exprimé en % du PIB par rapport à 2010, deux, une détérioration (*Slovenie* et *Chypre*) et un est resté stable (*Suède*). Trois pays étaient en situation d'excédent budgétaire en 2011 dont la *Hongrie* qui présentait pourtant un déficit de 4,2 % du PIB en 2010. Dix pays respectaient le seuil de déficit de Maastricht (3 % du PIB) en 2011, contre seulement cinq l'année précédente (voir graphique).

La dette publique (10 422 milliards d'euros en 2011 dans l'UE 27) a continué de s'alourdir en 2011. Le ratio dette/PIB de l'UE 27 a augmenté en moyenne de 2,5 points pour atteindre 82,5 %, et même de plus de 10 points à *Chypre*, au *Portugal*, en *Irlande* et en *Grèce*. Au total, il a progressé dans 20 pays en 2011. Quatorze pays affichent un ratio supérieur à la norme de Maastricht (60 % du PIB), quatre pays dépassant la barre des 100 %. En volume, on observe cependant une décélération de la progression de l'encours de dette publique (+ 4,7 % en 2011, contre + 9,3 % en 2010 et surtout + 14,5 % en 2009) grâce à la légère amélioration de la situation macroéconomique et à la réduction du déficit.

Le coût du refinancement de certains États a augmenté en raison de la crise des dettes souveraines. On observe ainsi, depuis le début de la crise, une forte remontée des taux d'intérêt des obligations d'État à 10 ans ainsi que des écarts grandissants entre les pays, notamment par rapport au taux du *Bund* allemand, la référence de la zone euro dans ce domaine.

Solde budgétaire et dette des administrations publiques en 2011



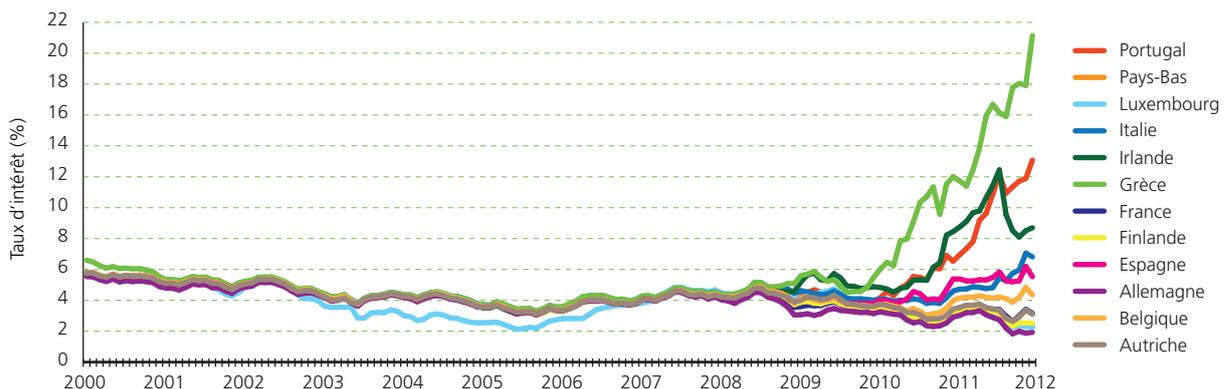
Une année 2012 en demi-teinte mais une reprise qui se confirmerait en 2013

Si la contraction de l'économie a perduré durant le 1^{er} semestre 2012, une reprise, encore timide, pourrait s'amorcer au deuxième semestre 2012. Ainsi, selon les prévisions de la Commission européenne de mai 2012, la croissance du PIB de l'UE serait nulle en 2012 (0,0 %), avec une dizaine de pays en récession et huit autres enregistrant une croissance inférieure à 1 % (voir graphique). Le principal moteur de cette croissance serait les exportations. La demande intérieure et l'investissement privé resteraient, en effet, contraints par différents facteurs : chômage élevé, salaires atones, taux élevé d'endettement des ménages, inflation, conditions de crédit restrictives, etc. En 2013, la reprise pourrait se confirmer progressivement (+ 1,3 % dans l'UE 27) si la demande intérieure et l'investissement privé se renforcent, stimulés par la croissance de la production mondiale, le retour de la confiance et la faiblesse des taux d'intérêt.

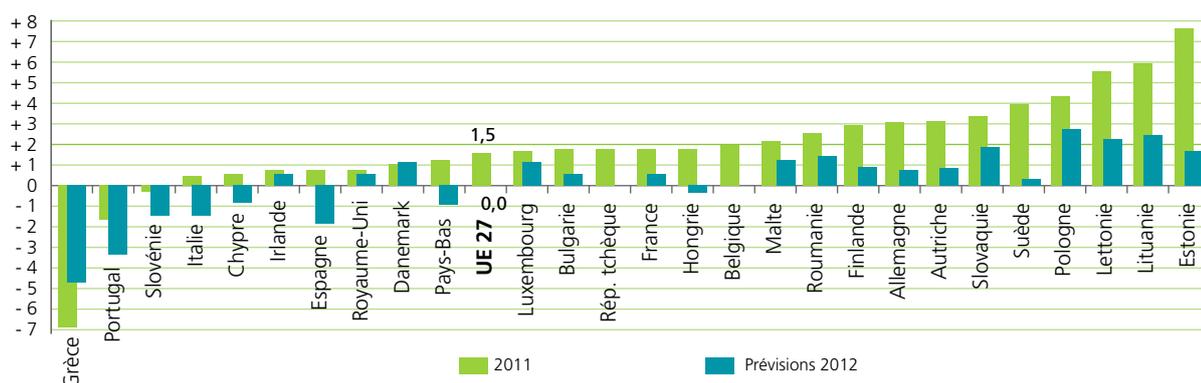
Ce n'est qu'en 2013, avec le retour de la croissance, que la situation du marché de l'emploi s'améliorerait, même si le taux de chômage resterait élevé, au même niveau qu'en 2012 (10,3 %). L'inflation devrait commencer à diminuer progressivement au deuxième semestre 2012 pour retomber sous le seuil de 1,8 % en 2013.

Ces prévisions restent cependant fragiles dans un contexte général tendu. En effet, les risques demeurent élevés en raison de l'aggravation possible de la crise des dettes souveraines d'une part (risque de contagion financière et de chute de disponibilité du crédit) et des incertitudes géopolitiques d'autre part (avec un possible impact sur les prix du pétrole).

Évolution des taux d'intérêt des obligations d'État depuis 2000 - Échéance à 10 ans



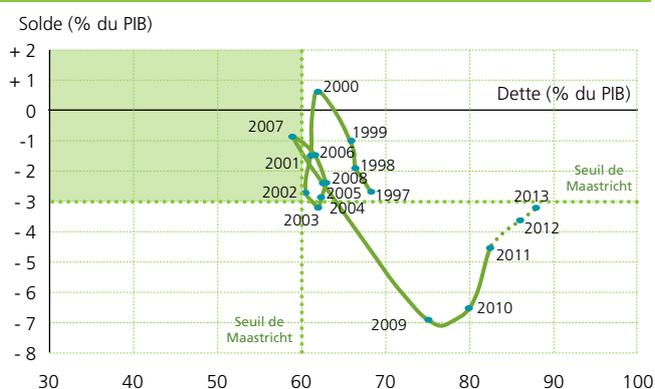
Évolution du PIB en 2011 et prévisions 2012 (% en volume par rapport à l'année précédente)



Amélioration prévue des comptes publics en 2012 et 2013

Selon les prévisions de printemps de la Commission européenne publiées en mai 2012, le déficit public de l'UE 27 devrait continuer à diminuer grâce à la poursuite des mesures d'assainissement budgétaire, combinée à une certaine reprise économique. Le ratio déficit/PIB tomberait à 3,6 % en 2012 puis à 3,3 % en 2013. Quant au ratio dette/PIB, il resterait sur sa trajectoire ascendante mais en suivant une pente moins prononcée. Il passerait ainsi à 86,2 % en 2012, puis 87,7 % en 2013 (voir graphique ci-contre).

Trajectoire de solde et dette publics en % du PIB dans l'UE 27 1997-2011 et prévisions 2012-2013



2011-2012 : mise en place d'une nouvelle gouvernance économique pour l'Europe

Afin d'éviter l'éclatement de la zone euro, la Commission européenne et les États membres de l'UE ont entrepris de renforcer de manière significative les outils de la gouvernance économique en Europe. Depuis le début de l'année 2011, d'importantes avancées ont été réalisées dans différents domaines :

- **La supervision financière** : lancement le 1^{er} janvier 2011 de trois nouveaux organismes européens de supervision financière pour, respectivement, le secteur bancaire (ABE), le secteur des assurances (AEAPP) et les marchés financiers (AEMF) ;
- **La résolution des crises financières** : renforcement du Fonds européen de stabilisation financière (FESF), créé en mai 2010 pour secourir les États européens en difficulté financière (*Irlande, Portugal et Grèce*) et anticipation de la date d'entrée en vigueur dès le 1^{er} juillet 2012 du Mécanisme européen de stabilité (MES), soit avec un an d'avance, afin d'établir un "pare-feu" permanent de la zone euro contre les crises de la dette souveraine.
- **Le "Semestre européen"** : mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2011 du premier mécanisme de coordination des politiques nationales budgétaires (*via* les "programmes de stabilité et de convergence") et économiques (*via* les "programmes nationaux de réforme"). Il s'agit d'un dispositif de surveillance qui se déroule sur un cycle de six mois chaque année et qui comprend quatre étapes.
- **Le Six-Pack** : adoption en novembre 2011 du "paquet de six" textes (5 règlements et une directive) tendant à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance au travers :
 - d'un renforcement de la "surveillance budgétaire" des États membres *via* des mécanismes plus contraignants de prévention et de correction des déséquilibres budgétaires (procédure de déficit excessif).
 - de l'instauration d'une "surveillance macro-économique" des États membres visant à détecter en amont les déséquilibres économiques internes et externes *via* des tableaux d'indicateurs et à les corriger grâce à un nouveau système de sanctions financières.

À noter que la directive traite des exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres et prévoit notamment la publication, tous les trois mois, de données budgétaires afférentes au sous-secteur des administrations locales.

- **Le "Pacte pour l'euro-plus" (mars 2011)** : adhésion de 23 États membres à un nouvel accord devant permettre d'aller plus loin dans le sens de la convergence économique européenne, du renforcement de la compétitivité, de l'emploi, de la stabilité financière, de la coordination des politiques fiscales et de la viabilité des finances publiques.
- **Le "Two-Pack"** : actuellement, le Parlement européen étudie deux mesures supplémentaires qui pourraient être adoptées avant l'été 2012 et qui visent à renforcer encore la surveillance budgétaire des États de la zone euro. La première mesure prévoit notamment le renforcement du contrôle de la Commission européenne sur les budgets nationaux. L'autre mesure a pour objectif d'éviter la faillite des États de la zone euro en leur permettant d'être mis sous protection juridique de la Commission européenne.
- **Le "Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance" (TSCG)** : adopté le 2 mars 2012 par 25 États membres, le nouveau traité budgétaire européen prévoit l'établissement par les États signataires - prioritairement de la zone euro - de règles nationales d'équilibre budgétaire chiffrées concernant l'ensemble des administrations publiques ("règle d'or" entendue au sens large) qui devront avoir un caractère contraignant inscrit de préférence dans les Constitutions et, à défaut, dans une loi. Le Pacte doit être ratifié par au moins 12 États pour entrer en vigueur.
- **Sommet européen de Bruxelles des 28 et 29 juin 2012** : un accord a été obtenu sur plusieurs mesures de court et long termes : un Pacte de croissance qui dégagera 120 milliards d'euros pour soutenir l'activité ; intervention de fonds de secours (FESF et MES) pour recapitaliser directement les banques en difficulté ; esquisse d'une union bancaire qui débutera par une supervision bancaire opérationnelle fin 2012.

Organisation et réformes territoriales

Près de 90 400 collectivités locales et régionales dans l'UE en 2011

L'Union européenne comprend 27 États membres, dont trois États à structure fédérale (*Allemagne, Autriche et Belgique*), un État quasi-fédéral (*Espagne*) et 23 États unitaires. Malgré leur structure unitaire, certains de ces derniers ont une organisation hétérogène sur leur territoire. Ainsi, le *Portugal*, le *Royaume-Uni* ou encore la *Finlande* comprennent des régions sur une partie seulement du territoire national (régions autonomes de *Madère* et des *Açores*, nations dévolues d'*Écosse*, du *Pays de Galles* et d'*Irlande du Nord, Kainuu* et province insulaire autonome d'*Åland*). En tant qu'État unitaire "régionalisé" doté de régions à "statut ordinaire" et à "statut spécial" jouissant d'une grande autonomie, l'*Italie* occupe également une place à part dans ce paysage européen.

Onze pays comprennent un seul niveau de collectivités locales, celui des communes ; neuf autres en comptent deux (communes et régions) tandis que les sept derniers, parmi les plus vastes de l'UE, ont trois niveaux : communes, régions et entités intermédiaires (départements, provinces, comtés, etc.).

En 2011, on recense au total **90 380 collectivités territoriales dans l'UE 27** (voir tableau), dont 89 149 communes, 981 entités intermédiaires (départements, provinces, etc.) et 250 "régions" appartenant au 2^{ème} ou 3^{ème} niveau. Parmi ces régions, on compte 31 entités fédérées et quasi-fédérées : 16 *Länder* allemands, 9 provinces autrichiennes, 6 régions et communautés belges et 17 communautés autonomes espagnoles.

La crise économique a fourni l'occasion d'accélérer les mouvements de **réorganisations territoriales**, l'objectif étant de rationaliser et de mutualiser les moyens existants pour une plus grande efficacité de l'action publique locale. **L'organisation institutionnelle** des pouvoirs a également beaucoup évolué ces dernières années en Europe, avec des processus - parfois discrets - de fédéralisation, de décentralisation mais

également de recentralisation qui ont parfois entraîné l'amoindrissement de l'autonomie des collectivités territoriales et la réduction de leur capacité financière. Tous les niveaux de collectivités locales sont concernés par ces évolutions territoriales et institutionnelles.

Les communes européennes en 2011

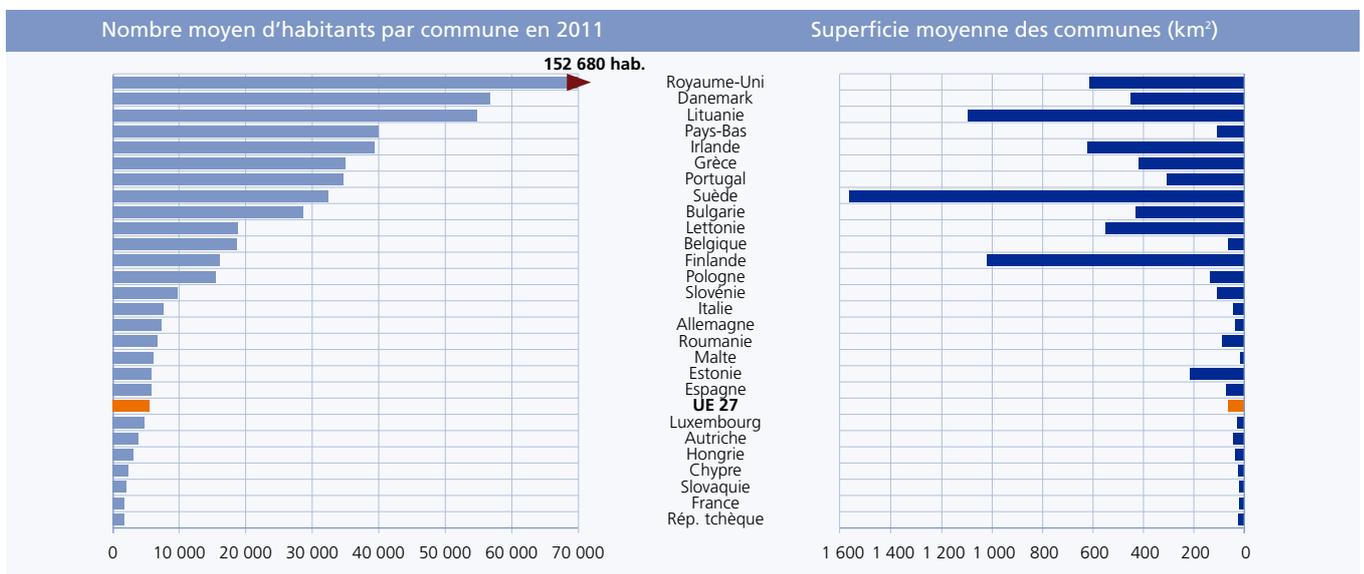
Sur les 89 149 communes que comptent, en 2011, les 27 pays de l'UE, près de 80 % sont situées dans seulement cinq d'entre eux : 41 % en *France*, 13 % en *Allemagne*, 9 % en *Espagne* ainsi qu'en *Italie* et, enfin, 7 % en *République tchèque*.

En 2011, une commune européenne comprend, en moyenne, **5 630 habitants sur une superficie de 49 km²** avec, là aussi, d'importantes disparités entre les pays. On recense ainsi moins de 5 000 habitants en moyenne par commune dans sept pays, dont trois pour lesquels la moyenne passe sous la barre des 2 000 habitants (*République tchèque, France* et *Slovaquie*). À l'opposé, dans huit pays, les municipalités regroupent plus de 30 000 habitants en moyenne. Le *Royaume-Uni* fait figure de cas extrême avec 152 680 habitants en moyenne. Dans ces pays à "grandes communes", on trouve souvent un niveau inframunicipal structuré, composé de "localités" qui sont parfois dotées de la personnalité morale (*parishes* au *Royaume-Uni*, *freguesias* au *Portugal*, *seniunija* en *Lituanie*, etc.)

Des fusions municipales aux coopérations intercommunales

Le paysage communal a beaucoup évolué au cours des dernières décennies, particulièrement depuis dix ans (réduction du nombre de communes de 271 à 98 au *Danemark* en 2007 et de 524 à 119 en *Lettonie* en 2009). Ce mouvement de fusions de communes s'est intensifié avec la crise et l'instauration des plans d'austérité :

- **En Grèce**, dans le cadre de la réforme de l'administration locale *Kallikratis*, le nombre de communes est passé, au 1^{er} janvier 2011, de 1 034 à 325, soit une division par 3 (voir encadré).



- **En Allemagne**, les fusions de communes ont continué dans plusieurs *Länder*. En 2010 et 2011, le *Land* de *Saxe-Anhalt* a ainsi perdu les trois quarts de ses communes (de 840 communes environ à 220). Au total, le nombre de communes allemandes a diminué de 7 % en quatre ans, passant de 12 456 en 2007 à 11 553 en 2011.
- **Au Luxembourg**, on compte 106 communes au 1^{er} janvier 2012 contre 116 en 2009. Ce chiffre devrait encore diminuer pour être ramené à 71 communes en 2017, la masse critique d'une commune ayant été fixée à 3 000 habitants minimum dans le projet de réorganisation territoriale du gouvernement.
- **En Finlande**, le nouveau gouvernement souhaite accélérer le mouvement actuel de fusions lancé en 2007 (programme PARAS de restructurations des services communaux) et qui a progressivement réduit le nombre de communes de 431 en 2006 à 336 en 2011. La nouvelle politique engagée en 2012, intitulée "Nouvelles municipalités 2017", vise à mettre en place une organisation municipale à géométrie variable selon la nature urbaine ou rurale des territoires et à promouvoir la mise en place d'un échelon inframunicipal. Parallèlement, les compétences municipales devraient encore être renforcées, en particulier dans le domaine social.
- **En Irlande**, le gouvernement a annoncé en juin 2011 son souhait d'encourager les mouvements de fusion entre les cités et les comtés et de rationaliser le système des autorités urbaines.
- **En Espagne**, le gouvernement prépare, depuis mai 2012, un plan de rationalisation communale qui concernerait les communes de moins de 5 000 habitants, soit 84 % des municipalités actuelles. Le plan prévoirait de les fusionner ou de les amener à coopérer au sein de groupements intercommunaux. Pour faciliter ces rapprochements, la répartition des compétences serait effectuée en fonction de la taille démographique. La région de *Castille et Léon*, qui comprend près de 2 200 communes de moins de 5 000 habitants, serait la plus concernée par cette politique. La loi fondamentale sur les collectivités locales sera également révisée, notamment son article 25 qui détermine les compétences exercées

par les communes. Celles-ci seraient allégées et clarifiées. Une partie des compétences des communes de moins de 20 000 habitants pourrait être exercée par les provinces.

Malgré l'accélération de ces mouvements dans plusieurs pays, ceux-ci continuent de susciter des réticences. C'est le cas, par exemple, **en France** (succès encore ténu des "communes nouvelles" dont seulement 13 devraient voir le jour en 2012 et 2013) ou **au Luxembourg** où le processus de fusion avance lentement (un nouveau bilan devrait être effectué en 2013). On assiste même parfois à des blocages. Ainsi, **en Irlande du Nord**, la réforme qui devait réduire le nombre de districts de 26 à 11 avec les élections de mai 2011 a été annulée en mai 2010 et reportée à 2015. **En Italie**, le projet de suppression des petites communes de moins de 1 000 habitants qui figurait dans le plan d'austérité de 2011 semble avoir été abandonné au profit de la promotion de l'intercommunalité.

Présentée effectivement comme une alternative aux fusions de communes ou une voie complémentaire, **la coopération intercommunale** est de plus en plus encouragée par les gouvernements. Elle prend diverses formes, depuis les accords simples de délégation ou de services partagés, jusqu'à des formes de coopération plus intégrées et institutionnalisées.

- **En Italie**, les communes de moins de 5 000 habitants devront, à partir de 2013, mutualiser leurs moyens (achats groupés, unions de communes) tout en réduisant le nombre de conseillers municipaux.
- **En Angleterre**, le gouvernement demande aux districts de conclure des "Accords de services partagés" (*Shared service agreements*) pour certains services publics.
- **En Irlande**, les autorités locales sont incitées à mettre en place des services partagés dans les domaines des déchets et des services d'eau ainsi que dans le recouvrement des loyers, des recettes tarifaires et des redevances.

Réformes institutionnelles dans les pays sous surveillance de la Troïka

Fortement affectés par la crise financière et économique, plusieurs pays de l'UE ont sollicité une assistance financière auprès du FMI pour les aider à surmonter leurs déséquilibres budgétaires et extérieurs. En 2008-2009, la **Hongrie**, la **Lettonie** et la **Roumanie** ont fait partie de la première vague de programmes appuyés par le FMI et la Commission européenne (CE). En 2010-2011, trois autres pays, membres de la zone euro, ont également obtenu une assistance dans le cadre d'une coopération renforcée entre le FMI, la CE et la Banque centrale européenne, appelée la "Troïka" : l'**Irlande** (décembre 2010), la **Grèce** (mai 2010) et le **Portugal** (mai 2011). Les protocoles d'accord qui ont été signés avec ces trois derniers pays comprennent un important volet territorial et institutionnel. L'objectif est de rationaliser l'organisation territoriale mais aussi de réduire et d'optimiser la dépense publique *via* un approfondissement de la décentralisation.

Au Portugal, la réforme en cours de l'administration locale se fonde sur les conclusions du Livre Vert d'octobre 2011 et du protocole d'accord avec la Troïka. Elle comprend quatre volets : une réforme des entreprises publiques locales, de l'organisation territoriale, de la gestion communale, intercommunale et financière et enfin de la démocratie locale. De nouvelles compétences seront déléguées par l'État aux municipalités et aux groupements intercommunaux dont les moyens financiers seront accrus. Environ 1 500 paroisses civiles (*freguesias*, subdivisions administratives des municipalités), sur un total de 4 259, vont être supprimées. Les lois devraient être votées à l'été 2012.

En Grèce, la réforme *Kallikratis*, adoptée au travers de la loi 3852/2010 et opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2011, est à la fois une réforme territoriale (fusion de communes, remplacement des départements par des régions) et une réforme institutionnelle. Les nouvelles communes se sont vues confier davantage de compétences et de moyens d'action (personnels, dotations), transférés par l'État mais également hérités des anciens départements (transport des étudiants, action sociale, agences d'urbanisme). Treize nouvelles régions, dont deux "régions métropolitaines", ont été créées pour prendre en charge essentiellement le développement régional. Le nombre d'entreprises municipales devrait également passer de 6 000 à 2 000. De son côté, l'État central a mis en place une nouvelle organisation territoriale avec sept directions administratives (diocèses).

En Irlande, le projet de réforme des collectivités locales (*Reforming Local Government*), discuté depuis le Livre Vert de 2007, a été relancé à l'été 2012. S'inscrivant au sein du "Programme pour le Gouvernement National", il vise une plus grande décentralisation. Les objectifs de la réforme seraient de renforcer les compétences, les fonctions, le rôle de *leadership* et les mécanismes de financement des autorités locales. Une consultation des conseillers locaux a été engagée en juin 2012 portant notamment sur l'éventuelle élection des maires au suffrage universel direct. Dans le même temps, le projet de consolidation des "autorités régionales" semble suspendu.

- **Aux Pays-Bas** également, parallèlement à la poursuite des fusions de communes et à la réduction envisagée du nombre d'élus locaux, la mutualisation des administrations communales est encouragée via la création de "Centres de services partagés".
- **Au Portugal**, une vaste réforme de l'administration locale a été lancée en 2011. Outre la suppression d'une partie des paroisses, la réforme prévoit le renforcement des compétences et des moyens financiers des 23 "communautés intercommunales" et des deux aires métropolitaines de *Lisbonne* et de *Porto*.
- **En Wallonie**, les communes pourraient être invitées à créer des communautés de communes pour gérer certaines compétences communales et provinciales (voir ci-après).
- **En France**, la réforme territoriale, mise en œuvre par la loi du 16 décembre 2010, visant notamment l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, a bien avancé. Début 2012, dans les deux tiers des départements français a été arrêté un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), permettant ainsi d'élargir les périmètres intercommunaux existants et de rattacher les dernières communes isolées à des groupements intercommunaux à fiscalité propre. Les schémas prévoient une réduction de l'ordre de 20 % du nombre des groupements (1 828 à 1 477) ainsi que du nombre de syndicats de communes.

L'institutionnalisation du "phénomène métropolitain"

Le renforcement de la coopération intercommunale au niveau des agglomérations urbaines s'observe dans plusieurs pays européens depuis un certain nombre d'années. L'objectif est de donner une réalité politico-institutionnelle au phénomène de métropolisation et

d'améliorer la gouvernance des "aires métropolitaines" ainsi que des villes-capitales.

- **Au Pays-Bas**, avec l'émergence du projet de région métropolitaine "Metropoolregio" qui associe *Rotterdam* et *La Haye* ;
- **En Finlande**, *Helsinki* et sa région font l'objet d'un traitement particulier dans le cadre de la réforme "Nouvelles municipalités 2017".
- **En Italie**, la loi de mars 2009 a créé un statut spécial pour *Rome Capitale* et pour les neuf villes métropolitaines (*Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari* et *Naples*, et *Reggio de Calabre*) ;
- **Au Portugal**, la réforme territoriale en cours vise à renforcer les compétences des zones métropolitaines de *Lisbonne* et *Porto* créées en 2003 et réformées déjà une première fois en 2008. Un projet d'institutionnalisation des deux métropoles est actuellement en discussion. Il pourrait déboucher sur la création de municipalités métropolitaines dotées de compétences élargies et d'une plus grande autonomie financière.
- **En France**, mise en place, dans le cadre de la réforme territoriale de 2010, des métropoles (plus de 500 000 habitants) et des pôles métropolitains (plus de 300 000 habitants). Une première métropole (sur huit potentiellement) avait été créée au 1^{er} janvier 2012 (*Nice-Côte d'Azur*) et cinq pôles métropolitains au 1^{er} juin 2012. La question de la gouvernance du *Grand Paris* est toujours posée.
- **En Pologne**, relance du projet de loi de 2009 visant à créer douze aires métropolitaines. Ce regain d'intérêt fait notamment suite aux propositions de la Commission européenne concernant la programmation des fonds structurels pour la période 2014-2020 (5 % des fonds pourraient être réservés à des projets de développement urbain).
- **En Angleterre**, lancement du processus des "City Deals" qui consiste à doter les dix villes principales d'Angleterre de compétences nouvelles

La décentralisation en France et en Angleterre

On est souvent tenté de comparer la France avec l'Angleterre, en raison de leur proximité démographique, économique et politique avec notamment l'existence d'un État central traditionnellement fort. Pourtant, en matière d'organisation territoriale et de décentralisation, les deux pays ont choisi des voies relativement différentes : en France, celle d'une organisation territoriale uniforme et d'une décentralisation "politique", s'accompagnant d'une décentralisation financière ; en Angleterre, celle d'une organisation territoriale asymétrique et une décentralisation plus "fonctionnelle" et technique, dans la tendance du "New Public Management", sans réelle autonomie financière. La France et l'Angleterre vivent en ce moment une nouvelle phase de transformation de leur organisation territoriale. Comment vont évoluer ces deux modèles de gouvernance ?

Retour sur les principales options retenues...

L'Angleterre traverse une période de bouleversement institutionnel profond au travers de la "Loi sur le localisme" (*Localism Act*) adoptée le 15 novembre 2011 et qui est entrée en vigueur en avril 2012. Cette réforme s'inscrit dans le projet plus large de "Big society" (vs "Big government") élaboré par le nouveau gouvernement britannique. Ce projet prévoit un transfert significatif des responsabilités de l'État vers les autorités locales mais également vers le "tiers secteur" (par opposition au secteur public et au secteur privé) c'est-à-dire la société civile. L'idée est de confier à des groupes locaux (coopératives, mutuelles, communautés de voisinage, groupes de citoyens et de bénévoles, organisations caritatives, entreprises sociales, etc.) des services de proximité. L'action sociale est particulièrement concernée mais également le secteur de la culture ou de l'éducation (écoles libres par exemple).

La loi entend faire une avancée significative en matière de décentralisation. Elle confère ainsi aux autorités locales une clause générale de compétences à l'exclusion de celle de lever des impôts. Les conseils locaux vont également prendre en charge à partir d'avril 2013 la santé publique, qui était une fonction centrale de l'État. Le pouvoir économique des grandes villes et de *Londres* devrait être étendu aux domaines du logement et du développement économique. Par ailleurs, une réforme du financement des autorités locales visant à accroître leur autonomie financière est en préparation (voir la partie sur les recettes). Enfin, plusieurs structures de contrôle de l'État (*Audit commission*) et d'encadrement de l'action publique locale ont été abolies car elles avaient généré des procédures et de la bureaucratie.

En France, une importante réforme des collectivités territoriales, qui comprend plusieurs volets (répartition des compétences, création des conseillers territoriaux, intercommunalité, métropolisation, réforme de la fiscalité locale et de la péréquation, encadrement des co-financements, démocratie locale, etc.), a été engagée par la loi du 16 décembre 2010 et plusieurs lois de finances successives. Elle s'est traduite notamment par une perte d'autonomie fiscale des collectivités locales, en particulier des régions et des départements. Avec le changement de gouvernement en 2012, une nouvelle étape est prévue vers un renforcement de la décentralisation. Un Acte III de la décentralisation (par référence à "l'Acte II" de 2003-2004) a ainsi été annoncé pour 2013. Sont prévus de nouveaux transferts de responsabilités (emploi, formation, politiques européennes), le ré-élargissement du pouvoir fiscal local et la réorganisation de la démocratie locale (limitation des cumuls de mandats, référendum d'initiative locale, etc.). Une partie de la réforme territoriale de décembre 2010 devrait également être abrogée, notamment celle relative aux nouveaux "conseillers territoriaux".

sous la condition qu'elles consolident leurs modes de gouvernance. L'échec des référendums locaux en mai 2012 - qui proposaient d'instaurer des maires élus au suffrage universel direct dans ces 10 villes (neuf non et un oui) - est cependant susceptible de ralentir ce processus.

- **En Irlande**, la loi "Local Government (Dublin Mayor and Regional Authority) Bill 2010" a instauré un maire élu pour diriger Dublin et sa région et veiller aux questions de l'aménagement du territoire, le logement, la gestion des déchets et de l'eau ainsi que des transports régionaux.
- **En Grèce**, suite à la réforme territoriale et la régionalisation, les métropoles d'Attique et de Thessalonique vont être institutionnalisées dans un cadre régional. Les régions métropoles gèreront les questions liées au transport et aux communications, à l'environnement et à la qualité de vie, à la planification territoriale, aux aménagements urbains ainsi qu'à la sécurité.

Les niveaux intermédiaires en voie d'être réformés

Présentes dans sept pays de l'UE, les collectivités de rang intermédiaire occupent une place particulière entre les régions et les communes. Faisant l'objet de débats récurrents dans ces pays depuis quelques années, la crise a fourni l'opportunité d'accélérer l'évolution de ces échelons :

- **En Angleterre**, le système à deux niveaux, qui demeure dans certaines zones rurales du pays, est en train de disparaître, les comtés étant progressivement remplacés par des "autorités unitaires".
- **En Italie**, en 2011, la disparition des 110 provinces en tant que collectivités élues a été envisagée, essentiellement pour réaliser des économies budgétaires. Face aux réticences que le projet a soulevées et dans la mesure où une telle suppression nécessiterait une révision constitutionnelle, le projet d'abolition a été abandonné en juin 2012. Il semblerait que le gouvernement s'oriente désormais vers un regroupement des provinces dont le nombre pourrait être réduit à 60. Une décision dans ce sens pourrait intervenir en juillet 2012.
- **En Espagne**, dans le cadre de la révision en cours de la Loi fondamentale des collectivités locales, les provinces pourraient reprendre des compétences aujourd'hui exercées par les communes.
- **En Belgique**, le niveau provincial est également en voie d'être réformé mais selon des orientations différentes selon les régions. En Wallonie, certaines compétences provinciales seront reprises par la région (voirie) ou transférées à des communautés de communes. En Flandre, les provinces perdraient certaines de leurs compétences (enseignement, culture et santé) pour ne conserver que les matières liées au sol. Dans les deux régions, le nombre d'élus provinciaux devrait également être réduit.

En France, en revanche, la réforme territoriale engagée en 2010, qui projetait notamment de mettre en place de nouveaux conseillers territoriaux siégeant à la fois au conseil général (département) et au conseil régional (région) en 2014, devrait finalement être abrogée fin 2012 sous l'impulsion du nouveau gouvernement. Ce projet constituait un prélude possible à une redéfinition du rôle des niveaux départemental et régional. Un Acte III de la décentralisation devrait revenir en 2013 sur cette question de la place des départements dans le paysage territorial français, notamment par rapport aux régions et groupements intercommunaux.

Le renforcement des régions en Europe : oui mais...

De nombreuses transformations ont également eu lieu au niveau régional ces dernières années. On observe ainsi globalement un renforcement de l'échelon régional, qui se traduit, soit par l'attribution de nouvelles compétences et de moyens aux régions existantes, soit, par la création ou l'expérimentation d'un nouveau niveau régional (ex *nihilo* ou à partir d'entités administratives ou politiques préexistantes) :

- **En Espagne, en Italie et en Allemagne**, les lois de 2009 concernant le fédéralisme financier ont permis d'accroître l'autonomie financière des régions, même si la crise a, dans le même temps, amené les gouvernements centraux à renforcer leur contrôle budgétaire sur les régions (voir ci-après les parties financières).
- **En Belgique**, l'accord institutionnel de réforme de l'État, validé en octobre 2011, va se traduire, à partir de 2014, par des transferts de compétences vers les entités fédérées dont l'autonomie fiscale sera également renforcée (voir encadré).
- **Au Royaume-Uni**, une certaine "fédéralisation" est en route avec le renforcement en cours de l'autonomie institutionnelle et financière des pouvoirs régionaux d'Irlande du Nord, du Pays de Galles et de l'Écosse (voir encadré).

Les avancées du fédéralisme

Outre les deux réformes du fédéralisme allemand (en 2006 et 2008 pour le volet financier) et les réformes concernant le financement des communautés espagnoles et des régions italiennes (faisant référence au "fédéralisme financier"), on a observé des évolutions institutionnelles profondes au Royaume-Uni et en Belgique :

Au Royaume-Uni, depuis les lois de dévolution de 1998 qui ont transféré d'importantes compétences aux trois nations constitutives du royaume (Irlande du Nord, Pays de Galles et Écosse), leur autonomie n'a cessé de se renforcer, même si le processus est différencié selon les nations. Plus récemment, un référendum de novembre 2010 a encore étendu les pouvoirs de l'assemblée du Pays de Galles en lui attribuant une entière compétence législative pour les matières dévolues (agriculture, environnement, logement, éducation et santé). En Écosse, la *Scotland Bill* de novembre 2010 prévoit le transfert de nouvelles compétences au gouvernement écossais et modifie son financement : la nation ne serait plus financée par des subventions du gouvernement britannique mais par des transferts de recettes fiscales (droits de timbre, taxes environnementales). Elle disposerait également d'un pouvoir de modulation du barème de l'impôt sur le revenu via une taxe additionnelle. Il est, en outre, prévu d'organiser un référendum en 2013 ou 2014 sur l'indépendance de l'Écosse.

En Belgique, l'accord institutionnel de réforme de l'État, validé en octobre 2011, consacre une grande réforme du fédéralisme. Elle se traduira, à partir de 2014, par des transferts de compétences de l'État fédéral et de la sécurité sociale vers les communautés et régions, estimés à 4,4 % du PIB, dans quatre domaines principaux : emploi, santé et aide sociale (personnes âgées et handicapés), allocations familiales et justice. Elle comprend également la révision de la Loi spéciale relative au financement des entités fédérées qui aboutira à renforcer leur autonomie financière (voir partie sur les recettes). Par ailleurs, une réforme des provinces a été engagée en Wallonie et en Flandre, qui consistera également à transférer des compétences vers les régions, les communes ou des structures de coopération intercommunale.

- **En Pologne**, une loi du 23 janvier 2009 a renforcé les compétences des régions.
- **En Grèce**, 13 régions démocratiquement élues, dotées de nouvelles compétences (réforme *Kallikratis*) ont remplacé, le 1^{er} janvier 2011, les 54 départements.

Des projets de réforme régionale sont toujours débattus :

- **En Roumanie**, a été lancé, en 2011, un projet de réorganisation territoriale visant à créer entre 8 et 16 grandes régions en remplacement des actuels départements. Les discussions sur la configuration exacte de la réforme devraient reprendre après les élections de juin 2012.
- **En France**, les régions, qui avaient perdu une grande partie de leur pouvoir fiscal avec la réforme fiscale de 2010, pourraient retrouver certaines prérogatives en 2013 avec le projet d'Acte III de la décentralisation du gouvernement formé en mai 2012.
- **Aux Pays-Bas**, le gouvernement souhaite encourager les provinces à coopérer, voire à fusionner sur le modèle de la "*Province Randstad*", une coopération entre la *Hollande septentrionale*, *Utrecht* et le *Flevoland*. Leurs compétences pourraient également évoluer, les provinces prenant en charge l'aménagement du territoire et la gestion des eaux.

Des réflexions sont également toujours en cours en **Bulgarie** (création de régions), en **République tchèque** (renforcement des compétences régionales), à **Chypre** (création d'un deuxième niveau), mais sans concrétisation à ce stade.

Ce constat sur le progrès de la régionalisation mérite cependant d'être nuancé. En effet, dans certains pays, **le niveau régional a été plutôt affaibli**. Par ailleurs, plusieurs projets de régionalisation ont été reportés, voire abandonnés. La régionalisation est loin d'être un long fleuve tranquille comme le montrent les exemples suivants :

- **Au Danemark**, les 5 régions créées en 2007 en remplacement des 14 comtés, pour prendre en charge une grande partie des responsabilités sanitaires, souffrent d'une faible légitimité. Certains évoquent désormais leur suppression et leur transformation en un échelon administratif d'État.
- **En Slovénie**, alors que le projet de régionalisation était considéré comme acquis en février 2011 (création de 6 régions au lieu des 14 définies dans le projet avorté de 2008), il semblerait que le projet soit de nouveau stoppé.

- **En Hongrie**, l'ancien projet de régionalisation a été abandonné avec la réforme constitutionnelle et la loi de 2011 sur les collectivités locales. En outre, en application de la nouvelle loi sur l'administration locale adoptée en décembre 2011, les comtés hongrois – tout comme les municipalités – vont perdre en 2012 plusieurs compétences importantes (santé notamment les hôpitaux, action sociale et enseignement) qui seront recentralisées. Ils s'occuperont essentiellement du développement régional.
- **Au Portugal**, le projet de régionalisation sur le continent n'est plus à l'ordre du jour tandis que les deux régions autonomes voient leurs pouvoirs, notamment fiscaux, limités par le programme d'austérité et la réforme actuelle de l'administration locale et régionale.
- **En Suède**, si le statut de région a été attribué en 2011 à deux nouveaux comtés (*Halland* et *Götland*), en plus des deux comtés qui l'expérimentaient depuis 1997-1998 (*Skåne* et *Västra Götaland*), le projet de généralisation de la régionalisation d'ici 2015 semble être suspendu. Il était envisagé de transformer l'ensemble des comtés en 6 ou 9 régions en les dotant de compétences en matière de santé et de planification régionale.
- **En Finlande**, le gouvernement a prolongé en mars 2011 l'expérience de régionalisation menée avec *Kainuu* jusqu'en 2016, mais ne semble plus désireux d'élargir la régionalisation à l'ensemble du pays.
- Si l'autonomie des nations dévolues du *Royaume-Uni* semble s'accroître, la régionalisation **en Angleterre** paraît plus compromise depuis que le gouvernement a décidé en 2010 de supprimer les agences régionales de développement qui auraient pu servir de base à l'émergence de régions élues. À ce jour, seule la région-métropole du *Grand Londres* possède une assemblée régionale et un maire élus.
- **En Irlande**, la politique d'austérité a interrompu le processus de consolidation des "autorités régionales" et leur transformation en régions élues.
- **En Lituanie et en Lettonie**, les récentes réformes territoriales de 2009 et 2010 n'ont finalement pas été accompagnées par la création d'un niveau régional élu, comme cela était prévu initialement. En *Lituanie* notamment, les comtés administratifs de l'État, supprimés le 1^{er} juillet 2010, n'ont finalement pas été remplacés par des régions élues : leurs compétences ont été réparties entre l'État et les municipalités.

Population, superficie et organisation territoriale des 27 États membres de l'UE en 2011

	Population (milliers)	Superficie (km ²)	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau	3 ^{ème} niveau
Pays à un niveau de collectivités territoriales					
Bulgarie ¹	7 534	111 002	264 communes	-	-
Chypre ²	804	5 695	379 communes	-	-
Estonie	1 340	45 227	226 communes	-	-
Finlande	5 363	338 145	336 communes	2 régions (région pilote de <i>Kainuu</i> et province insulaire autonome d' <i>Åland</i>)	-
Irlande	4 476	69 797	114 conseils locaux	-	-
Lettonie	2 239	64 589	119 communes	-	-
Lituanie ¹	3 287	65 300	60 communes	-	-
Luxembourg	506	2 586	106 communes	-	-
Malte ¹	416	316	68 conseils locaux	-	-
Portugal ¹	10 637	92 152	308 communes	2 régions autonomes (<i>Madère</i> et <i>Açores</i>)	-
Slovénie	2 049	20 273	210 communes	-	-
Pays à deux niveaux de collectivités territoriales					
Autriche	8 388	83 871	2 357 communes	9 États fédérés	-
Danemark	5 546	43 098	98 communes	5 régions	-
Grèce ⁴	11 305	131 957	325 communes	13 régions	-
Hongrie	10 000	93 029	3 177 communes	19 comtés	-
Pays-Bas	16 612	41 528	418 communes	12 provinces	-
Rép. tchèque	10 517	78 868	6 249 communes	14 régions	-
Roumanie ¹	21 431	238 391	3 181 autorités locales	41 départements	-
Slovaquie	5 430	49 034	2 930 communes	8 régions	-
Suède ⁵	9 378	449 964	290 communes	20 comtés dont 4 régions pilotes	-
Pays à trois niveaux de collectivités territoriales					
Allemagne	81 757	357 027	11 553 communes et villes districts	301 districts ruraux	16 États fédérés
Belgique	10 883	30 528	589 communes	10 provinces	6 communautés et régions
Espagne	46 073	505 997	8 116 communes	52 provinces	17 communautés autonomes dont 2 à régime foral
France ³	64 848	633 210	36 697 communes	101 départements	27 régions
Italie	60 468	301 336	8 094 communes	110 provinces	20 régions dont 5 à statut spécial
Pologne	38 187	312 685	2 479 communes	379 comtés	16 régions
Royaume-Uni ¹	61 990	243 820	406 autorités locales	28 comtés	3 nations "dévolues" (<i>Écosse</i> , <i>Pays de Galles</i> et <i>Irlande du Nord</i>)
TOTAL UE 27	501 465	4 409 423	89 149 communes et autorités locales	1 126 collectivités intermédiaires ou régionales	105 régions

¹ Existence d'un niveau infra-municipal structuré (communautés, localités, paroisses, hameaux, etc.).

² Uniquement dans la zone contrôlée par le gouvernement (525 sur l'ensemble de l'île).

³ Incluant les collectivités de Corse et des cinq DOM-ROM (dont Mayotte depuis mars 2011).

⁴ Depuis la réforme territoriale adoptée en juillet 2010 et effective au 1^{er} janvier 2011.

⁵ Incluant les 4 régions de Skåne, Västra Götaland et depuis 2011, Halland et Götland.

Recettes et fiscalité

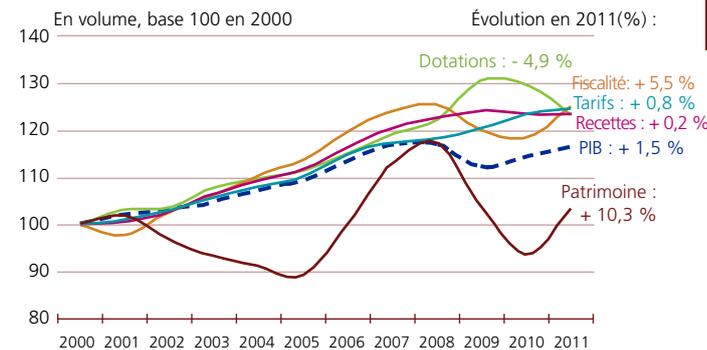
Recettes - Secteur public infranational et local de l'UE - Année 2011							
	Md€	€/ hab.	% PIB	% secteur public	% recettes	Moyenne annuelle 2000 - 2011 (% volume)	Évolution 2010 - 2011 (% volume)
Recettes	2 016	4 010	16,0	35,8	100,0	+ 1,9 %	+ 0,2 %
... Niveau local seul	1 480	2 940	11,7	26,3	100,0	+ 2,1 %	- 0,2 %
Recettes fiscales (propres et partagées)	838	1 670	6,6	25,5	41,6	+ 2,1 %	+ 5,5 %
... Niveau local seul	529	1 050	4,2	16,1	35,7	+ 2,2 %	+ 3,5 %
Recettes non-fiscales	1 178	2 340	9,3	50,0	58,4	+ 1,9 %	- 3,3 %
... Niveau local seul	951	1 890	7,5	40,4	64,3	+ 2,1 %	- 2,2 %

Stabilité des recettes infranationales en 2011

En 2011, les recettes totales du secteur public infranational européen sont restées quasiment stables par rapport à 2010 (+ 0,2 % en volume) pour atteindre 2 016 milliards d'euros, soit 16,0 % du PIB et 35,8 % des recettes publiques.

Pourtant, les recettes fiscales infranationales ont connu un sursaut notable en 2011 par rapport à 2010 (+ 5,5 %). De même, les recettes patrimoniales ont retrouvé le chemin de la croissance (+ 10,3 %) tandis que les recettes tarifaires ont crû de manière modérée (+ 0,8 %). En réalité, ce sont les dotations et les subventions qui expliquent la stagnation globale : les transferts au secteur public infranational ont, en effet, chuté fortement en 2011 (- 4,9 %), amplifiant la baisse amorcée en 2010 (- 0,6 %).

Évolution des recettes infranationales dans l'UE 27 de 2000 à 2011

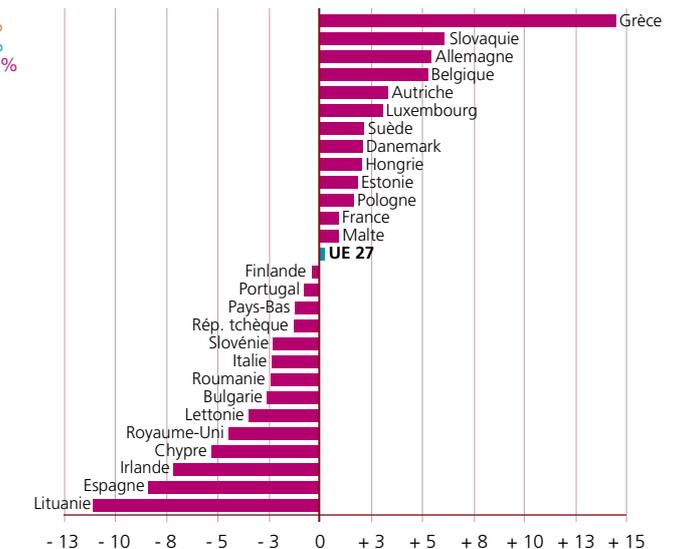


Par pays, l'Europe apparaît, comme en 2010, coupée en deux, les recettes infranationales augmentant dans 13 pays et diminuant dans 14 autres (voir graphique). Mais les lignes de partage sont plus difficiles à établir qu'en 2010 où l'on pouvait distinguer schématiquement les pays du nord de l'Europe pour le premier groupe et les pays du sud dans le second. Les effets de la situation économique sur les rentrées fiscales et les mesures conjoncturelles adoptées par les gouvernements en matière de transferts expliquaient alors en grande partie ce partage. Ces facteurs demeurent discriminants en 2011 : on constate souvent que les recettes infranationales ont augmenté là où il y a eu simultanément croissance économique et hausse des dotations.

Mais d'autres facteurs ont pu brouiller les cartes, notamment les réformes affectant le secteur public local. L'exemple sans doute le plus notable est celui de la Grèce, pays dans lequel les transferts de compétences au secteur public local dans le cadre de la réforme *Kallikratis*, en particulier dans le domaine social, ont dû être financés par de nouvelles recettes (voir ci-après). Au final, sous réserve d'une confirmation des chiffres provisoires quand la réforme sera stabilisée, les recettes du secteur public local grec ont augmenté de près de 15 % en volume en 2011 (pour atteindre 3,2 % du PIB et 7,8 % des recettes publiques) alors qu'elles avaient chuté de 23,4 % en 2010 et que le contexte économique est resté très défavorable.

On identifie, par ailleurs, de nombreux autres exemples où l'évolution des recettes a été déterminée en grande partie par des réformes plus structurelles qui ont affecté les systèmes de financement des collectivités locales (réformes de la fiscalité, des mécanismes de péréquation, des politiques tarifaires, etc.).

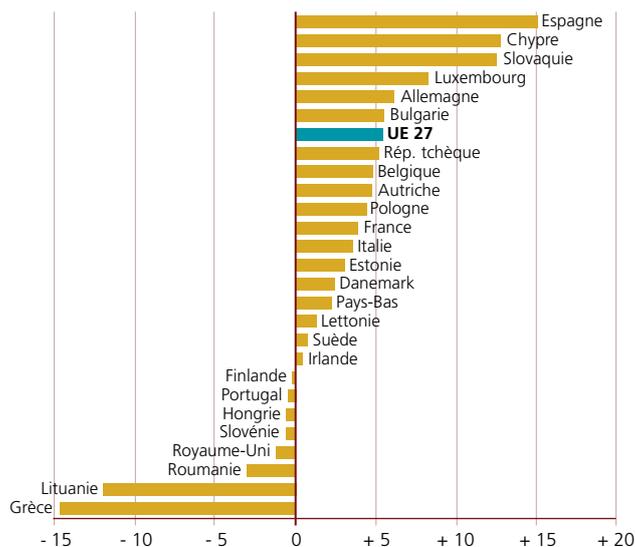
Évolution des recettes du secteur public infranational en 2011 (% en volume par rapport à 2010)



Reprise sensible des recettes fiscales infranationales

Les recettes fiscales infranationales, qui comprennent à la fois des recettes propres et partagées, ont atteint 838 milliards d'euros en 2011, soit 6,6 % du PIB et 25,5 % des recettes fiscales publiques. Elles constituent la deuxième grande source de revenus pour le secteur public infranational : 42 % des recettes infranationales en moyenne dans l'UE, mais 0 % à Malte et 61 % en Suède (voir encadré page 15).

Évolution des recettes fiscales propres et partagées du secteur public infranational en 2011 (% en volume par rapport à 2010)



Ces recettes avaient été fortement affectées par la crise économique et sociale ainsi que par les mesures contra-cycliques de relance de 2009 (- 4,2 %) et 2010 (- 1,2 %). En 2011, leur croissance a repris dans 7 pays sur 10. En moyenne dans l'UE, elles ont progressé de 5,5 % en volume.

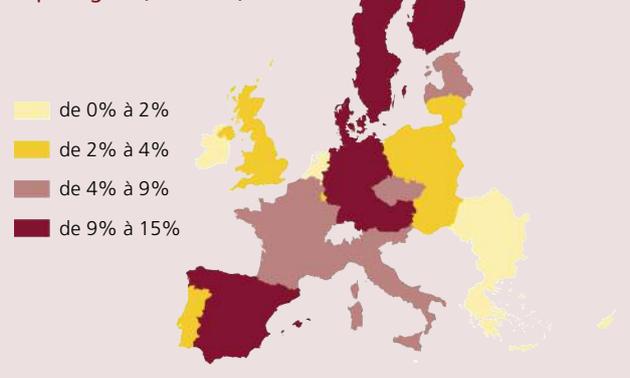
Ce renouveau est d'abord à mettre à l'actif d'une conjoncture économique plus favorable dans plusieurs pays européens en 2011. La reprise des activités économiques et des marchés de l'immobilier, la hausse des revenus ainsi que la diminution du chômage dans une quinzaine de pays se sont ainsi traduites par la bonne tenue des rentrées fiscales, s'agissant en particulier des impôts propres et partagés qui sont adossés à **des bases sensibles aux variations économiques** (impôts sur le revenu des ménages, le bénéfice des entreprises, la valeur ajoutée, les transactions immobilières, l'activité de construction, la consommation, etc.). Cela a été le cas en *Slovaquie*, au *Luxembourg*, *Belgique*, *Autriche*, *Pologne*, *Allemagne*, etc. En *Allemagne*, par exemple, suite aux bonnes performances de l'économie (croissance du PIB de 3,0 % en 2011), les recettes de l'impôt municipal sur les entreprises (44 % des recettes fiscales locales) ont augmenté de 13,2 % en valeur en 2011. De même, les recettes de plusieurs impôts partagés ont fortement progressé en 2011 en *Allemagne* : + 6,9 % pour la part municipale de l'impôt sur le revenu des ménages (dont 15% sont reversés aux communes, fournissant ainsi 36 % des recettes fiscales des communes en 2011) et + 6,1 % pour la part municipale prélevée sur les recettes de TVA (près de 5 % des recettes fiscales municipales). Les recettes fiscales des *Länder*, qui proviennent également pour une grande partie de l'IRPP, de la

TVA et de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, ont également connu une forte croissance. Au total, les recettes fiscales ont crû de 8 % en volume pour le secteur public local et de 5,5 % pour les *Länder*, soit au total + 6,1 % pour le secteur public infranational allemand, retrouvant ainsi des niveaux d'avant-crise.

Poids de la fiscalité infranationale dans le PIB en 2011

La fiscalité infranationale représente 6,6 % du PIB (4,2 % pour le seul secteur public local). Ce ratio est inférieur à 2 % du PIB dans huit pays dont la *Grèce*, la *Bulgarie*, l'*Irlande*, la *Roumanie*, le *Royaume-Uni* et les *Pays-Bas*. Il est égal ou dépasse 9 % du PIB dans les trois pays nordiques ainsi que dans les pays fédéraux et en *Espagne* (hormis la *Belgique* mais cette situation devrait changer en 2014 avec l'entrée en vigueur de la 6^{ème} réforme de l'État adoptée en 2011 et l'attribution des nouvelles compétences fiscales aux régions et communautés, qui se traduira par un quadruplement de leurs recettes fiscales propres).

Recettes fiscales infranationales propres et partagées (% du PIB)



La dynamique des rentrées fiscales peut, en outre, s'expliquer par la mise en œuvre de **réformes globales des finances locales** (voir encadré), comme en *Espagne* avec la réforme du régime de financement des communautés autonomes : la progression des recettes fiscales infranationales a été de 15,1 % en volume en 2011 pour l'ensemble du secteur public infranational espagnol (+ 24 % pour le seul niveau régional), et ce en dépit de la récession économique qui a eu un effet mécanique négatif sur le rendement des impôts.

Ces évolutions reflètent également l'utilisation plus ou moins importante du **levier fiscal** par les collectivités locales quand elles en ont la capacité technique et politique.

Elles permettent aussi de mesurer les effets directs et indirects des **mesures fiscales plus ponctuelles** adoptées par les gouvernements centraux dans le cadre des plans d'assainissement budgétaire concernant les impôts nationaux partagés (TVA, impôts sur le revenu, impôt sur les sociétés, droits d'accise, etc.) ou la fiscalité locale (taxes foncières, impôts locaux sur les entreprises, impôts sur la consommation, etc.).

Ainsi, plusieurs types de mesures ont été prises en 2011 visant à maintenir, ou conforter, les recettes fiscales locales :

- hausses des taux des impôts locaux propres et partagés et consolidation (suppression des niches fiscales) ou extension de leurs assiettes ;
- introduction de nouvelles taxes locales propres (taxe sur les résidences secondaires en *Irlande*, taxes sur l'énergie et le tourisme en *Italie*, etc.) ;

L'impôt foncier sous les projecteurs

Impôt local le plus courant en Europe et souvent parmi les plus anciens, l'impôt foncier est l'impôt local par excellence du fait de son caractère "immobile", "localisé" et "visible", étroitement associé à la fourniture de services publics sur le territoire. Il permet d'offrir une répartition géographique relativement plus équitable des assiettes entre les collectivités locales et d'apporter une ressource stable, à défaut d'être dynamique en période de croissance. Il a d'ailleurs généralement bien résisté pendant la crise. Ainsi, la crise a fourni l'occasion d'optimiser le rendement de cet impôt. De nombreux pays ont engagé des réformes dans ce sens, d'ailleurs parfois imposées par les protocoles d'accord pour les pays sous surveillance de la Troïka.

En **Irlande**, une taxe sur les résidences secondaires a ainsi été créée en 2010 ainsi qu'une taxe d'habitation (*Household charge*) en 2012 pour laisser la place en 2014 à une réforme plus globale de la fiscalité foncière. Au **Portugal**, le plafond du taux de la taxe foncière (IMI) a été élevé en 2012. En **Grèce**, une taxe spéciale sur la propriété immobilière a été instaurée en septembre 2011 avec entrée en vigueur immédiate. Prévue pour deux ans, elle s'élève à 4 euros en moyenne par m² et son produit est collecté via la facture d'électricité. En **Lettonie**, le taux de la taxe sur le foncier bâti et non-bâti a été augmenté en 2010 et la base taxable a été élargie. Une taxation sur les immeubles résidentiels a également été introduite. À partir de 2012, les communes disposeront d'un levier fiscal sur la taxe foncière dont elles pourront désormais fixer les taux à la place de l'État. En **Italie**, la taxe foncière sur les résidences principales (ICI), qui avait été abolie en 2006, a été réintroduite pour 2012 dans le cadre d'un nouvel *Impôt municipal unique* (IMU) regroupant l'ICI et une taxe d'habitation, qui seront fonction des revenus, du patrimoine et de la composition du ménage. En outre, les taux de la taxe sur les résidences secondaires sont augmentés. En **Allemagne**, un groupe de travail a été constitué en septembre 2010 pour réfléchir à une réforme de l'impôt foncier. Au **Royaume-Uni**, la réforme de la fiscalité sur la propriété des entreprises et des ménages est au cœur de la future loi sur les finances locales. En **Bulgarie**, des amendements à la loi sur la fiscalité et les redevances locales, entrés en vigueur en 2011, ont élevé le taux maximum d'imposition de la taxe foncière. Une réforme plus globale du système de la fiscalité locale jugé obsolète devrait être engagée en 2012-2013. En **Slovénie**, la taxe foncière a été réformée le 1^{er} janvier 2012. La nouvelle taxe, fondée sur la valeur de marché des biens, verra une part de son produit redistribuée aux municipalités. En **République tchèque**, le taux de la taxe foncière sur le bâti et le non-bâti a doublé. En revanche, en **Slovaquie**, le pouvoir de taux dont disposent les municipalités sur la taxe foncière sur les entreprises a été réduit fortement. De même, en **Estonie**, la taxe foncière sera pratiquement abolie en 2013.

Par ailleurs, de nombreux pays s'engagent dans des réformes concernant la révision des cadastres, les méthodes de valorisation des bases d'imposition (fondées sur les caractéristiques des biens ou bien la valeur des propriétés, vénale ou locative) et leur réévaluation. On peut notamment citer le **Portugal**, la **Grèce**, l'**Allemagne**, la **France**, la **Slovénie**, la **Lettonie**, l'**Espagne**, la **Roumanie** ou encore l'**Italie**.

- élargissement du pouvoir de décision des collectivités locales en matière de fixation des taux ou des bases notamment en ce qui concerne les impôts fonciers (voir encadré sur la fiscalité foncière) ;
- cession aux collectivités locales de tout ou partie d'impôts nationaux qui bénéficiaient jusqu'alors uniquement à l'État central (*France* dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale) ;
- augmentation de la fraction des impôts nationaux redistribuée aux collectivités locales (*Finlande*, *Espagne*, *Lettonie*, *France*, etc.). En *Finlande* par exemple, les municipalités ont bénéficié pour la période 2009-2011 d'une augmentation du pourcentage du produit

de l'impôt sur les sociétés qui leur est redistribué (de 22 % à 32 %). Autre exemple, la *Lettonie* où la part de l'impôt sur le revenu des particuliers redistribuée aux communes est passée provisoirement de 80 % à 82 % en 2011, le taux de l'impôt ayant été réduit, par ailleurs, de 26 % à 25 %.

- élévation du taux plafond des taxes locales additionnelles aux impôts nationaux (*Italie*).

Enfin, des **chantiers de natures diverses** ont été engagés, tels que l'amélioration des modalités de recouvrement des impôts, la collecte des arriérés (*Bulgarie*, *Italie*), la lutte contre l'évasion fiscale (*Italie*, *Chypre*, *Grèce*, *Lettonie*, *Irlande*) ou encore la modernisation des systèmes cadastraux.

Bien entendu, **tous les pays européens n'ont pas connu cette embellie de la fiscalité locale**. Les recettes fiscales se sont ainsi contractées en 2011 dans huit pays. Plusieurs d'entre eux étaient en effet toujours confrontés en 2011 à des situations de récession, par exemple la *Slovénie* ou le *Portugal*. Dans ce dernier pays par exemple, les recettes issues de la taxe sur les transactions immobilières et de la surtaxe locale à l'impôt sur les sociétés (*derrama*) ont continué de chuter fortement en 2011. Par ailleurs, plusieurs gouvernements ont baissé les taux des impôts partagés (par exemple en *Lituanie*), ont réduit la part redistribuée aux collectivités (de 47 % à 44 % en *Roumanie* en 2011 s'agissant de l'IRPP) ou encore ont encouragé le gel des taux des impôts locaux dans le but de stimuler la croissance en réduisant la pression fiscale. En *Angleterre*, par exemple, en 2011 et pour la deuxième année consécutive, le gouvernement britannique a encouragé les conseils locaux à geler les taux de la *Council Tax* en leur proposant un surcroît de dotations : 80 % des conseils locaux ont accepté cet échange. En *Grèce*, enfin, où les recettes fiscales enregistrent la plus forte baisse des pays européens (une baisse à relativiser cependant dans la mesure où la fiscalité représente moins de 10 % des recettes locales), les motifs tendent à se cumuler entre la récession et les effets de la réforme *Kallikratis*, en particulier l'abolition d'entités locales qui bénéficiaient auparavant de revenus fiscaux.

Des recettes tarifaires toujours en croissance

Déjà stimulées en 2010 par la nécessité pour les collectivités locales de trouver des sources de financement nouvelles, les recettes tarifaires et les redevances, générées par la facturation des services publics, ont continué de croître en 2011.

La croissance est cependant légèrement inférieure à celle de l'année précédente (+ 0,8 % contre + 2,4 %). Les collectivités auraient-elles déjà fait le plein des possibilités dans ce domaine : transformation de services publics locaux, autrefois gratuits, en services payants, remodelage des grilles tarifaires, révision à la hausse des tarifs et modulation en fonction de la capacité contributive des usagers, hausse des redevances, instauration de nouvelles prestations facturées ? Ce n'est sans doute pas le cas mais force est de constater qu'il s'agit d'un domaine politiquement sensible (surtout en période électorale), où la capacité des usagers à payer limite également les marges de manœuvre locales. En outre, peut-être assiste-t-on également à une baisse de fréquentation de certains services publics, voire à la disparition de prestations jugées non-essentielles dans le contexte des plans d'austérité, mais qui généraient des revenus.

Dans tous les cas, on constate une baisse des recettes tarifaires et des redevances dans 11 pays, contrebalancée par une hausse dans 16 autres. Les évolutions les plus prononcées en 2011, à la baisse comme à la hausse, se sont souvent produites dans des pays dans lesquels ces recettes représentent une source non négligeable de revenus pour les collectivités locales, compensant généralement la très faible part de la fiscalité locale : ainsi, en *Lettonie*, à *Chypre*, en *Bulgarie* et en *Slovénie*, s'agissant des plus fortes hausses ; en *Grèce*, au *Luxembourg* et *Royaume-Uni* s'agissant des baisses. En *Grèce* notamment, elles ont diminué de près de 20 % en volume si bien que leur part dans les budgets s'est réduite passant de 32 % en 2010 à 22 % en 2011.

Dans des pays comme *l'Italie*, *l'Allemagne*, le *Portugal* et la *France*, le rythme de croissance des tarifs et redevances a été relativement soutenu en 2011 (entre + 2,5 % et + 4 %), témoignant des efforts des

collectivités locales pour dégager de nouveaux moyens financiers en explorant des périmètres toujours plus larges et variés : enlèvement des ordures ménagères, parkings, petite enfance, activités périscolaires, fréquentation des installations sportives et culturelles, utilisation des transports publics, services de santé, accompagnement des personnes âgées, occupation du domaine public, etc.

Regain des recettes patrimoniales

Très volatiles de par leur nature et subissant des évolutions erratiques qui reflètent les fluctuations des marchés pour les placements financiers ainsi que les opérations réalisées sur le patrimoine, les recettes patrimoniales ont été particulièrement touchées par la crise. Elles ont ainsi chuté de 11,4 % en 2009 en moyenne dans l'UE puis de nouveau de 9,6 % en 2010. En 2011, en revanche, ces recettes se sont

Structure des ressources dans les budgets infranationaux dans l'UE 27 en 2011

Si leur poids dans les recettes totales a légèrement diminué en 2011 (de 46,4 % à 44,1 %), **les dotations et subventions** sont restées la première source de revenus du secteur public infranational européen, la part des dotations de fonctionnement étant de 39 % et celle d'investissement de 5 %. Dans une dizaine de pays, les dotations et subventions ont représenté plus de 70 % des recettes, par exemple à *Malte*, en *Roumanie*, en *Bulgarie*, aux *Pays-Bas*, au *Royaume-Uni* et en *Grèce*. En *Grèce* notamment, la part des dotations dans les recettes locales a augmenté de près de 12 points en 2011, passant de 58 % en 2010 à 70 % en 2011 suite à la réforme *Kallikratis*.

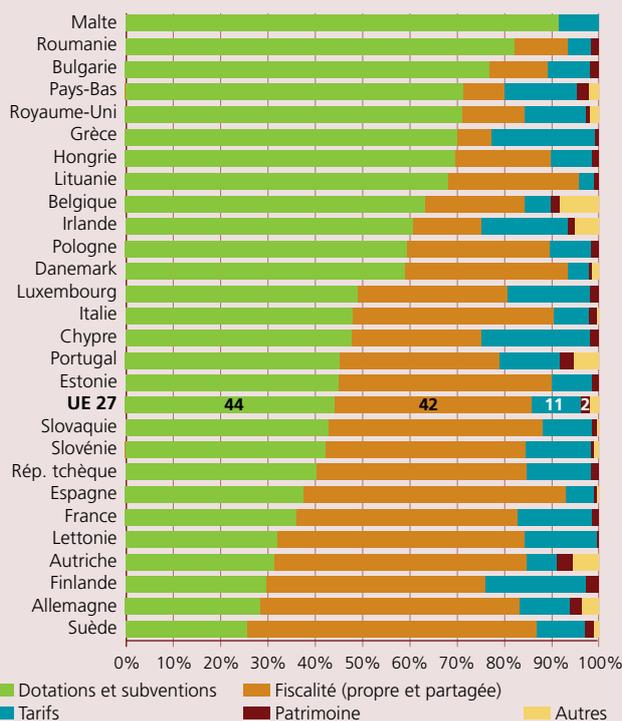
Les recettes tirées des impôts ont fourni 41,6 % des revenus infranationaux en moyenne dans l'UE en 2011, soit un peu plus qu'en 2010 (39,5 %). La fiscalité locale n'existe pas à *Malte* et est sous-représentée en *Irlande*, au *Royaume-Uni*, aux *Pays-Bas*, en *Grèce*, en *Bulgarie* et en *Roumanie* où elle représente moins de 15 % des recettes locales. À l'autre extrémité du spectre, la fiscalité locale est largement majoritaire (plus de 46 % des budgets) en *Finlande*, en *France*, en *Lettonie*, en *Autriche*, en *Allemagne*, en *Espagne* et en *Suède* où son poids atteint même 61 %. En *Espagne*, la part de la fiscalité dans les recettes infranationales a augmenté de plus de 10 points en 2011 suite à la mise en œuvre de la réforme du régime de financement des communautés autonomes. Pour les seules régions espagnoles, la part des recettes fiscales dans leur budget est ainsi passée de 43 % en 2010 à 58 % en 2011.

On peut rappeler que ces recettes fiscales proviennent à la fois de la fiscalité "propre" et de la fiscalité "partagée". Cette dernière consiste à collecter un impôt au niveau national puis à en partager le produit entre l'État et les collectivités locales. Ces dernières reçoivent donc une fraction de l'impôt national qui leur est reversée selon des clés de redistribution, avec parfois des objectifs de péréquation. La fiscalité partagée est présente dans une vingtaine de pays de l'UE mais domine dans les pays d'Europe centrale et orientale et les pays fédéraux. Les impôts partagés sont le plus souvent l'impôt sur le revenu des ménages (dans une quinzaine de pays), l'impôt sur les sociétés (une dizaine de pays) et, dans une moindre mesure, la TVA. On parle de fiscalité propre quand les collectivités disposent d'une certaine marge de manœuvre sur les taux et/ou les bases, même si cette liberté est parfois encadrée. Il s'agit essentiellement des impôts fonciers sur les propriétés bâties et non bâties (dans la quasi-totalité des pays), des impôts locaux sur les activités économiques (*Allemagne*, *Autriche*, *Espagne*, *Italie*, *Luxembourg*, *France*, *Hongrie*, etc.), des impôts locaux sur le revenu (pays nordiques, *Belgique* et *Italie* s'agissant des taxes additionnelles sur l'impôt sur le revenu) et de taxes diverses, directes ou indirectes (taxes sur les transactions immobilières, les donations et successions, les déchets, l'énergie, les véhicules automobiles, etc.).

La facturation des services publics locaux et les redevances pour services rendus permettent de générer en moyenne 10,6 % des recettes du secteur public infranational européen. Cette source de recettes représente plus de 15 % des revenus locaux dans une dizaine de pays, en particulier à *Chypre*, en *Grèce*, en *Finlande*, en *Irlande* et au *Luxembourg*. Soulignons cependant que ces ratios élevés s'expliquent aussi par des différences de classification selon les pays, tenant à la proximité entre les notions de "redevance" et de "taxe locale" dont les frontières sont difficiles à tracer. Au *Luxembourg* ou en *Grèce* par exemple, plusieurs taxes locales, qui seraient considérées comme des impôts locaux dans la majorité des pays européens, sont classées dans les « autres recettes » aux côtés des recettes tarifaires.

Enfin, **les revenus issus de la vente et de l'exploitation du patrimoine physique** (par exemple, les revenus des terrains) et **des actifs financiers** (dividendes, intérêts des dépôts et des placements, etc.) ont fourni 1,6 % des recettes infranationales en 2011, un chiffre qui a dépassé 2 % en *Allemagne*, en *Finlande*, aux *Pays-Bas*, au *Portugal* et en *Autriche*.

Catégories de recettes infranationales en 2011 (%)



redressées très sensiblement (+ 10,3 %), progressant, en outre, dans deux pays sur trois. La hausse des taux d'intérêt et des loyers, l'amélioration des dividendes versées aux collectivités locales actionnaires, la vente d'actifs financiers, de terrains et de biens immobiliers, parfois dans le cadre de programmes de privatisations, expliquent en grande partie ce rétablissement des recettes patrimoniales en 2011. Les plus fortes hausses ont été observées en *Lettonie*, à *Chypre*, en *Slovénie*, en *Grèce* et au *Luxembourg*. Elles sont restées, à l'inverse, très déprimées au *Portugal* (-22 %), en *Estonie* (- 14,5 %), en *Roumanie*, en *Lituanie* ou encore aux *Pays-Bas* (- 2,9 %) où les recettes issues des ventes de lotissements viabilisés ont chuté (vulnérabilité du marché immobilier), ainsi que les revenus générés par les actifs financiers.

Recul accentué des dotations en 2011

Le fléchissement des dotations et subventions, amorcé en 2010 dans le contexte des premiers plans d'austérité (- 0,6 %), s'est nettement accentué en 2011. Les transferts aux collectivités locales ont ainsi régressé de 4,9 % en volume en moyenne dans l'UE, avec une baisse dans un pays sur deux.

Ces deux dernières années de baisse contrastent fortement avec l'année 2009 durant laquelle ces recettes avaient fait un bond significatif (+ 6,7 %) sous l'effet des plans de relance et des dispositifs de soutien financier aux collectivités locales : augmentation des enveloppes des dotations de fonctionnement et d'investissement, activation des dotations exceptionnelles d'urgence et des mécanismes de péréquation, création de nouveaux fonds dédiés à l'équipement, accélération du versement des subventions, etc.

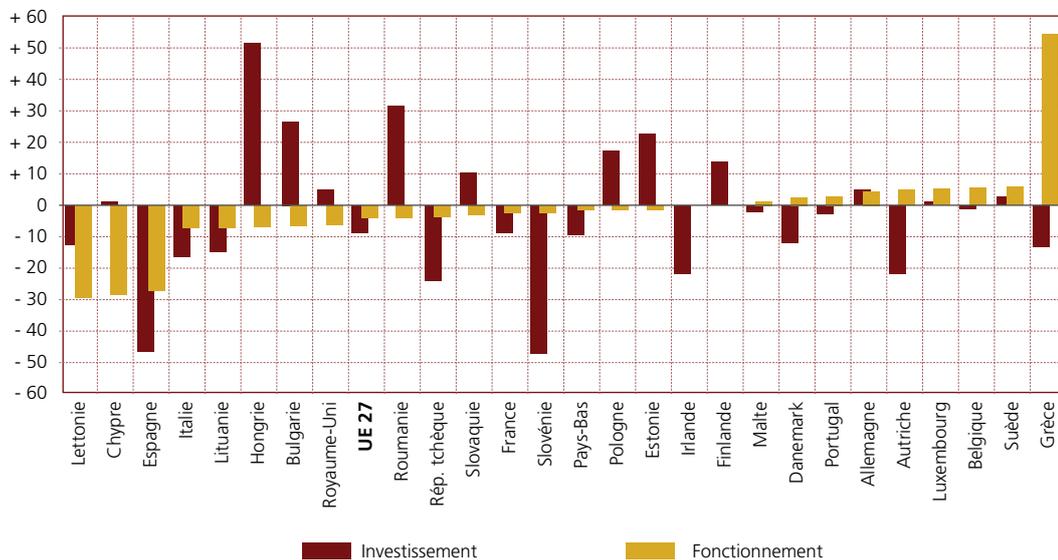
En 2010, mais surtout 2011, les mesures d'économies budgétaires des gouvernements centraux, motivées par la crise des finances publiques et des dettes souveraines, ont conduit nombre d'entre eux à **réduire ou à geler leurs transferts aux collectivités territoriales**, en investissement (- 9,0 %) mais également en fonctionnement (- 4,3 %). En 2010, on peut rappeler que seules les dotations en investissement s'étaient repliées (- 6,5%), les dotations courantes ayant alors relativement bien résisté en moyenne européenne (+ 0,2 %).

En 2011, les dotations et subventions ont reculé en volume dans la moitié des pays européens (17 pays s'agissant des dotations courantes et 15 pour les dotations d'investissement). C'est en *Espagne* que les transferts aux entités infranationales ont le plus baissé en Europe (- 30,3 % au total), résultat des restrictions budgétaires mais également de la réforme du financement des communautés autonomes, pleinement effective depuis 2011 (voir encadré). La diminution a également été très sensible – entre 5 et 12 % – en *Lettonie*, en *Irlande*, en *Lituanie*, en *République tchèque*, en *Italie*, en *Slovénie* et enfin au *Royaume-Uni*, sous l'impact des plans drastiques de consolidation budgétaire. En *Italie* par exemple, où trois plans d'austérité se sont succédé sur la seule année 2011 jusqu'au décret "Salva Italia" (*Sauver l'Italie*), les transferts à l'ensemble du secteur public local et régional ont diminué d'environ 8 milliards d'euros en 2011 par rapport à 2010, dont environ 4 milliards d'euros pour les régions et 2 milliards pour les communes et les provinces. Au *Royaume-Uni*, il a été décidé de réduire de près de 26% sur 2011-2014 la principale dotation de fonctionnement, la *Formula Grant*. Enfin, la baisse se situe entre 2% et 5 % dans quatre pays dont la *Roumanie*, la *Bulgarie*, les *Pays-Bas* (diminution des deux Fonds des communes et des provinces) et la *France* (gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités locales – hors FCTVA – jusqu'en 2017).

Tous les pays n'ont pas subi le même sort. Ainsi, dans 13 d'entre eux, les dotations et subventions aux entités infranationales ont augmenté en volume en 2011. À cela, plusieurs explications :

- dans certains pays, les gouvernements centraux, se trouvant dans une meilleure situation budgétaire, n'ont pas souhaité réduire leurs concours aux collectivités locales. En outre, certaines dotations étant composées de différents impôts (Fonds communal de dotation financière au *Luxembourg* par exemple) ou indexées sur des indices qui ont été orientés positivement avec des mécanismes de croissance automatique des enveloppes budgétaires (*Belgique*), la reprise économique a pu se traduire aussi par une augmentation des enveloppes.
- les fonds structurels et de cohésion européens ont pu compenser partiellement les réductions des États centraux. Ainsi, on constate que la croissance des dotations d'investissement est restée

Évolution des dotations et subventions de fonctionnement et d'investissement du secteur public infranational en 2011 (% en volume par rapport à 2010)



soutenue, essentiellement dans les pays d'Europe centrale et orientale (*Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Estonie, Pologne*, etc.). En *Roumanie* par exemple, les fonds européens ont représenté 8 % des revenus en 2011 contre 4 % en 2010.

- des compétences ont continué d'être transférées en 2011 (par exemple en *Roumanie* dans le domaine de la santé ou aux *Pays-Bas* dans le secteur social) et ainsi les moyens associés, même si le principe de compensation financière intégrale des transferts de compétence fait toujours débat ;
- la mise en œuvre des mécanismes de péréquation a pu également atténuer les effets de la crise pour les collectivités les plus en difficulté (pays nordiques, *Autriche, Allemagne*, etc.) ;
- enfin, on constate que plusieurs gouvernements centraux ont explicitement opté pour le maintien, voire la hausse temporaire, de leurs dotations, afin notamment de contrecarrer la baisse des revenus fiscaux. En *Suède* par exemple, où les dotations ont augmenté

en volume de 6,0 % en 2011, le gouvernement a décidé d'allouer davantage de ressources aux collectivités locales pour les aider à affronter la crise en majorant temporairement les dotations en 2010 et 2011. En *Allemagne*, les collectivités locales ont encore bénéficié des subventions en capital accordées par la loi sur les investissements futurs (*Zukunftsinvestitionsgesetz*), adoptée en 2009 et qui prendra fin en 2012, ainsi que des soutiens temporaires de la part des *Länder*.

Enfin, soulignons le cas particulier de la *Grèce* dont les dotations aux collectivités locales ont augmenté de 37,3 % en volume - et même de près de 55 % s'agissant des dotations de fonctionnement. Cette progression est à mettre en relation avec la réforme *Kallikratis* qui, en parallèle à une forte diminution des recettes fiscales et des redevances, a transféré de nouveaux moyens de fonctionnement aux collectivités locales dont les compétences ont été accrues.

Inégalités territoriales et péréquation financière en Europe

L'alinéa 5 de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale invite les pays à instituer **des mécanismes de solidarité et/ou de redistribution** permettant de corriger les déséquilibres de richesses et de charges entre les collectivités locales et de favoriser ainsi une certaine équité. Si la péréquation est aujourd'hui reconnue dans un nombre croissant de pays comme une nécessité – un principe d'ailleurs à valeur constitutionnelle dans certains d'entre eux comme l'*Allemagne, l'Italie, l'Espagne* et la *France* – on constate que l'ampleur des moyens accordés à la réduction des inégalités reste très disparate selon les pays.

Les modalités pratiques apparaissent également diverses et complexes selon que l'on distingue la péréquation verticale (redistribution de l'État, où un échelon supérieur, vers les collectivités locales) de la péréquation horizontale (redistribution entre des collectivités de même niveau), la péréquation à l'entrée (les revenus) de celle qui se fait à la sortie (les charges ou les besoins de dépenses) ou encore la péréquation fiscale vs la péréquation reposant sur des dotations générales ou *ad hoc*. Aucune modalité n'est exclusive l'une de l'autre et l'on trouve souvent des dispositifs mixtes qui combinent les différents mécanismes. Ces modalités sont également très évolutives. En effet, faisant de manière récurrente l'objet de débats techniques et politiques, qui ont pris une nouvelle ampleur avec la crise – par exemple, en *Allemagne* – et le renforcement des inégalités territoriales, les systèmes de péréquation font l'objet d'ajustements permanents. Aperçu de quelques exemples de réformes récentes...

En Suède, un audit du système de péréquation, qui combine redistribution verticale et horizontale, déjà réformé en 2005, est en cours depuis 2008. L'audit a déjà abouti à une première réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 : l'harmonisation du taux d'égalisation des ressources fiscales à 115 % pour les municipalités et les comtés. La dotation d'égalisation des coûts, qui assure la péréquation horizontale en nivelant les disparités structurelles de coût des services, devrait également être révisée en janvier 2013 dans le sens d'une simplification des modes d'évaluation des différences de coûts et une plus grande transparence.

En Italie, il existe un mécanisme progressif de péréquation horizontale entre les régions depuis 2001 fondé sur une péréquation des revenus et des besoins de dépenses (notamment sanitaires). Des tensions étant apparues rapidement entre le Nord et le Sud, il a été décidé dans le cadre de la loi 42 sur le fédéralisme de mars 2009 de renforcer la péréquation via un fonds géré par l'État. Celui-ci garantit la couverture des services publics essentiels (santé, éducation et aide sociale) dans les régions à faibles revenus fiscaux. Les sommes allouées par l'État seront calculées, non plus en fonction du niveau de dépenses de l'année précédente (la "dépense historique"), mais en fonction des "coûts standard", fixés pour chaque prestation en référence aux dépenses de la région la moins dépensière.

En Espagne, le système de péréquation existant a été réformé à la suite de la loi sur le financement des communautés autonomes de 2009. L'objectif est de garantir un niveau minimum de prestations de services publics sur l'ensemble du territoire ainsi que de rééquilibrer les ressources des régions pour éviter les trop grandes inégalités. Sur le premier point, un fonds de garantie de services publics fondamentaux, alimenté par les recettes fiscales régionales pour les trois quarts et par l'État pour le quart restant, a été mis en place afin de garantir un financement par habitant égalitaire entre les régions. La conservation d'un principe de convergence entre régions est maintenue avec la création de deux fonds, dotés par financement additionnel de l'État : un *Fonds de Compétitivité* qui sera réparti annuellement entre les régions ayant un faible potentiel fiscal ; un *Fonds de Coopération* qui favorisera les régions relativement moins riches et moins dynamiques démographiquement.

En France, coexistent les deux principales formes de péréquation, verticale et horizontale. Cette dernière est la moins développée mais elle gagne aujourd'hui en puissance dans le contexte de la réforme de la taxe professionnelle et, plus généralement, de déficits publics qui ont entraîné en particulier un gel des dotations de l'État vers les collectivités locales rendant moins évident qu'auparavant le recours à la péréquation verticale. Le vaste chantier de la réforme fiscale a ainsi été l'occasion pour le gouvernement de mettre en place de nouveaux mécanismes de péréquation horizontale. Ces dispositifs, qui concernent l'ensemble du secteur public local, prennent effet sur une période allant de 2011 à 2016. 2012 a ainsi été l'année de mise en place du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui, avec un objectif de 2 % des recettes fiscales redistribuées en 2016, sera plus important que les autres nouveaux mécanismes que sont le fonds départemental de péréquation du produit des droits de mutations à titre onéreux et les fonds de péréquation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les départements et les régions. Ces mécanismes reposent essentiellement sur des prélèvements opérés sur les collectivités dont le potentiel financier est plus important et des redistributions vers celles identifiées comme plus limitées en matière de ressources et/ou plus contraintes en matière de dépenses. Il est d'ores et déjà prévu d'observer les premiers effets de ces mesures afin d'ajuster le plus finement possible les mécanismes mis en place.

Au Royaume-Uni, le système actuel de péréquation, fondé sur le "*Revenue Support Grant*" est à la fois vertical et horizontal. Jugé complexe et peu transparent, il est en voie d'être réformé. Ainsi, le futur taux de rétention des *business rates* devrait être calculé sur la base de critères de péréquation.

Focus sur quelques réformes globales du financement des collectivités locales récentes ou à venir

Espagne : la réforme du régime de financement des communautés autonomes (loi 22 / 2009 du 18 décembre 2009), initiée avant la crise, est pleinement effective depuis 2011. Elle comporte différents volets. Le premier a consisté à accroître l'autonomie financière des régions en augmentant leurs recettes fiscales en contrepartie d'une baisse du financement par dotations : les taux de redistribution des impôts nationaux partagés sont ainsi passés de 33 à 50 % pour l'impôt sur le revenu et la TVA et de 40 à 58 % pour les taxes spéciales (impôts sur les boissons, les hydrocarbures, le tabac). Les régions disposent également d'une plus grande capacité normative sur ces impôts (plafonds, exonérations, minimum imposable, etc.). Les deux autres volets visent à garantir un niveau minimum de prestations de services publics sur l'ensemble du territoire via un fonds de garantie des services publics fondamentaux et à améliorer les mécanismes de péréquation des ressources (voir encadré sur la péréquation). Par ailleurs, la révision de la loi sur le financement des communes et des provinces, plusieurs fois reportée depuis le Livre blanc de 2005, a été annoncée par le nouveau gouvernement afin d'améliorer la prise en charge financière de leurs compétences, qui seraient, en outre, réévaluées.

Italie : la loi sur le fédéralisme financier n°42/2009 modifiant l'article 119 de la Constitution, est mise en application au travers de huit décrets devant être adoptés avant 2016. L'objectif est de remplacer une partie des dotations d'État par un partage d'impôts nationaux et de renforcer la péréquation pour le calcul des transferts de l'État (voir encadré sur la péréquation). Trois décrets ont été promulgués en 2010 concernant l'attribution aux communes d'une partie des propriétés domaniales de l'État ("le fédéralisme domanial"), l'élaboration d'un statut de "Rome Capitale" et la définition des coûts standards. En mars et mai 2011, ont été adoptés quatre décrets sur le fédéralisme municipal, l'autonomie fiscale des régions et des provinces, le fonds de péréquation pour le sud et le système de sanctions. Le processus a cependant été ralenti par la crise économique et des finances publiques et un certain nombre des quelques 70 mesures d'exécution concrètes n'ont pas encore été adoptées ni mises en œuvre. En matière fiscale, plusieurs mesures ont été votées en 2011, dont certaines sont appliquées en 2012 concernant la fiscalité immobilière (voir encadré), l'augmentation des surtaxes régionales et municipales à l'impôt sur le revenu et le renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale.

Belgique : la 6^{ème} réforme de l'État, adoptée le 11 octobre 2011, comprend la révision de la Loi spéciale relative au financement des entités fédérées, qui entrera en vigueur en 2014, et qui est destinée à financer les nouvelles compétences dévolues et à renforcer l'autonomie fiscale des entités fédérées. Elle prévoit donc l'augmentation des recettes propres des régions et des communautés, en contrepartie de la disparition de la dotation de l'État fédéral. Les régions pourront lever des centimes additionnels dits "élargis" sur les recettes de l'impôt sur les personnes physiques (IPP), soit près de 10,7 milliards (année de référence 2012), représentant environ 25% des recettes de l'IPP. Cette "régionalisation" de l'IPP constituera, à l'avenir, la principale recette des régions. Leurs compétences fiscales seront également accrues concernant l'action sur les bases et les exonérations. Le dispositif de péréquation, appelé "solidarité nationale", est maintenu. Un mécanisme de transition sera également mis en place pendant dix ans.

France : la suppression de la taxe professionnelle (TP) et son remplacement partiel par la contribution économique territoriale (CET), elle-même composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ont entraîné une refonte plus large du système fiscal local. Ainsi, la création de la CET s'est accompagnée de la création d'une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et par de nouveaux transferts d'impositions nationales (Taxe spéciale sur les conventions d'assurance, Taxe sur les surfaces commerciales...). De plus, une forme de spécialisation s'est opérée à travers des transferts de responsabilités fiscales entre niveaux de collectivités et aboutissant globalement à une réduction des pouvoirs de taux, en particulier pour les régions et départements. La taxe d'habitation est dorénavant dédiée au bloc communal (commune et intercommunalité) et le foncier bâti prend une plus grande importance pour les départements. Les régions ne disposent plus que d'un pouvoir de taux limité, sur le tarif carte grise et sur des

fractions de modulation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), (dont le plafond de taux d'imposition a cependant été augmenté). Cette réforme a nécessité des financements directs de la part de l'État, sous forme de dotations supplémentaires, et a entraîné la mise en place de nouveaux systèmes de péréquation "horizontale" mise en œuvre à partir de 2011 (voir encadré). Suite au changement de gouvernement en mai 2012, une nouvelle étape dans la décentralisation financière a été annoncée pour 2013.

Portugal : un projet de loi sur les finances locales et régionales est en préparation depuis 2012. Il prévoit notamment l'adoption d'une planification budgétaire pluriannuelle, la définition de règles concernant les dépenses, le solde budgétaire et la dette et établissant des limites d'endettement plus restrictives et enfin un contrôle budgétaire de l'État renforcé. Le régime des transferts de l'État aux collectivités territoriales sera révisé de même que la fiscalité foncière. Les régions autonomes devraient voir leur pouvoir fiscal diminuer en matière d'exonérations.

Royaume-Uni : dans le cadre de la "Réforme du Localisme", le gouvernement britannique a lancé une révision profonde du système de financement des conseils locaux. Le projet de loi (*Local Government Finance Bill*) pourrait être voté en 2013. L'objectif affiché est d'abandonner le système de dotations par clé de répartition (*government formula grant*), de réduire les dotations fléchées et d'accroître les ressources propres reposant sur l'impôt foncier sur les ménages (*council tax*) et celui sur les entreprises (*business rates*) sur lequel les collectivités locales n'ont aujourd'hui aucune marge de manœuvre. Il est notamment envisagé que les collectivités locales gardent une partie du produit de ces deux impôts selon le principe de la "localisation" ou du "juste retour" mais avec un mécanisme de péréquation. À noter également en Angleterre une réforme en cours du financement du logement social (système du HRA) qui aura pour effet de permettre aux collectivités locales de reprendre le stock des logements sociaux et de bénéficier des revenus tirés des loyers. En contrepartie, elles devront également reprendre la dette des organismes de logement social. En Écosse, le Parlement disposera d'un pouvoir fiscal à partir d'avril 2015, avec deux taxes qui lui seront dévolues (la loi sur les transactions foncières et la taxe sur la mise en décharge des déchets). Une surtaxe régionale à l'impôt sur le revenu sera établie à partir d'avril 2016.

Allemagne : en 2010, le gouvernement fédéral a chargé une "Commission des finances municipales" (*Gemeindefinanzkommission*) d'élaborer des propositions de restructuration des finances des collectivités locales. Elle a consacré la plus grande part de son activité à la rationalisation des charges pesant sur les collectivités locales afin de réduire les écarts grandissants entre compétences exercées et moyens disponibles, au réexamen des « normes » et à l'abolition de la taxe professionnelle, jugée trop sensible aux fluctuations économiques et donc source d'instabilité pour les budgets locaux. Aucun accord sur le remplacement de cette taxe n'a été trouvé au moment où elle a cessé ses travaux (juin 2011). En revanche, suite aux travaux de la Commission, le gouvernement fédéral a accepté d'alléger le coût des dépenses sociales qui sont croissantes, en prenant en charge progressivement les prestations de base liées à la vieillesse et au chômage (15 % en 2011 puis 45 % en 2012, 75 % en 2013 et 100 % en 2014).

République tchèque : un projet de réforme est en discussion qui aurait pour effet de modifier le système de redistribution des trois impôts partagés (impôts sur le revenu des particuliers, des entreprises et TVA) à compter de 2013 afin d'augmenter la part de ces impôts dans le total des recettes locales (et de diminuer celle des dotations), et de réduire également les disparités de revenus entre les collectivités locales. Cela se traduirait par une augmentation des recettes fiscales partagées des petites collectivités au détriment de celles des grandes villes. Cette perte serait compensée de manière transitoire (jusqu'en 2017) par des dotations de l'État.

Slovaquie : la Slovaquie souhaite changer de modèle de financement des collectivités locales en introduisant un système de fiscalité mixte (aujourd'hui, la fiscalité partagée provient intégralement de l'impôt sur le revenu). En 2011, le gouvernement a proposé un partage de plusieurs impôts en ajoutant à l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA et des taxes sur la consommation.

Dépenses et investissement

Dépenses et investissement - Secteur public infranational et local de l'UE - Année 2011

	Md€	€/ hab.	% PIB	% secteur public	% dépenses	Moyenne annuelle 2000 - 2011 (% volume)	Évolution 2010 - 2011 (% volume)
Dépenses infranationales*	2 109	4 195	16,7	34,0	100,0	+ 2,3 %	- 0,2 %
... Niveau local seul	1 506	2 995	11,9	24,3	100,0	+ 2,3 %	- 1,0 %
Investissement direct infranational	204	405	1,6	66,5	9,7	+ 1,2 %	- 6,6 %
... Niveau local seul	179	355	1,4	58,3	11,9	+ 1,2 %	- 6,0 %

* Hors remboursement en capital de la dette.

2011 : une légère diminution des dépenses infranationales

Le coup de frein sur les dépenses infranationales, amorcé en 2010 (- 0,1 % en volume), s'est confirmé en 2011, celles-ci diminuant de 0,2 %, pour atteindre 2 109 milliards d'euros. Pour le seul niveau local, la diminution a même été un peu plus prononcée (- 1,0 %, atteignant 1 506 milliards d'euros).

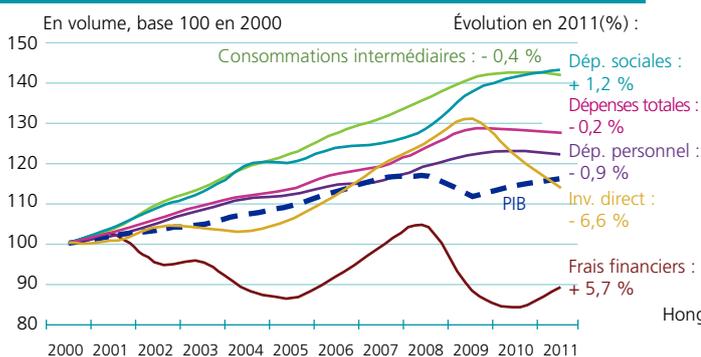
Ce virage indique sans doute l'entrée des acteurs publics infranationaux dans une nouvelle phase de plus grande maîtrise des dépenses, faisant suite à plusieurs années caractérisées par des augmentations de charges liées aux transferts de compétences et à une demande accrue des populations en termes de services publics locaux. Plus récemment enfin, l'implication des collectivités locales dans les politiques de relance et de lutte contre la crise économique et ses conséquences sociales avaient mobilisé fortement les budgets locaux, en particulier en 2008 et 2009 (+ 3,6 % en volume en moyenne).

À partir de 2010, les tensions sur les budgets locaux (hausse des déficits), conjuguées aux mesures de restriction imposées par les plans nationaux d'austérité, ont conduit les collectivités à modérer leurs dépenses.

En 2011, ce mouvement de baisse des dépenses s'est encore accentué en Europe, touchant près de deux pays sur trois.

Les mesures de réduction des dépenses ont été particulièrement sévères dans sept pays qui enregistrent des baisses de dépenses supérieures à 5 % allant jusqu'à près de 11 % en *Hongrie* (voir graphique). Sont prioritairement visées les dépenses afférentes à **des compétences**

Évolution des dépenses infranationales dans l'UE 27 de 2000 à 2011



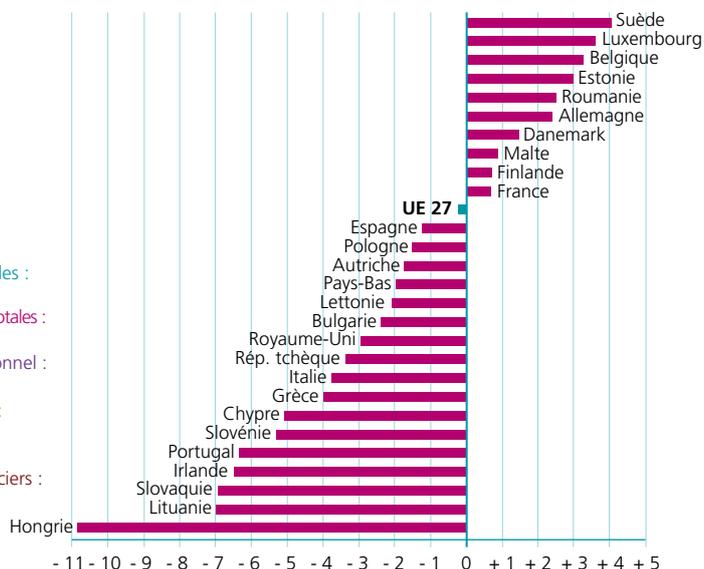
optionnelles, ou jugées "non-essentiels", mais pas uniquement : dans certains pays, particulièrement confrontés à des exigences d'assainissement budgétaire, les services de base à la population, pourtant obligatoires, ont également été touchés par les restrictions budgétaires.

Dans plusieurs pays, la diminution des dépenses traduit également les effets des politiques de **mutualisation** (mise en commun de ressources pour certains services comme le recouvrement des impôts locaux, des redevances ou des loyers ou encore, création de centres de services partagés) mais aussi une tendance croissante à l'**externalisation** de services publics auprès du tiers secteur ou d'entreprises privées, voire à la privatisation de certaines activités et entreprises municipales (notamment *Allemagne, Autriche, Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas, Royaume-Uni*).

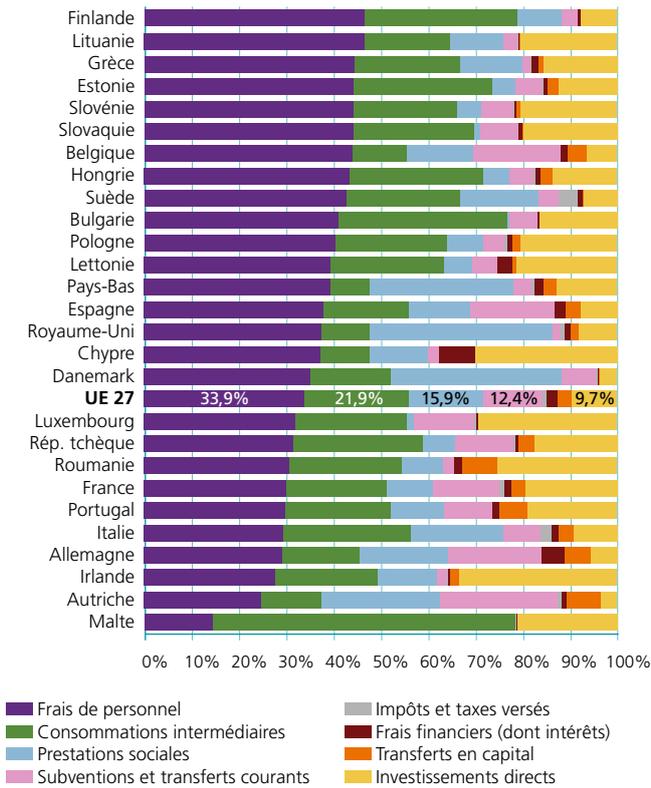
Malgré ce mouvement de baisse, une dizaine de pays voient leurs dépenses infranationales augmenter, parfois significativement. Pour la plupart d'entre eux, cette hausse des dépenses est allée de pair avec une progression des recettes.

Par catégorie de dépenses, la baisse globale a résulté d'une modération des dépenses courantes en 2011 (87,1 % des dépenses) conjuguée à une forte diminution de l'investissement (12,9 % des dépenses).

Évolution des dépenses infranationales en 2011 (% en volume par rapport à 2010)



Dépenses infranationales par catégorie en 2011 (%)



Poursuite de la modération des dépenses courantes en 2011

Déjà freinées l'année précédente alors qu'elles avaient été dynamiques depuis dix ans, les dépenses courantes du secteur public infranational ont continué de ralentir en 2011. Elles ont ainsi progressé de seulement 0,9 % en volume en moyenne en Europe. Ce ralentissement s'explique par la baisse, pour la première fois depuis onze ans, des deux plus importants postes de dépenses : les frais de personnel et les achats de biens et services. En revanche, les subventions et transferts courants, les prestations sociales et les frais financiers ont progressé en 2011.

Diminution quasi-générale des dépenses de personnel

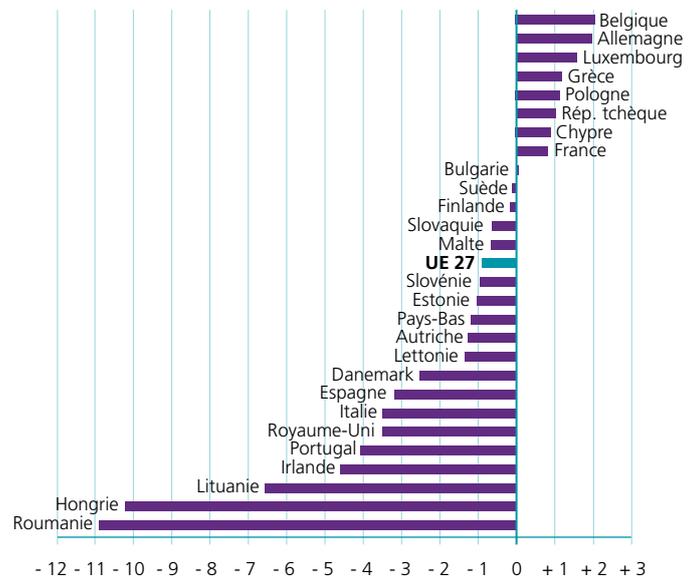
Les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses du secteur public infranational (près de 715 milliards d'euros, soit 33,9 % des dépenses - voir graphique). Ce poste figure parmi ceux qui ont été les plus dynamiques depuis le début des années 2000 en raison de la croissance de la masse salariale du secteur public infranational (politiques de décentralisation) et, plus récemment, suite aux dispositifs de soutien des emplois publics dans le contexte de la crise économique (maintien des emplois publics, emplois aidés, etc.).

En 2010, le rythme de croissance des dépenses de personnel a commencé à faiblir avec les premières mesures des plans d'austérité touchant les agents territoriaux. En 2011, pour la première fois depuis onze ans, elles ont diminué de 0,9 % en volume en moyenne à l'échelle européenne. En outre, la baisse a affecté près des trois quarts des États membres, reflétant l'extension et le durcissement des politiques de réduction des effectifs, d'une part (licenciements, non-remplacement des départs à la retraite, gel des recrutements, non-renouvellement des

contrats précaires, etc.) et de diminution des charges salariales, d'autre part (gel ou baisse des salaires, suppression des primes, du 13^{ème} mois, etc.). Enfin, peuvent s'ajouter à cela les premiers effets des mesures concernant les retraites publiques (gel ou diminution des versements, report de l'âge de départ à la retraite, etc.).

Les pays les plus concernés en 2011 par ces mesures de restriction au niveau infranational ont été la Roumanie, la Hongrie, la Lituanie, l'Irlande, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne, et ce pour la 2^{ème} année consécutive. Plusieurs de ces pays bénéficient de programmes européens et internationaux d'aides et sont engagés dans des plans drastiques d'ajustement macro-économique, sous la surveillance de la Troïka (UE-BCE-FMI). La Roumanie détient ainsi en 2011 le record en matière de baisse des charges de personnel : les salaires des agents publics, déjà réduits de 25 % en 2010, y ont de nouveau été diminués de 16 % en 2011 ; les postes vacants n'ont pas été pourvus (éducation, ordre public, etc.) et plusieurs services publics ont été externalisés. Le gouvernement a également établi des quotas maximums de nombre d'agents territoriaux en fonction de la taille des collectivités. En Espagne, la baisse des salaires de 5 % en 2010 a été suivie d'un gel pour 2011 ainsi que de l'arrêt des embauches. Au Royaume-Uni, les restrictions budgétaires se sont traduites par un gel des salaires et la suppression d'emplois : 145 000 emplois locaux ont ainsi disparu en 2011 (hormis les 50 000 emplois locaux reclassés dans l'administration centrale suite au changement de statut des écoles ayant opté pour le système des écoles "libres" ou *Academy School*), soit 5 % des effectifs des collectivités locales - plus de la moitié des emplois publics supprimés dans le pays. En Irlande, environ 20 % des emplois locaux ont disparu depuis 2008.

Évolution des dépenses de personnel du secteur public infranational en 2011 (% en volume par rapport à 2010)



On remarquera que la Grèce, contrairement à 2010, est absente de cette liste des pays pour lesquels les frais de personnel diminuent. En réalité, malgré la mise en œuvre en 2011 de la réforme *Kallikratis* qui a conduit à réduire substantiellement le nombre d'élus locaux ainsi que leur rémunération (baisse de 20 % en moyenne des salaires en 2011), les frais de personnel ont légèrement augmenté (+ 1,2 %). Cette augmentation a résulté des transferts de compétences

opérés en 2011 (agences de planification urbaine, protection sociale, transport étudiants) qui ont eu pour conséquence de transférer près de 13 000 agents de l'État aux collectivités locales.

Quelques autres pays ont vu leurs dépenses de personnel augmenter malgré ce contexte général de contraction, notamment le *Luxembourg*, la *Pologne*, l'*Allemagne* et la *Belgique*. En *Pologne* par exemple, une étude récente indique que les charges croissantes imposées aux collectivités locales depuis quelques années ont conduit à de nombreux recrutements dans les collectivités locales et une augmentation des salaires de 35 % entre 2006 et 2011. En *Belgique*, les dépenses de personnel - qui représentent 44 % des dépenses infranationales et même 56 % pour le seul niveau local - sont reparties à la hausse en raison des mécanismes d'indexation des salaires de la fonction publique sur l'inflation et des charges des pensions des administrations locales. Celles-ci devraient encore s'accroître avec la réforme des pensions des personnels statutaires. En *France* enfin, si la progression des frais de personnel est restée positive, elle est aussi la plus faible jamais observée depuis près de quinze ans (arrivée à leur terme des programmes de transferts des personnels de l'État aux collectivités locales engagés dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, gel du point d'indice de la fonction publique et stabilisation des effectifs).

Baisse des dépenses de consommation intermédiaire dans six pays sur dix

Second poste de poids (21,9 % des dépenses infranationales en 2011) qui a diminué également en 2011 pour la première fois depuis 2000 : celui des achats de biens et services. Ces dépenses de consommation intermédiaire, qui sont très diverses (petits équipements et fournitures, dépenses d'entretien et de réparation, loyers, frais généraux, chauffage et électricité, télécommunications et informatique, études, consultance, assurances, etc.), ont ainsi baissé de 0,4 %, et ce malgré l'augmentation des prix de certaines composantes - énergie (carburant, électricité) et matières premières - ou des taux de TVA, des hausses qui ont parfois été décidées dans le cadre des plans nationaux d'austérité.

Les dépenses de consommation intermédiaire ont baissé dans six pays sur dix. Les coupes budgétaires ont parfois été conséquentes, par exemple en *Grèce* (- 36 %), en *Lituanie* (- 20 %) ou en *Slovaquie* (- 12 %). La baisse s'est échelonnée entre 3 % et 7 % dans huit pays dont l'*Irlande*, le *Portugal*, la *Hongrie*, le *Royaume-Uni* et l'*Espagne*.

Cette tendance reflète également un mouvement assez général de **recherche d'efficacité** et de **maîtrise des coûts** : contrôle et rationalisation des dépenses, mutualisation de services, économies d'énergie, baisse des frais généraux et des dépenses non obligatoires, report des dépenses de maintenance, meilleure gestion des appels d'offres, promotion du e-gouvernement, externalisation auprès du secteur associatif, d'entreprises locales ou de concessionnaires, etc. En *Irlande* par exemple, où elles ont diminué de 6,5 % en 2011, un groupe de suivi a été installé en avril 2011 pour veiller à la mise en œuvre des recommandations de l'*Efficiency Report*, censées améliorer la performance des services publics tout en réalisant des économies de l'ordre de 10 % des dépenses courantes locales. En *Angleterre*, environ 220 conseils locaux avaient conclu fin 2011 des accords de services partagés, ce qui a généré des économies de près de 200 millions d'euros.

On peut remarquer cependant que les politiques d'austérité n'ont pas toujours eu les effets désirés en matière de diminution des achats de biens

et services. En *Roumanie* par exemple, malgré les restrictions imposées par le gouvernement sur certains achats de biens et services, on a constaté en 2011 une hausse globale de ces dépenses de près de 9 % en volume. En fait, les suppressions d'emplois locaux ont conduit les collectivités locales roumaines à recourir plus activement à l'externalisation de services publics auprès d'entreprises concessionnaires privées en ce qui concerne leurs compétences obligatoires (entretien des voies publiques et des espaces verts, collecte des déchets, traitement des eaux usées, etc.), conduisant paradoxalement parfois à des hausses des coûts des services.

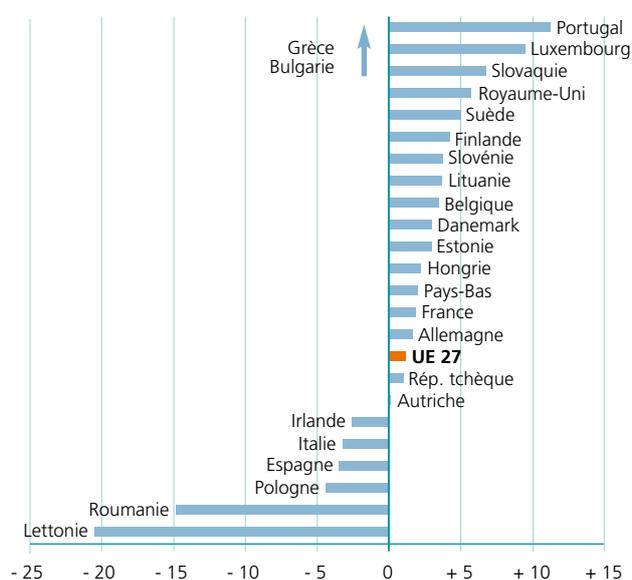
Bilan contrasté concernant l'évolution des prestations sociales

La timide amélioration de la situation économique dans l'UE en 2011 a permis de stabiliser le taux moyen de chômage et même de le faire baisser dans 14 pays. Par conséquent, les dépenses courantes de prestations sociales (15,9 % des budgets infranationaux), qui avaient été très toniques depuis le début de la crise (+ 7,0 % en 2009), ont commencé à décélérer nettement en 2011 en ne progressant plus que de 1,2 %.

Pourtant, si la croissance a été plus modérée en 2011 en moyenne à l'échelle européenne, on observe toujours une **certaine dynamique des prestations sociales** dans de nombreux pays. Ainsi, elles ont continué d'augmenter dans sept pays sur dix, parfois sensiblement (plus de 5,0 % de croissance dans sept pays).

En réalité, les conséquences sociales de la crise économique ont encore été fortes en 2011, notamment là où l'emploi a continué de se contracter, provoquant en général une augmentation du nombre des ayants droits et des indemnités de chômage mais également une hausse des autres prestations d'aide sociale : revenu minimum garanti, aide aux familles, allocations logement, prestations de santé, lutte contre la pauvreté, aide à l'insertion, etc. C'est le cas au *Royaume-Uni* par exemple, où les prestations sociales ont crû de 5,7 % en 2011 (après + 5,8 % en 2010 et + 12,1 % en 2009), les allocations logement et les dépenses relatives aux exonérations de *council tax* accordées aux personnes en difficulté (*Council Tax Benefit*) ayant augmenté sensiblement.

Évolution des dépenses de prestations sociales du secteur public infranational en 2011 (% en volume par rapport à 2010)



Non représentés sur le graphique : la Grèce (nouvelle compétence) et la Bulgarie (+ 73 %) Malte et Chypre : données non significatives

Comme les années précédentes, la conjoncture seule n'explique pas cette hausse des dépenses sociales. Dans certains pays, elle résulte de **nouveaux transferts de compétences** dans ce domaine (voir encadré sur les transferts de compétences). L'exemple le plus marquant pour 2011 est celui de la Grèce, pays dans lequel la réforme *Kallikratis* a attribué de nouvelles responsabilités sociales aux communes (protection de l'enfance, personnes âgées, santé et prévention, etc.) : encore insignifiantes en 2010, ces dépenses ont pesé pour plus de 13 % dans les budgets en 2011. Mais il existe en Europe d'autres exemples de décentralisation par petites touches ou de **réformes sociales** qui ont, au final, pour effet d'alourdir les budgets sociaux du secteur public infranational, par exemple en Lituanie (redistribution des compétences sociales entre l'État et les communes suite à la disparition des provinces en 2010), aux Pays-Bas (transfert en 2011 aux municipalités de responsabilités en matière de jeunesse, maladies chroniques et dépendance, allocations aux personnes handicapées et aide au retour à l'emploi), en Allemagne (aide aux personnes handicapées, création de places en crèche, etc.) ou encore en France où plusieurs prestations sociales, transférées récemment aux départements, continuent de tirer les dépenses sociales vers le haut (Revenu de Solidarité Active, aide sociale à l'enfance, aide aux personnes âgées mais surtout politique du handicap), même si l'on note un léger tassement en 2011.

Enfin, force est de constater que les plans de rigueur ont parfois conduit des gouvernements centraux à se désengager partiellement sur le plan social, déplaçant *de facto* la prise en charge sociale au plus près des citoyens, c'est-à-dire auprès des communes, même si elles n'en ont pas toujours la compétence formelle. Au Portugal par exemple, dans un contexte social très déprimé, les municipalités et les paroisses sont contraintes de jouer un rôle de "tampon social" vis-à-vis des populations en difficulté pour lesquelles elles représentent souvent le dernier recours de solidarité (fourniture de repas, aide au logement, prise en charge de médicaments, soins primaires, etc.). En 2011, leurs dépenses sociales ont ainsi augmenté de 11,2 % en volume alors que les communes ont, en théorie, des compétences relativement limitées dans ce domaine.

Sur plus longue période, cet alourdissement des prestations sociales, qui sont passées de 14,2 % des budgets infranationaux en 2000 à 16,9 % en 2011, reflète **une tendance à la décentralisation** de l'action sociale, à l'accroissement des besoins sociaux, à l'importance accrue **des standards de qualité et des coûts** des services associés (avec des phénomènes de rattrapage dans les pays d'Europe centrale et orientale) ainsi que l'impact **du vieillissement démographique**. Ces évolutions sont particulièrement représentatives des trois pays nordiques (Suède, Finlande et Danemark) où le rythme d'évolution des prestations sociales reste soutenu.

Transferts de compétences récents et à venir induisant potentiellement des dépenses supplémentaires pour les collectivités locales

À côté des politiques globales de transfert ou de réorganisation des compétences qui sont en cours en Grèce (*Kallikratis*), au Portugal (loi sur l'administration locale) ou encore en Angleterre (*Localism Act*) - voir la partie "organisation territoriale et institutionnelle" -, plusieurs **transferts partiels de compétences** de l'État vers les collectivités locales ont été opérés récemment ou sont planifiés à court terme.

Quelques exemples :

- **Aux Pays-Bas**, de nouveaux transferts de responsabilités ont été décidés dans le cadre du Pacte 2011-2015 signé entre le gouvernement et les associations de collectivités territoriales (*bestuursakkoord*). Les politiques en faveur de la jeunesse, du retour à l'emploi, de l'action sociale (dépendance, handicap) et de la santé (maladies chroniques) ont été attribuées en 2011 aux communes. Ces transferts de compétence ne sont pas compensés intégralement par des moyens financiers équivalents, les collectivités étant tenues, selon le Pacte, de réaliser des gains d'efficacité de l'ordre de 5 % à 30 %. La gestion des espaces naturels devrait être confiée aux provinces. En revanche, il est prévu de supprimer les polices régionales décentralisées pour constituer une police nationale (loi sur la police en préparation).
- **En Lituanie**, les compétences des comités administratifs de l'État, supprimés le 1er juillet 2010, ont été redistribuées à l'État (22 fonctions) et aux communes (8 fonctions, essentiellement santé, éducation et prestations sociales). 58 autres, jugées obsolètes ou redondantes, ont été abolies.
- **En Pologne**, de nouvelles responsabilités vont être confiées aux collectivités locales en 2012 (entretien des crèches) et 2013 (gestion des déchets). Dans le même temps, elles doivent privatiser une grande partie des hôpitaux publics qui sont de leur ressort d'ici 2012-2013.

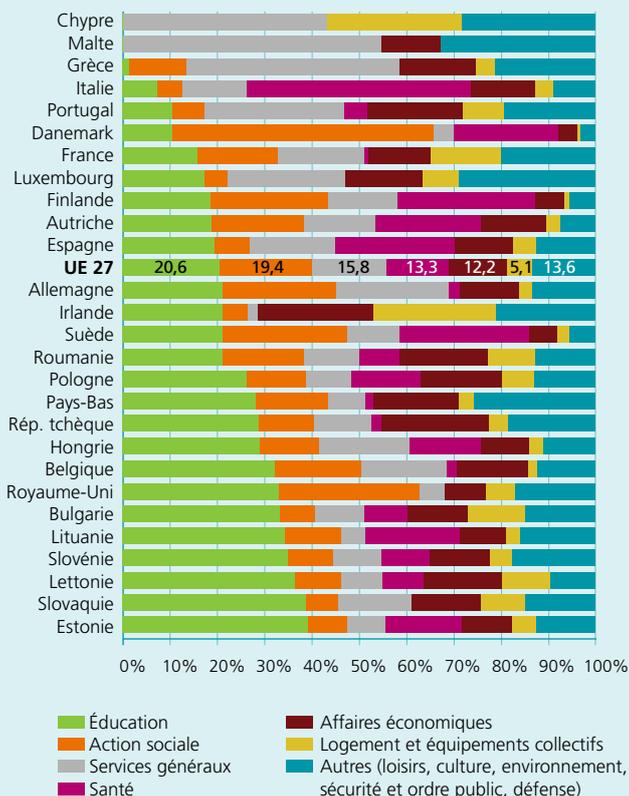
- **En Roumanie**, a été décidé le transfert de la gestion de près de 375 hôpitaux publics aux collectivités locales. De nouvelles responsabilités en matière éducative seront également confiées aux collectivités locales à partir de 2012 par la nouvelle loi sur l'éducation n°1/2011. Suivront, en 2012 ou 2013, de nouvelles compétences dans le domaine de la santé et de l'ordre public (création d'une police locale) conformément aux trois actes normatifs relatifs à la décentralisation adoptés par le gouvernement en mai 2009.
- **En Espagne**, la révision de la loi 7/1985 de réglementation des collectivités locales, programmée depuis le Livre Blanc de 2005, devrait aboutir très prochainement face à l'urgence de réduire les dépenses publiques. Le nouveau gouvernement a en effet présenté une proposition d'amendements qui visent à clarifier et alléger les compétences des communes en fonction de leur taille démographique et de leurs capacités financières, notamment en distinguant mieux les compétences obligatoires et optionnelles. Les responsabilités des communes de moins de 20 000 habitants seraient réaménagées, une partie étant transférée aux provinces. Les compétences en matière d'éducation et de santé pourraient être retirées aux communes.
- **En Hongrie**, commencera en 2012 une recentralisation des pouvoirs, l'État reprenant une grande partie des compétences exercées jusqu'alors par les communes et les comités (voir partie "organisation territoriale et institutionnelle").
- De même, en **République tchèque**, le gouvernement prépare actuellement une réforme de l'administration publique. Elle se traduirait, en 2014, par une réduction des compétences des collectivités locales qui seraient retransférées vers l'État.

Les dépenses infranationales par fonction économique : un aperçu de la répartition des compétences (données 2010)

L'éducation confirme sa place de premier poste de dépenses du secteur public infranational européen. Depuis 2000, les dépenses infranationales d'éducation ont augmenté régulièrement, de 3 % en volume en moyenne par an, pour atteindre près de 430 milliards d'euros en 2010, soit 20,6 % des budgets infranationaux. Le poids de l'éducation dans les budgets infranationaux est cependant très variable d'un pays à l'autre. Ainsi, il dépasse 30 % des budgets en *Belgique*, au *Royaume-Uni*, en *Bulgarie*, en *Slovénie*, en *Slovaquie* et dans les trois États baltes (*Estonie*, *Lituanie* et *Lettonie*). Dans ces pays, les collectivités infranationales sont chargées non seulement d'investir et d'entretenir les infrastructures et les équipements éducatifs mais également de rémunérer les enseignants et les personnels administratifs et techniques et, enfin, de prendre en charge bon nombre d'activités périscolaires (transport scolaire, cantines, etc.). Les dépenses infranationales d'éducation représentent 64 % des dépenses publiques d'éducation en Europe.

Le deuxième poste de dépenses infranationales est celui de **l'action sociale** (infrastructures, services et prestations sociales : maladie, handicap, vieillesse, veuvage, famille, jeunesse, chômage, logement, exclusion). Totalisant 404 milliards d'euros en 2010, elles pèsent 19,4 % des budgets, un taux qui dépasse 20 % dans les trois pays nordiques (*Danemark*, *Finlande* et *Suède*), au *Royaume-Uni*, en *Autriche* et en *Allemagne*. Il atteint même 55 % des dépenses locales au *Danemark*, la majorité des flux de sécurité sociale transitant par les communes. Ce poste a régulièrement progressé depuis dix ans, à un rythme de 3,1 % en volume en moyenne par an. Malgré ce poids important des dépenses sociales dans les budgets infranationaux, celles-ci ne représentent que 16,5 % des dépenses sociales de l'ensemble du secteur public. En effet, même si un mouvement de décentralisation se dessine clairement dans ce domaine (*Grèce*, *France*, *Allemagne*, *Autriche*, *Pologne*, *Lituanie*, etc.), la protection sociale reste majoritairement encore assurée par l'État central et surtout par les organismes de sécurité sociale.

Répartition des dépenses infranationales par fonction économique dans les pays de l'UE en 2010



Les dépenses de **services généraux** (fonctionnement des organes politiques, dépenses générales des administrations, charges des intérêts de la dette, etc.) constituent, avec 15,8 %, le troisième poste de dépenses infranationales.

Il est suivi par les **dépenses de santé**, un poste en forte progression depuis dix ans puisqu'il a augmenté de 4,4 % en volume par an en moyenne dans l'UE. Il a totalisé 277 milliards d'euros en 2010, soit 13,3 % des budgets infranationaux (contre 11,3 % en 2000). Le poids des dépenses de santé dans les budgets dépasse 20 % dans les trois pays nordiques, en *Autriche*, en *Espagne* mais surtout en *Italie* où il a atteint 47 % des dépenses infranationales en 2010. Dans ces pays, les collectivités locales, en particulier les régions, prennent en charge directement ou indirectement la gestion des hôpitaux publics, des services médicaux spécialisés et des soins de santé primaire. À l'inverse, ces fonctions ne sont pas, ou alors accessoirement, assumées par le secteur public infranational dans des pays comme le *Royaume-Uni*, la *France*, les *Pays-Bas*, la *Belgique* ou encore l'*Allemagne*, où les dépenses de santé relèvent majoritairement de l'État central et/ou des administrations de sécurité sociale. À l'échelle de l'Europe, les dépenses infranationales sanitaires représentent en moyenne un peu plus de 30 % des dépenses de santé publique. D'importants mouvements de réorganisation de compétences sont à l'œuvre actuellement en Europe (*Pologne*, *Roumanie*, *Royaume-Uni*, etc.) qui pourraient faire évoluer ces chiffres.

Les affaires économiques ont mobilisé 255 milliards d'euros en 2010, soit 12,2 % des budgets infranationaux mais près de 45 % des dépenses publiques d'intervention économique (transports, communications, développement des entreprises industrielles, agricoles, de la pêche et extractives, énergie, construction, etc.). Elles représentent plus de 20 % des dépenses locales en *Irlande*, au *Portugal* et en *République tchèque*.

Enfin, si **les dépenses dans les domaines du logement et des équipements collectifs** (réseaux d'alimentation en eau, éclairage public, construction de logements) occupent une place relativement mineure dans les budgets infranationaux (5,1 %), le secteur public infranational n'en joue pas moins un rôle prédominant par rapport aux autres acteurs publics. Leurs dépenses représentent en effet près de 86 % des dépenses publiques dans ce domaine.

On peut dresser le même constat s'agissant des **dépenses de loisirs, culture et culte** (équipements et activités sportives, bibliothèques, musées, entretien du patrimoine, centres culturels et théâtres municipaux, etc.) et des **dépenses d'environnement** (collecte et traitements des déchets, assainissement, espaces verts, protection de l'environnement, etc.) qui représentent respectivement 5,0 % et 4,1 % des budgets infranationaux mais 72 % et 80 % des dépenses publiques dans ces domaines.

Enfin, les dépenses infranationales relatives à **la sécurité et l'ordre public** (polices régionales et municipales, services d'incendie et de secours, etc.) s'élèvent à 4,5 % des budgets et 40 % des dépenses publiques dans ce secteur. Ce poste est plus développé dans les pays où ces fonctions sont en partie décentralisées comme au *Royaume-Uni* (9 %), en *Allemagne* (7 %), aux *Pays-Bas*, en *Belgique* ou encore en *Espagne*. Des modifications sont attendues dans ce domaine, par exemple aux *Pays-Bas* (recentralisation) et en *Roumanie* (décentralisation).

Retour à la hausse des frais financiers en 2011

Les charges d'intérêt sont particulièrement volatiles reflétant principalement les fluctuations des taux d'intérêt. Mais, sur la durée, on observe entre 2000 et 2011 une décroissance de ces charges financières, qui ont diminué de 1 % par an en moyenne en volume. Depuis onze ans, leur poids dans les dépenses totales est ainsi passé de 3,3 % des dépenses totales en 2000 à 2,3 % en 2011 (et de 2,6 % à 1,5 % pour le seul secteur public local). Cette évolution témoigne des effets conjugués de la baisse globale des taux d'intérêt, de la gestion active de la dette ainsi que, dans certains pays, de l'assistance apportée par les autorités de tutelle en matière de refinancement de la dette (les entités fédérées en *Allemagne* et en *Belgique*, par exemple).

Sur les dernières années, les évolutions ont été plutôt heurtées. Ainsi, après un pic en 2007 (+ 8 % en volume), les charges financières ont

fortement baissé suite à la crise (- 15 % en 2009 et - 5 % en 2010). En 2011, elles ont recommencé à croître dans sept pays sur dix, ce qui représente une hausse en moyenne de + 5,7 % à l'échelle de l'UE (et de + 7,6 % pour le secteur public local). On trouve les hausses les plus prononcées en *Finlande*, en *Suède*, en *Hongrie* et en *Espagne*.

Cette hausse trouve son origine dans un **effet volume** (accroissement du stock de dette) ainsi que dans un **effet prix**. En effet, l'intensification des crises économique, financière et des finances publiques en Europe s'est traduite, pour les collectivités locales de plusieurs pays, par une hausse depuis 2010 des taux indexés des encours existants d'une part, et par un renchérissement du coût des emprunts nouveaux, d'autre part. Celui-ci est lié essentiellement à la hausse des taux longs et des marges d'intermédiation, les banques répercutant l'alourdissement de leurs coûts de refinancement et de liquidité.

Le poids des dépenses infranationales dans l'économie européenne

En 2011, les dépenses du secteur public infranational ont représenté 16,7 % du PIB et 34,0 % des dépenses publiques de l'UE (respectivement 11,9 % et 24,3 % pour le seul secteur local). Ces moyennes cachent cependant **des situations nationales disparates**, qui varient selon les caractéristiques géographiques des pays, leur organisation territoriale, le niveau de décentralisation ainsi que selon la nature des compétences exercées par les collectivités locales.

Un pays se détache nettement des autres avec un poids des dépenses locales dans le PIB et dans les dépenses publiques particulièrement élevé : le **Danemark** (respectivement 37,5 % et 64,6 %). À l'autre extrémité, on trouve des pays dans lesquels les collectivités locales ont des compétences réduites du fait de la petite taille du pays (*Malte*, *Chypre*) ou de son caractère traditionnellement très centralisé (*Grèce*).

Entre ces deux extrêmes, on peut distinguer **quatre groupes** :

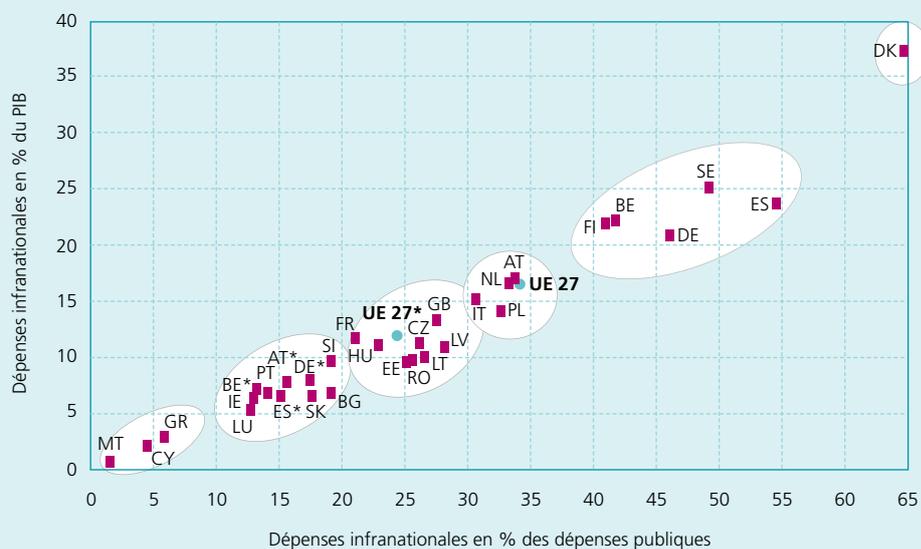
- Un groupe de pays pour lesquels le poids des dépenses infranationales dans l'économie nationale est significatif. Il s'agit des deux autres pays nordiques à forte culture décentralisatrice (*Suède* et *Finlande*) ainsi que des pays fédéraux (excepté *l'Autriche*) et de *l'Espagne*. Pour ces derniers, ce niveau élevé provient du fait que le ratio cumule les dépenses des États fédérés et celles du sec-

teur public local. Hors entités fédérées ou quasi-fédérées, le poids des dépenses locales est, en effet, beaucoup plus réduit et se situe même en deçà de la moyenne européenne du "secteur public local seul".

- Un groupe de pays comprenant *l'Italie*, *l'Autriche*, les *Pays-Bas* et la *Pologne*, pour lesquels les ratios se situent autour de la moyenne européenne.
- Dans le troisième groupe, les ratios sont inférieurs à la moyenne européenne. On y trouve la *France* et le *Royaume-Uni* qui côtoient les trois États baltes, la *Roumanie*, la *République tchèque* et la *Hongrie*, des pays qui, pour une majorité d'entre eux, sont en transition vers la décentralisation.
- Enfin, le dernier groupe comprend plusieurs pays encore relativement centralisés avec des ratios nettement en dessous de la moyenne européenne (*Irlande*, *Luxembourg*, *Portugal*, etc.). On y trouve également le niveau local des États fédéraux (voir ci-dessus).

Il est important de noter que cette lecture macro-économique est imparfaite. Elle ne renseigne pas toujours sur le degré réel de décision et d'action des collectivités locales en matière de dépenses. Dans plusieurs pays, si les collectivités locales gèrent une masse financière importante, elles disposent en réalité d'une autonomie réduite dans les choix d'affectation de ces dépenses qui sont simplement déléguées ou "fléchées" par l'État, ou encore, contraintes par des normes réglementaires ou budgétaires.

Dépenses infranationales et locales en % du PIB et en % des dépenses publiques en 2011



* Secteur public local seul (hors dépenses des entités fédérées et quasi-fédérées)

Forte chute de l'investissement pour la 2^{ème} année consécutive

La forte contraction de l'investissement direct et indirect du secteur public infranational (272,2 milliards d'euros au total en 2011 dans l'UE, soit 12,9 % des dépenses infranationales - voir encadré), enclenché en 2010, a perduré en 2011. Après une baisse de 7,9 % en volume en 2010, l'investissement a encore diminué de 7,0 % en 2011. La baisse a été plus accentuée pour l'investissement indirect, c'est-à-dire les transferts en capital (- 8,3 %), que pour l'investissement direct (- 6,6 %).

Jusqu'en 2009, une grande tonicité de l'investissement direct infranational

Malgré une certaine volatilité, l'investissement direct infranational a été globalement vigoureux au cours de la dernière décennie, accompagnant les politiques de décentralisation, d'urbanisation et de métropolisation ainsi que les efforts de rénovation, de construction et de mise aux normes des infrastructures et des équipements publics (transports, eau, déchets, etc.), notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale. Il a également été favorisé par l'assouplissement des conditions d'accès au crédit des collectivités locales ainsi que par la montée en puissance de la politique européenne de cohésion. En effet, l'injection des fonds structurels et de cohésion européens, en

impliquant la mobilisation de co-financements domestiques, a un effet de levier puissant sur l'investissement local dans de nombreux États membres.

En outre, l'investissement infranational a été particulièrement tonique durant les deux années de stimulation contra-cyclique en 2008 et 2009 (+ 4,9 % par an en moyenne) en raison de la forte implication des collectivités locales dans les plans de relance. De nombreuses mesures de nature financière et réglementaire, adoptées aux différents niveaux européen, national et parfois régional, ont permis en effet de soutenir l'investissement local.

Chute marquée de l'investissement en 2010 et 2011 dans deux pays sur trois

Le recul de l'investissement direct infranational en 2010 (- 7,0 %), puis de nouveau en 2011 (- 6,6 % pour tomber à 204 milliards d'euros), n'en est que plus brutal, d'autant plus qu'il a touché deux pays sur trois. Le repli le plus marqué s'observe en *Espagne* avec une chute de plus de 30 % en volume de l'investissement infranational et même 37 % pour le seul secteur local. Viennent ensuite la *Hongrie*, la *Grèce*, le *Portugal*, la *Bulgarie* et la *Slovénie*, des pays dans lesquels l'investissement local a diminué entre 18 % et 30 %. Ces pays sont, pour la plupart, sous aide financière et étaient en récession ou en faible croissance en 2011.

Le secteur public infranational, moteur de l'investissement public

Les dépenses totales d'investissement du secteur public infranational ont totalisé 272,2 milliards d'euros en 2011, soit 12,9 % des dépenses infranationales. Les trois quarts sont constitués par des investissements directs, le quart restant correspondant à des investissements indirects (transferts en capital).

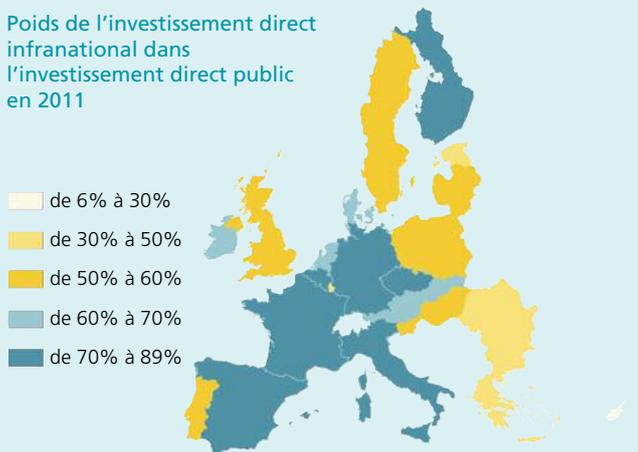
L'investissement direct infranational s'est ainsi élevé à 204 milliards d'euros en 2011, représentant en moyenne 1,6 % du PIB européen. Ce ratio varie de 0,1 % à Malte à 2,9 % en Pologne.

Malgré une forte baisse de l'investissement direct infranational ces deux dernières années, le secteur public infranational reste le moteur de l'investissement public : il a ainsi réalisé 66,5 % des investissements directs de l'ensemble du secteur public en 2011, un chiffre relativement stable depuis dix ans qui oscille entre 65 % et 72 % selon les années. En 2011, ce ratio a dépassé 70 % dans sept pays européens, et a même été supérieur à 73 % en France, en Allemagne, en Italie et en Belgique (voir carte). Dans ces deux pays fédéraux, le secteur public local joue un rôle majeur dans

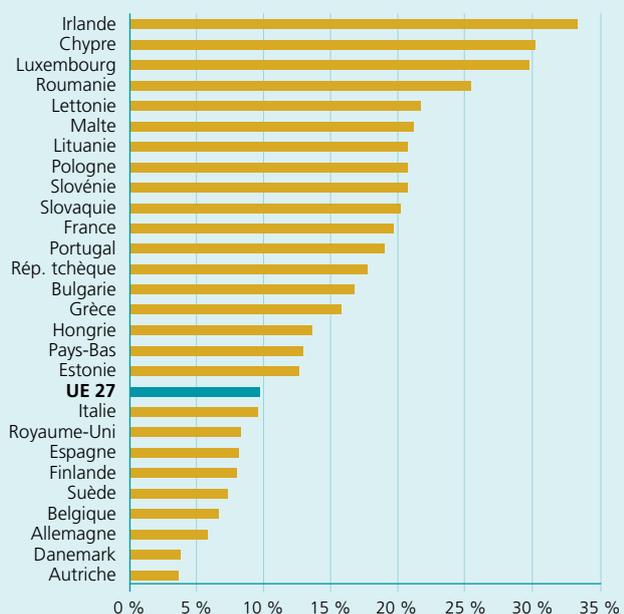
l'investissement public. En Allemagne l'investissement direct local a représenté 64,9 % de l'investissement direct infranational et 49,3 % de l'investissement public en 2011. En Belgique, ces chiffres ont été respectivement de 52,9 % et 47,1 % en 2011. À l'opposé, le secteur public local joue un rôle beaucoup plus limité à Malte et à Chypre.

En moyenne, l'investissement direct représente 9,7 % des budgets infranationaux. Mais ce ratio varie de 3,7 % en Autriche à 33,4 % en Irlande (cf. graphique). Il est plus élevé en général dans les pays moins décentralisés dans lesquels le secteur public local joue, en part relative, davantage un rôle d'investisseur que de gestionnaire de services publics.

Poids de l'investissement direct infranational dans l'investissement direct public en 2011

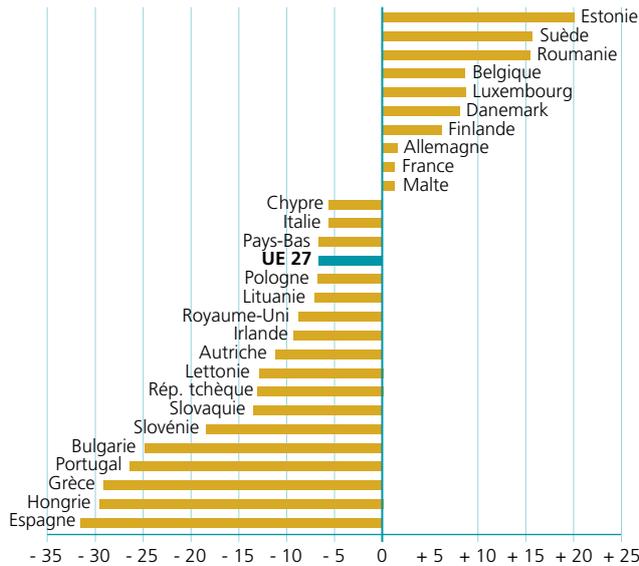


Investissement direct en % des dépenses infranationales en 2011



À l'inverse, dans les pays qui ont retrouvé une certaine croissance économique, les pressions pesant sur les budgets locaux ont pu se détendre grâce à un afflux de recettes et la reconstitution de l'épargne brute. Les collectivités locales y ont retrouvé certaines marges de manœuvre ce qui a favorisé l'investissement infranational comme en *Estonie*, en *Suède*, en *Belgique*, en *Allemagne*, au *Luxembourg* ou au *Danemark*. En *Suède* par exemple, les collectivités locales ont élaboré des plans d'investissement très ambitieux en matière de transports publics, d'infrastructures urbaines et de santé.

Évolution de l'investissement direct du secteur public infranational en 2011 (% en volume par rapport à 2010)



La conjoncture économique n'a pas été le seul déterminant de l'investissement infranational, loin de là. En effet, il faut rappeler que l'investissement a pour caractéristique d'être très volatil d'une année sur l'autre, variant en fonction de différents facteurs exogènes ou endogènes, plus ou moins perceptibles. L'analyse de l'année 2011 permet ainsi de poser quelques hypothèses.

Il apparaît clairement que le durcissement des plans nationaux d'austérité en 2011 a souvent eu pour conséquence l'arrêt de grands programmes nationaux auxquels pouvaient être associées les collectivités locales. Au Royaume-Uni par exemple, le programme de reconstruction des écoles mis en place par le précédent gouvernement a été annulé ainsi que plusieurs grands projets d'infrastructures.

Le renforcement des plans de rigueur s'est également traduit par le gel ou la diminution des dotations de fonctionnement, réduisant ainsi les capacités d'autofinancement des collectivités locales. En outre, la diminution, parfois brutale, des dotations d'investissement a pu avoir un effet direct sur l'investissement, par exemple en Espagne, en Grèce, en Slovaquie, en République tchèque ou encore en Lettonie (voir partie sur les recettes).

Il convient cependant de souligner que le contexte de rigueur n'a pas empêché le maintien ou la croissance des dotations d'investissement dans certains pays (Roumanie, Estonie, Pologne, Allemagne, Finlande, etc.). Plusieurs gouvernements ont d'ailleurs conservé ou mis en œuvre des mesures de relance contra-cycliques fondées sur la stimulation de l'investissement local. En Allemagne par exemple, le programme fédéral de

stimulation des investissements des États fédérés et des communes, adopté dans le cadre du plan de relance allemand (loi sur les investissements futurs du *Konjunkturpaket II*), a continué de produire quelques effets en 2011, même s'ils ont été moins puissants, notamment au niveau local, le programme arrivant à son terme. Au total, ce soutien aura permis de financer 43 000 projets (hôpitaux municipaux, équipements ruraux et urbains, infrastructures éducatives) pour un montant de 15,6 milliards d'euros, dont 78,5 % ont été attribués aux municipalités.

Le durcissement des plans d'austérité a également eu pour effet d'imposer des règles de consolidation budgétaire plus strictes aux collectivités locales, comportant des règles de limitation des dépenses et des seuils de déficit ou d'excédent budgétaire et visant parfois également à durcir les règles prudentielles du recours à l'endettement (Espagne, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Lettonie, Italie, Bulgarie, etc.). En Pologne par exemple, après un cycle d'investissement très dynamique jusqu'en 2010 dans un contexte économique favorable stimulé par la préparation de l'Euro 2012, par les élections locales de 2010, par les efforts de rattrapage en matière d'infrastructures et par l'apport des fonds européens, l'investissement local a décliné de 6,8 % en volume en 2011.

Les secteurs prioritaires pour l'investissement local en 2010

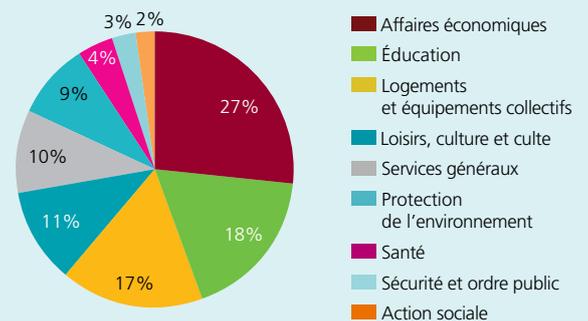
En 2010, le secteur prioritaire pour les investissements locaux (hors États fédérés et quasi-fédérés) a été celui des affaires économiques (transports, communications, développement des entreprises industrielles, agricoles, de la pêche et extractives, énergie, construction, etc.) : 27 % des dépenses locales de formation brute de capital (FBC) y ont été consacrées à l'échelle européenne, un chiffre qui a dépassé 40 % au Portugal, en Pologne, en Autriche, en Grèce et en République tchèque.

Par ailleurs, près de 18 % des investissements locaux ont concerné cette même année le domaine éducatif (un chiffre qui a atteint 45 % au Royaume-Uni) et près de 17 % celui du logement et des équipements collectifs (40 % en Irlande et plus d'un tiers en Bulgarie, en France et en Espagne).

La santé a absorbé 24 % des dépenses de FBC au Danemark, 21 % en Suède, 18 % en Finlande et 12 % en Italie, reflétant ainsi le rôle clé du secteur public local dans le financement des infrastructures sanitaires dans ces pays.

Enfin, l'environnement (déchets, traitement des eaux usées, etc.) a mobilisé 20 % de la FBC du secteur public local en République tchèque, 18 % aux Pays-Bas et 15 % en Hongrie.

Répartition des dépenses de formation brute de capital du secteur public local par fonction économique en 2010



Les collectivités locales polonaises semblent ainsi anticiper les normes prudentielles qui vont s'appliquer à partir de 2014 et qui les contraignent, d'ores et déjà, à réduire leur niveau d'endettement. Elles envisageraient d'externaliser certaines opérations d'investissement auprès d'entreprises publiques locales et de recourir plus activement aux partenariats public-privé ou à des véhicules de financement adossés à des actifs.

Au-delà de ces règles prudentielles, **le recours aux financements externes** semble être devenu plus difficile dans certains pays. La crise financière, les conditions financières moins favorables en 2011 qu'en 2010 (disponibilité des crédits, hausse des taux d'intérêt et des marges d'intermédiation, tensions sur les marchés obligataires) et le rétrécissement de l'offre de financement bancaire pour les investissements de long terme (impact de la future réglementation *Bâle III* sur le niveau des fonds propres et les ratios de liquidité des banques) ont pu avoir également un impact négatif sur l'investissement local en 2011, par exemple en *Espagne* et, dans une moindre mesure, en *France*, en *Allemagne* et en *Slovaquie*.

La poursuite des **transferts de compétences** permet également d'expliquer certaines évolutions, par exemple en *Roumanie* où le secteur de la santé a été décentralisé en 2011, transférant ainsi la charge des investissements hospitaliers.

Le cycle des élections locales ou régionales semble aussi avoir joué un rôle non négligeable en 2011 dans certains pays, dans un sens (sursaut de l'investissement local) comme dans un autre (repli).

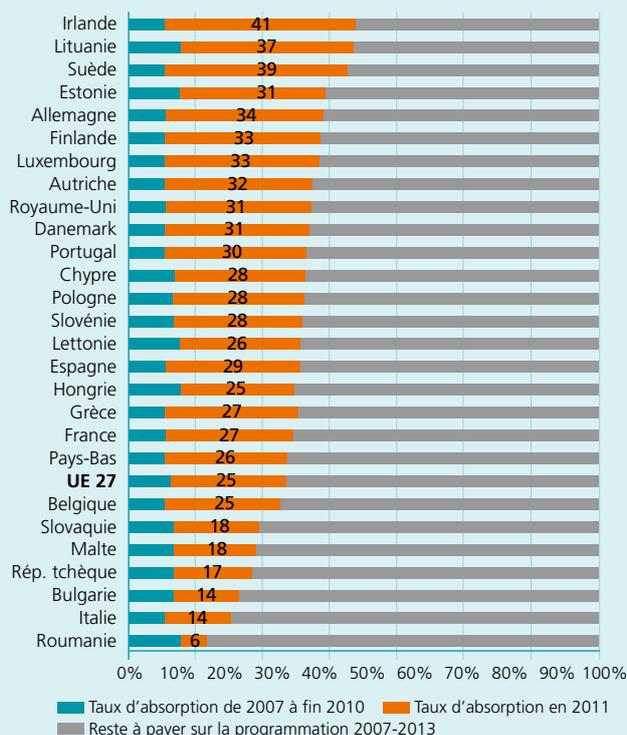
En effet, on constate que l'investissement a été relativement dynamique dans les pays pour lesquels 2011 était une période préélectorale, les équipes en place accélérant l'achèvement des projets de la mandature avant les élections. La tenue d'élections locales fin 2011, en 2012 ou au début de l'année 2013 en *Roumanie*, au *Luxembourg*, en *Finlande*, en *Estonie*, en *Belgique* ou encore au *Danemark* peut donc expliquer partiellement la hausse de l'investissement dans ces pays. À l'inverse, l'investissement a eu plutôt tendance à reculer dans les pays pour lesquels 2011 se présentait comme une année post-électorale. On constate souvent que les équipes nouvellement installées tendent à privilégier la préparation des projets pour la mandature à venir, se contentant dans une première phase de réaliser les investissements incompressibles de "renouvellement" des équipements. Un grand nombre de pays étaient dans cette situation en 2011, en particulier la *Lituanie*, la *Slovénie*, la *Pologne*, les *Pays-Bas*, la *Hongrie*, la *Grèce*, la *République tchèque* ou encore la *Slovaquie*, avec des élections locales qui se sont déroulées en 2010 ou au tout début 2011.

L'effet de levier des fonds structurels et de cohésion européens a été plus prononcé en 2011 qu'en 2010. Ainsi, on observe une accélération du taux d'absorption des fonds européens dans plusieurs pays (voir encadré). Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les fonds européens sont parfois venus compenser la diminution des dotations d'investissement des gouvernements centraux, permettant de répondre aux besoins considérables pour bâtir, moderniser et mettre aux normes européennes les infrastructures et les équipements publics : routes, infrastructures urbaines, réseaux d'énergie et de transports en commun, eau, déchets, écoles, équipements sanitaires

L'absorption des fonds structurels et de cohésion européens en 2011

L'effet de levier des financements communautaires sur l'investissement infranational résulte des règles de co-financement et de partenariat. Cet effet d'entraînement est déterminant dans les pays fortement dotés en fonds européens (pays de l'objectif 1 notamment) et où l'investissement public est porté majoritairement par les collectivités territoriales. Cependant, ces dernières rencontrent souvent des difficultés pour monter et présenter des projets répondant aux exigences communautaires, voire pour mobiliser les ressources financières locales en complément des financements européens. Certains pays ont ainsi assoupli les restrictions en matière de recours à l'emprunt des collectivités locales dès lors que les projets bénéficient de fonds européens (*Pologne*, *Lettonie*, etc.). Fin 2011, selon les données de la Commission européenne publiées en mai 2012, **le taux d'absorption des allocations des fonds structurels et de cohésion 2007-2013 n'était que de 33,4 % à l'échelle de l'UE** (paiements/allocations). L'année 2011 a cependant permis de rattraper les retards accumulés depuis 2007 (24,7 % des fonds 2007-2013 ont été versés sur la seule année 2011, contre 8,7 % de 2007 à 2010), surtout dans des pays comme l'*Irlande* (41 % des fonds versés en 2011), la *Suède* (39 %), la *Lituanie* (37,2 %), l'*Allemagne* ou encore la *Finlande*. On observe ainsi **une accélération sensible de la consommation des fonds en 2011**, qui devrait encore s'intensifier à l'approche de 2013. Au final, les taux d'absorption des fonds européens diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre en 2011. Plusieurs pays ont des taux d'absorption très faibles alors qu'ils sont potentiellement fortement bénéficiaires au regard du poids des fonds européens dans leur PIB (*Roumanie*, *Bulgarie*, *République tchèque*, *Slovaquie* et *Malte*). À l'inverse, des pays faiblement bénéficiaires ont des taux d'absorption élevés (*Suède*, *Luxembourg*, *Allemagne*, *Finlande*). Finalement, les pays qui réunissent taux d'absorption élevé (plus de 30 % au 31 décembre 2011) et allocations de fonds européens significatives (dotations 2007-2013 représentant plus de 20 % du PIB national en 2007) sont les trois *États baltes*, la *Hongrie* et la *Pologne*.

Taux d'absorption des fonds structurels 2007-2013 par État membre, paiements/allocations en % au 31 décembre 2011



Source : Commission européenne - Rapport "Analyse de la mise en œuvre budgétaire des fonds structurels en 2011" - Mai 2012

et sociaux (maisons de retraite, crèches, logements, etc.). Au-delà, les fonds européens ont permis aussi de soutenir les projets locaux orientés vers les "investissements d'avenir" (recherche et innovation, énergies renouvelables, technologies de l'information, etc.) en cohérence avec les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Les réglementations européennes et nationales établissant de nouvelles **normes de qualité, de sécurité, de respect de l'environnement et de développement durable** en conformité avec les standards européens sont d'ailleurs de plus en plus contraignantes pour les collectivités territoriales. Les implications financières sont particulièrement prégnantes dans les pays les plus en retard dans ces domaines. Actuellement, beaucoup de collectivités territoriales, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, intensifient leurs investissements dans les secteurs de l'eau (qualité de l'eau potable, assainissement des eaux usées, traitement des boues d'épandage, etc.) et du traitement et de la valorisation des déchets (voir la nouvelle directive-cadre de 2008 relative aux déchets). D'autres sujets ont émergé ces dernières années qui mobilisent également d'importants investissements locaux : lutte contre les nuisances sonores, amélioration de la qualité de l'air, réduction des émissions de gaz à effet de serre, amélioration de la performance énergétique des bâtiments publics, recherche d'une "mobilité durable" notamment dans les métropoles et, plus récemment, rénovation et mise aux normes des systèmes d'éclairage public. La directive européenne sur l'efficacité énergétique, qui impose notamment un retrait du marché des lampes à vapeur de mercure haute pression en avril 2015, suscite déjà d'importants investissements locaux en *Finlande* par exemple.

Par ailleurs, l'investissement local a pu être stimulé par des **événements ponctuels**. Par exemple, en *Estonie*, les coûts du programme "Tallinn, capitale européenne de la culture" et les conditions climatiques particulièrement rudes de l'hiver 2010 ont participé à l'explosion des investissements locaux, la plus forte progression en Europe en 2011 (+ 20 %), même si l'on constate que le record en sens inverse avait été atteint l'année précédente (- 40 %). Force est de constater ainsi que la grande variabilité de l'investissement local

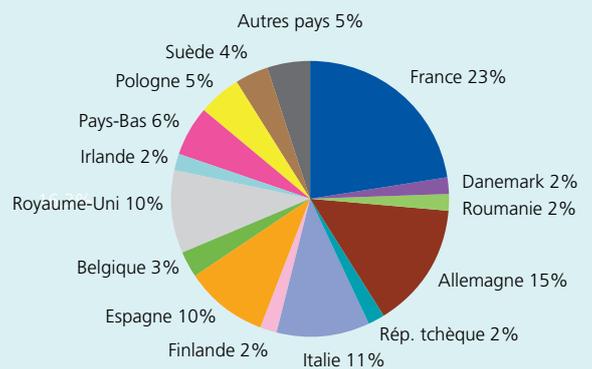
d'une année sur l'autre provient aussi des effets d'ajustement par rapport à l'année précédente. Ainsi, plusieurs pays ont été, à l'instar de *l'Estonie*, en situation de rattrapage en 2011 par rapport à une année 2010 de reflux tandis que d'autres, au contraire, ont vu leurs investissements se réduire en 2011 par contrecoup des importants efforts d'investissement déployés en 2010.

Il convient de noter enfin l'importance du **climat "psychologique"** qui a pu peser sur les décisions d'investissement des décideurs locaux dans certains pays. Les incertitudes liées au contexte économique et financier ou aux nombreuses réformes en cours depuis la crise (territoriales et institutionnelles, finances locales, encadrement budgétaire, etc.) n'ont sans doute pas été propices à un rebond de l'investissement en 2011.

Le secteur public local français, 1^{er} investisseur public infranational en Europe

En 2011, la *France* occupe la première place en Europe pour sa part dans l'investissement direct infranational (46 milliards d'euros, soit 23 %). Elle est suivie de loin par *l'Allemagne*, *l'Italie*, *l'Espagne* et le *Royaume-Uni*. Ces cinq pays ont totalisé 69 % de l'investissement infranational de l'UE en 2011.

Part des différents pays de l'UE dans l'investissement direct infranational en 2011



Soldes et dettes

Solde budgétaire et dette - Secteur public infranational et local de l'UE - Année 2011

	Md€	€/ hab.	% PIB	% secteur public	Évolution annuelle moyenne 2000 - 2011 (% volume)	Évolution 2010 - 2011 (% volume)
Solde	- 93	-	- 0,7	16,5	-	-
... Niveau local seul	- 26	-	- 0,2	4,6	-	-
Dette	1 563	3 110	12,4	15,0	+ 3,7	+ 3,1
... Niveau local seul	743	1 480	5,9	7,1	+ 2,6	+ 2,6

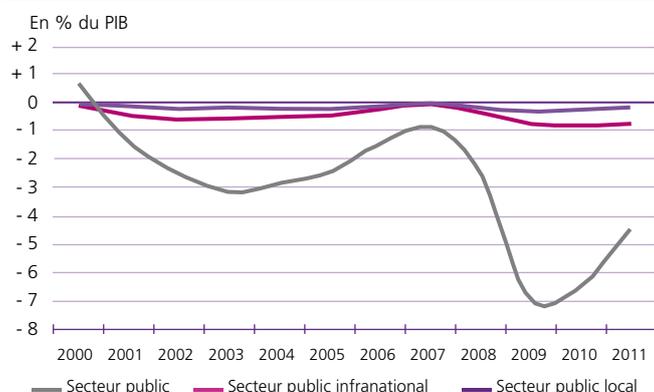
Évolution du solde budgétaire infranational

Diminution du déficit du secteur public infranational en 2011 dans l'UE 27

En augmentation régulière depuis la crise de 2008, **le déficit** du secteur public infranational européen a cessé d'augmenter en 2011. En effet, la stabilisation des recettes conjuguée à la légère baisse des dépenses ont permis de réduire le déficit infranational, qui est passé **de 0,8 % du PIB en 2010 à 0,7 % en 2011**. Ces 93 milliards d'euros de déficit représentaient 16,5 % du déficit public total européen en 2011. Pour le seul secteur public local, c'est-à-dire hormis les entités fédérées et les communautés autonomes, le déficit s'est également réduit, passant de 0,3 % du PIB en 2010 à 0,2 % en 2011, ce qui correspond à 26 milliards d'euros et 4,6 % du déficit public total.

Il est important de noter que la notion de "déficit public" ne correspond pas nécessairement, pour le secteur public local, à une situation financière déséquilibrée. En effet, le recours à l'endettement, rendu nécessaire par l'existence d'un déficit, est, pour une grande majorité des pays européens, **consacré quasi-exclusivement à l'investissement**, sans représenter un risque financier à l'échelle macro-économique.

Évolution du solde budgétaire public en % du PIB dans l'UE 27 de 2000 à 2011



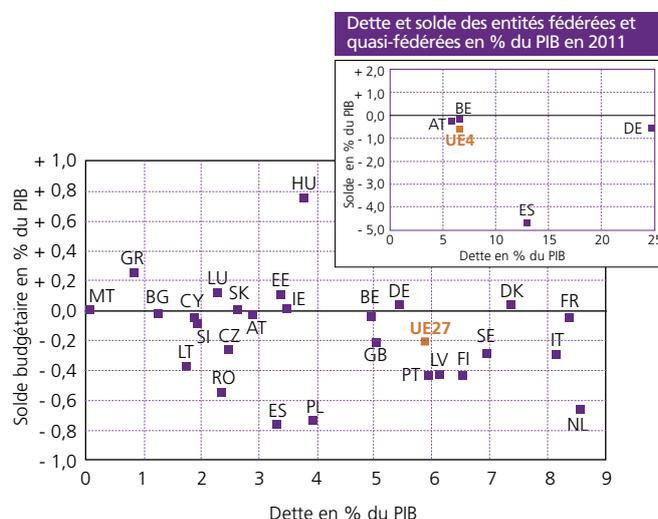
plus favorable dans de nombreux pays - qui a permis notamment une hausse des recettes fiscales - ainsi que des efforts de consolidation budgétaire entrepris par les collectivités locales (optimisation des recettes propres et maîtrise des dépenses), elle résulte également du renforcement des dispositifs d'encadrement et de surveillance des finances des

collectivités locales dans le cadre des plans nationaux d'assainissement budgétaire (voir encadré).

Réduction des déséquilibres budgétaires dans plus de la moitié des pays

Le déficit infranational s'est réduit dans une quinzaine de pays en 2011. Les ratios solde / PIB se sont ainsi sensiblement améliorés en *Hongrie* (diminution du déficit de 1,6 point de PIB), en *Slovaquie* et en *Autriche* (0,9 point), en *Allemagne* (0,6 point) et enfin, en *Grèce* et en *Pologne* (0,5 point).

Dette et solde du secteur public local en % du PIB en 2011



Quelques pays, au contraire, ont vu la situation budgétaire de leur secteur public local se tendre légèrement en 2011, notamment la *Suède*, la *Roumanie*, la *Lituanie* et, dans une moindre mesure, le *Royaume-Uni* et la *Finlande*. En *Espagne*, la situation du secteur public local espagnol s'est également un peu dégradée (un peu moins de - 0,8 % du PIB) mais c'est sans commune mesure avec le creusement du déficit des communautés autonomes. En effet, la crise immobilière en 2007 puis, en 2008-2009, la crise économique et financière et les plans régionaux de relance ont affecté profondément les régions espagnoles. Leur solde budgétaire est ainsi passé du quasi-équilibre en 2006 à un déficit de 3,5 % du PIB en 2010 puis 4,7 % en 2011, dépassant 50 milliards d'euros en 2011, soit plus de la moitié du déficit du secteur infranational européen. Au total, le déficit infra-

national espagnol (local et quasi-fédéré) s'est élevé à 5,5 % du PIB en 2011, soit près des deux-tiers du déficit public espagnol (8,5 %). Cette aggravation a conduit le nouveau gouvernement à prendre en 2012 des mesures fortes de reprise en main sur les comptes des régions au travers notamment de la nouvelle loi de stabilité budgétaire et de viabilité financière (voir encadré).

Au total, quatorze pays présentaient des comptes publics locaux excédentaires ou quasiment équilibrés en 2011, dont la *France*, la *Hongrie*, la *Grèce*, le *Danemark*, les niveaux locaux des trois pays fédéraux, etc. (voir graphique). Les déficits locaux les plus importants s'observaient en *Espagne*, en *Pologne* et aux *Pays-Bas* (bien inférieurs cependant à 0,8 % du PIB).

Améliorer la discipline budgétaire et la gouvernance des finances publiques aux niveaux national et infranational

Au niveau national, la plupart des gouvernements ont été contraints de renforcer leur cadre budgétaire interne par l'adoption ou le renforcement de pactes de stabilité financière, l'instauration de règles budgétaires chiffrées, la création de nouveaux organismes indépendants de surveillance budgétaire (Conseil de stabilité en *Allemagne*, Bureau de responsabilité budgétaire au *Royaume-Uni*, etc.), la mise en place de dispositifs d'alerte visant à prévenir rapidement les cas de difficulté budgétaire ou encore l'élaboration de systèmes de sanctions en cas de non-respect des règles. Certains États (*Espagne*, *Italie*, *France*, etc.) sont récemment allés encore plus loin en proposant d'inscrire la "règle d'or" dans leur Constitution à l'instar de la règle du frein à l'endettement mise en place en *Allemagne* juste avant la crise, ce qui a été fait en *Espagne* (septembre 2011) et en *Italie* (mai 2012).

Au niveau infranational, les États membres s'efforcent d'améliorer la coordination des politiques budgétaires entre le niveau central et les échelons infranationaux afin d'associer davantage ces derniers aux objectifs nationaux de respect des critères de *Maastricht*.

Dans les pays où existaient déjà **des pactes internes de stabilité** (*Allemagne*, *Italie*, *Espagne*, *Autriche*), on constate une volonté de renforcer les normes de consolidation s'appliquant aux autres niveaux d'administration (États fédérés et/ou collectivités locales) ainsi que les procédures de contrôle et de sanctions.

Ailleurs en Europe, nombreux sont également les États qui souhaitent étendre ou renforcer la discipline budgétaire au-delà de l'administration centrale. Cela peut prendre plusieurs formes depuis les lois de finances ou de programmation budgétaire annuelle ou pluriannuelle (par exemple, la loi de programmation 2011-2014 des finances publiques adoptée en *France* en décembre 2010) jusqu'aux accords négociés (par exemple, l'Accord de consolidation budgétaire signé en mai 2010 au *Danemark* ou encore l'Accord de coopération de janvier 2010 en *Belgique*) en passant par des lois spéciales (par exemple, la loi sur la responsabilité budgétaire et financière adoptée en avril 2010 en *Roumanie* ou encore la loi-cadre budgétaire de décembre 2010 au *Portugal*).

Au total, cela se traduit pour les collectivités territoriales par un **durcissement des règles de discipline budgétaire** (plafonnement des déficits locaux, cibles d'excédent, règles de limitation des dépenses) et **d'encadrement de l'emprunt** (règles prudentielles), des règles qui avaient parfois été assouplies dans le cadre des plans de relance de 2009 ou pour cofinancer des projets subventionnés par les fonds structurels ou de cohésion européens (autorisation de déficits exceptionnels, élévation des plafonds d'endettement, etc.).

Exemples de mesures adoptées ou envisagées par les États membres

Politique budgétaire

- Établissement de normes de progression pour les dépenses courantes et/ou d'investissement plus ou moins contraignantes pour les collectivités locales, effectives ou projetées par exemple en *Espagne*, *Italie*, *Pologne*, *Danemark*, *Roumanie*, etc.
- Fixation ou renforcement des normes de soldes budgétaires : seuil de déficit, cibles d'équilibre ou d'excédent sur une année (*Pologne*, *Autriche*, *Espagne*, *Italie*, *République tchèque*, etc.) mais également sur plusieurs exercices de suite (*République tchèque*, etc.) ;
- Instauration de l'obligation pour les collectivités locales de préparer des stratégies budgétaires pluriannuelles (*Estonie* par exemple).
- Établissement ou renforcement des régimes de sanctions en cas de non-respect des normes (*Autriche*, *Allemagne*, *Espagne*, *République tchèque*, etc.) ;

Politique d'emprunt

- Réaffirmation de la "règle d'or" pour les collectivités locales (emprunt réservé exclusivement au financement des investissements physiques). Des dérogations sont cependant encore possibles, notamment pour financer des projets bénéficiant de co-financements européens ou pour faire face à des catastrophes naturelles (*République tchèque*, par exemple) ;
- Restauration ou réaffirmation de l'approbation préalable à l'emprunt par l'autorité de tutelle (*Lettonie*, *Slovénie*, etc.) ;
- "Constitutionnalisation" des limites à l'endettement local (par exemple, dans la nouvelle Constitution de 2012 en *Hongrie*) ;
- Limitations à l'endettement : abaissement des limites d'endettement (encours ou service de la dette) par exemple, en prévision au *Portugal* où le plafond serait divisé par deux ; changement dans les modalités de calcul des ratios d'endettement visant à le restreindre (par exemple en *Pologne*, à partir de 2014, une limite d'endettement - encours et service de la dette - qui ne sera plus fixée en fonction des recettes mais en fonction du niveau d'épargne brute calculé sur trois ans) ; définition de seuils dette/PIB pour le secteur local (par exemple, en *Slovénie* où un plafond de 2 % du PIB est évoqué) ;
- Renforcement des contrôles sur l'endettement local (*Slovaquie* par exemple) et plus globalement sur la gestion financière des collectivités locales (par exemple, *République tchèque* où l'autorité du bureau central d'audit va être étendue à la supervision des comptes des régions et des municipalités) ;
- Instauration de règles prudentielles supplémentaires ou de chartes de "bonne conduite" (dérivés, choix du prêteur, devises, refinancement de la dette, etc.) par exemple en *Italie*, en *Espagne* ou en *France* ;
- Interdiction provisoire de recourir à l'emprunt (*Espagne*) ou limitation des volumes d'emprunt (*Lettonie*) ;
- Mise en place ou renforcement des sanctions en cas de dépassement des plafonds d'endettement (*Slovaquie*, *Espagne*, etc.).

Le renforcement des pactes internes de stabilité

• **Allemagne** : la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*) comprenait déjà dans sa version originale de 1949 des dispositions concernant la stabilité budgétaire. Depuis lors, elle a été modifiée par trois lois constitutionnelles en 1969, 2006 et 2009. La réforme de 2009, qui s'inscrivait dans le cadre de la 2^{ème} réforme du fédéralisme (*Föderalismusreform II*), a ajouté une nouvelle disposition appelée le « frein à l'endettement » (*Schuldenbremse*). Selon cet amendement, l'État fédéral doit réduire son déficit structurel à 0,35 % du PIB à l'horizon 2016 tandis que les *Länder* ne seront plus autorisés à générer un quelconque déficit structurel à partir de 2020 mais uniquement un déficit conjoncturel. L'application de la règle pourra également être suspendue en cas de circonstances exceptionnelles (catastrophes naturelles, crises économiques). La phase de consolidation se déroulera de 2011 à 2019. Les *Länder* en situation de difficulté financière bénéficieront d'aides financières extraordinaires de 2011 à 2019, en particulier *Berlin*, *Brême*, la *Saare*, la *Saxe-Anhalt* et le *Schleswig-Holstein*. Enfin, les *Länder* devront également à terme adopter des règles similaires pour l'application du « frein à la dette » dans leur constitution régionale ou dans leur loi-cadre budgétaire.

• **Espagne** : c'est en 2001 que l'*Espagne* a adopté sa première loi de stabilité budgétaire s'appliquant à l'ensemble des niveaux d'administration. Révisée à plusieurs reprises, assouplie en 2009 dans le cadre du plan de relance espagnol, cette loi a été, de nouveau, modifiée le 1^{er} mai 2012 en raison de l'aggravation de la situation budgétaire du pays, notamment des communautés autonomes. Complétant la règle d'équilibre des comptes inscrite depuis septembre 2011 dans l'article 135 de la Constitution espagnole, la nouvelle « loi organique de stabilité budgétaire et de viabilité financière » permet un contrôle plus strict des comptes des régions (instauration de règles de plafonnement des dépenses et de la dette, obligations de transparence et de reporting mensuels, trimestriels ou semestriels au gouvernement central) et un suivi des soldes budgétaires incluant des mécanismes correcteurs, voire des sanctions, en cas de déviation par rapport aux cibles définies (exigences de coupes budgétaires notamment dans l'éducation et la santé, mise en œuvre de mesures fiscales de redressement, autorisation préalable pour emprunter, amendes coercitives, mise sous tutelle, dissolution en dernière extrémité, etc.). Par ailleurs, l'État central a mis en place un « fonds de financement pour le paiement des fournisseurs » des communautés autonomes et des collectivités. Ces lignes de financement, fortement réglementées et contrôlées par le ministère des Finances, sont accordées aux communautés autonomes à condition de mettre en place des Plans d'assainissement Économico-financier particulièrement stricts. Ces mesures s'appliquent également aux villes et aux provinces. Dans ce contexte de rigueur budgétaire, la totalité des communautés autonomes ont approuvé des Plans d'assainissement.

Ils devraient aboutir à une réduction du déficit régional courant 2012, sachant que le plafond de déficit pour les régions a été fixé par la loi à 1,5 % du PIB pour 2012.

• **Autriche** : la coordination nationale budgétaire entre le gouvernement fédéral, les États fédérés et les municipalités est réglementée depuis 1999 par le Pacte de stabilité autrichien (*Österreichischer Stabilitätspakt - ÖStP*). Le Pacte 2011-2014 a introduit plusieurs éléments nouveaux, notamment des sanctions plus rigoureuses, une coordination budgétaire améliorée et une plus grande transparence. Le pacte intègre également la nouvelle règle de frein à l'endettement, inspirée de l'expérience allemande et adoptée en décembre 2011 par l'*Autriche*. La règle va donc s'appliquer également aux entités infranationales. Pour 2011-2014, le Pacte a défini un seuil maximum de déficit pour les *Länder* et pour *Vienne* (0,75 % du PIB en 2011 à 0,5 % en 2013 et 2014) et une obligation d'équilibre pour les municipalités. Il est prévu que le Pacte soit révisé en 2012 pour intégrer des règles plus précises en matière de dépenses et d'endettement. À partir de 2017, il fixe un seuil pour le déficit structurel des administrations publiques : 0,35 % pour le niveau fédéral et 0,1 % en cumulé pour les *Länder* et les municipalités.

• **Italie** : un Pacte interne de stabilité (*Patto di Stabilità Interno*) a été introduit en 1998 dans le système juridique italien au travers de la loi n° 448. Le respect de ce Pacte par l'ensemble des administrations publiques est fondé sur le principe constitutionnel de coordination des finances publiques (art. 117 et 119 de la Constitution italienne). Ces règles sont redéfinies chaque année au moment de l'élaboration de la loi de finance dite aussi *Manovra d'Estate*. Décliné en deux sous-pactes, l'un pour les régions et l'autre pour les entités locales, le Pacte définit, selon les années, des objectifs de dépenses, de déficit, d'endettement ou encore une combinaison de normes, définis dans les lois de finances. Il fixe également les exigences de communication, d'information et de certification ainsi que le système de sanctions en cas de défaut. Depuis 2007, le recours à l'endettement est particulièrement contraint par ce Pacte. En 2011 et 2012, les différentes lois de finances et de stabilité ont défini, pour les entités infranationales, de nouveaux objectifs de rééquilibrage budgétaire, des contraintes sur les dépenses courantes et ont restreint davantage leur accès à l'emprunt. Enfin, la réforme constitutionnelle introduisant la règle de stabilité budgétaire dans la Constitution italienne a été définitivement adoptée en mai 2012. Cette « règle d'or » garantira le respect par l'*Italie* de l'équilibre budgétaire, qui devrait être atteint en 2013 grâce au nouveau plan de rigueur. Elle aura pour effet d'interdire le recours à l'endettement pour financer le déficit et affectera la discipline budgétaire de l'administration publique dans son ensemble, y compris les entités territoriales (régions, provinces, municipalités et villes métropolitaines).

Évolution de la dette du secteur public infranational

Ralentissement de la progression de la dette infranationale en 2011

En 2011, l'encours de dette infranationale a ralenti nettement sa progression : + 3,1 % en volume contre + 5,8 % en 2010 et surtout contre + 10,8 % en 2009, année des plans de relance ayant suscité une forte hausse de l'investissement. En 2011, il a ainsi atteint 1 563 milliards d'euros dans l'UE 27, soit 12,4 % du PIB (contre 9,7 % avant la crise). Pour le seul secteur public local, l'encours de dette s'est élevé à 743 milliards d'euros après avoir progressé de 2,6 % en volume en 2011 par rapport à 2010.

Le ralentissement en 2011 s'explique en grande partie par **la baisse du besoin de financement, la chute de l'investissement**, les mesures

de restriction à l'emprunt prises par plusieurs gouvernements dans le cadre des plans nationaux de consolidation budgétaire (voir encadré) et un accès plus difficile et/ou plus coûteux, dans certains pays, **aux financements externes**.

L'encours de dette a même régressé en volume dans dix pays (voir graphique). Plusieurs d'entre eux ont réduit leur besoin de financement en 2011 et/ou étaient en situation d'équilibre ou d'excédent budgétaire. Dans certains pays comme la *Slovaquie* ou la *République tchèque*, le recul de l'encours de dette résulte également du durcissement des règles prudentielles adoptées par les gouvernements centraux. En outre, on remarquera que l'endettement des collectivités locales de ces pays reste très modéré (inférieur à 3,5 % du PIB).

Par ailleurs, on relèvera quelques cas particuliers. En *Hongrie* par exemple, la diminution de l'encours de dette locale, qui est la plus forte de tous les pays européens en 2011 (- 16,8 % en volume)

La dette publique infranationale est inégalement répartie en Europe

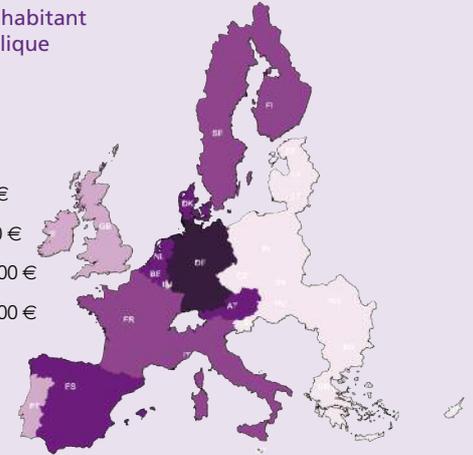
Sur les 1 563 milliards d'euros d'encours de dette infranationale, l'**Allemagne**, en particulier les *Länder*, **en détient la moitié** (près de 778 milliards d'euros). Viennent ensuite l'**Espagne** et la **France** (11 % chacun), l'**Italie** (8 %) et le **Royaume-Uni** (6 %). L'encours cumulé de dette locale des 12 nouveaux États membres ne dépasse pas 2 % de la dette infranationale européenne (dont 1 % pour la seule *Pologne*, soit un encours d'environ 15 milliards d'euros). Hors entités fédérées et quasi-fédérées (communautés autonomes espagnoles), c'est la **France** qui détient l'encours de dette le plus important (22 % de la dette publique locale européenne), suivie de l'**Allemagne** (19 %), de l'**Italie** (17 %), du **Royaume-Uni** (12 %), des **Pays-Bas** (7 %), de l'**Espagne** (5 %) et enfin de la **Suède** (4 %).

La dette infranationale par habitant s'est élevée à 3 110 euros en moyenne dans l'UE (1 480 euros pour le seul niveau local). Les écarts sont considérables d'un pays à l'autre puisqu'ils vont de 10 euros par habitant à *Malte* à 9 510 euros en *Allemagne*, où le montant cumule la dette des entités fédérées et celle du secteur public local. Elle s'élève entre 3 000 et 4 000 euros par habitant dans cinq pays, dont les trois autres pays fédéraux, l'*Espagne*, les *Pays-Bas* et le *Danemark* (voir carte).

À l'inverse, les montants de dette par habitant sont inférieurs à 600 euros par habitant en *Grèce* ainsi que dans les pays d'Europe centrale et orientale, et ce malgré la forte progression de la dette locale depuis dix ans.

Montant en €/ habitant de la dette publique infranationale en 2011

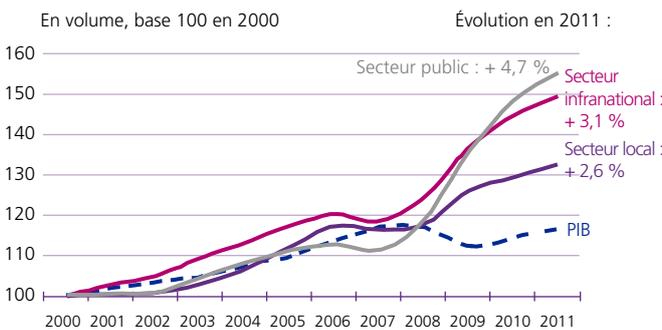
- moins de 600 €
- de 600 à 2 000 €
- de 2 000 à 3 000 €
- de 3 000 à 4 000 €
- 9 510 €



s'explique en partie par le mouvement de recentralisation des compétences des comtés qui s'est traduit par une reprise de leur dette par le gouvernement central. En *Italie*, la dette infranationale, parmi les plus élevées en Europe (8,1 % du PIB et 6,8 % de la dette publique) oscille, depuis cinq ans, entre stagnation et décroissance (- 0,7 % en 2011), sous les effets du durcissement du Pacte interne de stabilité : une première fois en 2007 (limitation des dépenses locales et cibles de solde budgétaire), puis en 2009 avec la loi 133/2008 qui a établi de nouvelles cibles budgétaires et d'endettement, puis de nouveau en 2011.

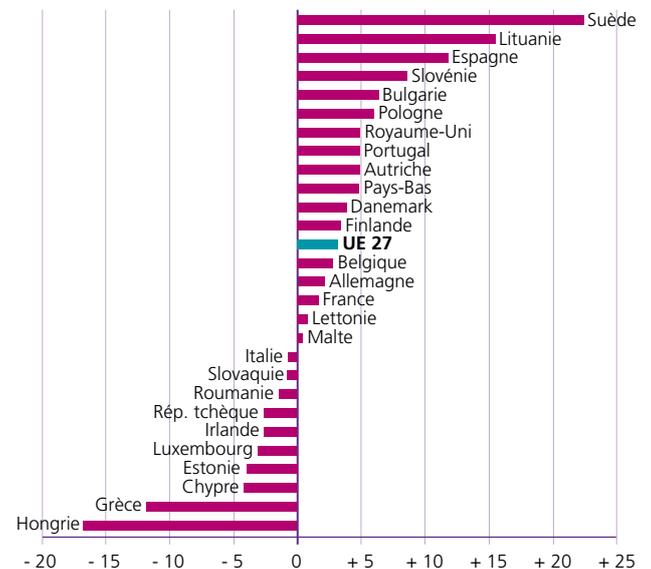
ont été déterminés essentiellement par les dépenses d'investissement qui ont crû de près de 16 % en volume en 2011 (voir partie précédente). Dans ce contexte, le secteur public local suédois a davantage fait appel aux marchés obligataires (voir ci-après).

Évolution de la dette publique par secteur dans l'UE 27 de 2000 à 2011



Si la dette infranationale a ralenti globalement sa progression dans l'UE, on constate néanmoins qu'**elle a continué de croître dans près de deux pays sur trois**. Cette croissance a parfois été très dynamique : elle a été supérieure à 5 % en volume dans six pays, dépassant même 10 % en *Espagne*, en *Lituanie* et en *Suède* (+ 23 % en volume).

Évolution de la dette du secteur public infranational dans l'UE 27 en 2011 (% en volume par rapport à 2010)



Les raisons sont diverses notamment la baisse des recettes, la croissance des dépenses d'investissement, l'assouplissement des règles prudentielles (*Lituanie* par exemple), l'utilisation des dérogations en matière d'emprunt pour des projets financés par des fonds européens (plusieurs pays d'Europe centrale et orientale) ou encore des taux d'intérêt qui ont pu rester attractifs en 2011 dans certains pays, etc. En *Suède* notamment, les besoins d'emprunt du secteur public local

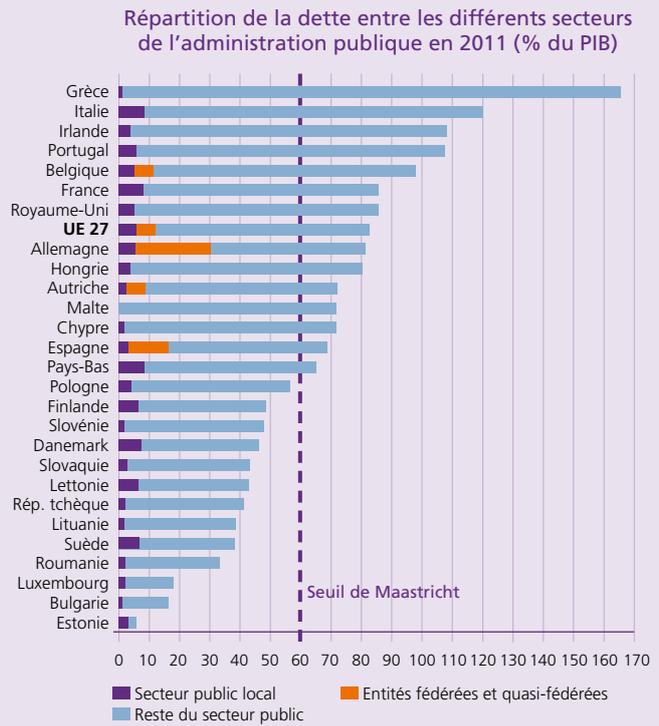
En *Espagne*, c'est la dette des communautés autonomes qui a continué de progresser fortement (+ 16 % en volume), celle du secteur public local ayant en réalité diminué de 1,4 % sous l'effet des mesures exceptionnelles prises pour 2011 par le gouvernement espagnol pour limiter le recours à l'emprunt des provinces et des communes (interdiction de recourir à l'emprunt pour les collectivités présentant un ratio dette/recettes courantes supérieur à 75 % et restriction concernant les opérations de refinancement). S'agissant des régions espagnoles, cette forte progression est notable dans la mesure où elles sont soumises - contrairement aux États fédérés européens, mais à l'instar des collectivités locales - à la règle d'or en vertu de la loi 8/1980. Mais, depuis la crise, leurs déficits se sont accrus ainsi que leur encours de

La dette publique infranationale et locale dans l'UE 27 en 2011

Fin 2011, l'encours de dette infranationale s'est établi à 1 563 milliards d'euros dans l'UE 27. Il a représenté 12,4 % du PIB et 15,0 % de la dette publique. Il est réparti entre les entités fédérées et quasi-fédérées (52 %) et le secteur public local (48 %). L'encours de dette locale se réduit donc à 743 milliards d'euros, soit 5,9 % du PIB et 7,1 % de la dette publique. Ces ratios plus modérés pour le secteur local proviennent du fait que la dette locale est affectée très majoritairement au financement des investissements ("règle d'or") et qu'elle est encadrée par des règles prudentielles strictes.

Le poids dans le PIB de la dette infranationale varie de 0,1 % à Malte à 30,2 % en Allemagne (dont 24,8 % pour les seuls Länder). Son poids dans la dette publique s'échelonne quant à lui de 0,1 % également à Malte à 55,8 % en Estonie, pays dont l'endettement public total est toutefois le plus faible d'Europe (6 % du PIB).

Le graphique ci-contre permet de mieux appréhender le poids de la dette locale et des entités fédérées et quasi-fédérées au regard du PIB ainsi que par rapport à l'ensemble de la dette publique. Ainsi, la dette portée par les autres acteurs publics (gouvernement central et ses établissements publics et organismes de sécurité sociale) est largement majoritaire dans tous les pays européens, sauf l'Estonie.



dette. En outre, en 2010, le gouvernement leur a accordé l'autorisation exceptionnelle de recourir à l'emprunt à long terme (pour une durée cependant inférieure à 5 ans) pour financer des dépenses courantes. Enfin, on constate que les régions espagnoles ont également fortement augmenté leur endettement à court terme (moins d'un an) en 2011 afin de couvrir leurs dépenses de fonctionnement et leurs besoins de trésorerie. Ainsi, l'encours de dette à court terme des communautés autonomes a augmenté de 146 % en valeur entre 2010 et 2011, et même de 252 % pour les titres obligataires de moins d'un an. La part de dette à court terme dans l'encours total des communautés autonomes est passé en une année de 7 % à 15 %.

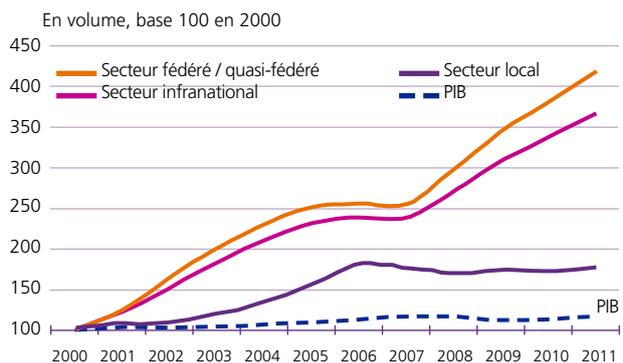
La progression des dettes à court terme est également un sujet de préoccupation en Allemagne, où le poids de l'encours de dette locale à court terme dans l'encours total est passé de 15 % en 2003 à 26 % en 2008 et 34 % en 2011 (la moyenne européenne étant de 13 % en 2011 pour le seul secteur local et 8 % au niveau infranational). Plusieurs Länder ont ainsi mis en place des dispositifs pour aider les villes à rembourser les *Kassenkredite*, ou ont créé des fonds de réserve pour pallier des carences futures des collectivités locales, en sus des dispositifs de péréquation existants au niveau municipal. On peut citer la *Saxe-Anhalt* avec le programme STARK II ou la *Rhénanie-du-Nord-Westphalie* qui a créé un fonds "Renforcement des finances communales" en 2011 ainsi que pour 2012 plusieurs autres Länder : le Land de Hesse (plan intitulé "bouclier protecteur pour les communes"), la Basse-Saxe (fonds "contrat d'avenir - fonds de remboursement de la dette"), la région *Mecklenburg-Vorpommern* (Fonds de consolidation communal) ou encore la *Rhénanie-Palatinat*.

L'encours de dette infranationale sous forme de crédits et de titres obligataires

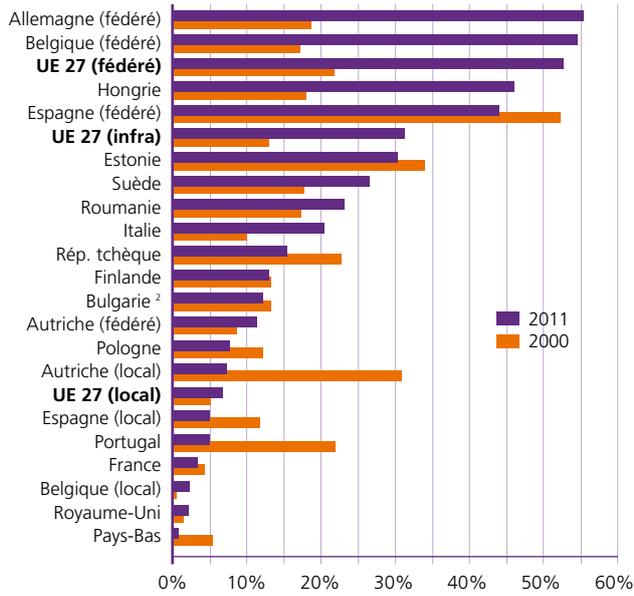
La part des titres obligataires dans l'encours de dette du secteur public infranational est en progression depuis onze ans en Europe : elle est ainsi passée 12,9 % en 2000 à 31,3 % fin 2011. À cette date, l'encours obligataire s'élevait à près de 500 milliards d'euros, dont 95 % à long terme (maturité de plus d'un an). En volume, il a fortement augmenté, à un rythme de 12,6 % en volume en moyenne par an depuis 2000.

Ce sont toutefois **surtout les États fédérés** (en particulier, les Länder allemands et les régions belges) qui ont notablement accru leur recours au marché obligataire au cours des dernières années, en particulier depuis la crise. La part des titres dans l'encours du niveau fédéré, qui était de 21,8 % en 2000, a atteint 46,0 % en 2007 puis 52,6 % en 2011. En volume, la croissance a été de 13,9 % par an en moyenne pour atteindre un encours total de près de 449 milliards d'euros. En Espagne en revanche, on remarquera que la part de l'encours sous forme obligataire des communautés autonomes a diminué entre 2000 et 2011, et surtout depuis la crise.

Évolution en volume de l'encours de dette obligataire du secteur public infranational, fédéré et local de 2000 à 2011



Part des titres obligataires dans l'encours de dette du secteur public infranational, fédéré et local dans l'UE 27¹ en 2000 et 2011



¹ Allemagne (local), Chypre, Danemark, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Slovaquie, Slovénie : encours sous forme de titres obligataires inexistant ou quasi-nul en 2011
² Bulgarie : données 2002-2011

Pour le seul secteur public local, la progression de la part de la dette sous forme obligataire dans l'encours total a été nettement plus modérée puisqu'elle est passée de 5,1 % en 2000 à seulement 6,9 % en 2011, soit un encours de dette obligataire d'environ 51 milliards d'euros. Cette part était même plus élevée en 2007, juste avant la crise (7,7 %). En réalité, si la dette obligataire a augmenté en moyenne de 5,3 % en volume par an sur l'ensemble de la période, les plus fortes augmentations ont été enregistrées avant 2007 (voir graphique). Depuis cette date, la croissance semble plus stable (+ 0,3 % en volume par an). À noter cependant le cas particulier de la Suède où la part de l'encours sous forme obligataire dans l'encours total de dette locale a augmenté de 6 points entre 2010 et 2011, passant de 21 % à 27 %.

Pour les collectivités locales européennes, le recours au crédit reste donc aujourd'hui encore très largement prédominant. L'offre dite "bancaire" est variée, qu'elle soit publique ou privée : banques publiques multilatérales (*Banque Européenne d'Investissement, BERD, Banque du Conseil de l'Europe, Banque Nordique d'Investissement, Banque mondiale*, etc.), Trésor Public et ses émanations (*Irlande, Lettonie, Public Works Loan Board au Royaume-Uni*, etc.), banques publiques d'État (banques de développement dans les pays d'Europe centrale et orientale, *Cassa depositi e Prestiti en Italie et Caisse des Dépôts et Consignations en France, Belfius en Belgique, Kommunalkredit en Autriche*), régionales (*Allemagne*), communales (*KommuneKredit au Danemark, Kommuninvest en Suède*) ou encore banques publiques État-collectivités locales (*KfW-Kommunalbank en Allemagne, Municipality Finance en Finlande, BNG et NWB aux Pays-Bas*), réseaux mutualistes, caisses d'épargne ou encore banques commerciales privées.

Pour l'avenir, face aux difficultés et aux réticences croissantes du secteur bancaire, notamment privé, à accorder des financements long terme aux collectivités locales (crise de liquidité et du refinancement bancaire, anticipation de la réglementation *Bâle III*, augmentation du risque de défaut des collectivités locales face à une recrudescence des retards ou des défauts de paiement, par exemple en *Espagne*, au *Portugal* ou encore en *France*), les collectivités locales seront sans doute amenées à se tourner davantage vers les institutions publiques internationales, nationales ou locales, ou encore vers les marchés obligataires.

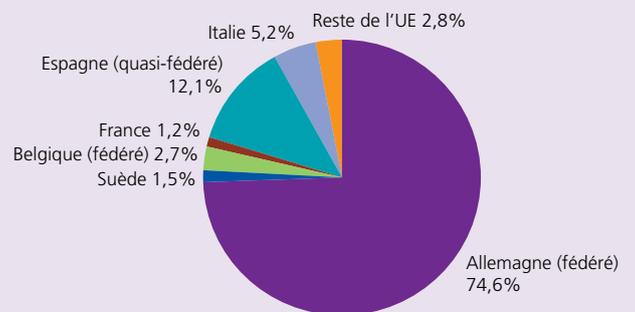
Les tensions apparues récemment dans certains pays concernant le recours des collectivités infranationales aux financements externes (par exemple, *credit crunch en France*, et crise bancaire et accès plus difficile aux marchés obligataires pour les communautés autonomes en *Espagne*), ont incité plusieurs gouvernements centraux à prendre des mesures d'urgence pour faciliter le financement du secteur public infranational, par exemple, en *France*, via la *Caisse des Dépôts et Consignations* et en *Espagne*, via la création d'une ligne de financement transitoire à l'*Instituto Credito Oficial* pour aider les collectivités territoriales à faire face à leurs échéances d'emprunt ainsi qu'à leurs dettes auprès de leurs fournisseurs.

Dans ce contexte, des projets de mutualisation ont également émergé récemment sous l'impulsion des associations de collectivités locales (*France, Angleterre*). S'inspirant du modèle des agences municipales scandinaves (voir ci-dessus), ces projets visent à créer des agences de financement des investissements locaux. L'objectif recherché ici est de donner aux collectivités adhérentes, en échange d'un apport initial en capital, la possibilité d'accéder via l'Agence aux marchés obligataires.

Une dette obligataire infranationale concentrée dans quelques pays

Ce sont les Länder allemands qui sont les émetteurs les plus actifs : leur encours sous forme de titres obligataires représente 74,6 % de l'encours obligataire du secteur public infranational (environ 373 milliards d'euros). Ils sont suivis par les communautés autonomes espagnoles (60 milliards d'euros), le secteur public local et régional italien (26 milliards d'euros), les entités fédérées belges (13 milliards d'euros) et les secteurs publics locaux suédois et français.

Poids des différents pays de l'UE dans l'encours de dette obligataire du secteur public infranational en 2011



Évolution des moyens de financement de l'investissement local de 2000 à 2011

De 2000 à 2011, le financement de l'investissement local (hors États fédérés et communautés autonomes) est resté largement assuré par l'autofinancement et les recettes d'investissement, même si l'appel à l'endettement (emprunt diminué des amortissements de l'année) est venu régulièrement couvrir les besoins de financement.

Jusqu'en 2003, le taux global de couverture de l'investissement local par l'autofinancement et les recettes d'investissement dépassait 90 %. À partir de 2004, il s'est réduit dans un contexte de ralentissement économique pour remonter en 2007. Ainsi, juste avant la crise, le taux de couverture s'élevait de nouveau à 94 %, réparti entre l'autofinancement (54 %) et les transferts en capital (40 %). Seulement 6 % des investissements ont fait l'objet d'un recours à l'endettement cette année là.

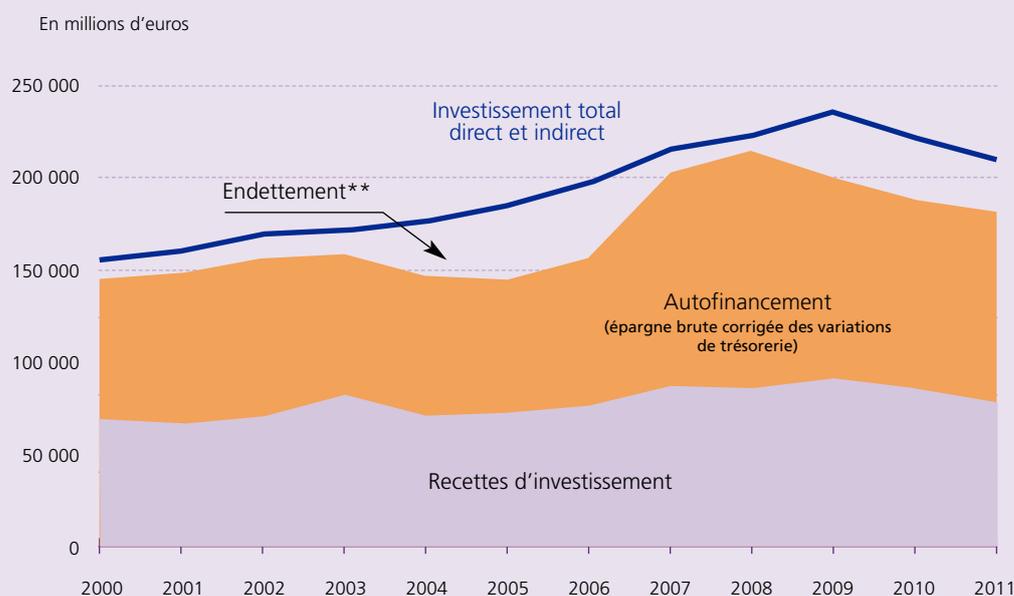
En 2008, un autofinancement encore préservé malgré le début de la crise, conjugué à la croissance des transferts en capital accordés dans le cadre des politiques de relance, ont permis d'atteindre le taux

de couverture de l'investissement le plus élevé de la décennie (96 %). En 2009, en revanche, le taux de couverture est retombé à 85 %, le maintien des recettes d'investissement à un haut niveau n'ayant pas permis de compenser intégralement la dégradation de l'autofinancement.

En 2010, l'autofinancement et les recettes d'investissement ont tous les deux diminué. Le taux global de couverture s'est cependant maintenu au même niveau qu'en 2009, l'investissement local ayant parallèlement chuté. Au total, l'épargne a permis de couvrir 46 % de ces besoins de financement et les recettes d'investissement, 39 %, soit 85 % au total.

Enfin, **en 2011**, les transferts en capital ont continué de diminuer mais la reconstitution de l'autofinancement a, cette fois-ci, permis d'améliorer très légèrement la couverture de l'investissement local, d'autant plus que celui-ci a continué de se réduire. Au final, 49 % de l'investissement local ont été financés par l'autofinancement et 37 % par les recettes d'investissement, soit **un taux de couverture par les ressources propres de 86 %**. Le recours à l'endettement s'est donc élevé à **14 % en 2011**.

Financement de l'investissement du secteur public local* dans l'UE de 2000 à 2011



* Secteur public local c'est-à-dire hors entités fédérées (pays fédéraux) et quasi-fédérées (Espagne)

**Endettement (variation d'encours de dette) = total des emprunts nouveaux - total des remboursements

Poids macroéconomique du secteur public national, infranational* et local dans l'UE 27 en 2011

	Montants (Md€)	% dans le PIB		% dans le secteur public total		Évolution (volume)	
	2011	2000	2011	2000	2011	Entre 2000 - 2011 (moyenne annuelle)	Entre 2010 - 2011
PIB	12 629	-	-	-	-	+ 1,4 %	+ 1,5 %
Dépenses publiques	6 201	44,8	49,1	100,0	100,0	+ 2,2 %	- 1,5 %
... Niveau infranational	2 109	15,2	16,7	33,9	34,0	+ 2,3 %	- 0,2 %
... Niveau local seul	1 506	10,8	11,9	24,2	24,3	+ 2,3 %	- 1,0 %
dont investissement direct	306	2,4	2,4	100,0	100,0	-	- 7,4 %
... Niveau infranational	204	1,6	1,6	68,5	66,5	+ 1,2 %	- 6,6 %
... Niveau local seul	179	1,4	1,4	59,8	58,3	+ 1,2 %	- 6,0 %
Recettes publiques	5 637	45,3	44,6	100,0	100,0	+ 1,3 %	+ 2,9 %
... Niveau infranational	2 016	15,0	16,0	33,2	35,8	+ 1,9 %	+ 0,2 %
... Niveau local seul	1 480	10,8	11,7	23,9	26,3	+ 2,1 %	- 0,2 %
dont recettes fiscales	3 283	27,2	26,0	100,0	100,0	+ 1,0 %	+ 3,2 %
... Niveau infranational	838	6,2	6,6	22,7	25,5	+ 2,1 %	+ 5,5 %
... Niveau local seul	529	3,8	4,2	35,5	16,1	+ 2,2 %	+ 3,5 %
dont recettes non-fiscales	2 354	18,1	18,6	100,0	100,0	+ 1,7 %	+ 2,4 %
... Niveau infranational	1 178	8,9	9,3	48,9	50,0	+ 1,9 %	- 3,3 %
... Niveau local seul	951	7,0	7,5	38,4	40,4	+ 2,1 %	- 2,2 %
Solde public	- 565	0,6	-4,5	100,0	100,0	-	-
... Niveau infranational	- 93	- 0,1	- 0,7	-	16,5	-	-
... Niveau local seul	- 26	0,0	- 0,2	-	4,6	-	-
Dette publique	10 422	61,9	82,5	100,0	100,0	+ 4,1 %	+ 4,7 %
... Niveau infranational	1 563	9,7	12,4	15,6	15,0	+ 3,7 %	+ 3,1 %
... Niveau local seul	743	5,2	5,9	8,3	7,1	+ 2,6 %	+ 2,6 %

*Infranational : fédéré et local (voir "repères méthodologiques")

Ce document a été rédigé par la direction des Études de Dexia Crédit Local en mai et juin 2012. Il a été réalisé à partir de l'analyse des données provisoires relatives aux comptes des administrations publiques publiées par Eurostat fin avril 2012 ainsi que des résultats d'une enquête conduite en juin 2012 par le Conseil des Communes et Régions d'Europe auprès de ses membres, les associations nationales de collectivités locales et régionales en Europe.

Il est publié en français, en anglais, en espagnol et en allemand.

Retrouvez cette note en téléchargement sur Internet sur les sites de Dexia Crédit Local (www.dexia-creditlocal.fr, rubrique "Nos publications") et du CCRE (www.ccre.org).

Dexia Crédit Local – Tour Dexia, 1 passerelle des Reflets, F-92913 La Défense cedex
Tél : +33 1 58 58 75 73 – E-mail : etudes-research@dexia.com

Conseil des Communes et Régions d'Europe - Square De Meeûs 1, B-1000 Bruxelles
Tél : + 32 2 511 74 77 - E-mail : info@ccre-cemr.org

Directeur de la publication : André Boulanger, directeur des Études de Dexia Crédit Local
Rédaction : Isabelle Chatrie, responsable des Études internationales de Dexia Crédit Local (isabelle.chatrie@dexia.com)

Tous droits réservés. La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention "Dexia Crédit Local – CCRE".