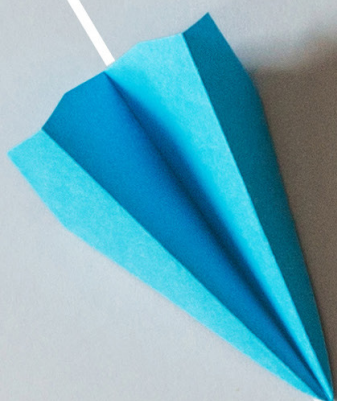


Les finances locales et la transition verte

Gérer les urgences et
stimuler les investissements
locaux pour une reprise
durable dans les pays
membres du CCRE



Co-funded by
the European Union

Résumé exécutif

Le présent rapport fournit une analyse et une synthèse explicative de l'évolution des finances infranationales dans les pays membres du CCRE au cours de la décennie 2010-2020. Il évalue également les aspects des finances locales liés au changement climatique, notamment les dépenses en capital locales pour les investissements verts.

L'étude est fondée sur les données fiscales comparatives disponibles pour ce groupe de pays assez divers. Les informations recueillies auprès de certains pays du CCRE et les évaluations des plans nationaux effectuées pour la Facilité européenne pour la reprise et la résilience complètent l'analyse fiscale.

Périodes de croissance économique et de développement du secteur public

Même si la crise économique était déjà une réalité au début de la première décennie, les collectivités locales n'ont commencé à être confrontées à ses conséquences à long terme qu'en 2010-2012. La confluence de la contraction des économies, de la dette élevée des administrations publiques et de la hausse du chômage a gravement affecté les budgets locaux.

Au milieu de la décennie, une reprise graduelle était en cours dans un environnement économique stagnant et déflationniste. Au cours de cette période, alors même que la participation du secteur privé à la prestation de services publics commençait à décliner, la consolidation économique s'est opérée par le biais de nouvelles formes de partenariat entre les différents niveaux de gouvernement. Au-delà des préoccupations économiques, les politiques locales ont également commencé à répondre au changement climatique et à étendre les actions locales en faveur du développement durable.

L'année 2020 a marqué le début d'une troisième période avec l'éruption mondiale de la pandémie de COVID-19, qui a produit un « effet ciseaux » d'augmentation des dépenses et de perte de revenus pour les gouvernements nationaux et locaux. Contrairement à leur réponse à la crise économique de la décennie précédente, les gouvernements nationaux et les institutions financières internationales ont rapidement mis en place des politiques anticycliques coordonnées et lancé des programmes de relance intensifs.

L'environnement macro-économique et les finances publiques

L'environnement macro-économique a été déterminant pour la marge de manœuvre locale. Au cours de la première partie de la dernière décennie, les dépenses publiques ont été limitées par des contraintes budgétaires fortes. La dette élevée des administrations publiques a limité les dépenses locales et les emprunts infranationaux. La lenteur de la croissance économique a réduit les options de collecte de recettes municipales. Progressivement, vers le milieu de la décennie, les conditions budgétaires ont commencé à se normaliser, même si les écarts entre les pays du CCRE sont frappants. Au cours de la première année de la pandémie, toutes les économies se sont contractées. Ces pertes ont été partiellement compensées par des mesures de politique budgétaire anticyclique : subventions salariales, programmes de dépenses spéciales, réduction des impôts. Contrairement à ce qui avait eu lieu lors de la crise économique précédente, ces instruments fiscaux actifs ont créé un environnement économique plus favorable pour le secteur public. Néanmoins, le déclin économique déclenché par l'éruption de la pandémie s'est avéré plus sévère dès le début et dans les années qui ont suivi.

Les États-providence européens fournissent un large éventail de services publics et gèrent de nombreuses fonctions gouvernementales. En 2010, le ratio des dépenses des administrations publiques (*general government expenditure* - GGE) était proche de 45 % du PIB, mais il a chuté sous l'effet des restrictions et de la croissance économique pour atteindre 41 % en 2017-2019. En raison des programmes de dépenses publiques élevées et de la contraction de la base économique, les dépenses des administrations publiques ont de nouveau augmenté, atteignant 50 % du PIB dès la première année de la pandémie.

Des différences significatives dans le ratio des GGE peuvent être observées parmi les pays membres du CCRE. Dans les pays scandinaves, en France, en Belgique, en Autriche, en Grèce et au Portugal, les dépenses des

administrations publiques dépassent 50 % du PIB, alors qu'en Macédoine du Nord, en Turquie, en Albanie, au Kosovo et en Géorgie, elles n'atteignent même pas 35 % du PIB.

L'endettement public a augmenté tout au long de la décennie jusqu'en 2017, où il a diminué pendant une courte période, avant de remonter à 80 % du PIB en 2020. Actuellement, 15 pays du CCRE se situent bien au-dessus des limites de Maastricht.

Tendances de la décentralisation en Europe

Après la crise économique de 2008-2009, les gouvernements infranationaux ont été au centre des politiques économiques et fiscales. Celles-ci visaient à éliminer les inefficacités des dépenses publiques, à utiliser les possibilités d'augmentation des recettes et à limiter la dette publique globale. En s'appuyant sur une approche d'économies d'échelle, les réformes administratives ont encouragé les municipalités de plus grande taille (ou la coopération intercommunale), afin de réduire les coûts unitaires des services et de créer des réseaux de gouvernements locaux de taille importante, plus faciles à gérer depuis le centre.

Étant donné que les structures de gouvernement local dans les pays du CCRE sont très diverses, les manières possibles de réaliser ces réformes de fusion étaient également très variées. Néanmoins, plusieurs pays du CCRE ont pu mettre en œuvre avec succès des réformes territoriales administratives (Albanie, Autriche/Styrie, Estonie, Lettonie, Ukraine).

La croissance économique de la dernière décennie s'est accompagnée d'une différenciation régionale. La distance entre les régions de base (NUTS2) ayant la valeur de PIB par habitant la plus élevée et la plus faible a augmenté (de 2,37 (2010) à 2,46 (2020), moyennes basées sur 36 pays). En termes de taille de population, le poids moyen des capitales a légèrement augmenté (de 1 %) dans les pays du CCRE au cours de la dernière décennie. La part des capitales nationales dans les pays aux réseaux urbains plus concentrés a encore augmenté (Estonie, Macédoine du Nord, Portugal, Finlande).

Les dépenses budgétaires et la structure des investissements

L'ampleur de la décentralisation n'a pas changé de manière significative dans les pays du CCRE entre 2010 et 2020. Dans l'ensemble, les dépenses des administrations infranationales représentaient une part de 25 % des dépenses totales des administrations publiques.

En termes de finances, cependant, des politiques de décentralisation fiscale assez diverses ont été suivies dans les pays du CCRE au cours de cette période. La part des gouvernements infranationaux dans les dépenses publiques générales a augmenté dans deux pays fédéraux (Belgique, Allemagne), dans les pays où les services locaux étaient déjà étendus (par ex., le Danemark, la Suède), et dans ceux dont la base de référence était relativement faible (par ex., l'Albanie, l'Ukraine). Des politiques de centralisation radicales (celles qui réduisent la part des gouvernements infranationaux dans les dépenses des administrations publiques de 5 % ou plus) ont été mises en œuvre en Hongrie, en Géorgie, en Espagne et au Royaume-Uni.

Les pays les plus décentralisés ont connu une augmentation, ou des réductions moins importantes, des dépenses infranationales que les pays centralisés, qui ont perdu davantage de leurs pouvoirs de dépenser. Les caractéristiques passées du secteur public semblent déterminer les trajectoires futures.

Fonctions et responsabilités locales

Les gouvernements infranationaux fournissent un large éventail de services, avec d'énormes variations entre les pays du CCRE. En outre, les options de rationalisation des dépenses municipales et de gestion des crises dépendent fortement de l'étendue et de la forme de la décentralisation, c'est-à-dire du type de services publics locaux fournis.

L'éducation représente le poste de dépenses le plus important dans le budget des gouvernements infranationaux ; elle représente plus d'un cinquième des budgets des gouvernements locaux et régionaux. Dans les pays fédéraux, les services sociaux et les soins de santé représentent chacun 19 % des dépenses totales des gouvernements régionaux. Étant donné qu'ils gèrent également des services de réseaux d'infrastructures (par ex., les transports), les dépenses liées aux affaires économiques sont importantes (13 %).

Les services fournis localement diffèrent grandement entre les pays du CCRE. Les budgets des soins de santé et des services sociaux sont en corrélation avec l'étendue de la décentralisation. La part de l'enseignement public, des soins de santé et des services récréatifs a légèrement augmenté entre 2010 et 2019.

Après la crise économique de 2008-2009, les collectivités infranationales ont été soumises partout à une pression constante pour améliorer l'efficacité de leur administration et des autres services fournis localement. Selon l'indicateur des coûts standardisés (dépenses courantes par habitant en pourcentage du PIB par habitant), il existe des possibilités de gains d'efficacité futurs pour les pays en transition d'Europe centrale et orientale, l'Italie et les pays des Balkans occidentaux et la Turquie. Toutefois, l'amélioration de l'efficacité des services locaux est généralement déterminée par les coûts salariaux en vigueur, qui représentent en moyenne 46 % des dépenses courantes dans les pays du CCRE.

Dépenses d'investissement

Les gouvernements infranationaux sont responsables d'une part importante de toutes les dépenses d'investissement des gouvernements, même si les investissements en capital ne représentent que 15 à 18 % des dépenses infranationales totales. Au cours de la dernière décennie, ce ratio a encore diminué dans les pays les moins décentralisés (par ex., le Monténégro, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, la Slovaquie) ou dans ceux où des réformes de recentralisation ont été mises en œuvre (par ex., en Hongrie).

Les pouvoirs des gouvernements infranationaux s'étendent à la gestion des dépenses en capital dans les investissements verts. La plupart des investissements en capital infranationaux sont actuellement réalisés dans les secteurs de l'infrastructure et des services communaux et publics. Le déficit d'investissement pour atteindre les objectifs de l'UE en matière d'atténuation du changement climatique, estimé à 350 milliards d'euros par an, plus 130 milliards d'euros supplémentaires pour d'autres objectifs environnementaux, peut être comblé en mobilisant des ressources financières privées et publiques, un domaine où les gouvernements infranationaux peuvent jouer un rôle important. En effet, l'implication totale des niveaux local et régional dans les stratégies de décarbonisation et leur architecture financière est la clé pour atteindre les objectifs nationaux et européens en matière de climat et de durabilité.

Affectation des recettes et fiscalité

Les administrations infranationales contrôlent une part importante des impôts dans les pays scandinaves décentralisés et en Allemagne fédérale et en Espagne (avec plus de 25 % de tous les impôts publics perçus). En réponse aux défis fiscaux de la crise économique, les pays dont la part des recettes fiscales locales est plus élevée ont encore augmenté les impôts locaux, tandis que les pays moins décentralisés ont diminué leur part d'impôts locaux.

La dépendance vis-à-vis des subventions, mesurée par le rapport entre les transferts intergouvernementaux et les subventions dans les budgets infranationaux, a été calculée en moyenne à plus de 60 % des recettes budgétaires infranationales. Aucun schéma général d'évolution du ratio de dépendance vis-à-vis des subventions n'a été identifié au cours de la dernière décennie. Les facteurs à l'origine des changements perceptibles sont propres à chaque pays : les restrictions budgétaires globales (par ex., en Grèce), la recentralisation radicale des fonctions locales (par ex., en Hongrie) ou la transformation des politiques fiscales (par ex., en France).

Les systèmes locaux de taxation dans les pays du CCRE sont principalement basés sur les revenus (personnels, bénéfices) ou sur les impôts fonciers et immobiliers. L'impôt foncier local est utilisé dans les pays les moins décentralisés et les plus petits, où les taxes sur les terrains et les bâtiments constituent généralement la principale source de recettes fiscales locales. Les systèmes fiscaux locaux n'ont subi que des changements marginaux au cours de la période post-crise.

Plusieurs tendances ont été identifiées. Dans certains pays, la charge fiscale locale pesant sur les entreprises et la production a diminué et l'on s'est orienté vers l'impôt foncier ; dans d'autres, on s'est légèrement éloigné de l'impôt foncier et l'on a expérimenté soit des impôts sur le revenu (revenus, bénéfices, plus-values), soit des impôts sur les produits (ventes, accises, véhicules à moteur, etc.). Les pays qui appliquent un impôt local sur le revenu ont mené des politiques diverses. À la lumière de ce qui précède, on peut observer une certaine

convergence des systèmes de fiscalité locale. Le niveau d'autonomie fiscale lui-même est resté stable au cours de la dernière décennie.

Solde budgétaire et dette

Au début de la dernière décennie, les collectivités locales ont dû emprunter dans un contexte budgétaire restrictif. À la fin, au cours de la première année de la pandémie, la charge financière avait principalement pesé sur le budget national et, dans les pays fédéraux, sur les gouvernements des états.

Les collectivités locales sont tenues d'avoir un budget équilibré et les emprunts représentent une source mineure de recettes budgétaires. Dans les 36 pays pour lesquels des données comparatives étaient disponibles, la dette des administrations infranationales est restée à un niveau gérable. En raison de règles fiscales strictes et de procédures d'emprunt réglementées, la dette cumulée est restée stable et inférieure à 4 % du PIB au premier niveau local. Toutefois, dans les pays fédéraux, la dette des gouvernements des états a atteint 15 % du PIB et a encore augmenté au cours de la première année de la pandémie (17,5 %).

Gestion des finances publiques

Certains aspects de la gestion des finances publiques (GFP) complètent l'analyse des données sur la qualité globale des règles budgétaires, l'ouverture budgétaire et la responsabilité.

À la suite de la crise économique de 2008-2009, les politiques budgétaires nationales ont eu pour objectif premier d'équilibrer les budgets publics et de réduire la dette locale. Le classement des pays figurant dans la *Base de données sur les règles fiscales* n'est pas corrélé au niveau de décentralisation ou de développement économique.

L'efficacité de la prestation de services municipaux dépend largement de la mesure dans laquelle les gouvernements parviennent à aligner la demande publique de services sur une forme et un niveau d'imposition appropriés. Le processus de maintien de l'ouverture budgétaire est principalement déterminé par les pratiques générales de gouvernance en place, bien qu'il soit également lié en partie à l'étendue de la décentralisation. Il n'est donc pas surprenant que les pays les plus développés économiquement obtiennent des scores élevés dans l'*Indice sur le budget ouvert*.

L'ouverture des finances locales et de la gestion financière contribue également à endiguer la corruption. Les pays avec une plus grande décentralisation ont de meilleurs scores à l'*Indice de perception de la corruption*. Les pays du CCRE obtiennent généralement des scores élevés pour l'*Indicateur de performance statistique*.

La Facilité pour la reprise et la résilience et les gouvernements infranationaux

Dans les années à venir, le changement climatique et la transition numérique seront au cœur des plans et des politiques de financement de l'Union européenne. La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est un mécanisme de financement majeur de l'UE, rendu possible par la première émission à grande échelle de dettes européennes mutualisées, qui fournit des fonds aux États membres de l'UE. Le budget total de la Facilité pour la reprise et la résilience est de 672,5 milliards d'euros, disponibles sous forme de dons (312,5 milliards d'euros) et de prêts (360 milliards d'euros) sur la période 2021-2026.

En raison des critères d'attribution de la FRR, la subvention par habitant est plus élevée dans les nouveaux pays membres de l'UE moins développés économiquement, l'Italie et l'Espagne faisant exception (ces grands pays ont été durement touchés par la crise et présentent d'énormes différences régionales internes).

Les six priorités (piliers) de la FRR représentent des domaines critiques pour la sortie de crise, intégrant des réponses au changement climatique ainsi que la promotion de bases solides pour le développement économique futur par la numérisation, la croissance durable et une résilience accrue. Les gouvernements locaux dont les fonctions et les compétences sont alignées sur les principaux piliers de la FRR peuvent être éligibles pour bénéficier de ces subventions.

Le pilier primaire relatif à la *transition verte* représente la part la plus importante des subventions de la FRR (42 %). Il représente plus de 30 % des dépenses liées à la FRR dans les pays dont les plans ont été approuvés. La part des dépenses liées à la transition verte est plus élevée dans les pays les plus décentralisés, à l'exception des petits pays (Luxembourg, Malte). Les quatre pays dotés de structures régionales fortes ont tous affecté plus de 40 % du budget de leur FRR aux actions et domaines d'action liés au climat.

La mobilité durable est le domaine d'action privilégié (32 % des dépenses totales prévues) dans le cadre du premier pilier (transition verte). L'efficacité énergétique représente également une priorité élevée, représentant 29 % des dépenses totales prévues pour la transition verte. En comparaison, les tâches typiques des collectivités locales, telles que la gestion des déchets solides et les autres programmes de prévention de la pollution environnementale, ne représentent que 2 à 4 % des dépenses totales du premier pilier.

Les infrastructures et services territoriaux constituent la majeure partie des dépenses de la FRR au titre du *pilier de la cohésion sociale et territoriale* (66 % du total). Il convient de noter à cet égard que, selon une enquête menée auprès des associations de collectivités locales dans 19 pays, les collectivités locales et régionales ne sont généralement pas satisfaites des plans nationaux existants en matière de cohésion territoriale.

Dans les pays les moins décentralisés, les plans nationaux consacrent davantage de fonds aux programmes relevant du *pilier de la résilience*, où les dépenses de soins de santé et d'administration publique ont été budgétisées. Les services de soins de santé (48 %) et une administration publique efficace (30 %) représentent en fait les principaux domaines de dépenses de ce pilier, qui englobe la santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle.

Les domaines politiques principalement ciblés par les subventions de la prochaine génération (*NextGenerationEU*), à savoir les trois différents niveaux d'éducation (74 % du total des subventions), l'éducation et l'accueil de la petite enfance (14 %) et l'emploi des jeunes (12 %), garantissent que ce pilier aura nécessairement une dimension locale.

Il est essentiel d'inclure les collectivités territoriales dans le processus de planification nationale des programmes de la Facilité pour la reprise et la résilience. Selon notre enquête, les gouvernements locaux estiment que les principaux objectifs de la Facilité pour la reprise et la résilience sont reflétés dans les plans nationaux. Cependant, une majorité écrasante d'associations de collectivités locales (75 % des répondants) affirme que les plans nationaux de la FRR *ne* répondent efficacement « *que dans une mesure limitée* » aux principaux défis auxquels sont confrontées les collectivités locales et régionales.

La majorité des personnes interrogées (40 %) ont indiqué que leur participation se limitait à être informées du processus global, tandis qu'environ un tiers ont déclaré avoir été consultées (le plus souvent avec un impact limité sur le résultat). Des aspects spécifiques des programmes nationaux ont été développés sans aucune implication des collectivités locales.

Il est essentiel que les collectivités locales et régionales aient également leur mot à dire dans la mise en œuvre de la FRR. Les statistiques financières disponibles dans les rapports par pays fournissent des informations sur la réalisation des objectifs initiaux. À des fins de suivi et d'évaluation, les données de base utilisées par la Commission, et pas seulement les ratios agrégés, devraient être rendues accessibles au public.

Conclusions et recommandations

1. La principale leçon à tirer du premier ralentissement économique est que toutes les réponses à la crise exigent de nouvelles formes de coopération entre les différents acteurs gouvernementaux, ainsi qu'entre le secteur public et les entités privées. Les tâches interconnectées de la gestion de la crise et de l'atténuation des risques environnementaux exigent, et bénéficieraient grandement, de nouvelles formes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement, de meilleures méthodes de gestion des services, des investissements supplémentaires et restructurés, des ajustements des recettes locales pour répondre à l'évolution des besoins, de meilleures capacités administratives, une planification modifiée et de meilleures pratiques budgétaires.
2. Les mesures d'austérité doivent être proportionnelles au poids fiscal des gouvernements infranationaux, légiférées pour toutes les entités gouvernementales en général et introduites de manière simple et transparente. Les politiques fiscales actives financées par un recours accru à l'emprunt et une augmentation de la dette publique compromettent l'avenir des budgets des collectivités territoriales et les capacités locales à investir dans les transitions verte et numérique. Ces conditions fiscales générales ne devraient pas augmenter le risque de recentralisation fiscale.
3. Les réformes de l'administration territoriale renforcent l'efficacité des réponses au changement climatique. Ces changements dans l'administration territoriale hautement politiques sont généralement initiés dans des conditions économiques favorables, mais les réformes structurelles ne peuvent être mises en œuvre qu'après l'atténuation des chocs financiers.
4. Les pays dont les structures gouvernementales étaient plus décentralisées ont poursuivi la décentralisation, tandis que d'autres, dont les dépenses infranationales étaient plus faibles, ont privilégié les politiques de centralisation. Tout transfert de méthodes de décentralisation et d'échanges de bonnes pratiques devrait tenir compte de cette dépendance de parcours.
5. Les dépenses en capital des collectivités infranationales sont principalement déterminées par les programmes d'investissement nationaux et les régimes de subventions. Cependant, les collectivités locales peuvent faire beaucoup pour améliorer l'environnement, au-delà des investissements dans les services municipaux et la planification.
6. Les réponses aux défis fiscaux de la crise économique sont conformes aux modèles existants de décentralisation des revenus dans les pays du CCRE. Une large base de revenus et une convergence des systèmes fiscaux locaux rendent les budgets locaux plus stables et plus résilients aux fluctuations économiques. L'autonomie dans la collecte des recettes locales est essentielle pour pouvoir réglementer les activités polluantes. Les taxes locales, les redevances, les prélèvements et autres options de collecte de revenus ont tous un impact indirect sur le climat. Ils influencent la mesure dans laquelle la gestion de l'eau, les modes de transport, l'utilisation des sols et l'urbanisme peuvent contribuer à minimiser les risques de catastrophe et à réduire la pollution.
7. Les emprunts des gouvernements infranationaux sont essentiels pour le financement des investissements en capital. L'émission de la dette locale devrait être réglementée par un mécanisme de contrôle général, qui refléterait la solvabilité locale dynamique et permettrait au niveau supérieur du gouvernement d'exercer un pouvoir discrétionnaire limité.
8. La part des principales dépenses de la FRR consacrée à la transition écologique est plus élevée dans les pays décentralisés. Des gouvernements locaux et régionaux plus forts signifient un soutien accru aux programmes et actions de relance et de résilience. Selon les associations membres du CCRE, les plans nationaux de la FRR doivent répondre plus efficacement aux principaux défis locaux et régionaux. Les collectivités locales et régionales devraient également avoir leur mot à dire dans le suivi de la mise en œuvre de la FRR.



**L'Europe
locale & régionale**

Conseil des Communes et Régions
d'Europe (CCRE)
1 Square de Meeûs
B - 1000 Bruxelles
studies@ccre-cemr.org
cemr.eu



Co-funded by
the European Union

Les finances locales et la transition verte

Suivez-nous

