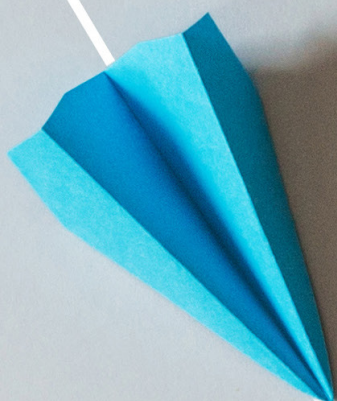


Les finances locales et la transition verte

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



Co-funded by
the European Union

8. Conclusions et recommandations

Les objectifs de ce rapport du CCRE étaient d'évaluer (i) les finances locales au cours de la dernière décennie, marquées par deux crises majeures, et (ii) la façon dont les investissements des collectivités locales et régionales peuvent contribuer au principal défi de ce siècle : le changement climatique.

Après la récession économique de 2008-2009, les finances des administrations publiques et divers mécanismes du secteur public ont été soumis à une pression inhabituelle. Ils ont dû être remaniés dans un climat budgétaire restrictif, alors que de tels changements systémiques ne peuvent être mis en œuvre qu'à un rythme lent et progressif.

Une évaluation complète des activités locales et du rôle joué par les gouvernements infranationaux au cours de la période 2010-2020 est difficile pour deux raisons :

- *Les pays du CCRE sont assez hétérogènes*, avec des niveaux de développement économique très différents et une grande variation dans leur niveau de décentralisation.
- Une autre contrainte consiste dans le fait que les systèmes de gouvernement local n'ont pu être évalués qu'en utilisant les *données fiscales comparables limitées* disponibles au niveau macro-national. L'essence même des actions décentralisées n'a pas pu être étudiée de manière adéquate en raison d'un manque de données et d'informations territoriales axées sur le travail des collectivités locales et régionales.

Malgré ces obstacles, certains enseignements peuvent être extrapolés sur les domaines clés des finances locales et leur lien avec le changement climatique. Les conclusions de notre analyse des données et les recommandations sont destinées à la fois aux décideurs politiques au sein des gouvernements nationaux et aux nombreuses parties prenantes qui élaborent des programmes infranationaux, européens ou internationaux.

Faire face aux deux crises : de la coopération et du partenariat aux actions coordonnées

Au début de la dernière décennie, les grandes réformes financières et institutionnelles ont été entravées par la lenteur de la reprise économique et la stagnation qui ont suivi la crise mondiale de 2008-2009. La pression liée à la nécessité de répondre au problème du changement climatique a également augmenté, tant au niveau des gouvernements nationaux que locaux. Les mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets ont été progressivement intégrées dans les programmes nationaux et les actions des collectivités locales.

L'un des principaux enseignements de la première récession économique est que les réponses efficaces à la crise exigent de nouvelles formes de coopération entre les différents acteurs gouvernementaux, mais aussi entre le secteur public et les entités privées.

À la fin des années 2010, des conditions économiques plus favorables ont soutenu un développement équilibré. Les réformes des administrations locales, la modernisation de la prise de décision publique par une plus grande transparence et une amélioration de la responsabilité locale, ainsi que les efforts de décentralisation fiscale, ont tous commencé à produire des résultats en matière d'efficacité des services.

Ces tendances positives en matière de développement et de démocratisation ont été brusquement mises en veilleuse par la pandémie de 2020. Cette nouvelle crise a non seulement entraîné des pertes humaines et des changements économiques radicaux, mais elle a également transformé la demande de services publics et accru le rôle des gouvernements locaux et nationaux. Les réponses en matière de politique économique et fiscale ont été différentes des réactions à la précédente crise économique, dix ans plus tôt. Cette fois, une plus grande coordination était nécessaire, avec une intensification des actions des gouvernements nationaux (OCDE, 2020). À ce stade, il est encore trop tôt pour faire le point sur les conséquences à long terme de ces interventions et des politiques budgétaires plus souples.

Les collectivités locales et régionales ont été confrontées à un double défi tout au long de la période étudiée. Elles ont dû faire face aux longues séquelles de la crise économique et financière de 2008-2009, suivies par le choc soudain de la pandémie avec son effet ciseaux (demande de dépenses accrues dans un contexte de diminution des recettes fiscales et des transferts). Pendant tout ce temps, les collectivités locales ont continué à développer progressivement leurs capacités d'adaptation au changement climatique et leurs mesures d'atténuation.

Les deux tâches de gestion de crise et d'atténuation des risques environnementaux sont interconnectées. Elles nécessitent toutes deux de nouvelles formes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement, de meilleures méthodes de gestion des services, des investissements supplémentaires et restructurés, l'adaptation des recettes locales à l'évolution des besoins, de meilleures capacités administratives, une planification modifiée et de meilleures pratiques budgétaires.

Impact local des réglementations économiques

Après la récession économique de 2008-2009, les gouvernements infranationaux ont été soumis aux politiques d'austérité nationales. Les actions gouvernementales ont visé l'ensemble du secteur public, principalement la sphère budgétaire. Dans l'ensemble, les pays du CCRE fournissent un large éventail de services sociaux et administratifs : les dépenses des administrations publiques représentent en moyenne 42 à 45 % du PIB. Si l'on fait abstraction de cette moyenne, la part dans les dépenses publiques totales peut varier de manière significative, de 35 à 50 % selon le niveau de développement du pays et les formes traditionnelles de gestion de son secteur public. Les collectivités locales sont responsables d'une partie substantielle des fonctions publiques de leur pays (25 % en moyenne dans les pays du CCRE).

Comme en témoigne l'analyse des données macroéconomiques, les dépenses publiques ont été limitées par des contraintes budgétaires strictes au cours des premières années qui ont suivi la crise économique. Cela a entraîné de sérieuses limitations des dépenses locales et des emprunts municipaux. Toute modification des politiques économiques et fiscales affecte la marge de manœuvre locale.

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.

Vers le milieu de la décennie, les conditions budgétaires se sont progressivement normalisées, bien qu'il y ait des différences frappantes entre les pays membres du CCRE. Un niveau élevé de diversification dans le fonctionnement du gouvernement peut avoir une incidence sur les perspectives de décentralisation. Les pays dont le secteur public est plus vaste que la moyenne sont mieux placés pour déléguer davantage de services aux gouvernements infranationaux et étendre les programmes de décentralisation. Cette condition objective doit être prise en compte dans la conception de la politique de décentralisation.

En 2020, première année de la pandémie, toutes les économies se sont contractées. Contrairement à ce qui s'était produit lors de la crise économique précédente, plusieurs instruments fiscaux actifs (subventions salariales, programmes de dépenses spéciales, réductions d'impôts) ont créé un environnement financier plus favorable pour le secteur public.

Les politiques fiscales actives financées par un recours accru à l'emprunt et une augmentation de la dette des administrations publiques affectent l'avenir des budgets des gouvernements infranationaux et la capacité locale à investir dans la transition écologique et numérique. Ces conditions fiscales globales ne devraient pas augmenter le risque de recentralisation fiscale.

Gestion des réformes de l'administration territoriale

Il existe un large éventail de configurations de gouvernements infranationaux dans les pays du CCRE. Ces pays peuvent différer sur les points suivants : (i) la forme constitutionnelle (pays fédéraux ou pays unitaires) ; (ii) le nombre de niveaux de gouvernement élus (deux ou trois) et (iii) la taille de la population des unités de gouvernement infranational (modèles fragmentés ou fusionnés).

Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays du CCRE ont mis en œuvre des réformes de l'administration territoriale et ont diminué le nombre de gouvernements de premier niveau. L'objectif déclaré était d'améliorer l'efficacité des services municipaux en créant des unités territoriales plus grandes. Invoquant les économies d'échelle, ce raisonnement a été utilisé pour promouvoir les fusions municipales et les changements territoriaux locaux à grande échelle. Il ne sera possible d'évaluer leur impact réel sur l'efficacité des services et les finances locales qu'après un certain temps.

Des unités administratives plus grandes signifient des gouvernements locaux plus influents et une meilleure efficacité des services. Les fusions de collectivités locales de premier niveau ont également été recherchées en réponse à une augmentation des différences régionales au cours de la dernière décennie. La mesure de la différenciation à l'aide d'un ratio du PIB par habitant le plus élevé et le plus bas des régions de base (NUTS2) a montré une augmentation de 2,37 (2010) à 2,46 (2020) en moyenne dans les 36 pays étudiés.

Ces réformes de l'administration territoriale ont été mises en œuvre sur une période plus longue que celle étudiée. Comme tous les autres efforts de décentralisation, ce sont des actions hautement politiques (Boex *et al.*, 2022). Les processus préparatoires, qui ont duré une décennie, ont été précipités par la crise et ses retombées économiques.

Les changements hautement politiques au niveau de l'administration territoriale ont généralement été amorcés dans des conditions économiques favorables, mais la mise en œuvre des réformes structurelles ne suit généralement que lorsque les chocs financiers s'estompent.

Des relations centrales/locales équilibrées favorisent une plus grande collaboration dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux (Smoke-Cook, 2022). Les gouvernements locaux importants et autonomes ont tendance à faire preuve de plus d'expérimentation dans leurs actions en matière de changement climatique, qui peuvent ensuite être transposées dans les politiques nationales (voire européennes). Un système intergouvernemental adéquat offre des options pour évaluer les actions climatiques gouvernementales. La mise en œuvre des politiques liées au climat peut être rendue plus efficace si on veille à ce que toutes les conditions locales-régionales critiques (pouvoirs réglementaires, pratiques de planification, capacités, mécanismes de collaboration) soient prises en compte.

Les réformes de l'administration territoriale augmentent également l'efficacité des actions d'atténuation du changement climatique.

La diversité de l'affectation des dépenses influence la reprise économique

Il existe de solides arguments en faveur de l'établissement de gouvernements locaux dotés de fonctions publiques étendues et des pouvoirs administratifs et fiscaux correspondants (Martinez-Vazquez, 2021). Premièrement, la décentralisation améliore la performance du service public de prestataires de services réactifs et responsables. Les collectivités locales de plus grande taille, dotées de pouvoirs plus étendus, bénéficient d'économies d'échelle dans la gestion des services et sont en mesure d'intégrer les externalités pour faire face aux résquilleurs. Cependant, une décentralisation de grande ampleur peut entraver les tâches traditionnelles du gouvernement national, telles que la stabilisation économique et les politiques fiscales pour la gestion de la dette.

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements infranationaux ont légèrement augmenté leur poids financier dans les dépenses des administrations publiques (de 25 % en 2010 à 26 % à la fin de la décennie). Cependant, les pays du CCRE ont généralement utilisé des feuilles de route très différentes pour suivre la voie de la décentralisation, voire s'en éloigner. Un groupe de pays a soutenu les gouvernements infranationaux, ce qui a conduit à une augmentation de leur part dans les dépenses publiques globales, tandis que d'autres ont suivi des politiques de centralisation radicales. Les pays les plus décentralisés ont connu une augmentation (ou des réductions moins importantes) des dépenses infranationales, contrairement aux pays les plus centralisés, où les gouvernements infranationaux ont perdu une partie de leurs pouvoirs de dépense. La dévolution des services publics et des structures administratives-territoriales influence à son tour les objectifs et les méthodes de la politique de décentralisation.

Les pays dotés de structures gouvernementales plus décentralisées ont continué à décentraliser davantage, tandis que d'autres, dont les dépenses infranationales sont plus faibles, sont souvent restés ancrés dans des politiques de centralisation. Tout transfert de méthodes de décentralisation et tout échange de bonnes pratiques en matière de gestion des services devrait donc également tenir compte de cette possible dépendance de parcours dans des pays où les fonctions du gouvernement local et la taille des municipalités ne sont pas toujours homogènes.

Les pays du CCRE plus décentralisés assument de plus grandes responsabilités dans la fourniture de services humains et sociaux, tels que l'éducation et les soins de santé. Les gouvernements locaux aux fonctions étendues sont capables d'exercer avec plus de succès leurs fonctions de planification et de coordination, leurs pouvoirs réglementaires et leurs capacités humaines. Ils peuvent également gérer plus efficacement les débordements grâce à la coopération (par ex., dans le domaine des services de l'eau). Même si ces services publics, souvent strictement locaux, ne peuvent pas supplanter les actions de protection de l'environnement des gouvernements nationaux en faveur de la restructuration de la production d'énergie et la décarbonisation, ils peuvent effectivement fonctionner comme des compléments utiles.

Dans le cadre de structures plus centralisées, les collectivités locales ne gèrent que les fonctions administratives de base, ainsi que les services publics et les services municipaux essentiels. Dans ces cas, les services publics de base où les collectivités locales peuvent avoir un impact sur le changement climatique sont les suivants : services de transport municipaux, gestion des déchets solides, logement, éclairage public, etc. Par conséquent, leur impact sur le changement climatique sera inévitablement plus limité.

L'étendue et la forme de la décentralisation, en tant que déterminants fondamentaux, ont façonné les réponses aux deux crises et auront une influence sur la gestion réussie du changement climatique.

Les investissements locaux en capital sont importants

En moyenne, une part importante (40 %) des dépenses totales en capital est gérée localement, même si ces dépenses en capital ne représentent qu'une part mineure des budgets infranationaux (15-18 %) dans les pays du CCRE. La part des dépenses d'investissement des collectivités locales et régionales dans les dépenses des administrations publiques augmente en fonction de l'ampleur de la décentralisation. Cependant, il existe également des cas de pays du CCRE moins décentralisés qui ont été en mesure d'augmenter la part locale des dépenses totales d'investissement du gouvernement au cours de la dernière décennie, alors que dans d'autres pays similaires, les gouvernements infranationaux ont perdu des investissements en capital.

Les gouvernements infranationaux ont le pouvoir de gérer les dépenses d'investissement dans plusieurs domaines qui sont des fonctions typiquement dévolues et qui relèvent également des objectifs climatiques et environnementaux du Règlement de l'UE sur la taxonomie. Par conséquent, les investissements en capital vert des collectivités locales sont particulièrement répandus dans trois domaines de services de la COFOG :

le logement et les équipements collectifs (88 %), la protection de l'environnement (74 %) et les affaires économiques (50 %).

Les cas spécifiques présentés dans cette étude démontrent la diversité des responsabilités des gouvernements locaux en matière de planification et de réglementation. Les gouvernements locaux sont également bien placés pour développer des stratégies locales de gestion des risques environnementaux.

Les dépenses d'investissement des collectivités infranationales sont principalement déterminées par les programmes d'investissement nationaux et les régimes de subventions. Néanmoins, les collectivités locales peuvent faire beaucoup plus pour améliorer l'environnement que de réaliser des investissements dans les services municipaux.

Autonomie des recettes locales pour la gestion des crises et la lutte contre la pollution

Les gouvernements infranationaux contrôlent une part importante des impôts dans les pays scandinaves et fédéraux les plus décentralisés. Il est intéressant de noter que les pays dont les recettes fiscales locales sont plus élevées ont encore augmenté le poids des impôts locaux. En comparaison, les autres pays dont la part des impôts locaux est plus faible semblent peu enclins à étendre leurs pouvoirs de collecte de recettes propres.

Deux modèles typiques de fiscalité locale caractérisent les pays du CCRE. Ils sont soit dominés par les impôts sur le revenu (personnel, bénéfices), soit par les impôts sur la propriété (terrains, bâtiments). Les pays les plus décentralisés s'appuient sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces recettes sont principalement partagées, réparties selon diverses méthodes (fondées sur l'origine, surtaxes ou formules) entre le budget national et celui des collectivités locales (ou régionales).

Au cours de la dernière décennie, le ratio de dépendance vis-à-vis des subventions a évolué, mais aucune tendance générale n'a pu être discernée. Les augmentations ou les diminutions de la part des transferts budgétaires nationaux peuvent s'expliquer par divers facteurs propres à chaque pays : restrictions budgétaires globales, centralisation radicale ou changements dans les politiques fiscales nationales. Ces subventions et programmes budgétaires nationaux visent souvent les investissements environnementaux locaux et l'amélioration de la gestion des services.

Dans les pays du CCRE, les réponses aux défis fiscaux de la crise économique tendent à suivre le modèle de décentralisation des revenus en place dans un pays donné.

Durant la période de crise post-2009, les systèmes fiscaux locaux n'ont, sans surprise, pas subi de transformations significatives. Les pays du CCRE les plus décentralisés se sont appuyés principalement sur une fiscalité locale basée sur le revenu. Dans les pays où la charge fiscale locale sur les entreprises et la production a diminué, les impôts locaux se sont déplacés vers l'impôt foncier. Les pays qui se sont quelque peu éloignés de l'impôt foncier ont expérimenté soit l'impôt sur le revenu, soit l'impôt sur les produits.

Une large base de revenus et la convergence des systèmes fiscaux locaux rendent les budgets locaux plus stables et plus résilients financièrement aux fluctuations économiques.

L'autonomie fiscale infranationale est déterminée par le pouvoir d'une collectivité locale d'imposer et de collecter des impôts. L'autonomie fiscale peut être accrue en attribuant aux collectivités locales et régionales le pouvoir de fixer les taux d'imposition et les allègements fiscaux. Dans les pays dotés de systèmes de partage des impôts, la méthode de répartition des ressources doit être stable et prévisible pour accroître l'autonomie fiscale.

L'autonomie en matière de collecte de recettes locales est essentielle pour 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 touchent à la gestion de l'eau, aux modes de transport, à l'utilisation des sols et à l'urbanisme en vue de minimiser les risques de catastrophe et réduire la pollution.

L'emprunt est généralement une source mineure de recettes budgétaires locales dans les pays du CCRE. L'émission de la dette infranationale est déterminée par la capacité d'emprunt et la solvabilité de l'administration générale. En raison des procédures d'emprunt réglementées aux niveaux européen et national, la dette locale accumulée dans les pays du CCRE est maintenue en dessous de 4 % du PIB. Dans les pays fédéraux, les gouvernements régionaux disposent d'une base de revenus propres plus importante et peuvent donc emprunter plus activement (leur taux d'endettement atteint plus de 15 % du PIB). Au cours de la dernière décennie, les collectivités locales ont souvent eu recours à des prêts pour cofinancer des subventions de l'UE et financer des investissements en capital dans les services environnementaux. Elles ont également expérimenté les investissements en obligations vertes ciblant les actions en faveur de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique.

Les emprunts des gouvernements infranationaux sont essentiels pour financer les investissements en capital. L'émission de la dette locale doit être réglementée par un mécanisme de contrôle général qui reflète le statut dynamique de la solvabilité locale et laisse un pouvoir discrétionnaire limité à l'échelon supérieur de gouvernement.

Gestion des finances publiques

Pour compléter l'analyse des données actuelles, certaines questions de GFP sur la qualité globale des règles fiscales, l'ouverture budgétaire et la responsabilité ont également été abordées. Il a été démontré que le niveau de décentralisation ou de développement économique est lié à divers aspects de l'ouverture budgétaire (*Indice sur le budget ouvert, Indicateur de performance statistique*) et au contrôle de la corruption (*Indice de perception de la corruption*), mais n'est pas corrélé au classement du pays mesuré par l'*Indice des règles fiscales*.

La Facilité pour la reprise et la résilience : une opportunité pour les collectivités locales

Selon les critères d'attribution de la FRR, la subvention par habitant est plus élevée dans les nouveaux pays membres de l'UE les moins développés économiquement. Les quatre pays dotés de structures régionales fortes ont affecté plus de 40 % de leur budget FRR à des interventions et des domaines d'action liés au climat.

La part de la transition verte parmi les principaux domaines de dépenses de la FRR est plus élevée dans les pays décentralisés. Des gouvernements locaux et régionaux plus forts peuvent soutenir davantage de programmes et d'actions pour la reprise et la résilience.

Les gouvernements infranationaux de ces pays peuvent bénéficier des subventions de la FRR lorsque leurs fonctions et compétences locales s'alignent sur les principaux piliers de la FRR. Les actions impliquant des fonctions locales typiques, telles que la gestion des déchets solides, les services d'eau durables et d'autres mesures de prévention de la pollution environnementale, ne représentent que 2 à 4 % des dépenses totales du premier pilier, relatif à la transition verte. La majeure partie des dépenses du pilier de la cohésion sociale et territoriale est consacrée aux infrastructures et services territoriaux, ce qui renforce encore le soutien à une décentralisation accrue.

Les gouvernements locaux et régionaux seront directement touchés par les réformes prévues et ils sont aussi souvent les bénéficiaires des investissements financés par la FRR. Pourtant, une enquête conjointe CCRE/CdR auprès des associations de collectivités locales a révélé que la majorité des répondants avaient seulement été informés du processus global de planification, mais pas consultés. Cela a bien sûr limité leur influence sur la planification des résultats et la sélection des investissements. Afin d'accroître la capacité de suivi des collectivités locales et régionales de la mise en œuvre de la FRR, les données de base, et pas seulement les ratios agrégés, doivent également être accessibles au public.

Selon les associations membres, les plans nationaux de la FRR doivent répondre plus efficacement aux principaux défis locaux et régionaux. Les collectivités locales et régionales doivent 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

