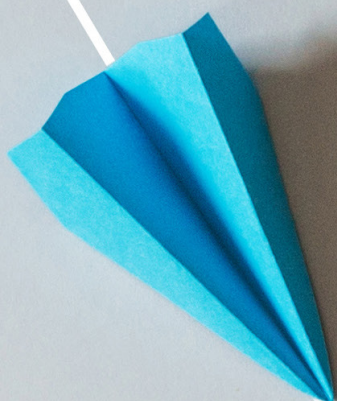


Les finances locales et la transition verte

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

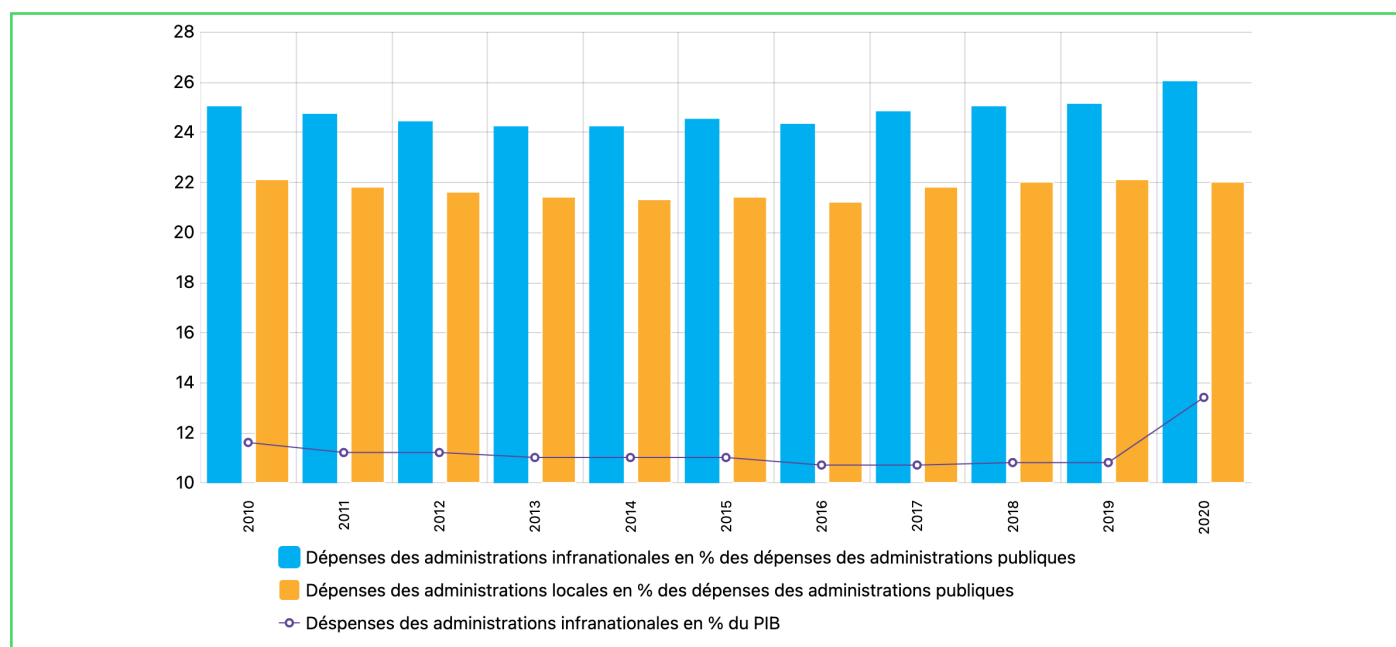


Co-funded by
the European Union

3. Les dépenses budgétaires et la structure des investissements

FIGURE 6 NIVEAU STABLE DE DÉCENTRALISATION DANS LES PAYS DU CCRE, 2010-2020

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



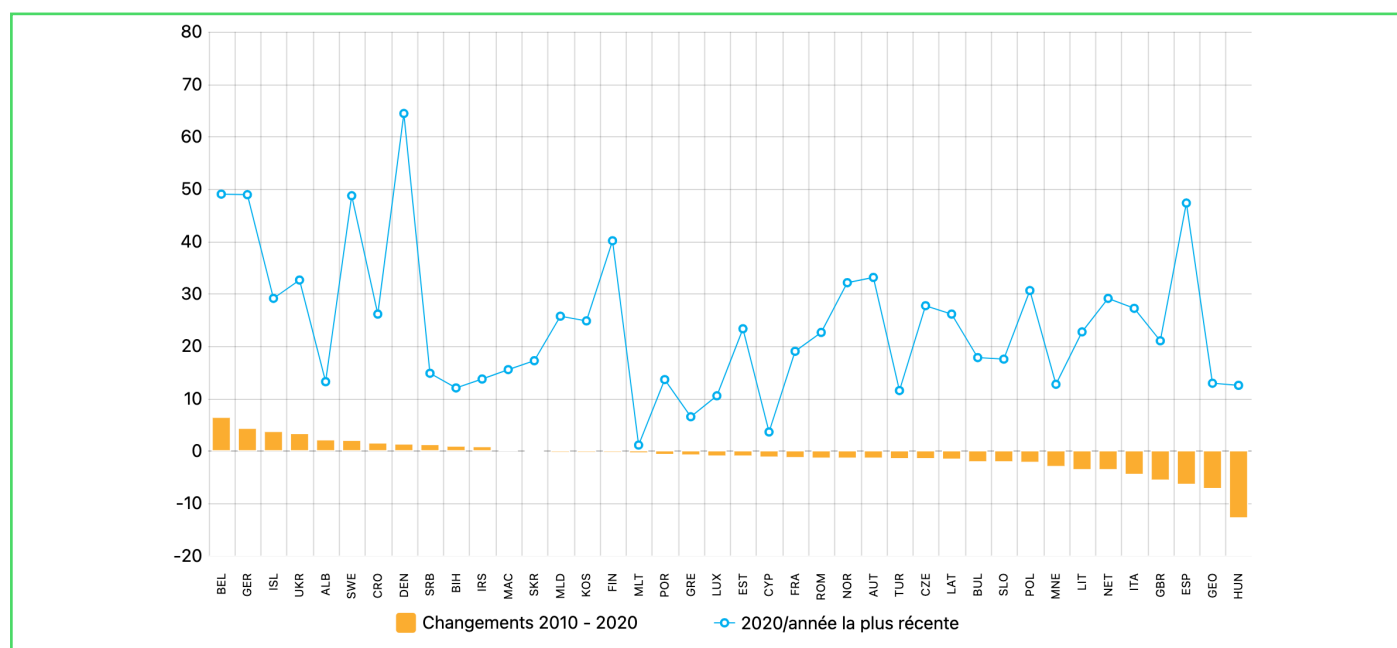
L'ampleur de la décentralisation n'a pas changé de manière significative dans les pays du CCRE au cours de la dernière décennie. La part des dépenses des administrations infranationales dans les dépenses totales des administrations publiques était de 25 % l'année suivant la crise économique et, après une courte période de légère baisse, elle avait de nouveau atteint le même niveau en 2019. Toutefois, les dépenses des administrations publiques ont quelque peu tardé à suivre le rythme de la croissance économique, comme le montre la Figure 2 plus haut. La lenteur de la reprise économique progressive tout au long de la période a conduit à la baisse continue des dépenses infranationales en pourcentage du PIB (Figure 6).

Au cours des deux premières années de la décennie, les restrictions budgétaires aux niveaux infranationaux ont été révélatrices du lent démarrage de la reprise économique. Entre 2010 et 2013, la part des administrations infranationales dans les dépenses publiques totales a diminué de 0,8 %. Cependant, au cours des trois années précédant la pandémie (2017-2019), la position relative des gouvernements infranationaux s'était améliorée. Puis, en 2020, le ralentissement économique et la demande accrue de dépenses infranationales due à la pandémie de COVID-19 ont à nouveau entraîné une augmentation brusque des parts des budgets infranationaux ; elles ont atteint un ratio record du PIB (13,4 % en 2020) et 26 % des dépenses des administrations publiques.

Les pays du CCRE ont mené des politiques de décentralisation fiscale assez différentes au cours de cette période (voir Figure 7). Un groupe de pays a soutenu les gouvernements infranationaux, ce qui a permis à ceux-ci d'avoir une part plus importante des dépenses publiques globales (voir la partie gauche du graphique). Ce groupe est composé de deux pays fédéraux (Belgique, Allemagne), où les dépenses régionales ont été le moteur de la décentralisation, et de deux pays où les services locaux étaient déjà étendus (Danemark, Suède). Les autres pays décentralisateurs soit avaient un niveau initial relativement bas (par ex., l'Albanie), soit ont été en mesure d'entreprendre des réformes majeures pendant cette période (par ex., l'Ukraine).

FIGURE 7 AUGMENTATION DES DÉPENSES LOCALES DANS LES PAYS LES PLUS DÉCENTRALISÉS

Dépenses des administrations infranationales en % des dépenses des administrations publiques, 2020, changements 2010-2020



L'autre groupe de pays a suivi des politiques de centralisation radicales (pays situés à droite du graphique). Dans leur cas, la part des administrations infranationales dans les dépenses des administrations publiques a diminué de 5 % ou plus. Les collectivités locales ont perdu le plus en Hongrie, en Géorgie et, parmi les grands pays, en Espagne et au Royaume-Uni. En Espagne, pays quasi fédéral, les budgets des communautés autonomes de type étatique et des niveaux inférieurs de l'administration publique ont tous deux été réduits.

La centralisation a été prédominante dans les pays du CCRE. Comme le montre la Figure 7, le poids financier des gouvernements infranationaux dans les dépenses publiques générales a diminué dans la majorité des pays. Une autre observation générale est que les pays ayant des dépenses infranationales plus faibles préfèrent les politiques de centralisation, tandis que les pays les plus décentralisés soutiennent une décentralisation plus poussée. Il existe donc une corrélation linéaire positive entre la part des dépenses des administrations infranationales et l'évolution de la position relative des budgets locaux. **Les pays les plus décentralisés ont connu des augmentations ou des réductions plus faibles des dépenses infranationales que les pays les plus centralisés, qui ont perdu davantage de leurs pouvoirs de dépenser.** Les caractéristiques passées du secteur public semblent déterminer ses trajectoires futures.

Diverses options pour les pays aux modèles municipaux fragmentés ou fusionnés

Les pays dotés de municipalités plus importantes pouvaient choisir de déléguer davantage de services aux collectivités locales plus peuplées. Toutefois, ce raisonnement économique selon lequel l'ampleur de la décentralisation des dépenses est liée à la taille du gouvernement local n'a pu être observé à l'œuvre que dans un petit groupe de pays. Six pays au total présentaient des niveaux de dépenses locales plus élevés et une taille de population municipale supérieure à la moyenne : le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Suède et les Pays-Bas – tous du Nord où les modèles fusionnés avec des fonctions municipales étendues sont courants – et le Kosovo (voir la cellule supérieure droite du Tableau 3).

TABLEAU 3 PRINCIPAUX TYPES DE COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES PAYS MEMBRES DU CCRE

Centralisé (faible)		Portée de la décentralisation (Dépenses locales dans les dépenses des administrations publiques)	
		Décentralisé (élevé)	
Taille moyenne de la population de la municipalité	Large	<u>Centralisé, fusionné</u> Turquie, Géorgie, Grèce, Serbie, Albanie, Bulgarie, Macédoine du Nord, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Israël.	<u>Décentralisé, fusionné</u> Danemark, Suède, Pays-Bas, Lettonie, Lituanie, Kosovo.
	Petite	<u>Centralisé, fragmenté</u> Slovénie, Slovaquie, Hongrie, Portugal, Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne, France, Luxembourg, Chypre, Malte.	<u>Décentralisé, fragmenté</u> Finlande, Norvège, Estonie, Pologne, Ukraine, Moldavie, République tchèque, Roumanie, Croatie, Italie, Islande.

Cependant, de nombreux autres pays du CCRE suivent un modèle nettement différent, avec de petites municipalités et des fonctions locales limitées (cellule inférieure gauche du Tableau 3). Les structures municipales fragmentées avec une faible part locale dans les dépenses des administrations publiques caractérisent également les pays fédéraux (Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne) puisque les gouvernements régionaux se taillent en fait la part du lion dans les budgets infranationaux. La France, avec son modèle municipal particulier, hiérarchisé et basé sur la coopération, appartient également à ce groupe. Les autres membres sont des pays relativement petits, dont plusieurs d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Slovaquie, Slovénie), le Luxembourg, le Portugal et de petits États insulaires (Chypre, Malte).

Les petites municipalités des pays décentralisés (cellule inférieure droite) coexistent généralement avec un niveau de gouvernement intermédiaire assez puissant. Ce groupe comprend l'Italie, la Pologne, l'Ukraine, la Finlande, la Norvège, quelques pays en transition issus principalement des Balkans (Croatie, Moldavie, Roumanie), la République tchèque et l'Estonie. Ce dernier pays, avec sa structure de gouvernement infranational à un seul niveau, est l'exception dans ce groupe.

Le quatrième modèle, caractérisé par de grandes municipalités fusionnées et des fonctions locales limitées, est le plus typique des Balkans occidentaux ; toutefois, la Géorgie, Israël et la Turquie appartiennent également à ce groupe de pays (cellule supérieure gauche).

Cette classification approximative des collectivités locales de premier niveau est importante pour l'évaluation comparative de divers modèles de décentralisation. Tout transfert de meilleures pratiques et de solutions politiques doit tenir compte de ces différences fondamentales entre les systèmes de gouvernement local. Les réponses aux deux crises de la dernière décennie et les options de soutien aux réformes municipales dépendent toutes de ces facteurs critiques, à savoir la taille des municipalités et l'étendue des fonctions locales. Les réformes de l'administration territoriale mentionnées dans l'Encadré 3 ont jeté les bases pour une décentralisation plus poussée, notamment en attribuant davantage de fonctions publiques aux municipalités fusionnées (voir l'exemple de l'Estonie dans l'Encadré 6).

Encadré 6 - Réformes de décentralisation en Estonie : La dévolution aux municipalités fusionnées

Une réforme de fusion des gouvernements locaux a été mise en œuvre en 2017-2018 et a regroupé 213 municipalités en 79. Les gouvernements de comté ont été supprimés et leurs tâches redistribuées entre le gouvernement central et les gouvernements locaux en 2018. Aux municipalités centrales de comtés ont été attribuées principalement des tâches à petite échelle, telles que l'enregistrement des mariages et des divorces. De manière plus significative, la responsabilité des services d'accueil des enfants a été confiée aux gouvernements locaux. Un autre changement important concerne l'enseignement secondaire, où le gouvernement central ouvre de plus en plus d'établissements publics d'enseignement classique (« gymnase ») ou d'écoles secondaires dans tout le pays, tandis que les gouvernements locaux ferment les leurs. Toutefois, les écoles d'enseignement spécial pour les enfants handicapés sont transférées par le ministère de l'Éducation aux municipalités au cas par cas, en attendant un accord. La forte position financière du gouvernement central a permis d'augmenter la base financière du gouvernement local (part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, fonds de péréquation, autres subventions).

Fonctions locales

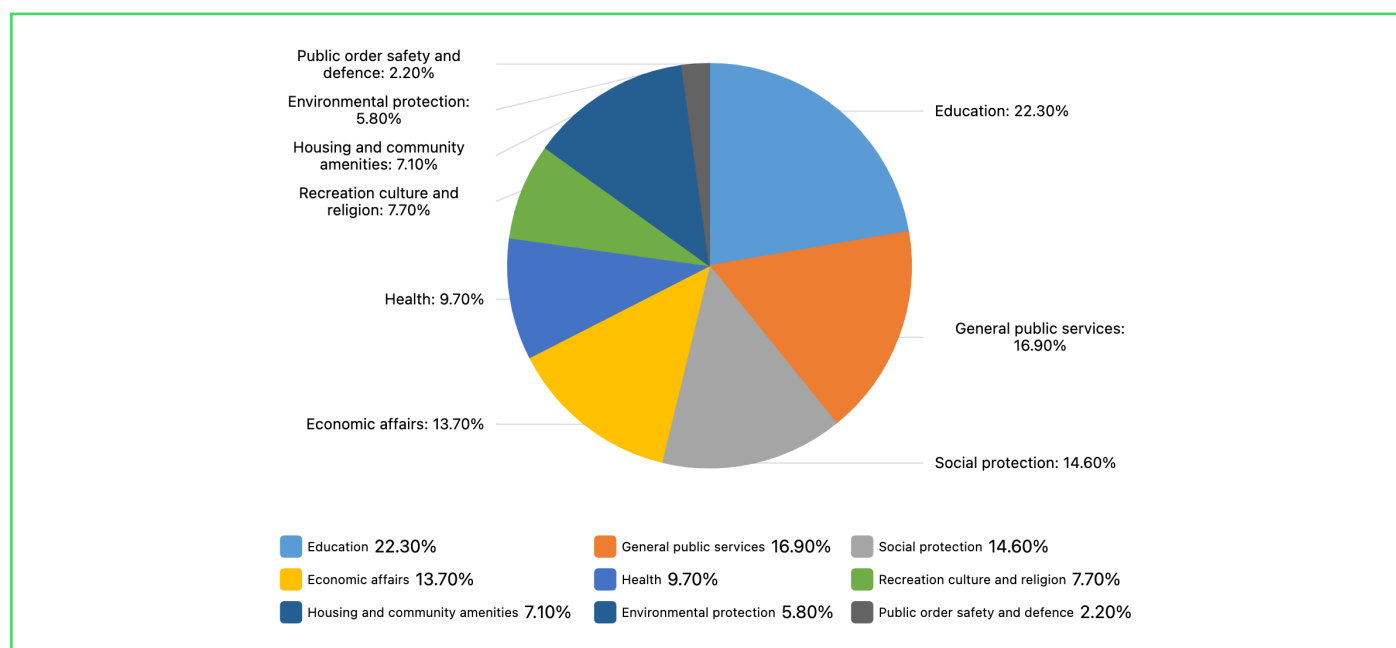
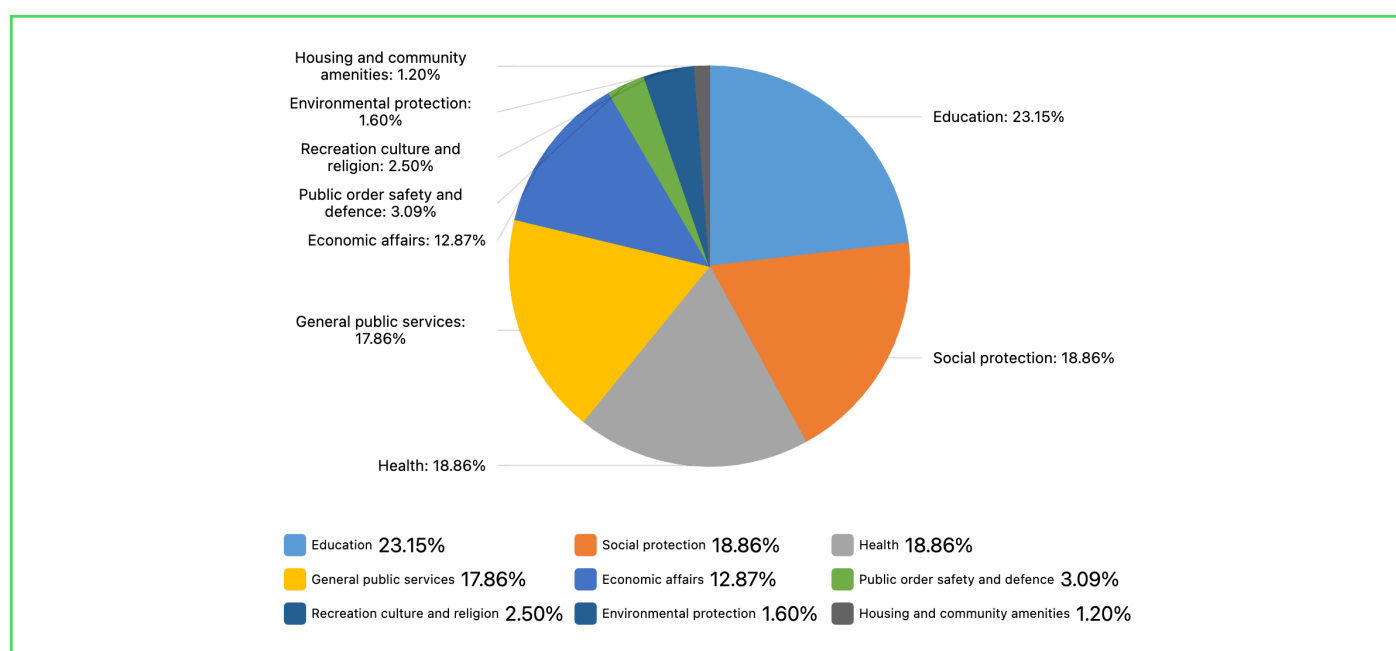
Les gouvernements infranationaux des pays du CCRE fournissent un large éventail de services, bien qu'il existe des disparités considérables sur le continent. Les options de rationalisation des dépenses municipales et de gestion des crises dépendent en grande partie de l'étendue et de la forme de la décentralisation, c'est-à-dire des types de services publics locaux fournis. Les services examinés dans la section ci-dessous constituent les dix principales fonctions du gouvernement (catégories de la « Classification des fonctions des administrations publiques » (COFOG)).

L'éducation représente le poste de dépenses le plus important dans les budgets des deux types de collectivités infranationales (Figure 8). Elle représente plus d'un cinquième des budgets des collectivités locales (municipalités, niveau intermédiaire) et, dans les pays fédéraux, des gouvernements régionaux. Les municipalités étant responsables d'un grand nombre de services administratifs déconcentrés ou décentralisés, les dépenses pour les *services publics généraux* (principalement l'administration publique) sont également importantes (17 %).

Les services sociaux, qui couvrent à la fois les soins en institution et l'assistance sociale, ainsi que les services préscolaires, constituent également un poste important dans les budgets locaux (14 %). Les *affaires économiques*, notamment les services de transport, l'énergie, l'agriculture et le tourisme, constituent un poste de dépenses tout aussi important (14 %). Les *services de santé* sont répartis entre les différents niveaux de gouvernement, mais ils représentent une responsabilité locale importante dans de nombreux pays (10 %). Les *loisirs et la culture*, y compris les sports, représentent 5 % des budgets locaux.

Le logement et les services communautaires, notamment l'approvisionnement en eau, l'éclairage public et les dépenses de logement social, représentent 7 % des budgets locaux. Les *services environnementaux*, essentiellement la gestion des déchets solides et des eaux usées, ne représentent que 6 % des budgets locaux, car il s'agit généralement de services privatisés ou externalisés qui n'ont qu'un lien limité avec le budget public.

Les services sociaux et les soins de santé figurent également parmi les postes importants dans les budgets des gouvernements régionaux ; ensemble, ils représentent 19 % des dépenses totales. Étant donné que les régions gèrent également des services de réseaux d'infrastructures (par ex., les transports), les dépenses consacrées aux *affaires économiques* (13 %) sont également importantes.

FIGURE 8 COMPOSITION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS LOCALES ET RÉGIONALES* PAR FONCTION*Gouvernements locaux, moyenne, 2019**Gouvernements régionaux, moyenne, 2019*

*/Les gouvernements des états dans les pays fédéraux

Entre 2010 et 2019, la structure des dépenses des collectivités locales n'a que peu changé. La part de l'enseignement public, des soins de santé et des services récréatifs a connu une augmentation marginale. Étant donné que ces services à la personne sont généralement soumis à des réglementations nationales strictes, l'augmentation de leur part dans les budgets locaux peut être liée à un programme national ou à une décentralisation plus étendue les concernant.

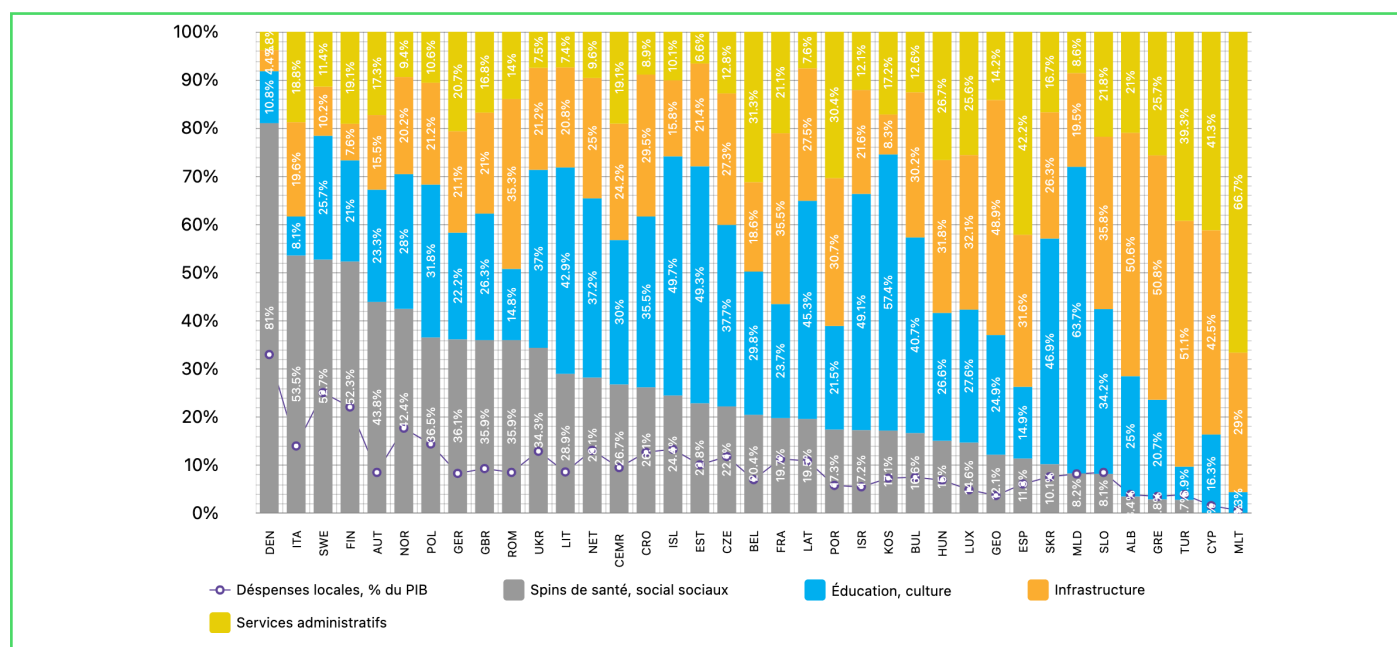
La part budgétaire de l'administration, du logement et des services communautaires et de la protection de l'environnement a diminué. Il s'agit généralement de secteurs où les municipalités ont plus de latitude et de

capacité à contrôler les dépenses locales. Cette restructuration minimale des dépenses budgétaires locales démontre que les gouvernements locaux ont pu améliorer l'efficacité des services dans ces secteurs. La demande de ces services locaux typiques étant restée stable, il s'ensuit que les normes de service habituelles ont dû être assurées même avec une part plus faible du budget local.

Il se peut que la restructuration des dépenses budgétaires locales se soit poursuivie en 2020 et après, mais aucune donnée comparable n'est disponible pour la première année de la pandémie (CCRE, 2021, OCDE, 2021). Les besoins en services de santé publique et en activités de services sociaux ont augmenté, alors que la distanciation sociale et le travail à domicile ont réduit la demande d'autres services publics communaux.

Les services fournis localement couvrent un large éventail de domaines dans les pays du CCRE. Là où les dépenses locales sont rapportées par fonction, les parts budgétaires pour les soins de santé et les services sociaux sont en corrélation avec l'étendue de la décentralisation (Figure 9). Dans les pays les plus décentralisés (mesurés en utilisant les dépenses locales en % du PIB), ces deux services coûteux représentaient plus de 30 % des budgets des collectivités locales.

FIGURE 9 LES SERVICES SOCIAUX DOMINENT LES DÉPENSES LOCALES, 2019



Dans les pays présentant un degré moyen de décentralisation (environ 10 % du PIB), l'éducation et la culture étaient les postes dominants des dépenses locales. Dans les systèmes moins décentralisés, les services d'infrastructure de base représentaient les principaux mandats locaux. Dans ce groupe, des budgets locaux plus élevés n'ont pu être observés que dans les pays où l'éducation était décentralisée (par ex., en Bulgarie, en Slovaquie, en Moldavie et en Slovénie).

Encadré 7 - Autriche : Augmentation des mandats non financés pendant les deux crises

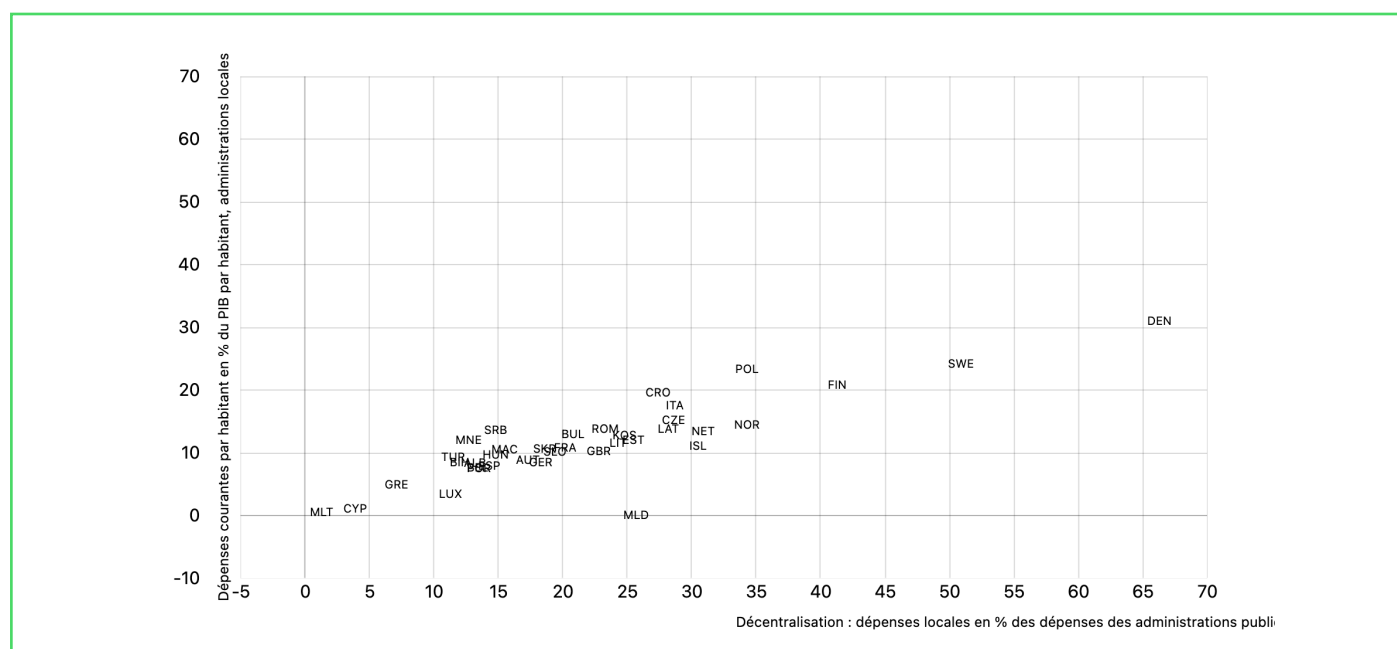
Parmi les fonctions gérées par les collectivités locales, les écoles obligatoires (infrastructures) et les garderies (infrastructures et personnel) ont été des domaines particulièrement dynamiques, notamment depuis que les politiques fédérales ont considérablement élargi ces mandats. Toutefois, au cours de la dernière décennie, la législation fédérale a créé une charge supplémentaire pour les collectivités locales avec l'introduction d'une année obligatoire de maternelle gratuite avant l'entrée à l'école primaire. Dans le domaine des soins aux personnes âgées, la suppression du paiement obligatoire pour les personnes en maison de retraite (suppression du recours aux soins infirmiers) a également donné lieu à des charges financières supplémentaires pour le niveau local.

Pendant la pandémie, les coûts financiers ont augmenté pour certains services fournis par des entreprises locales. Cependant, le secteur public était exclu des programmes d'aide-COVID-19, généralement accessibles à toutes les entreprises et tous les entrepreneurs en Autriche. Néanmoins, les entreprises 100 % locales n'ont pas eu accès à ces programmes de subvention.

Efficacité des dépenses

Après la crise économique de 2008-2009, les gouvernements infranationaux du monde entier ont fait l'objet d'une pression constante pour améliorer l'efficacité de leur administration et des autres services fournis localement. Étant donné la difficulté de mesurer l'efficacité des services dans le secteur public, il n'est pas facile de quantifier les changements dans ces domaines. Les indicateurs fiscaux attestant d'une augmentation des dépenses peuvent soit refléter une utilisation inefficace des ressources, soit être simplement le signe d'une meilleure qualité de service résultant d'une augmentation des dépenses pour un service local.

La réalisation d'une évaluation objective est en outre compliquée par le peu de données comparatives disponibles sur les dépenses par catégorie économique. L'indicateur utilisé ici pour comparer les données porte donc sur les *coûts standardisés*, c'est-à-dire les dépenses courantes par habitant en pourcentage du PIB par habitant (à des fins de comparaison, les deux sont en USD). Étant donné que cet indicateur exclut les différences de prix, de salaires, de fiscalité et de niveau de développement économique, il constitue une méthode de comparaison efficace (Figure 10).

FIGURE 10 PORTÉE DE LA DÉCENTRALISATION ET DÉPENSES COURANTES LOCALES NORMALISÉES, 2018

Selon cet indicateur, la gestion des services locaux est moins efficace dans les pays situés au-dessus de la ligne de tendance. Leurs dépenses dépassent ce qui est considéré comme le niveau moyen (standardisé) des coûts. Les pays situés en dessous de la ligne sont considérés comme étant plus efficaces dans leur gestion des budgets courants locaux, par rapport à d'autres pays où les municipalités exercent des responsabilités similaires.

Pour ce qui est des pays décentralisés (dépenses locales supérieures à 20 % des dépenses des administrations publiques), il existe un potentiel de gains d'efficacité parmi les pays en transition d'Europe centrale et orientale et en Italie (cercle rouge). Dans le groupe des pays moins décentralisés, les pays des Balkans occidentaux, la Hongrie et la Turquie sont ceux dont les dépenses courantes sont supérieures à la moyenne (cercle bleu). Les pays situés sous la ligne de tendance sont considérés comme plus efficaces dans leur utilisation totale du budget courant.

Les dépenses courantes des administrations infranationales sont grevées par les coûts incontournables de la main-d'œuvre, c'est-à-dire les traitements et salaires bruts. Les possibilités d'améliorer l'efficacité des services locaux sont déterminées par la structure des coûts des actions municipales. Les dépenses pour l'emploi représentaient 46 % des dépenses courantes en moyenne dans les pays du CCRE, selon l'Observatoire mondial de l'OCDE-CGLU (Tableau 4).

TABLEAU 4 COMPOSITION DES DÉPENSES COURANTES DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES, 2018

Rémunération des employés	46,0 %
Consommation intermédiaire	29,9 %
Dépenses sociales, subventions, transferts	23,2 %
Autre	0,9 %
Total	100,0 %

Les autres dépenses ont été consacrées aux consommations intermédiaires (30 %), aux coûts opérationnels des biens et services, ainsi qu'à des subventions locales, des dépenses sociales et des transferts (23%). Les actions visant à améliorer l'efficacité des finances publiques pourraient donc se concentrer sur les coûts du travail, qui constituent la plus grande catégorie de dépenses courantes.

Cependant, l'atténuation du changement climatique peut également entraîner des améliorations significatives de l'efficacité des services. C'est pourquoi les collectivités locales ont souvent investi dans des programmes d'efficacité énergétique, qui permettent de réaliser des économies sur les budgets d'éclairage public et de gestion des installations. Elles peuvent également envisager d'investir dans la production d'énergie solaire (voir Encadré 8).

Encadré 8 Accords sur l'énergie solaire en Turquie

Les municipalités sont parmi les principaux consommateurs d'électricité et l'augmentation des coûts dans ce domaine représente une énorme charge financière. En Turquie, l'utilisation de l'énergie solaire est réglementée depuis 2010 et le premier cadre juridique pour la production d'énergie sans licence a été introduit en 2011. Les municipalités produisent de l'énergie et la restituent au réseau national. Leur contribution est mesurée et déduite de leur facture d'électricité.

En 2011, le système a été mis en place avec une production d'énergie de 500 KW ; en 2019, cette quantité avait augmenté pour atteindre le chiffre stupéfiant de 6 000 MW. L'objectif du gouvernement national pour 2023 est de 15 000 MW.

Les municipalités ont de multiples possibilités et sites pour installer matériellement des systèmes photovoltaïques (PV), par ex. sur les marchés publics, les bâtiments municipaux, les bâtiments de service. Elles disposent également de terrains non bâtis pour créer des fermes d'énergie solaire.

Une municipalité reçoit d'abord un plan technique de la compagnie d'énergie, puis obtient l'autorisation du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. L'installation terminée produit de l'énergie qui est réinjectée dans le réseau national et le total des économies calculées est déduit de la facture d'électricité de la municipalité.

L'investissement est réalisé par la municipalité, qui peut demander à l'ILBANK (Banque des Provinces) des instruments financiers subventionnés à des taux d'intérêt très compétitifs pour des prêts d'une durée maximale de 25 ans, avec une période de grâce de 5 ans.

Dépenses en capital

Ce sous-chapitre examine la nature des dépenses en capital infranationales et en particulier les dépenses d'investissement des collectivités locales. En général, les budgets publics comprennent les dépenses courantes, qui couvrent les coûts quotidiens de fonctionnement et d'entretien, tels que les salaires, les matériaux, l'énergie, etc., et les dépenses en capital. Ces dernières consistent généralement en des investissements dans des infrastructures physiques (bâtiments, réseaux de services publics, autres actifs) dont la durée de vie utile est supérieure à un an, ainsi qu'en des investissements financiers. Après une brève description des principales dépenses par compétence, le présent rapport étudiera la proportion et la composition des dépenses en capital infranationales.

Les investissements en capital ne représentent que 15 à 18 % des dépenses infranationales totales entre 2010 et 2020. Les investissements en capital sont davantage gérés par les gouvernements locaux de premier niveau (par ex., les municipalités, les comtés) que par les gouvernements régionaux (états), où les dépenses en capital ne représentent que 5 à 7 % des budgets totaux. Depuis 2010, la part des investissements en capital dans les budgets infranationaux est restée relativement stable. Les exercices 2016 et 2017 ont été les exceptions, lorsque les ratios de dépenses en capital ont légèrement diminué (15-16 %) dans un contexte de baisse des dépenses publiques globales. Au cours de la première année de la pandémie, les dépenses courantes (fonctionnement, entretien) ont occupé une grande partie des dépenses des administrations infranationales et le ratio des investissements en capital a de nouveau baissé pour atteindre 15 % (2020).

Toutefois, les administrations infranationales sont responsables d'une part importante de l'ensemble des dépenses en capital des gouvernements. Au cours de la dernière décennie, les tendances des dépenses en capital des administrations infranationales ont suivi le schéma général de la décentralisation.

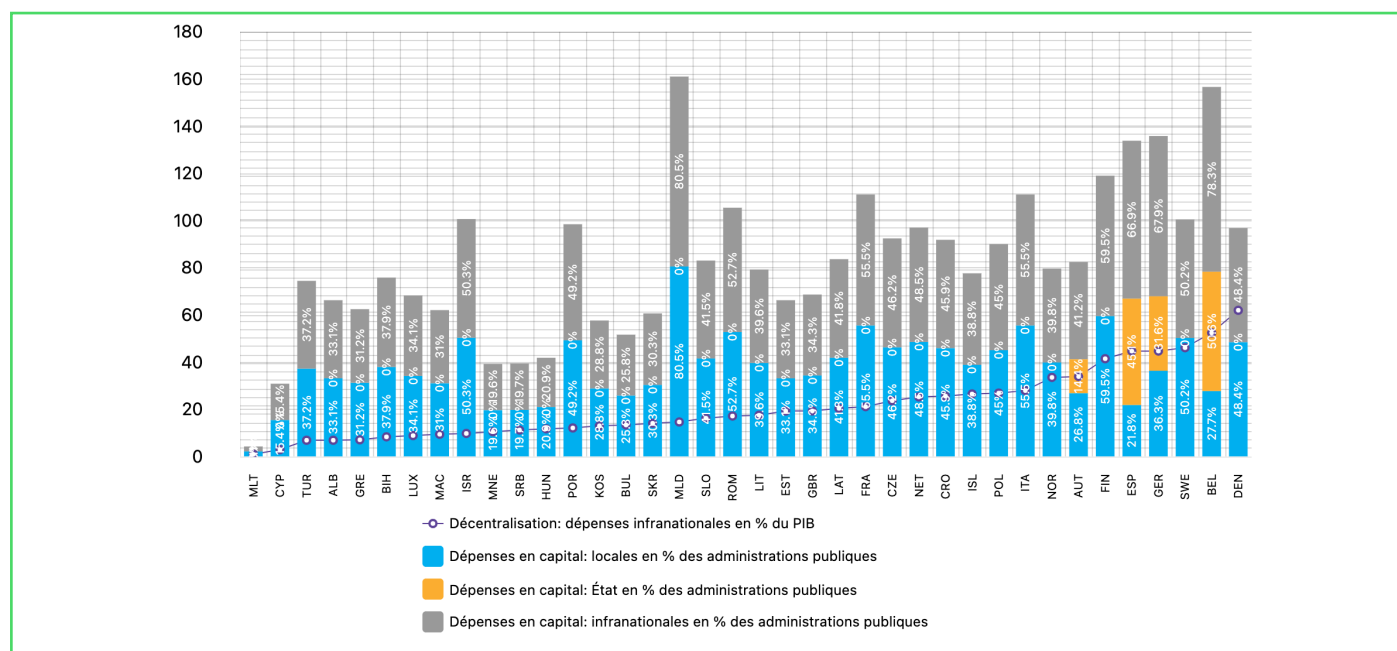
Les budgets d'investissement ont été restreints après la crise économique de 2008-2009. Les gouvernements infranationaux ont été la cible des politiques budgétaires nationales et des actions du gouvernement central visant à équilibrer les budgets publics. Après une baisse progressive du ratio des investissements locaux qui a duré jusqu'en 2016, cette tendance s'est inversée et la part des investissements infranationaux a augmenté jusqu'en 2019. Au cours de la première année de la pandémie, les investissements en capital des

administrations infranationales ont à nouveau chuté, en particulier au niveau des administrations locales (jusqu'à un ratio de 37,9 % dans les pays ayant communiqué des données pour 2020).

Si l'on fait abstraction de ces moyennes du CCRE, il existe de grandes différences dans les responsabilités des gouvernements infranationaux sur les investissements en capital selon les pays (Figure 11). Dans les pays les moins décentralisés, les collectivités locales gèrent un cinquième ou plus des investissements publics totaux (Chypre et Malte font exception). Dans les pays décentralisés, les gouvernements infranationaux gèrent plus d'investissements que les gouvernements nationaux (voir les pays fédéraux et ceux dont le ratio dépenses locales/PIB est élevé). Parmi les pays fédéraux, c'est toutefois l'échelon régional qui est le plus actif dans ce domaine en Belgique et en Espagne.

FIGURE 11 RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS INFRANATIONAUX EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT EN CAPITAL

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DÉCENTRALISATION, 2020 (ANNÉE LA PLUS RÉCENTES)



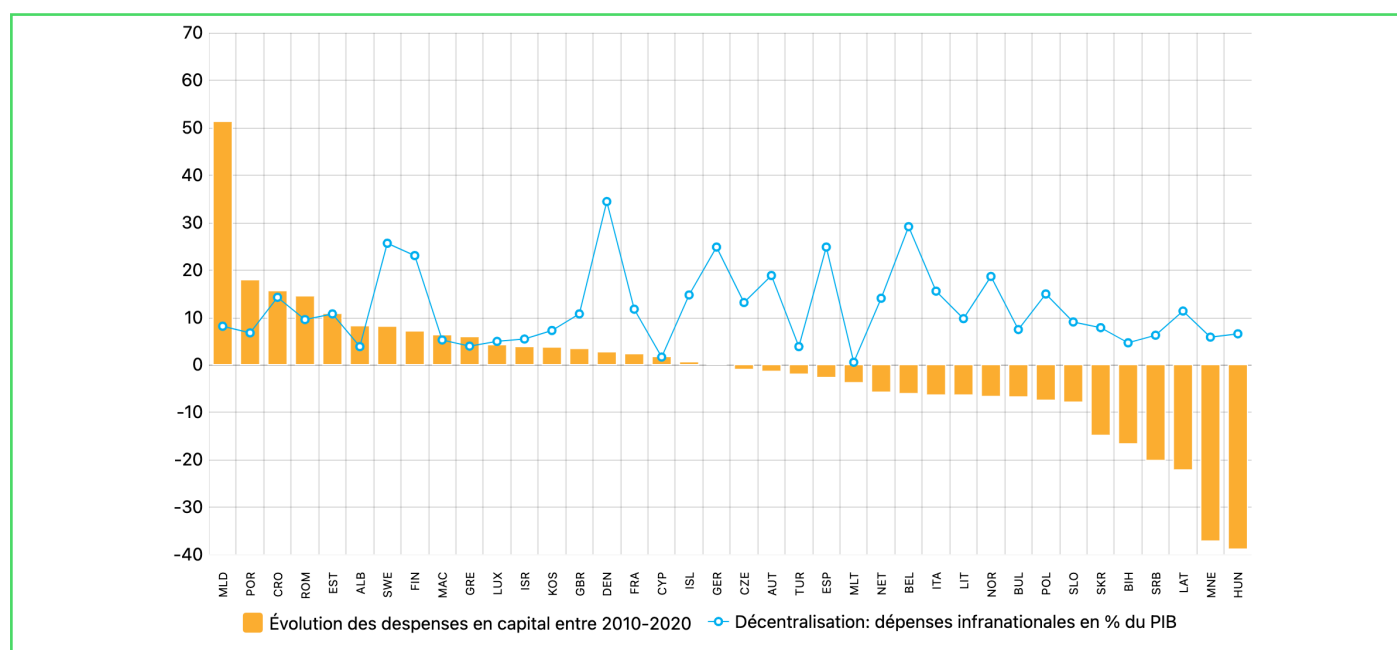
Tout au long de l'année 2010, un nombre presque égal de pays membres du CCRE ont déclaré une part décroissante et une part croissante dans les dépenses totales en capital des gouvernements infranationaux (Figure 12). Les gouvernements infranationaux ont perdu le plus dans les pays les moins décentralisés (par ex., le Monténégro, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, la Slovaquie) et dans ceux où des réformes majeures de centralisation ont été mises en œuvre (par ex., la Hongrie).

Toutefois, à l'autre extrémité du spectre, les gouvernements infranationaux de certains pays moins décentralisés ont accru leur rôle dans les investissements publics (par ex., la Moldavie, le Portugal, l'Albanie, la Macédoine du Nord, la Grèce). D'autres pays plus décentralisés, situés au milieu du spectre, ont été en mesure de maintenir leur part dans les investissements en capital des administrations publiques, tandis que certains ont même réussi à se tailler une part plus importante de l'investissement public total (par ex., la Croatie, la Suède, la Finlande, le Royaume-Uni et le Danemark).

5 L'année la plus récente de déclaration était 2020, bien que dans certains pays des Balkans occidentaux seules les données de 2019 étaient disponibles. Les données de 2019 ne reflètent pas l'impact de la pandémie.

FIGURE 12 IMPACT DES CRISES : DIVERSES POLITIQUES INFRANATIONALES DE DÉPENSES EN CAPITAL AU COURS DE LA DÉCENNIE (2010-2020/ANNÉE LA PLUS RÉCENTE)

ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN CAPITAL ENTRE 2010 ET 2020 (PART INFRANATIONALE EN % DES DÉPENSES EN CAPITAL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES)



Cette fluctuation des dépenses en capital peut s'expliquer en partie par les cycles électoraux politiques. Dans certains pays, les élections des gouvernements locaux ont coïncidé avec une hausse des dépenses d'investissement locales : Moldavie (2019), France, Roumanie et plusieurs régions d'Italie (2020).

Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont principalement motivées par les programmes d'investissement nationaux et les régimes de subventions. Par ex., le programme « Installations pour les réfugiés syriens en Turquie » comporte un volet municipal, qui a alloué 400 millions d'euros à des projets d'infrastructures locales (voir Encadré 9). Il comporte également des composantes de subventions et de prêts provenant de trois donateurs dans le cadre d'un mécanisme de coordination conjoint.

Encadré 9 – Installations pour les réfugiés syriens en Turquie

La Turquie accueille actuellement plus de quatre millions de réfugiés et l'Union européenne s'est engagée à l'aider à faire face à cette tâche gigantesque. Parmi les Syriens sous protection temporaire (SuTP), 98,5 % vivent aujourd'hui dans des abris dans de nombreuses villes et villages. Ces municipalités d'accueil étaient déjà confrontées à d'importants défis en matière de développement, tels que la fourniture de services adéquats et le soutien aux infrastructures, à l'éducation, au logement et à l'emploi.

La Facilité européenne pour les réfugiés en Turquie (FRIT) gère un total de 6 milliards d'euros en deux tranches. Elle fournit également un mécanisme de coordination conjoint pour veiller à ce que les besoins des réfugiés et des communautés d'accueil soient traités de manière globale et coordonnée. La Facilité a donné la priorité à l'aide humanitaire, à l'éducation, à la gestion des migrations, à la santé, aux infrastructures municipales et au soutien socio-économique. Afin de surmonter les tensions publiques qui pourraient survenir, tous les projets relevant des programmes FRIT visent une parité de 50 % de Syriens et 50 % de membres les plus vulnérables de la communauté d'accueil.

Dans le cadre de la deuxième tranche (FRIT 2), l'Agence française de développement (AFD) a signé une convention avec la Délégation de l'Union européenne en Turquie. Au montant déjà prévu de 214,8 millions d'euros, l'AFD a ajouté un prêt de 63 millions d'euros supplémentaires (portant le montant total à 277,8 millions d'euros). Facilités par l'intermédiation opérationnelle et financière de l'ILBANK (Banque des Provinces), ces fonds seront destinés à des projets portant sur l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et la gestion des déchets solides. Les 19 projets existants ont ciblé les 8 provinces proches de la frontière syrienne qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés. En outre, la Banque mondiale a également signé un accord avec l'UE pour un total de 135 millions d'euros destinés au programme d'amélioration des services municipaux. Presque tous les projets sont actuellement en cours de développement.

Investissements verts locaux

Ce sous-chapitre donne des précisions sur l'état d'avancement des finances vertes locales et régionales pour lesquelles les données financières sont disponibles. Les gouvernements infranationaux se sont vu confier des pouvoirs de gestion des dépenses d'investissement dans plusieurs domaines liés aux six objectifs climatiques et environnementaux du Règlement de l'UE sur la taxonomie⁶, notamment les suivants : l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique, l'utilisation durable et la protection des ressources en eau, la transition vers une économie circulaire, la prévention et la réduction de la pollution.

Les municipalités et les régions jouent un rôle crucial dans les efforts mondiaux visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), conformément à l'accord de Paris de 2015, et à limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré Celsius au-dessus des niveaux préindustriels. Selon le Protocole des gaz à effet de serre, les villes sont responsables d'environ 75 % des émissions mondiales de CO₂ liées à l'énergie⁷. La Commission européenne estime qu'il y a un déficit d'investissement annuel de 350 milliards d'euros à surmonter pour atteindre les objectifs d'atténuation du changement climatique de l'UE et 130 milliards d'euros supplémentaires nécessaires chaque année pour atteindre ses autres objectifs environnementaux (Commission européenne, 2021).

6 Commission européenne 2022, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en.

7 <https://ghgprotocol.org/greenhouse-gas-protocol-accounting-reporting-standard-cities>

TABLEAU 5 FORMATION DE CAPITAL DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES EN % DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS CERTAINS SERVICES, PAYS DE L'UE, 2019

	2010	2015	2019
Logement, équipements collectifs	85,0	90,2	88,2
Protection de l'environnement	75,3	70,9	73,8
Affaires économiques	50,9	48,8	50,0
Total des investissements infranationaux	54,1	52,9	54,3

Ces déficits d'investissement ne peuvent être comblés par les seuls gouvernements nationaux. Il faut mobiliser des ressources financières privées et publiques, et c'est là que les gouvernements infranationaux jouent également un rôle important. Ils exercent un contrôle partiel sur les principales sources d'émission puisque le logement, les infrastructures énergétiques, les transports publics, la gestion des déchets, etc., sont généralement du ressort des gouvernements locaux. Comme nous le verrons plus loin dans cette étude, les principaux piliers du mécanisme de financement de l'Union européenne (Facilité pour la reprise et la résilience) comportent également une dimension locale importante.

La plupart des investissements infranationaux sont réalisés dans les secteurs des infrastructures, des communes et des services publics. Les investissements verts locaux sont généralement signalés dans trois domaines de services de la COFOG : le logement et les services collectifs, la protection de l'environnement et les affaires économiques (Tableau 5). Dans les pays membres de l'UE, les gouvernements infranationaux étaient prédominants à cet égard dans deux domaines : dans le domaine du *logement et des services communautaires*, presque tous les investissements en capital étaient locaux (88 % de la formation de capital de l'ensemble des gouvernements en 2019) ; dans le domaine de la *protection de l'environnement*, qui comprend le rapport de gestion des déchets, une écrasante majorité des investissements en capital étaient locaux (74 % en 2019).

Au cours de la dernière décennie, la part locale des dépenses en matière de logement et d'investissements communautaires a même augmenté malgré les conditions économiques défavorables. Cela souligne encore l'importance des gouvernements infranationaux dans les services publics liés au changement climatique, au développement vert et à la protection de l'environnement.

Les investissements liés aux transports, qui font partie des *affaires économiques*, ont été mis en œuvre de manière presque égale par les autorités nationales et locales (voir le cas de l'Autriche dans l'Encadré 10).

Encadré 10 - Investissements locaux dans les transports publics urbains en Autriche

L'allocation financière du gouvernement fédéral pour les transports publics dans le cadre de la péréquation financière couvre moins de 5 % des dépenses des villes. Le gouvernement fédéral fournit un financement, via les états (Länder), pour l'extension des systèmes ferroviaires ville-région, qui s'élève à 125 millions d'euros au cours de la période 2020-2024.

Les villes ont bénéficié d'une augmentation des investissements dans les transports publics. Selon une étude portant sur 12 villes participantes, même si les dépenses ont augmenté de 28 % entre 2014 et 2019, les recettes n'ont augmenté que de 12 %⁸. Une nouvelle phase de construction du métro à Vienne coûtera 6 milliards d'euros, dont 50 % seront couverts par le gouvernement fédéral. Plusieurs projets de transports publics sont encore en phase de planification, par ex., les trolleybus dans la ville de Linz (dont les coûts seront répartis entre la ville (60 %) et le Land (40 %)).

8 <https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/finanzierung-des-oepnv-oesterreichischen-staedten>

TABLEAU 6 NOMBRE DE GOUVERNEMENTS LOCAUX AYANT ADOPTÉ ET MIS EN ŒUVRE DES STRATÉGIES LOCALES DE RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES, 2018

Allemagne	11 092
Autriche	850
Norvège	394
Finlande	310
Slovénie	212
France	101
Lituanie	100
Estonie	79
Royaume-Uni	42
Pays-Bas	25
Ukraine	25
Pologne	16
République tchèque	14

Source : Base de données ODD de l'ONU, indicateur 13.1.3

Les collectivités locales peuvent faire beaucoup plus pour un meilleur environnement que d'investir dans l'amélioration des services municipaux. *Les stratégies locales de gestion des risques environnementaux* ont un impact non seulement sur les services municipaux, mais aussi sur d'autres acteurs, tels que les entreprises et les citoyens. L'objectif 13 des Objectifs de développement durable des Nations unies a pour objet la lutte contre le changement climatique et la promotion des mesures d'adaptation. Il convient de noter que le sous-indicateur mesurant les progrès dans ce domaine fait spécifiquement référence à la « Proportion d'administrations locales ayant adopté et mis en place des stratégies locales de réduction des risques de catastrophe, conformément aux stratégies suivies à l'échelle nationale. »

Certains pays du CCRE ont été des acteurs majeurs dans ce domaine depuis les premiers jours de l'accord sur les ODD. Le nombre de collectivités locales qui ont adopté et mis en œuvre des stratégies locales de réduction des risques de catastrophe est indiqué dans le Tableau 6. Les municipalités des pays figurant en tête de liste ont été les plus actives (certaines villes ont même élaboré des stratégies multiples), tandis que dans d'autres pays, seules quelques villes ont expérimenté des stratégies de réduction des risques jusqu'à présent. Dans l'ensemble, les gouvernements infranationaux des pays du CCRE ont été actifs dans le développement de programmes locaux liés au climat (voir l'Encadré 11 sur Tartu, Finlande, l'Encadré 12 sur l'Autriche et l'Encadré 13 sur le modèle des zones vertes urbaines en Turquie).

Encadré 11 - Projet d'Avenue sans voiture à Tartu, en Estonie

La ville de Tartu s'est attachée à créer des espaces publics de grande qualité, afin de rassembler des personnes de tous horizons et d'améliorer la qualité de vie dans la ville. En juillet 2020, la ville a fermé l'une des principales rues de son centre à la circulation automobile et l'a ouverte aux piétons pendant un mois dans le cadre d'une expérience. Le concept de ce projet d'Avenue sans voiture a été mis au point dans le mois qui a suivi le confinement dû à la COVID-19. Il s'agissait d'une excellente collaboration entre la plupart des services de la ville de Tartu et plus de 50 partenaires qui se sont réunis pour faire du projet de l'Avenue sans voiture une réalité. Le budget du projet était d'environ 80 000 euros et a été fourni par la ville.

L'Avenue sans voiture est située entre la vieille ville classique et la rivière Emajõgi, donnant une nouvelle vie aux zones riveraines et créant une connexion entre les deux endroits. Toute la zone a été réaménagée pour créer un espace public composé de différents microcosmes, présentant des possibilités polyvalentes. Elle est devenue un point par excellence pour différents événements, notamment des cours de danse, du yoga matinal, des pop-ups d'émissions de radio nationales, des concerts, etc. Plus de 200 événements, performances, conversations, réunions, mini-concerts et ateliers ont eu lieu sur l'Avenue sans voiture pendant un mois. Des activités ont été organisées tant pour les enfants que pour les personnes âgées. Le projet a également lancé un débat public sur le climat dans toute l'Estonie.

La conception de la zone était conforme aux restrictions COVID-19 et suivait les règles nationales de distanciation sociale. Tous les éléments de conception tenaient compte de l'exigence des deux mètres ; même l'herbe autour de la zone était divisée en bandes de deux mètres.

L'événement « *Autovabaduse* » (Avenue sans voiture) a attiré des personnes de toute l'Estonie et même de l'étranger, avec un total d'environ 150 000 visiteurs. Une évaluation de l'impact de l'Avenue sans voiture a été réalisée, avec les réactions de milliers de personnes. Pas moins de 70 % d'entre elles ont estimé que le projet avait été un succès. Un autre impact positif de l'Avenue sans voiture a été son effet sur le tourisme intérieur, entraînant près de 7 000 nuitées supplémentaires à Tartu par rapport au mois de juillet de l'année précédente.

L'opinion générale de 25 entreprises des environs a également été positive : 85 % des entreprises ont noté que le projet avait dynamisé la région et 64 % des répondants ont confirmé que leur chiffre d'affaires pour le mois de juillet était plus élevé que prévu. En outre, 33 partenaires du programme ont été interrogés et 91 % d'entre eux ont exprimé leur intérêt pour la poursuite de la coopération dans les années à venir. Cette approche novatrice et durable a fait l'objet d'une grande attention de la part des médias et a donné lieu à de nombreuses discussions sur l'avenir des centres-villes et l'augmentation inexorable de l'utilisation de la voiture privée dans les villes.

Au départ, de nombreux propriétaires de voitures étaient opposés à la fermeture de la rue car ils craignaient une augmentation des embouteillages. Cependant, la circulation n'est pas devenue un problème et les gens ont commencé à réaliser que toute la zone urbaine pouvait profiter des nombreux avantages du projet. L'analyse du trafic de la période a en fait montré que le temps passé dans les embouteillages aux heures de pointe pendant le projet de l'Avenue sans voiture n'a augmenté que d'une minute.

Encadré 12 - Programmes locaux d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets en Autriche

En Autriche, les programmes de financement nationaux se sont concentrés sur les domaines suivants : la rénovation énergétique des logements et des bâtiments publics ; l'efficacité énergétique dans le cadre des programmes d'aide au logement des états (Länder) ; les infrastructures de lutte contre les inondations et les paravalanches. Les mesures de protection contre les inondations sont souvent financées par plusieurs municipalités avec un cofinancement du Land et du gouvernement fédéral.

Les principaux programmes de financement et de soutien liés au climat sont les Régions modèles pour le climat et l'énergie (KEM) (<https://www.klimaundenergiemodellregionen.at/>) ; les Régions modèles pour l'adaptation au changement climatique (KLAR) (<https://klar-anpassungsregionen.at/>) ; le Programme e5-Local Energy Efficiency (<https://www.e5-gemeinden.at/>) ; et les Communautés de l'Alliance climatique (<https://www.klimabuendnis.at/klimabuendnis-gemeinden>).

Dans la ville de Vienne, plusieurs pratiques de planification améliorées liées au climat ont été mises en œuvre : la feuille de route climatique (mesures dans les domaines des bâtiments, des transports et des déchets pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2040) ; la Stratégie-cadre Smart City Wien (2019-2050) (<https://smartcity.wien.gv.at/en/approach/framework-strategy/>) ; le Conseil viennois du climat pour la participation des citoyens ; et l'étude sur le budget climatique (WIFO).

Encadré 13 - Modèle de jardin de la Nation en Turquie

En 2019, le ministère turc de l'Environnement, de l'Urbanisation et du Changement climatique a introduit le « modèle de jardin de la Nation. » Il vise à répondre à la demande croissante du public pour des espaces verts dans les villes, ainsi qu'à rapprocher les gens de la nature, à soutenir la vie active et la socialisation et à les convertir en zones de rassemblement en cas de catastrophe, si le besoin s'en fait sentir.

L'objectif global du ministère de l'Environnement, de l'Urbanisation et du Changement climatique est d'établir un total de 81 millions de m² de zones de jardins nationaux dans les 81 provinces du pays avant la fin de 2023. Actuellement, 14,5 millions de m² ont déjà été convertis en espaces verts de type Nation Garden, et 13 millions de m² sont en cours de construction. Tout au long de cette mise en œuvre, on a veillé à développer des protocoles plus solides pour contrer toute pratique négative rencontrée pendant la période de construction, qui seront ensuite révisés et mis en œuvre pendant la nouvelle période.

<https://milletbahceleri.gov.tr/#>



**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

