

# Finances publiques territoriales dans l'Union européenne

Décembre 2008

## LE SECTEUR PUBLIC INFRA-NATIONAL EUROPÉEN EN 2007 : DES BASES FINANCIÈRES SOLIDES AVANT D'AFFRONTER LA CRISE ÉCONOMIQUE

### En synthèse...

Au début de l'année 2008, l'Union européenne comptait près de 92 600 gouvernements locaux, régionaux et fédérés. Au cours de ces dernières années, les processus de décentralisation et de réorganisation aux niveaux communal et régional se sont poursuivis dans de nombreux pays.

Dans un environnement macroéconomique encore favorable en 2007 (+ 2,9 % de croissance), on observe que :

– le rythme d'évolution des dépenses publiques infra-nationales s'est légèrement infléchi (+ 2,0 % en volume), pour atteindre 1 912 Md€, soit 15,5 % du PIB et 33,9 % des dépenses publiques totales. Cette inflexion a moins concerné les dépenses d'investissement, qui sont restées dynamiques (+ 4,5 %). S'élevant à 209 Md€ en 2007, elles totalisent les deux tiers de l'investissement public ;

– les revenus du secteur public infra-national ont augmenté plus vite en 2007 (+ 3,8 % en volume) que les dépenses, profitant de la bonne conjoncture économique, des réformes financières ainsi que de l'apport des fonds européens, notamment dans les nouveaux États membres.

Il en ressort que le secteur public infra-national dégage un léger excédent budgétaire en 2007 et diminue son encours de dette qui s'établit à 1 205 Md€, soit 9,8 % du PIB et 16,6 % de la dette publique totale.

À l'heure d'affronter la crise économique qui s'annonce pour 2009, les gouvernements infra-nationaux disposent ainsi d'une situation financière d'ensemble plutôt positive, même si de fortes disparités peuvent être relevées.

### Faits saillants...

- **Des réorganisations communales** au Danemark, en Lettonie, en Finlande, au Royaume-Uni...

- **Des réformes régionales** en Allemagne, en Espagne, au Danemark, en Lettonie...

- **L'éducation et la protection sociale** : deux secteurs privilégiés d'intervention.

- **De nombreuses réformes des finances locales** en cours ou planifiées au Danemark, en Bulgarie, en Slovaquie, en Allemagne, en Espagne, en Italie, en Belgique...

- **Des programmes de stabilité budgétaire** qui pourraient être remis en question par **la crise financière et économique** de septembre 2008.

### POIDS MACROÉCONOMIQUE DU SECTEUR PUBLIC INFRA-NATIONAL DANS L'UE 27

	Montants (Md€)	% du PIB		% du secteur public total		Évolution moyenne en volume	
		2007	2002	2007	2002	2007	2002-2007
<b>DÉPENSES PUBLIQUES</b>							
Infra-nationales	1 912	15,5	15,5	33,2	33,9	+ 2,4 %	+ 2,0 %
Locales	1 547	12,0	12,5	25,7	27,4	+ 3,2 %	+ 2,5 %
<b>INVESTISSEMENT PUBLIC</b>							
Infra-national	209	1,7	1,7	71,8	66,6	+ 2,8 %	+ 4,5 %
Local	200	1,6	1,6	67,4	63,7	+ 3,2 %	+ 4,5 %
<b>RECETTES PUBLIQUES</b>							
Infra-nationales	1 916	14,9	15,5	33,8	34,5	+ 3,2 %	+ 3,8 %
Locales	1 546	11,7	12,5	26,6	27,9	+ 3,7 %	+ 3,8 %
<b>SOLDE PUBLIC</b>							
Infra-national	+ 5	- 0,6	+ 0,0	-	-	-	-
Local	+ 0	- 0,3	+ 0,0	-	-	-	-
<b>DETTE PUBLIQUE (au 31 décembre)</b>							
Infra-nationale	1 205	9,8	9,8	16,3	16,6	+ 2,2 %	- 1,8 %
Locale	691	5,5	5,1	9,2	9,5	+ 2,6 %	- 1,4 %



# Repères méthodologiques

## Données

Les données statistiques proviennent principalement d'Eurostat et, dans certains cas, des offices statistiques des États membres de l'Union européenne.

La classification et les statistiques sont établies selon le Système européen de comptabilité (SEC 95), méthodologie de référence commune aux États membres de l'Union européenne.

Les données statistiques ont été extraites en octobre 2008.

Ces chiffres sont susceptibles d'être modifiés jusqu'à ce que les comptes nationaux soient considérés comme définitifs, trois ans après l'année de référence. À noter que :

- les données concernant les dépenses, les recettes et l'investissement du secteur public local irlandais ont fait l'objet d'une rétopolation spécifique, suite à la réaffectation au 1<sup>er</sup> janvier 2005 des *Health Boards* dans les comptes de l'État central ;
- le montant des dépenses d'investissement du secteur public britannique a également été retraité pour l'année 2005 afin de neutraliser une mesure exceptionnelle ayant affecté l'administration centrale de ce pays.

## Entités retenues

- **Secteur public** : classé S13 par le SEC 95, il comprend l'administration centrale (S1311), les États fédérés (S1312), le secteur public local (S1313) et les organismes de sécurité sociale (S1314). Les données du secteur public sont consolidées.
- **Secteur public infra-national** : il comprend les États fédérés et les organismes divers qui leur sont rattachés (S1312) ainsi que le secteur public local (S1313). Les données entre les deux sous-secteurs ne sont pas consolidées.
- **Secteur public local** : classé S1313 par le SEC 95, il comprend les collectivités locales ainsi que les organismes rattachés. Les données sur le secteur public local sont consolidées. Les communautés autonomes espagnoles, bien que classées par le SEC 95 parmi les entités fédérées (S1312), ont été intégrées dans cette note au sein du secteur public local espagnol.

## Indicateurs retenus

- **Dépenses publiques** : dépenses courantes et en capital.
- **Dépenses par fonction économique** : répartition des dépenses en dix rubriques selon la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP).
- **Dépenses de personnel** : rémunération des salariés (D1).
- **Dépenses d'investissement** : formation brute de capital fixe (P51).
- **Recettes fiscales** : impôts sur la production et les importations (D2), impôts courants sur le revenu et le patrimoine (D5) et impôts en capital (D91).
- **Solde budgétaire public** : selon le Protocole sur la procédure sur les déficits excessifs annexé au Traité de la CE, le déficit/l'excédent public est défini comme le besoin/la capacité de financement de l'ensemble du secteur des administrations publiques.
- **Dettes publiques** : dette brute consolidée en fin d'année (en valeur nominale). Les autres comptes à payer et produits financiers dérivés sont exclus de la définition.

## Disponibilité des données

Les données étudiées couvrent la période 2002-2007. Les données de dette publique de certains pays ont été reconstituées pour le début de la période.

## Devises utilisées

Les données provenant d'Eurostat ont été extraites en euros. Les données provenant des offices statistiques des pays hors zone euro ont été converties en euros en utilisant le taux de change annuel moyen.

## Évolutions

Les taux de croissance sont calculés en faisant abstraction de l'inflation telle que mesurée par l'évolution des prix du PIB (déflateur du PIB base 100 en 2000). Les évolutions 2002-2007 sont des évolutions moyennes annuelles en euros constants. ■

Cette étude a été réalisée par le pôle « Collectivités territoriales en Europe » de la Direction des études de Dexia Crédit Local, avec l'appui technique des membres de son réseau d'experts européens :

- **Maarten Allers**, Centre de recherche sur l'économie des collectivités locales, Université de Groningen, Pays-Bas.
- **Nuria Bosch**, Faculté d'économie, Université de Barcelone, Espagne.
- **Jan Bucek**, Département de géographie humaine et de démographie, Université Comenius, Slovaquie.
- **Floriana Cerniglià**, Département de politique économique, Université de Milan – Bicocca, Italie.
- **Arnaud Dessoy**, Département recherche « Public Finance », Dexia Banque, Belgique.
- **Nicholas Efstathiou**, municipalité de Nicosie, Chypre.
- **Nikolaos Hlepas**, Faculté de sciences politiques et d'administration publique, Université d'Athènes, Grèce.
- **Dominique Hoorens**, Direction des études, Dexia Crédit Local, France.

- **Jean-François Husson**, Centre interuniversitaire de formation permanente, Belgique.
- **Věra Kamenickova**, Département d'analyse macroéconomique et de méthode analytique, Office national statistique, République tchèque.
- **Agnieszka Kopanska**, Faculté de sciences économiques, Université de Varsovie, Pologne.
- **Frank Lierman**, Département recherche, Dexia Banque, Belgique.
- **John Loughlin**, École d'études européennes, Université de Cardiff, Royaume-Uni.
- **Sulev Mäeltseems**, Faculté de sciences humaines, Université de technologie de Tallinn, Estonie.
- **Vilma Milunovic**, Département finance, municipalité de Koper, Slovénie.
- **Kenneth Bo Nielsen**, Association des pouvoirs locaux du Danemark.

- **Dietmar Pilz**, Association des communes de la Styrie, Autriche.
- **Carlos Nunes Silva**, Département de géographie, Université de Lisbonne, Portugal.
- **Carlo Thelen**, Chambre de commerce, Luxembourg.
- **Juhani Turkila**, Département des finances municipales, Association des collectivités locales et régionales finlandaises.
- **Dieter Vesper**, Département de prévision et d'analyse macroéconomique, Institut allemand de recherche économique.
- **Inga Vilka**, Centre de conseil pour les municipalités, Lettonie.
- **Stanislav Vljaj**, Institut d'administration locale, Université de Ljubljana, Slovénie.

# ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

En 2007, la croissance du PIB à l'échelle mondiale s'est élevée à + 3,8 %, un chiffre relativement stable par rapport à 2006 (+ 3,9 %). La Chine a encore renforcé son rôle de moteur de l'activité économique mondiale (+ 11,9 %), alors que la croissance américaine a légèrement décéléré (+ 2,2 % en 2007, contre + 2,9 % en 2006). La croissance économique de l'Union européenne est, quant à elle, passée de + 3,1 % en 2006 à + 2,9 % en 2007.

## Une croissance économique hétérogène

En 2007, le PIB de la plupart des pays de l'UE 15 s'est ralenti par rapport à 2006. Dans une grande partie des pays de l'UE 12, les chiffres de croissance dépassent de nouveau ceux de l'UE 15. La Hongrie est l'exception, avec une croissance d'à peine + 1,1 %. Elle est ainsi la lanterne rouge de l'UE, suivie par l'Italie, dont le PIB a augmenté de + 1,5 %. En tête du peloton se trouvent la Lettonie (+ 10,2 %) et la Slovaquie (+ 10,4 %), qui entrera dans la zone euro début 2009.

## Une inflation en légère hausse

Dans l'Union européenne, l'inflation moyenne est restée stable, à 2,3 %. C'est surtout au cours des derniers mois de 2007

que l'inflation a fortement progressé, à la suite de la flambée des prix du pétrole brut et de l'alimentation. L'appréciation de l'euro par rapport au dollar américain a cependant permis de brider l'inflation. L'inflation sous-jacente est passée de 1,4 % en 2006 à 1,9 % en 2007.

Dans la zone euro, l'inflation moyenne a reculé très légèrement de 2,2 % en 2006 à 2,1 % en 2007. L'inflation de l'UE a dépassé celle de la zone euro, les 12 nouveaux États membres ayant connu une hausse plus forte de leurs prix à la consommation. L'inflation des trois pays de l'UE 15 qui ne font pas partie de la zone euro était modérée : 1,7 % au Danemark et en Suède, et 2,3 % au Royaume-Uni.

En 2007, Malte a connu l'inflation la plus faible de l'UE (0,7 %), suivie par les Pays-Bas, la Finlande et la France (1,6 %). La Lettonie (10,1 %), la Hongrie (7,9 %) et la Bulgarie (7,6 %) enregistraient les niveaux d'inflation les plus élevés.

## Un recul rapide du chômage

Grâce à la conjoncture favorable, le nombre de chômeurs dans l'UE a rapidement diminué. Le taux de chômage moyen est passé de 8,2 % en 2006 à 7,1 % en 2007, avec des situations très disparates selon les pays. Dans la zone euro, il atteignait en moyenne 7,4 %, contre 5,3 % au Royaume-Uni. La Pologne et la Slovaquie ont enregistré en 2007 la baisse la plus rapide du taux de chômage, mais conservent les taux les plus élevés d'Europe avec respectivement 9,6 % et 11,2 %.

## En 2008, la croissance économique ralentit fortement

Au premier trimestre de 2008, le PIB de l'UE a progressé de + 0,6 % sur une base trimestrielle et de + 2,3 % sur une base annuelle. Au deuxième trimestre, il s'est très légèrement replié par rapport au premier trimestre, la croissance sur une base annuelle s'établissant à + 1,7 %.

Au cours du deuxième trimestre de 2008, la consommation des particuliers, les investissements, les exportations et les importations ont diminué par rapport au premier trimestre. Le consommateur a souffert de l'escalade des prix du pétrole, qui a fait progresser l'inflation et a affecté le pouvoir d'achat. En outre, le chômage a commencé à augmenter progressivement, ce qui a rendu le consommateur plus pessimiste. Les entreprises ont été confrontées à une croissance plus faible de leurs débouchés et ont dû faire face à la hausse des prix des matières premières et à l'appréciation de l'euro, ce qui a exercé des tensions sur leurs carnets de commandes et sur les prévisions de production et d'exportations. C'est la raison pour laquelle elles ont diminué leurs investissements.

Au second semestre de 2008, la crise financière a éclaté dans toute sa violence en Europe. La croissance économique devrait être très faible en 2008 et surtout en 2009. En raison de la flambée des prix du pétrole au premier trimestre de 2008, l'inflation a atteint un plafond de 4,5 % en juillet dans l'UE. Mais, depuis août, elle s'est de nouveau tassée, entre autres grâce à l'effondrement des prix du pétrole. En 2008, la croissance économique dans l'UE devrait s'élever à + 1,4 % et l'inflation moyenne à 3,9 %.

### POPULATION ET ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN 2007

	PIB (Md€)	Pop. (M d'hab.)	PIB/PIB UE 27 (%)	2006/2007 (%)
Allemagne	2 423	82,26	19,6	+ 2,5
Royaume-Uni	2 047	60,78	16,6	+ 3,0
France	1 892	63,57	15,3	+ 2,2
Italie	1 536	59,32	12,4	+ 1,5
Espagne	1 051	44,87	8,5	+ 3,7
Pays-Bas	567	16,38	4,6	+ 3,5
Belgique	335	10,62	2,7	+ 2,8
Suède	332	9,15	2,7	+ 2,7
Pologne	309	38,12	2,5	+ 6,6
Autriche	271	8,32	2,2	+ 3,1
Grèce	228	11,19	1,8	+ 4,0
Danemark	228	5,46	1,8	+ 1,7
Irlande	191	4,36	1,5	+ 6,0
Finlande	180	5,29	1,5	+ 4,5
Portugal	163	10,61	1,3	+ 1,9
Rép. tchèque	127	10,32	1,0	+ 6,0
Roumanie	121	21,52	1,0	+ 6,0
Hongrie	101	10,06	0,8	+ 1,1
Slovaquie	55	5,40	0,4	+ 10,4
Luxembourg	36	0,48	0,3	+ 5,2
Slovénie	34	2,02	0,3	+ 6,8
Bulgarie	29	7,70	0,2	+ 6,2
Lituanie	28	3,38	0,2	+ 8,9
Lettonie	20	2,28	0,2	+ 10,2
Chypre	16	0,79	0,1	+ 4,4
Estonie	15	1,34	0,1	+ 6,3
Malte	5	0,41	0,0	+ 3,7
<b>UE 27</b>	<b>12 340</b>	<b>495,98</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 2,9</b>

# SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

## INDICATEURS CLÉS DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'UE 27

En %	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses publiques / PIB	46,7	47,3	46,9	46,9	46,3	45,8
Investissement public / PIB	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
Investissement public / dépenses publiques	4,9	5,1	5,1	5,2	5,4	5,6
Investissement public / investissement total	11,8	12,4	12,2	12,1	12,0	11,9
Recettes publiques / PIB	44,2	44,2	44,0	44,4	44,9	45,0
Solde public / PIB	-2,5	-3,1	-2,9	-2,4	-1,4	-0,9
Dettes publiques / PIB	60,3	61,8	62,2	62,7	61,3	58,7

### Diminution du poids des dépenses publiques dans le PIB

En 2007, les dépenses publiques des pays de l'UE 27 ont atteint 5 650 Md€, soit près de 11 400 €/hab. et 45,8 % du PIB. Ce chiffre ne reflète pas la diversité de la place du secteur public dans les différents pays. Dans 9 pays, le poids des dépenses publiques dans le PIB est supérieur à la moyenne européenne. Il dépasse même les 50 % en Suède, en France et au Danemark. À l'opposé, il est inférieur à 40 % en Espagne, au Luxembourg, dans les pays baltes, en Roumanie, en Irlande et en Slovaquie.

Depuis 2002, le poids des dépenses publiques dans le PIB a eu tendance à diminuer légèrement (- 0,9 point), la diminution étant particulièrement forte en 2007 (- 0,5 point). Au total, 19 pays ont enregistré une baisse en 2007, parfois très sensible, par exemple la Slovaquie, la Slovénie et la Hongrie (plus de 2 points). Seuls 8 pays voient augmenter le poids des dépenses publiques dans le PIB, en particulier la Grèce, la Lituanie et l'Irlande (entre 1,5 et 1,7 point supplémentaire), la Roumanie (2 points supplémentaires) et la Bulgarie (près de 5 points supplémentaires).

### Renforcement du poids de l'investissement public dans le PIB et dans les dépenses publiques

Les dépenses publiques d'investissement des pays de l'UE 27 s'élèvent à 314 Md€ en 2007, soit 630 €/hab. Leur part dans l'investissement total de l'UE 27, tous agents économiques confondus (ménages, entreprises, administrations), est de 11,9 %. Leur poids dans le PIB en 2007 s'établit à 2,5 %, indicateur en légère progression depuis 2002. Si le poids de l'investissement dans le total des dépenses publiques est relativement faible (5,6 % en 2007), on observe cependant une hausse régulière depuis quelques années, notamment en 2007.

### Légère augmentation du poids des recettes publiques dans le PIB

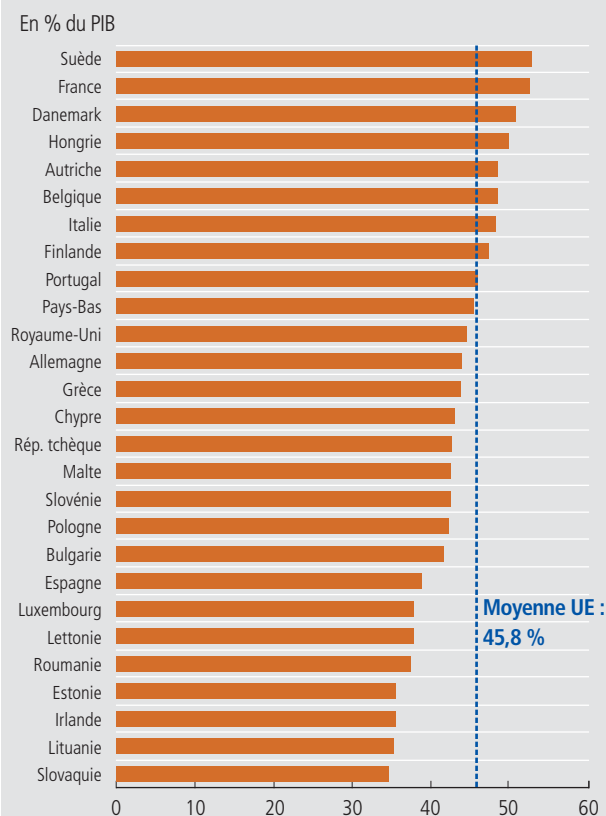
Les recettes des administrations publiques dans l'UE 27 s'élèvent à environ 5 550 Md€ en 2007, soit 45,0 % du PIB. Ce poids dépasse les 50 % dans les trois pays nordiques. À l'inverse, il est inférieur à 35 % en Lituanie, en Roumanie et en Slovaquie. Il a légèrement augmenté entre 2002 et 2007 (+ 0,8 point, dont

0,1 point sur la dernière année). En 2007, le poids des recettes publiques dans le PIB a cependant régressé dans 10 pays, en particulier en Irlande, au Danemark et en Slovaquie.

### Nouvelle diminution du déficit public

Amorcée en 2004, la réduction du déficit budgétaire public de l'UE 27 se confirme nettement en 2007. Le déficit public s'élève ainsi à 106 Md€ en 2007, soit un montant près de trois fois inférieur à celui enregistré en 2003 (312 Md€), résultat de l'augmentation

## DÉPENSES PUBLIQUES/PIB EN 2007



des recettes publiques conjuguée à une meilleure maîtrise des dépenses, notamment en 2006 et 2007.

Pour la première fois, le poids du déficit dans le PIB s'établit en dessous de 1 % (0,9 %), alors qu'il s'élevait à 1,4 % en 2006 et même 3,1 % en 2003. Entre 2006 et 2007, 16 pays ont amélioré leur solde budgétaire, trois passant même d'un déficit à un excédent (Chypre, Lettonie, Slovaquie). Parmi les 11 pays dont le solde s'est dégradé, seule la Belgique est passée d'une situation excédentaire en 2006 à un déficit en 2007 (- 0,3 point). Cinq autres pays ont vu leur déficit public s'accroître (France, Lituanie, Roumanie, Royaume-Uni et Grèce).

Au total, en 2007, 12 pays sont excédentaires, les trois pays nordiques, Chypre et le Luxembourg enregistrant même un excédent budgétaire supérieur à 3 % du PIB. La Grèce et la Hongrie sont les deux seuls pays à ne pas respecter la limite de 3 % fixée par Maastricht, avec des soldes respectifs de - 3,5 % et - 5 %.

### Baisse significative du poids de la dette publique

En 2007, la dette publique au sein de l'UE 27 s'élève à près de 7250 Md€. Si son poids dans le PIB a augmenté entre 2002 et 2005, il a fortement diminué depuis, pour atteindre 58,7 % en 2007, un chiffre situant l'UE dans son ensemble en dessous de la barre de référence des 60 % de Maastricht.

Entre 2006 et 2007, 21 pays ont vu leur endettement rapporté au PIB diminuer, les plus fortes baisses ayant été enregistrées dans les trois pays nordiques, à Chypre et en Bulgarie (entre -4 et -5,5 points) mais également en Belgique et en Espagne. L'endettement rapporté au PIB s'est alourdi dans 6 pays, soit, en ordre croissant, en Irlande, en Hongrie, en France, au Luxembourg, en Roumanie et au Royaume-Uni (de 0,1 à 0,8 point de PIB).

Au total, en 2007, il reste 8 États membres dont l'endette-

ment public est supérieur à 60 % du PIB, la Belgique, la Grèce et l'Italie dépassant très largement ce seuil, avec des taux d'endettement respectifs de 84 %, 95 % et 104 %. Si Malte et la Hongrie font partie de ce groupe, la plupart des autres nouveaux États membres ont un faible ratio d'endettement public (inférieur ou égal à 30 % du PIB pour 8 d'entre eux).

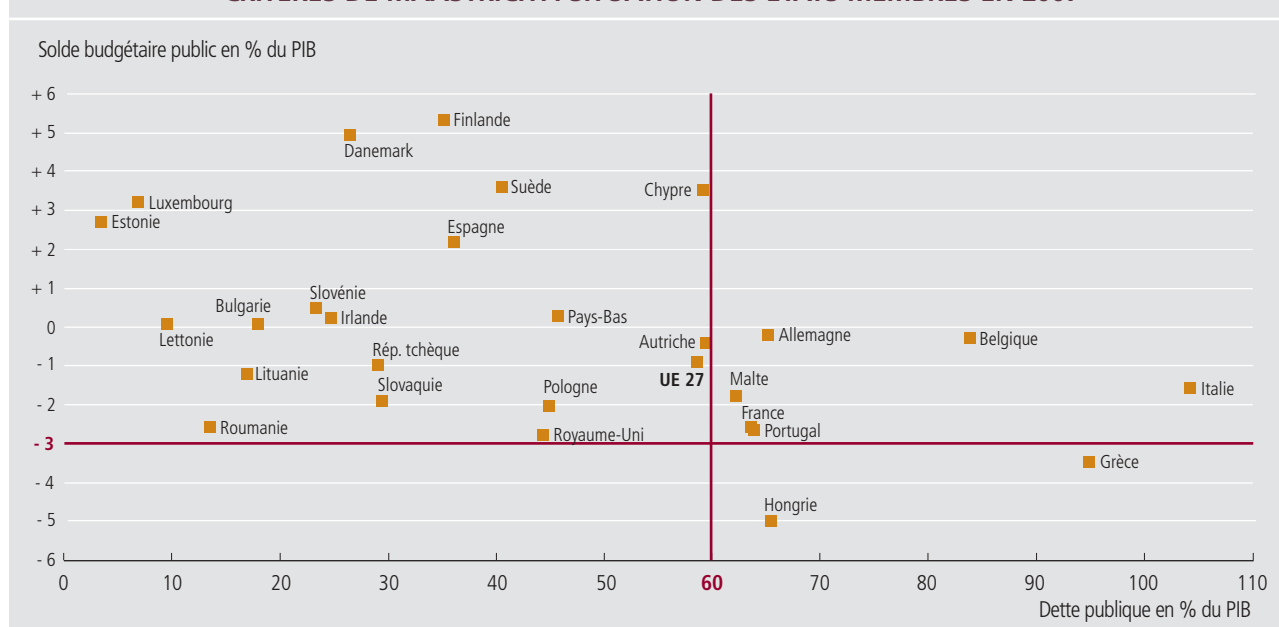
### La dégradation des finances publiques en 2008... et au-delà

En 2008, les mauvaises perspectives économiques devraient se faire ressentir sur les finances publiques de l'UE 27.

D'après les prévisions d'automne de la Commission européenne, et à politique constante, le déficit public devrait augmenter progressivement à l'échelle de l'UE, passant de 0,9 % du PIB en 2007 à 1,6 % en 2008, 2,3 % en 2009 et 2,6 % en 2010. La dette publique devrait également s'accroître : 59,8 % du PIB en 2008, 60,9 % en 2009 puis 61,8 % en 2010. Cette détérioration des finances publiques serait la conséquence d'une hausse des dépenses publiques combinée à une baisse attendue des recettes, notamment des recettes fiscales.

L'impact négatif de la crise économique et financière sur les finances publiques devrait concerner tous les pays européens. Alors que les évolutions des dernières années avaient permis de mettre fin à la procédure de déficit excessif dans plusieurs États membres en 2007 et 2008 (elle ne concernait plus que la Hongrie et le Royaume-Uni en 2008), on s'attend à ce qu'au moins 5 autres pays soient soumis à la procédure en 2009 : la France, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie et la Roumanie. La Commission a promis de faire preuve de souplesse à l'égard des États pour tenir compte des « circonstances exceptionnelles » de la crise financière et économique et permettre aux États de disposer de temps pour améliorer leur situation. ■

## CRITÈRES DE MAASTRICHT : SITUATION DES ÉTATS MEMBRES EN 2007



# ORGANISATION TERRITORIALE

## Près de 92 600 collectivités infra-nationales dans l'Union européenne en 2008

L'Union européenne comprend 27 États membres, dont 3 États à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique), 2 États régionalisés à structure quasi fédérale (Espagne et Italie) et 22 États unitaires, dont certains ont une organisation non homogène sur leur territoire (Portugal, Royaume-Uni, etc.). En 2008, on recense 92 564 collectivités infra-nationales, réparties, selon les pays, sur un, deux ou trois échelons. Au total, 8 pays comptent un seul échelon, 12 pays en ont deux et les 7 derniers, trois.

L'échelon de base, correspondant au niveau communal, regroupe 91 316 municipalités, distribuées de manière inégale sur le territoire européen. Près de 80 % d'entre elles se situent dans seulement 5 pays : la France (40 % des communes européennes), l'Allemagne (14 %), l'Espagne et l'Italie (9 % chacune) et la République tchèque (7 %).

Le deuxième échelon comprend 1 144 collectivités, qui sont, soit de niveau « intermédiaire » dans les grands pays à trois échelons (Espagne, France, Pologne, etc.), soit de niveau « régional » dans les pays à deux échelons qui ont une taille démographique plus réduite (Pays-Bas, Suède, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, etc.). En Autriche, il correspond aux États fédérés.

Le troisième échelon regroupe 104 collectivités de nature très variée : régions dans les grands États unitaires (France et Pologne), États fédérés dans les pays fédéraux (Allemagne et Belgique), régions dotées d'une relative autonomie et d'un pouvoir législatif propre ou délégué dans les États régionalisés ou unitaires dont l'organisation s'apparente de plus en plus à celle des États à structure fédérale (Espagne, Italie, Royaume-Uni).

## Un niveau communal hétérogène

Les communes européennes comptent 5 430 habitants en moyenne en 2008, sur une superficie de près de 50 km<sup>2</sup>. Ces chiffres cachent cependant des disparités très importantes. La superficie municipale moyenne varie ainsi de 5 km<sup>2</sup> à Malte à 1 550 km<sup>2</sup> en Suède. La taille démographique des communes varie, quant à elle, de 1 500 habitants à Chypre à 140 000 habitants au Royaume-Uni. Avec moins de 2 000 habitants en moyenne, les

## HUIT PAYS À UN NIVEAU

Bulgarie	264 communes
Chypre	524 (378) communes : 33 (24) municipalités et 491 (354) communautés rurales <sup>1</sup>
Estonie	227 communes (194 communes rurales et 33 villes)
Finlande	415 communes
Lituanie	60 communes (48 districts, 6 villes et 6 communes)
Luxembourg	116 communes, dont 12 villes
Malte	68 conseils locaux
Slovénie	210 communes, dont 11 communes urbaines

(1) Les chiffres entre parenthèses n'incluent pas la partie nord de Chypre.

communes chypriotes, tchèques, françaises et slovaques sont les moins peuplées d'Europe. À l'autre extrémité, dans sept pays, les communes ont une taille moyenne supérieure à 30 000 habitants. Au Danemark, en Lituanie et au Royaume-Uni, elle dépasse même les 55 000 habitants. Le Royaume-Uni fait cependant figure de cas à part, les 434 autorités locales, de statut très divers selon les zones géographiques et les nations, étant pour la plupart des « méga-municipalités », elles-mêmes subdivisées en 11 200 paroisses ou communautés. Ce type de maillage infra-communal existe dans d'autres pays, souvent ceux comportant de grandes communes, par exemple en Lituanie, au Portugal, en Bulgarie, en Slovaquie et en Italie. Ces « localités », parfois dotées de la personnalité morale, jouent un rôle qui peut être important en matière de démocratie locale et de gestion de certains services publics locaux de proximité.

## Une organisation communale en perpétuelle évolution

Le nombre de communes évolue chaque année au gré des réformes territoriales, visant principalement à pallier la faible taille démographique des communes et à améliorer la gestion des services publics locaux. Ces réformes prennent deux formes principales en Europe.

- **L'encouragement aux fusions de communes :** si, dans quelques pays, le processus de fusion est plutôt progressif, concernant chaque année un nombre réduit de communes (exemple des

## DOUZE PAYS À DEUX NIVEAUX

Autriche	2 356 communes (14 villes à statut spécial, 183 communes urbaines, 759 bourgs et 1 400 villages)	9 États fédérés
Danemark	98 communes	5 régions
Grèce	1 034 communes (914 municipalités et 120 communes)	50 départements
Hongrie	3 175 communes (23 villes à statut de comté, 274 villes, 2 854 villages, Budapest et ses 23 arrondissements)	19 comtés
Irlande	114 conseils locaux (29 de comté, 5 de cité, 75 de ville et 5 d'arrondissement)	8 autorités régionales
Lettonie	524 communes (7 villes républicaines, 52 villes, 37 communes fusionnées et 428 communes rurales)	26 districts
Pays-Bas	443 communes	12 provinces
Portugal	308 communes	2 régions autonomes
Rép. tchèque	6 248 communes (24 villes statutaires, 535 villes et 5 689 communes)	14 régions
Roumanie	3 176 autorités locales (2 856 communes rurales, 320 communes urbaines dont 217 villes et 103 municipalités)	42 départements (41 départements et Bucarest)
Slovaquie	2 891 communes, dont 138 villes	8 régions
Suède	290 communes	20 (18 comtés et 2 régions)

## SEPT PAYS À TROIS NIVEAUX

Allemagne	12 379 communes (12 263 communes et 116 villes districts)	313 districts ruraux	16 États fédérés
Belgique	589 communes	10 provinces	6 communautés et régions
Espagne	8 111 communes	50 provinces	17 communautés autonomes
France <sup>2</sup>	36 683 communes	100 départements	26 régions
Italie	8 101 communes	107 provinces	20 régions
Pologne	2 478 communes (307 communes urbaines dont 65 à statut de comté, 1 587 communes rurales et 584 communes mixtes)	314 comtés	16 régions
Royaume-Uni	434 autorités locales (autorités unitaires, districts métropolitains, conseils de districts, secteurs et arrondissements de Londres)	34 comtés et l'Autorité du Grand Londres	3 nations « dévolues » (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord)

(2) Incluant les collectivités des DOM-ROM.

Pays-Bas), il peut aussi se faire sur une échelle plus large. Au Danemark, en 2007, une réorganisation territoriale a ainsi divisé par près de 3 le nombre de communes (de 270 à 98). En Lettonie, la mise en place de « communes fusionnées », graduelle depuis 1998, est passée en 2008 à la vitesse supérieure: d'ici fin 2009, 112 communes vont remplacer les 524 actuelles. En Finlande, la Loi sur la restructuration des collectivités et des services publics locaux, adoptée en 2007, fixe des seuils minimaux de population pour la fourniture de certains services publics locaux et incite financièrement les communes à se regrouper. En 2009, elles ne seront plus que 348 (contre 415 en 2008). En Irlande du Nord, le gouvernement régional a décidé, en mars 2008, de réduire le nombre de conseils de district de 26 à 11 et de les doter de compétences additionnelles. Ils seront opérationnels après les élections locales de mai 2011. Dernier exemple, l'Angleterre, où le Livre blanc d'octobre 2006 encourage le remplacement des deux niveaux actuels par un seul en zone rurale, ce qui se traduira, en 2009, par la création de 10 autorités unitaires et la suppression de 44 conseils de comté et de district.

• **Le développement de la coopération intercommunale:** en Autriche, la Loi de partage des revenus 2008-2013 prévoit de mettre en place des incitations financières à la coopération intercommunale. En Pologne, le gouvernement prépare actuellement une loi instaurant 12 aires métropolitaines, qui seraient notamment responsables de la planification stratégique du développement territorial, des transports et de la protection de l'environnement sur leur territoire. En Hongrie, le gouvernement, dans le cadre de sa politique de rationalisation des services publics, renforce le dispositif des « micro-régions à vocation multiple » (174 groupements en 2008). En France, la quasi-totalité des communes fait partie d'un groupement à fiscalité propre. Le sujet à l'agenda est désormais, comme en Belgique, celui de la rationalisation de la carte intercommunale.

## Une régionalisation croissante à l'échelle européenne

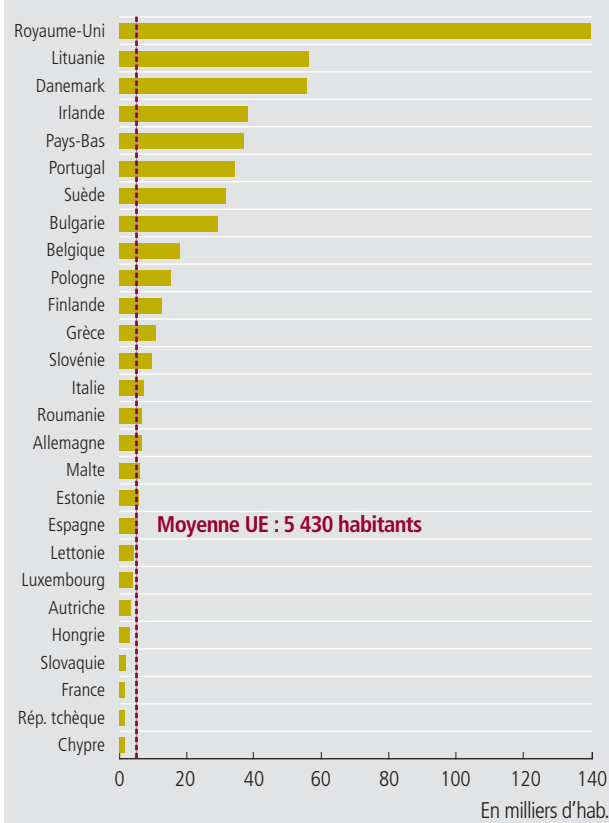
Un processus de régionalisation s'observe dans la quasi-totalité des États membres depuis une vingtaine d'années, mais selon des modalités diverses.

• **Le renforcement des régions existantes:** la plupart des États possédant déjà des régions continuent de renforcer leur autonomie, leurs compétences et leurs moyens. C'est le cas en

Allemagne, avec la réforme du fédéralisme qui a débuté en 2006, ainsi qu'en France, avec la poursuite de la mise en œuvre de la loi de décentralisation de 2004 (nouveaux transferts de compétences et de personnels en 2007 et 2008). En Espagne, la réforme des statuts des autonomes, qui a débuté en 2006 avec Valence et la Catalogne, s'est poursuivie en 2007 et 2008 avec 5 autres communautés, leur permettant d'élargir leurs responsabilités en matière fiscale, administrative et de gestion des infrastructures.

• **La refonte ou la création d'un niveau régional:** au cours des dix dernières années, des régions ont été créées ou réorganisées au Royaume-Uni (dévolution de 1998), en Pologne (1999),

## TAILLE DÉMOGRAPHIQUE MOYENNE DES COMMUNES DE L'UE 27 EN 2008

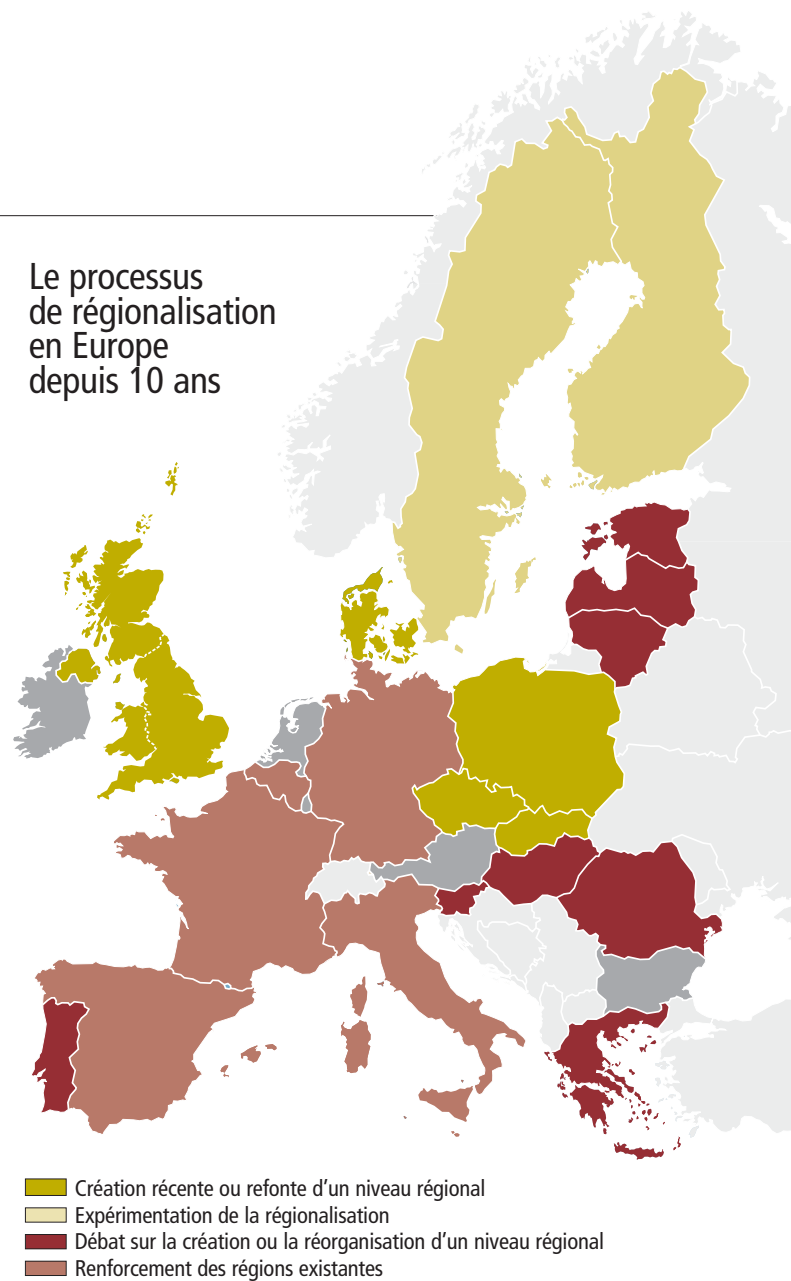


en République tchèque (2000), en Slovaquie (2002) et, plus récemment, au Danemark où 5 régions remplacent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les 13 comtés. Depuis leur création, la plupart de ces régions ont également vu leurs compétences être renforcées.

- **L'expérimentation de la régionalisation :** des programmes d'expérimentation régionale ont attribué le statut temporaire de région à Västra Götaland et Skåne en Suède et à Kainuu en Finlande en les dotant de compétences supplémentaires. Suite à un rapport publié en mai 2008, le gouvernement suédois a indiqué que la régionalisation serait étendue à tout le pays d'ici 2015, en pérennisant les deux régions pilotes et en fusionnant progressivement les comtés actuels pour instituer de nouvelles entités régionales.

- **La régionalisation planifiée ou débattue :** en Lettonie, il est prévu, depuis 1998, de remplacer les 26 districts (qui seront abolis en 2009) par des régions (entre 5 et 10) jouissant de compétences plus larges. En Slovénie, la régionalisation, prévue pour 2009, a été reportée à une date ultérieure, suite au rejet de la réforme par le Parlement au printemps 2008 doublé d'une très faible participation de la population au référendum consultatif organisé à ce sujet en juin 2008. Au Portugal, le projet de création de 8 régions, rejeté par référendum en 1998, pourrait redevenir d'actualité en 2009, année électorale au niveau national et local. En Grèce, le sujet, à l'examen depuis 2003, a été remis à l'ordre du jour par le gouvernement actuel qui réfléchit à la mise en place de régions élues de manière indirecte, par les conseils départementaux. Ailleurs, en particulier en Hongrie, en Lituanie et en Roumanie, ces questions sont également toujours débattues (transformation des régions de planification ou des administrations régionales de l'État, fusion des entités de niveau 2 pour former des régions de taille supérieure). ■

## Le processus de régionalisation en Europe depuis 10 ans



### AUTRES RÉFORMES TERRITORIALES À L'ÉTUDE

**En France**, un Comité pour la réforme des collectivités locales a été mis en place en octobre 2008 afin d'élaborer, avant fin février 2009, des propositions visant à simplifier l'organisation territoriale, clarifier la répartition des compétences et permettre une meilleure allocation des moyens financiers.

**En Grèce**, outre la création de régions, le gouvernement réfléchit à une réduction par 2 du nombre de communes (de 1 034 à 400-500). Dans cette perspective, les métropoles d'Athènes et Thessalonique pourraient mettre en place des subdivisions infra-municipales.

**En Irlande**, le Livre vert sur les collectivités locales d'avril 2008 propose de renforcer les collectivités locales à travers l'élection directe du maire dans les comtés et cités, le développement de la démocratie participative et la mise en place de structures particulières pour les grandes villes (maire métropolitain, autorité unitaire regroupant le comté et la cité, etc.) ainsi que Dublin (institution d'un « maire régional » élu au suffrage direct). Un processus de consultation a été organisé au niveau local et servira de base à la publication d'un Livre blanc début 2009.

**À Malte**, une consultation publique sur la réforme du système de gouvernance locale a été lancée en juin 2008. Elle doit se pencher, entre autres, sur le statut et le mode de renouvellement des maires, sur les modalités de financement des conseils locaux, et sur les moyens d'encourager la coopération entre les conseils pour améliorer l'offre de services. Ses conclusions sont attendues fin 2008.

**En Estonie**, des débats concernant l'organisation territoriale sont en cours. Parmi les propositions figurent la réduction du nombre de communes à 80-120 ou, autre option, la transformation des 15 comtés (organes déconcentrés de l'État) en collectivités locales. Dans ce dernier cas, le niveau communal ne serait plus composé que des 15 anciens comtés et des 4 à 10 plus grandes villes actuelles.

**Au Luxembourg**, le gouvernement a présenté, fin janvier 2008, son projet de réorganisation territoriale qui doit aboutir en 2010 à une nouvelle cartographie du paysage communal (applicable pour les élections communales de 2017), fondée notamment sur la création de communautés urbaines.

# DÉPENSES ET INVESTISSEMENT

## DÉPENSES ET INVESTISSEMENT

En 2007	Md€	€/hab.	% PIB	% secteur public	% dépenses	Évolution 2002/2007	Évolution 2006/2007
<b>Dépenses</b>							
Infra-nationales	1 912	3 856	15,5	33,9	-	+ 2,4 %	+ 2,0 %
Locales	1 547	3 119	12,5	27,4	-	+ 3,2 %	+ 2,5 %
<b>Investissement</b>							
Infra-national	209	421	1,7	66,6	10,9	+ 2,8 %	+ 4,5 %
Local	200	403	1,6	63,7	12,9	+ 3,2 %	+ 4,5 %

### Près de 2000 Md€ de dépenses pour le secteur public infra-national en 2007

En 2007, les dépenses du secteur public infra-national européen s'élevèrent à 1912 Md€. Hors entités fédérées (365 Md€), elles totalisent 1547 Md€. Près des trois quarts de ces dépenses sont réalisées dans les cinq plus grands pays de l'UE : l'Allemagne (24 %), le Royaume-Uni (14 %), l'Italie et l'Espagne (12 %) et la France (11 %). Les nouveaux États membres assurent près de 5 % de ces dépenses, dont 2,2 % pour la Pologne.

### Un poids économique variable selon les pays

Les dépenses publiques infra-nationales représentent, en moyenne, 15,5 % du PIB de l'UE et 33,9 % de l'ensemble des dépenses publiques (respectivement, 12,5 % et 27,4 % pour le seul niveau local). Ce poids diffère fortement d'un pays à l'autre.

Le Danemark est le pays où le secteur public local a l'importance économique la plus forte : les dépenses publiques locales s'élèvent à 32,0 % du PIB et 63,1 % des dépenses publiques totales. Il est suivi par la Finlande et la Suède, les deux pays régionalisés

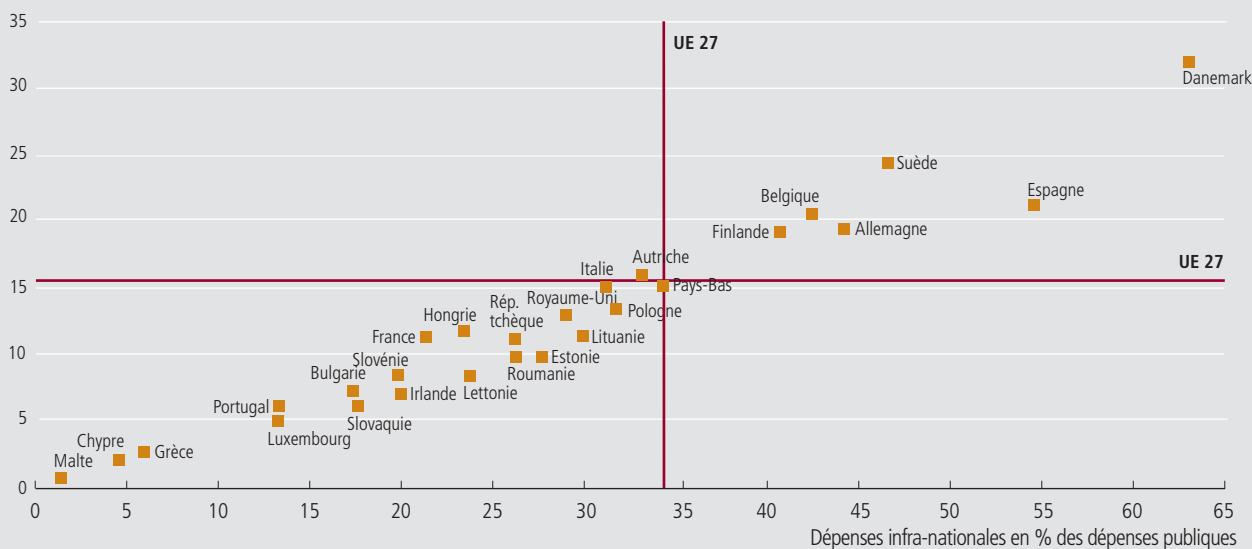
(Espagne et Italie), les trois États fédéraux (Allemagne, Belgique et Autriche) et les Pays-Bas. Dans ces 9 pays, les collectivités locales et/ou les États fédérés jouissent de compétences étendues et, pour la plupart d'entre eux, le rôle majeur joué par la sphère publique infra-nationale découle d'une longue tradition d'autonomie locale. Pour l'Espagne et l'Italie, ce rôle est plus récent, résultant de vagues successives de décentralisation depuis une trentaine d'années.

À l'opposé du spectre, dans des pays comme Malte, Chypre, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal, le poids économique du secteur public local est plus modeste : la part des dépenses locales est inférieure à 7 % du PIB et 15 % des dépenses publiques totales, Malte arrivant en dernière position (respectivement 0,6 % et 1,4 %). Les collectivités locales y ont des responsabilités limitées, ce qui peut s'expliquer par la dimension géographique des pays et/ou par la présence d'un État central traditionnellement fort.

En position intermédiaire, on trouve la France, le Royaume-Uni, l'Irlande et les nouveaux États membres, avec des ratios de dépenses publiques infra-nationales variant entre 7 % et 13 % du PIB et entre 17 % et 32 % des dépenses publiques totales. La Pologne

## IMPORTANCE ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES DU SECTEUR PUBLIC INFRA-NATIONAL EN 2007

Dépenses infra-nationales en % du PIB



se singularise avec les taux les plus élevés de ce groupe. Les positions de ces pays évoluent rapidement: les réformes de décentralisation et de réorganisation territoriale en cours depuis quelques années se traduisent par le poids grandissant des dépenses locales dans les dépenses publiques totales (par exemple, plus de 9 points en Roumanie et en Slovaquie entre 2002 et 2007).

### Une légère inflexion en 2007 de la croissance des dépenses publiques infra-nationales dans l'UE 27

En 2007, les dépenses publiques infra-nationales ont crû de + 2,0 % en volume, soit une croissance légèrement supérieure à celle des dépenses publiques totales (+ 1,7 %) mais plus faible que celle du PIB (+ 2,9 %) et que celle observée sur la période 2002-2007 (+ 2,4 % en volume en moyenne annuelle).

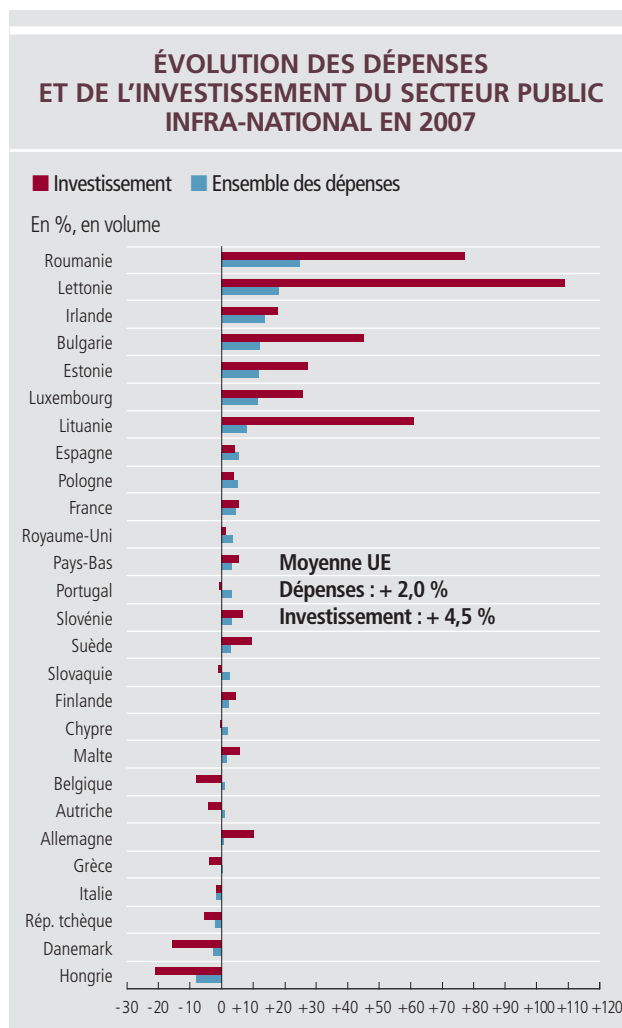
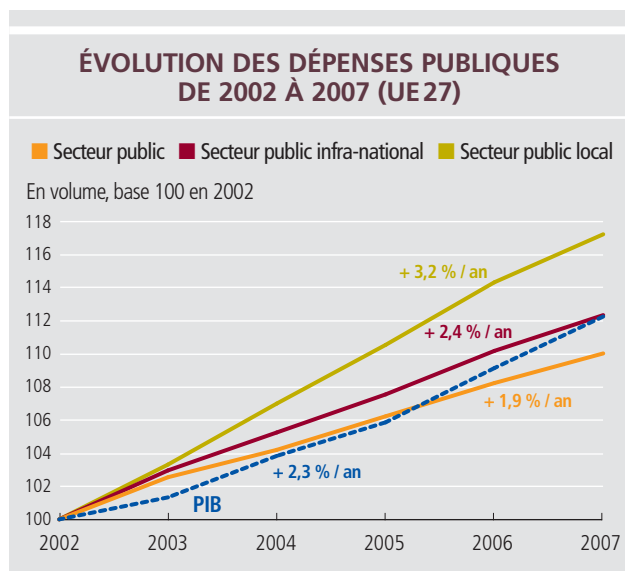
Cette croissance a été beaucoup plus vigoureuse dans les nouveaux États membres que dans l'UE 15 (+ 4,3 % contre + 2,0 % en volume en 2007), une caractéristique qui confirme la tendance dégagée sur la période 2002-2007 (+ 5,5 % en volume par an en moyenne dans les nouveaux États membres contre + 2,3 % dans l'UE 15).

### Une croissance modérée en 2007 dans l'UE 15

Dans les pays de l'UE 15, la croissance mesurée des dépenses infra-nationales (+ 2,0 %) est le fait de quelques pays, en particulier les trois pays fédéraux (contraction des dépenses des États fédérés en Allemagne et en Autriche et, pour la Belgique, des dépenses communales), le Danemark (- 2,5 %) et l'Italie (- 1,9 %) où des politiques de limitation des dépenses et des déficits budgétaires ont été menées. Dans la plupart de ces pays, cette évolution en 2007 s'inscrit dans la continuité de la période 2002-2007, avec des taux de croissance annuels moyens entre 0 et + 1,5 %. En outre, au Danemark, 2007 a été la première année de fonctionnement opérationnel de la réforme territoriale. Les transferts d'une partie des personnels des comtés vers l'État (15 000 agents), l'installation des nouvelles entités (communes fusionnées, 5 nouvelles régions), la réorganisation des compétences entre ces

différents acteurs, se traduisent par une réallocation des dépenses, notamment d'investissement (- 15,7 %) et de personnel (- 2,9 %).

Ailleurs dans l'UE 15, la croissance des dépenses publiques locales a été un peu plus forte, voire très sensible: on peut citer l'Irlande (+ 13,6 %), le Luxembourg (+ 11,4 %) et l'Espagne (+ 5,4 %), trois pays confrontés à une croissance démographique vigoureuse liée à une forte immigration, qui suscite d'importants besoins supplémentaires (crèches, écoles, action familiale et sociale, dépenses de santé, etc.). En France, l'augmentation des dépenses locales (+ 4,4 %) a plutôt résulté de la poursuite des transferts de compétences sociales et de personnel: les dépenses locales de prestations sociales ont ainsi augmenté de + 16 % par an en volume entre 2002 et 2007, et celles de personnel de + 5,6 % en 2007 (120 000 emplois de l'État étant transférés vers les régions et les départements). Au Portugal (+ 3,2 %) et aux Pays-Bas (+ 3,4 %), les dépenses publiques locales sont reparties à la hausse en 2007 après plusieurs années de stagnation ou de repli. Aux Pays-Bas, cela s'explique notamment par la mise en œuvre de la nouvelle loi d'aide sociale qui a transféré aux communes, en 2007, la responsabilité de la fourniture de soins à domicile et des allocations aux personnes âgées, malades et handicapées.



### Une croissance plus soutenue en 2007 dans les nouveaux États membres

La croissance des dépenses publiques locales est restée relativement forte en moyenne dans les 12 nouveaux États membres en 2007 (+ 4,3 % en volume). On note cependant une légère inflexion par rapport à 2002-2007 (+ 5,5 % en volume par an en moyenne), années marquées dans plusieurs pays par des transferts de compétences et de moyens techniques, humains et financiers aux collectivités locales et parfois à des régions nouvellement créées, ainsi que par un fort développement économique.

En 2007, la croissance des dépenses locales a même été particulièrement soutenue dans les trois États baltes et surtout en Bulgarie (+ 12,2 %) et en Roumanie (+ 24,9 %), reflétant l'impact de leur entrée dans l'Union européenne et celui des politiques de décentralisation menées dans ces deux pays. En Roumanie par exemple, l'explosion, en 2007, des dépenses d'investissement, de prestations sociales (+ 28 %) et de consommation intermédiaire (+ 12 %) résulte en partie de la mise en œuvre de la loi-cadre sur la décentralisation adoptée en 2006.

Quelques pays, cependant, ont marqué le pas en 2007, après des années de hausse des dépenses publiques locales, notamment la Hongrie (- 8,2 %) et la République tchèque (- 1,9 % contre + 5,7 % sur 2002-2007), essentiellement en raison des restrictions budgétaires liées à la détérioration des finances publiques. En Hongrie, s'y ajoute l'impact du récent programme de réforme des collectivités locales et de réorganisation des services publics au niveau micro-régional.

### Plus de 200 Md€ consacrés à l'investissement

Les dépenses d'investissement du secteur public infra-national s'élèvent à 209 Md€ en 2007. Elles sont portées à plus de 95 % par le seul secteur public local (200 Md€). Environ 72 % de l'investissement public infra-national européen est réalisé par les acteurs infra-nationaux des cinq plus grands pays de l'UE. La France arrive au premier rang européen : 45 Md€, soit 22 % de l'investissement infra-national européen. Elle est suivie par l'Espagne (14 %), l'Allemagne et l'Italie (13 % chacun) puis le Royaume-Uni (10 %). La part des 12 nouveaux États membres dans l'investissement infra-national européen est plus importante qu'en matière de dépenses (19 Md€ soit 9,0 % du total), avec en tête, la Pologne, la Roumanie et la République tchèque (6,7 % à eux trois).

### La place relative de l'investissement dans les budgets infra-nationaux

Si la part de l'investissement dans les budgets infra-nationaux s'élève à 11 % en moyenne en Europe (13 % pour le seul secteur public local), elle atteint des niveaux très élevés dans les pays plus centralisés : 44 % en Irlande, 32 % au Luxembourg, 25 % au Portugal ainsi que 20 % en moyenne dans les nouveaux États membres. Ces ratios montrent que les collectivités locales y sont davantage des investisseurs que des gestionnaires de services publics. À l'opposé, dans les pays nordiques, les pays fédéraux ou le Royaume-Uni, où le ratio est inférieur à 10 %, le poids du fonctionnement est plus élevé, en raison d'un éventail plus large de compétences en matière sociale ou d'éducation.

## DES DÉPENSES INFRA-NATIONALES ORIENTÉES VERS L'ÉDUCATION ET LA PROTECTION SOCIALE

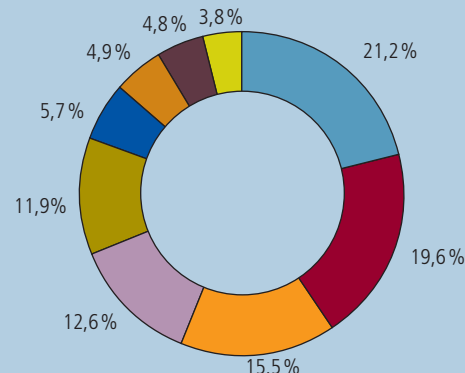
Les dépenses d'éducation (21,2 % des dépenses du secteur public infra-national) sont prépondérantes dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, allant de 29 % des dépenses infra-nationales en Pologne en 2006 à 46 % en Estonie. Cette prééminence résulte notamment du fait que les collectivités locales y sont responsables non seulement des équipements mais également de la rémunération du personnel enseignant primaire et secondaire. Ces dépenses sont également significatives au Royaume-Uni où l'enseignement est fortement décentralisé (32 %) et dans les trois pays du Benelux (entre 25 % et 32 %).

Les dépenses de protection sociale (19,6 %) occupent une place majeure dans les budgets infra-nationaux dans les trois pays nordiques (avec une part de 51 % pour le Danemark), au Royaume-Uni (28 %) et, enfin, en Autriche et en Allemagne, où leur poids a fortement progressé au cours des dernières années.

Le poids des dépenses de santé est en progression par rapport à 2005 (12,6 % contre 10,4 %). Il se situe à un niveau beaucoup plus élevé dans les pays où les collectivités de niveau « régional » sont chargées, en totalité ou en partie, de la gestion des hôpitaux publics, ou bien là où les municipalités sont très impliquées. C'est le cas en Italie (45 % des dépenses du secteur public local), en Espagne (25 %), en Autriche (22 %) et dans les trois pays nordiques (entre 21 % et 29 %). Dans les nouveaux États membres, elles sont plus marginales, sauf en Lituanie (21 %), en Pologne (15 %) et en Hongrie (15 %) où les collectivités gèrent des services et des infrastructures de santé.

### RÉPARTITION DES DÉPENSES INFRA-NATIONALES PAR FONCTION EN 2006

■ Enseignement ■ Protection sociale ■ Services généraux  
■ Santé ■ Affaires économiques  
■ Logements et équipements collectifs ■ Loisirs, culture et culte  
■ Ordre public et sécurité ■ Protection de l'environnement



### L'investissement infra-national : plus des deux tiers de l'investissement public

L'investissement public infra-national représente, en moyenne, 1,7 % du PIB de l'UE en 2007. Dans les nouveaux États membres, il atteint 2,2 % du PIB, et même 3,0 % en Lettonie, 2,8 % en Roumanie et 2,5 % en Pologne. Sa part dans l'investissement total (public et privé) s'établit à 8,0 % en moyenne dans l'UE. Ce ratio est supérieur à 11 % dans quatre pays : la France, les Pays-Bas, la Pologne et l'Irlande.

En moyenne, 66,6 % des investissements publics dans l'Union européenne sont réalisés par le secteur public infra-national (63,7 % pour le seul secteur local). Ce ratio diffère cependant très sensiblement selon les pays. Variant de 4,2 % à Malte à 86,4 % en Belgique, il est supérieur à 72 % dans les trois pays fédéraux où, en outre, la contribution des échelons locaux est majoritaire (47 % en Autriche, 48 % en Belgique et 57 % en Allemagne). Il est également élevé dans les pays les plus décentralisés (Italie, Espagne, Pays-Bas, Danemark, Finlande) où les collectivités locales prennent en charge la majorité des besoins en infrastructures publiques, notamment d'éducation, de santé et de transports. Par exemple, en Italie et en Espagne (respectivement 77,3 % et 70,1 %), les investissements hospitaliers publics sont réalisés par le secteur public infra-national.

On relèvera également des taux significatifs dans des pays plus centralisés (76,1 % en Irlande, 73,1 % en France, 64,6 % au Portugal), qui, avec les Pays-Bas, sont des pays où la fonction d'investissement est une responsabilité fondamentale des collectivités locales. Au demeurant, en Irlande et aux Pays-Bas, les collectivités locales disposent d'un pouvoir discrétionnaire limité dans ce domaine, servant, le plus souvent, de relais à l'État pour mettre en œuvre les grands programmes d'investissement nationaux.

### En 2007, la croissance de l'investissement infra-national reste élevée, surtout dans les nouveaux États membres

L'année 2007 poursuit la tendance amorcée à partir de 2005, celle d'une croissance dynamique de l'investissement public infra-

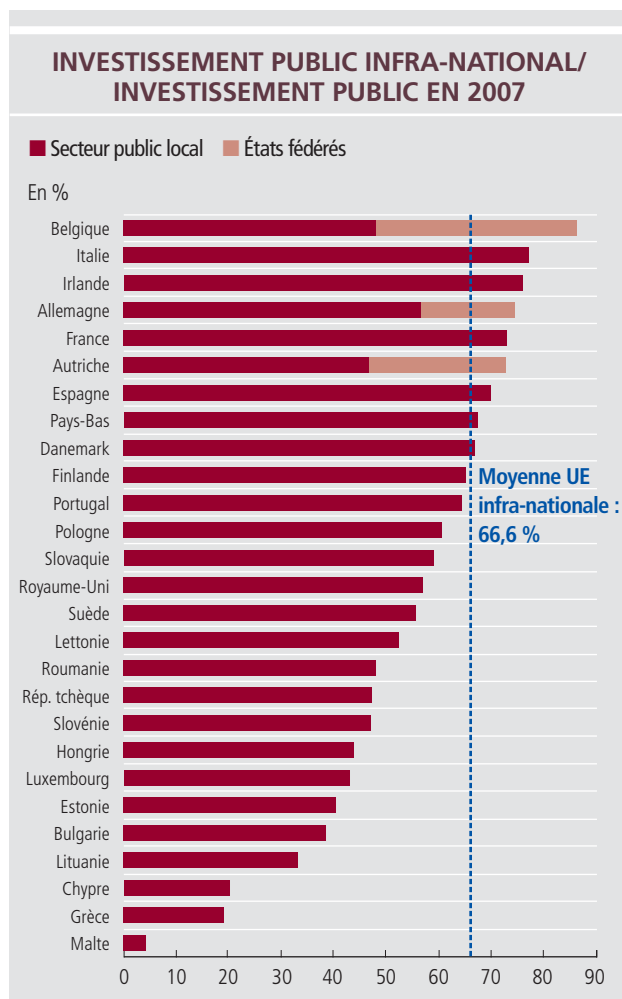
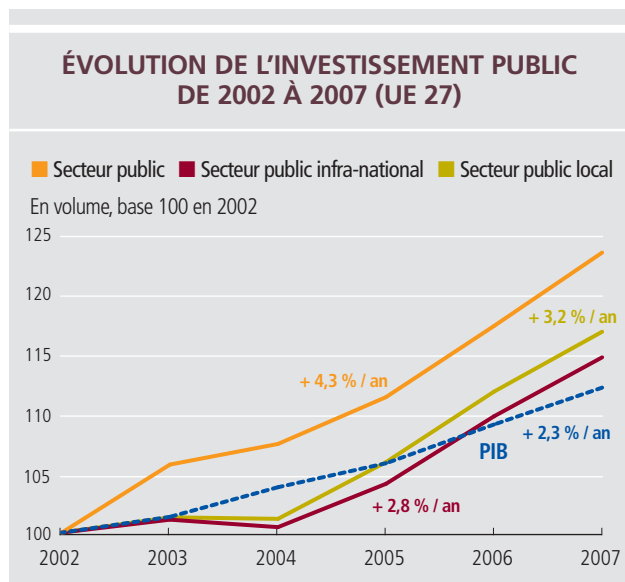
national (+ 4,5 % en volume, chiffre également observé pour le seul secteur public local), soit à un rythme nettement supérieur à celui du PIB (+ 2,9 %), à celui de l'ensemble des dépenses infra-nationales (+ 2,0 %) ainsi qu'à celui observé en moyenne annuelle sur la période 2002-2007 (+ 2,8 % en volume et + 3,2 % pour le seul secteur public local).

On note cependant des évolutions différentes entre les pays de l'UE 15 et les nouveaux États membres. Dans ces derniers, si la progression de l'investissement public local a été moindre que celle enregistrée en 2006, elle est cependant restée très vigoureuse dans la majorité d'entre eux : + 11,0 % en 2007 alors qu'elle n'était que de + 3,9 % dans l'UE 15.

### Les facteurs d'évolution de l'investissement en 2007

Au niveau de chaque pays, l'évolution globale résulte de la combinaison d'une série de facteurs, qui peuvent converger et se renforcer les uns les autres – surtout s'ils sont interdépendants – ou bien, à l'inverse, qui peuvent s'opposer et se neutraliser.

Outre les causes structurelles qui ont continué de produire leurs effets en 2007 (décentralisation, besoins des populations, etc. – voir encadré p. 14), plusieurs événements plus conjoncturels intervenus cette année-là ont pu avoir des répercussions, positives ou négatives, sur l'investissement infra-national.



#### • L'évolution des revenus infra-nationaux en 2007

L'augmentation des revenus des collectivités locales a permis d'élargir leurs marges de manœuvre et de renouer avec une politique dynamique d'investissement. Si ce scénario s'observe dans de nombreux pays de l'UE, en particulier dans les nouveaux États membres, c'est en Allemagne qu'il a été particulièrement emblématique, les collectivités allemandes étant fortement dépendantes du cycle économique. L'investissement infra-national y a crû de + 10 % en 2007 alors qu'il avait régressé entre 2002 et 2005. À l'inverse, la dégradation des revenus infra-nationaux en 2007 contribue à expliquer le repli dans d'autres pays.

#### • L'impact du cycle des élections locales et régionales

L'année 2007 a été une année pré-électorale dans plusieurs pays, incitant les collectivités à accélérer et finaliser la réalisation de leurs projets. La perspective d'élections locales et régionales fin 2007 ou en 2008 peut avoir participé à la forte progression de l'investissement local en Bulgarie, en Finlande, en France ou encore en Roumanie.

En revanche, on peut expliquer en partie la moindre progression, voire la régression, de l'investissement infra-national dans certains pays par les effets post-électorales, les équipes nouvellement installées profitant de cette période de prise de fonction pour préparer les projets d'investissement de la mandature à venir. Cela peut expliquer les évolutions rencontrées en Belgique, à Chypre, en République tchèque, en Grèce, en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie.

#### • L'impact de la politique de cohésion

L'impact de la politique de cohésion est assez contrasté en 2007. L'année 2007 a pu être mise à profit pour clôturer la programmation 2000-2006 ou 2004-2006 des fonds structurels, les versements pouvant être effectués jusqu'à fin 2008. Les dix nouveaux États membres, pour lesquels les financements ont débuté en mars 2004, ont ainsi nettement amélioré leur taux d'absorption, passant d'un taux moyen de 39 % fin 2006 à 75 %, fin 2007. Dans la plupart d'entre eux, les co-financements communautaires ont sans doute continué de contribuer substantiellement à la dynamique de l'investissement local en 2007. Dans les pays de l'UE 15, l'impact a peut-être été moins manifeste, le niveau moyen d'exécution étant déjà assez élevé fin 2006 (68 %) pour atteindre 84 % fin 2007. En outre, si l'année 2007 a vu débuter le nouveau cycle 2007-2013 de programmation, celui-ci a démarré très progressivement. Les premières avances versées en 2007 par la Commission européenne se sont élevées à environ 7 Md€, soit seulement 2 % du total de l'enveloppe des fonds structurels et de cohésion allouée à cette nouvelle génération de programmes opérationnels.

#### • Le durcissement des mesures budgétaires

Dans plusieurs pays, les collectivités locales ont été soumises en 2007 au maintien ou au renforcement des règles de discipline budgétaire. Cela a pu contraindre leurs investissements, notamment en Italie, en Autriche, en Belgique, au Portugal, et, fait nouveau, en Hongrie (- 21 % en 2007 contre + 21 % en 2006) et en République tchèque (- 6 % en 2007 contre + 16 % en 2006).

#### • Des événements exceptionnels

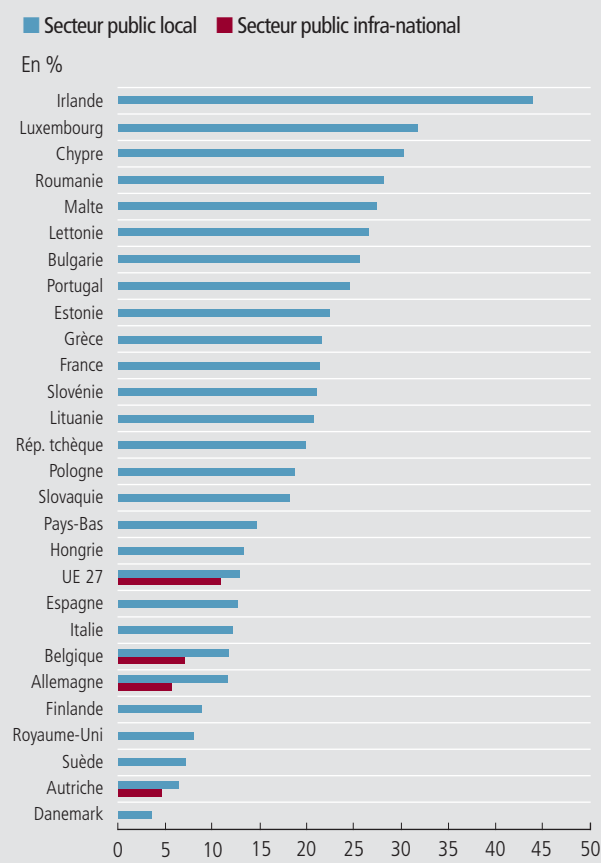
Les taux de croissance de l'investissement particulièrement élevés observés en Roumanie (+ 77 %) et en Bulgarie (+ 45 %) en 2007 s'expliquent notamment par leur entrée effective dans l'UE le 1<sup>er</sup> janvier. Cette première année a eu un impact particulièrement positif sur le développement économique ainsi que sur les finances publiques, grâce notamment à un accès accru aux financements communautaires.

En Lettonie, si la croissance des dépenses d'investissement est soutenue déjà depuis plusieurs années (+ 41,1 % par an en volume entre 2002 et 2007), celle enregistrée en 2007 est impressionnante : + 108 %. En fait, ce chiffre provient d'une opération de grande envergure, la construction du Riga Southern Bridge conduite par la ville et dont le coût a été évalué à 0,4 % du PIB en 2007.

#### • Des prix soutenus dans le secteur du BTP

L'augmentation des prix dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) en Europe ces dernières années, en partie liée à l'envolée des prix du pétrole, participe à la hausse des dépenses d'investissement du secteur public infra-national. Cette hausse des prix du BTP est très soutenue, de plusieurs points supérieure à celle des prix moyens, du PIB ou à celle de la consommation des ménages. ■

### POIDS DE L'INVESTISSEMENT DANS LES BUDGETS LOCAUX ET INFRA-NATIONAUX EN 2007



## LA GRANDE VOLATILITÉ DE L'INVESTISSEMENT INFRA-NATIONAL

Les variations de l'investissement infra-national sont assez contrastées d'une année à l'autre. En Allemagne, à trois années de repli de l'investissement succèdent deux années de fortes progressions. En Espagne, une année 2005 en forte augmentation fait suite à un repli marqué en 2004. En France, la croissance est soutenue chaque année. Au Royaume-Uni, peuvent être relevées deux années particulièrement dynamiques en 2003 et 2005. Dans l'UE 12, à deux années de baisse en 2003 et 2004, ont succédé trois années de très forte progression, surtout en 2006.

Ces variations globales reflètent en fait des situations nationales très disparates, dont le calendrier est souvent rythmé par la tenue d'élections locales. Elles sont également dépendantes de l'évolution des recettes et des arbitrages budgétaires une année donnée, l'investissement étant la principale variable d'ajustement.

Sur les dernières années, il est cependant possible de faire apparaître quelques tendances lourdes pour quelques groupes de pays.

Ainsi, dans plusieurs pays de l'UE 15, la croissance très modérée des recettes fiscales et des transferts (stagnation économique, réformes fiscales, diminution des dotations d'investissement, etc.) ainsi que le durcissement des règles de discipline budgétaire expliquent la stagnation, voire le déclin, de l'investissement infra-national. Cela a été le cas, entre 2002 et 2007, au Portugal (- 7,4 % en volume par an), en Autriche (- 2,6 %), en Allemagne (- 2,3 %) et en Italie (+ 0,3 %). On peut cependant souligner qu'il ne s'agit parfois que d'une baisse « statistique » et non « réelle », de plus en plus d'investissements locaux étant réalisés sous forme de partenariats public-privé, ce qui a pour effet de « sortir » des comptes publics les investissements au titre des opérations en question.

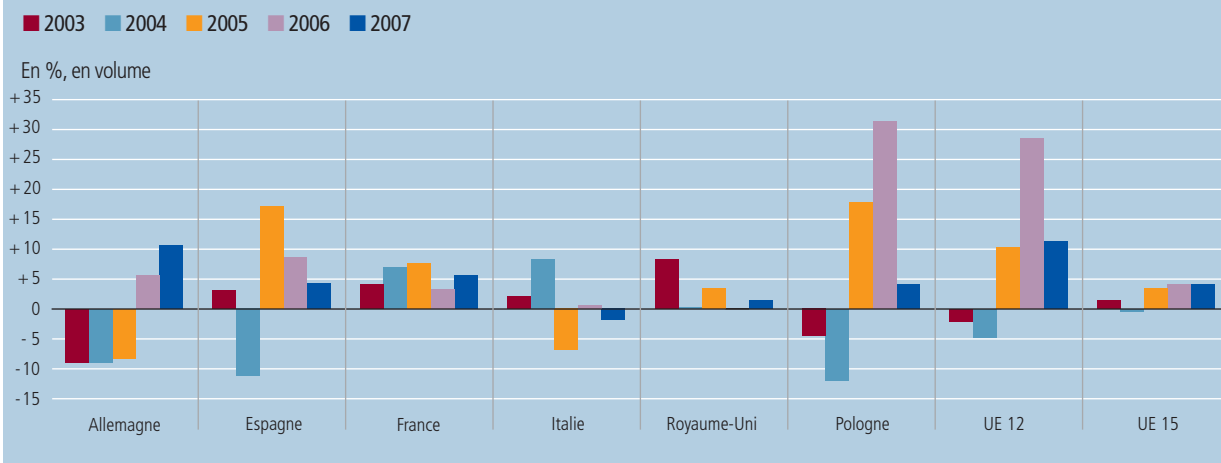
Quelques pays de l'UE 15, comme l'Irlande, la France ou l'Espagne, ont suivi la tendance inverse, celle d'une croissance globalement

élevée sur la période (respectivement, + 9,3 %, + 5,4 % et + 3,8 % en volume par an). Cela peut s'expliquer, selon les pays, par différents facteurs tels que la forte croissance démographique et économique, les fonds communautaires, le rôle dévolu aux collectivités locales en matière d'investissement, l'approfondissement de la décentralisation, etc.

Dans la plupart des nouveaux États membres, la croissance de l'investissement public local est forte depuis plusieurs années, témoignant de la conjonction de :

- La décentralisation et les transferts de compétences, susceptibles de générer des investissements supplémentaires (santé, éducation, transports, environnement, etc.);
- Les efforts de rattrapage pour répondre aux besoins considérables en infrastructures et équipements publics, à la fois en termes de rénovation (mise aux normes européennes) et de construction dans des domaines clés tels que les transports et l'environnement;
- L'augmentation des revenus des collectivités locales : évolution des modalités de financement des collectivités (décentralisation fiscale, assouplissement des conditions d'accès à l'emprunt local) et amélioration des rentrées fiscales (forte croissance économique dans la majorité des pays);
- L'effet de levier des fonds structurels et de cohésion : l'injection des fonds communautaires (environ 25 Md€ en provenance de l'Union européenne pour 2004-2006), qui passe nécessairement par la mobilisation de co-financements domestiques, a eu pour effet de booster l'investissement public local. L'année 2006, année de clôture théorique de la programmation 2004-2006, s'est ainsi traduite par un taux de croissance exceptionnel dans les nouveaux États membres (+ 28,5 %).

### TAUX ANNUEL D'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC INFRA-NATIONAL DE 2002 À 2007



# RECETTES ET FISCALITÉ

RECETTES ET FISCALITÉ						
En 2007	Md€	€/hab.	% PIB	% secteur public	Évolution 2002/2007	Évolution 2006/2007
<b>Recettes</b>						
Infra-nationales	1916	3863	15,5	34,5	+ 3,2 %	+ 3,8 %
Locales	1546	3117	12,5	27,9	+ 3,7 %	+ 3,8 %
<b>Recettes fiscales</b>						
Infra-nationales	826	1666	6,7	24,7	+ 3,7 %	+ 3,2 %
Locales	594	1197	4,8	17,7	+ 4,6 %	+ 2,3 %

## Une progression soutenue des recettes publiques infra-nationales en 2007

En 2007, les recettes du secteur public infra-national s'établissent à 1916 Md€, soit 15,5 % du PIB et 34,5 % des recettes publiques totales. Hors États fédérés, elles s'élèvent à 1546 Md€, soit 12,5 % du PIB et 27,9 % des recettes publiques totales.

La croissance des recettes infra-nationales (ainsi que locales) s'est établie à + 3,8 % en volume en 2007, soit davantage que la croissance du PIB (+ 2,9 %) et que celle des recettes de l'ensemble du secteur public (+ 3,1 %). Elles ont ainsi progressé deux fois plus vite que les dépenses (+ 2,0 %). Sur les cinq dernières années, l'évolution des recettes infra-nationales a également été dynamique (+ 3,2 % en volume par an), surtout au niveau local (+ 3,7 %).

Cette progression a été beaucoup plus accentuée dans les nouveaux États membres (+ 7,4 % en 2007) que dans les pays de l'UE 15 (+ 3,8 %, un taux qui reste toutefois élevé du fait notamment de l'Italie, + 7,4 %, et de l'Allemagne, + 4,7 %), dans la continuité des années précédentes (+ 6,3 % en volume par an entre 2002 et 2007 pour les nouveaux États membres contre + 3,1 % dans l'UE 15).

Cette augmentation des revenus infra-nationaux est due, en grande partie, à l'amélioration de la conjoncture économique et de la situation générale des finances publiques au niveau des gouvernements centraux. Les collectivités locales ont ainsi vu leurs revenus augmenter, soit de manière directe (meilleures rentrées fiscales, tarifaires et liées à l'activité économique, etc.), soit indirectement (hausse des transferts courants et en capital, notamment en provenance des États).

En outre, dans plusieurs pays, en particulier les nouveaux États membres (Bulgarie en 2003, Slovaquie en 2005, Roumanie en 2006, Slovénie en 2007, etc.), les collectivités locales ont bénéficié des réformes de décentralisation fiscale (création d'impôts locaux propres, redistribution d'impôts nationaux, augmentation régulière de la part de fiscalité nationale allouée au secteur local, compensations financières en accompagnement des transferts de compétences) ainsi que de l'accès, depuis 2004, aux fonds structurels et de cohésion.

## Le poids croissant de la fiscalité dans les recettes infra-nationales

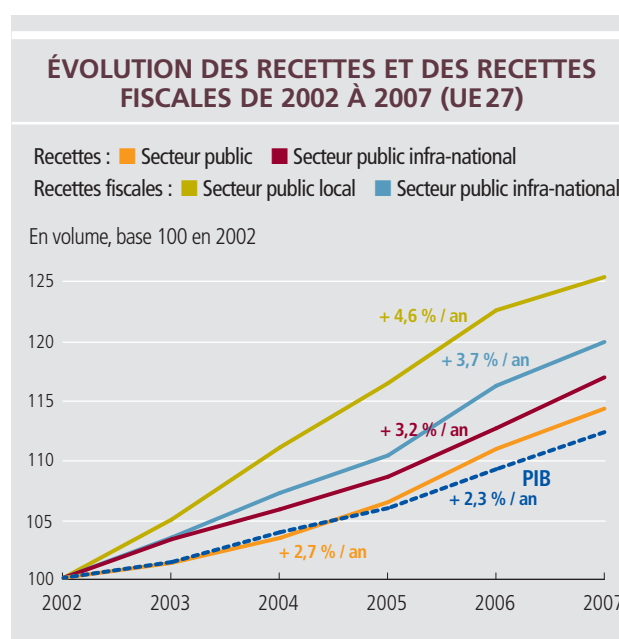
En 2007, les recettes fiscales infra-nationales s'élèvent à 826 Md€, soit 6,7 % du PIB (594 Md€ et 4,8 % du PIB pour le niveau local). Elles représentent 24,7 % des recettes fiscales publiques totales (17,7 % pour le niveau local).

Au sein des budgets infra-nationaux, la fiscalité, propre et partagée, a fourni environ 43 % des ressources en 2007 (38 % pour le seul secteur local), le reste provenant des dotations et subventions (État, inter-collectivités, Union européenne) ainsi que des revenus tirés de la gestion du patrimoine et de l'exploitation des services publics.

Les pays de l'UE 15 rassemblent 95 % des recettes fiscales infra-nationales, en particulier l'Allemagne (36 %), l'Espagne (14 %), l'Italie (12 %), la France (11 %) et la Suède (6 %).

## Les recettes fiscales infra-nationales augmentent moins vite en 2007

En 2007, l'augmentation des recettes fiscales infra-nationales a été dynamique (+ 3,2 % en volume) mais moins qu'au cours des années précédentes (+ 3,7 % en moyenne par an entre 2002 et 2007) et surtout qu'en 2006, année de forte croissance (+ 5,3 %). Cet infléchissement en 2007 est encore plus marqué pour le niveau local (+ 2,3 %). Il a été compensé par une forte augmentation des transferts en capital (+ 12,5 % en 2007 contre + 2,9 % en moyenne par an entre 2002 et 2007), par exemple en Italie, au Royaume-Uni, en Allemagne et dans plusieurs nouveaux États membres.



### L'inflexion des recettes fiscales infra-nationales en 2007 concerne davantage l'UE 15 que l'UE 12

En 2007, les recettes fiscales infra-nationales ont crû de + 2,9 % en volume dans les pays de l'UE 15 contre + 12,5 % dans l'UE 12.

Dans l'UE 15, on constate une baisse sensible des recettes fiscales infra-nationales en 2007 – ou bien une croissance moins forte qu'en 2006 – dans quelques pays, en particulier en Espagne (+ 1,7 % en 2007 contre + 7,5 % en moyenne par an entre 2002 et 2007), en Irlande (- 1,1 % contre + 9,5 % en 2006, liée à la baisse du taux des *commercial rates*) mais surtout au Danemark, où l'on assiste à une dégradation brutale (- 27,9 %) provenant, en partie, des réductions décidées par l'État concernant l'impôt sur les sociétés (impôt partagé) ainsi que de la réforme territoriale (voir encadré ci-dessous). Malgré une forte hausse des dotations

courantes en 2007 (+ 31,8 %), les recettes des communes et nouvelles régions danoises ont régressé de - 1,8 % du fait, notamment, de cette chute des rentrées fiscales.

Dans quelques pays de l'UE 15, on observe cependant une croissance sensible des recettes fiscales en 2007, contrastant avec l'évolution en 2006 et parfois avec celle de 2002-2007, en particulier en Grèce (+ 10,0 %), au Luxembourg (+ 9,0 %), en Allemagne (+ 6,2 %), en Autriche (+ 5,3 %), ainsi qu'en France, en Belgique, aux Pays-Bas et en Italie (entre + 4 % et + 5 %). En Allemagne notamment, l'amélioration est sensible depuis 2005, résultant de la réforme de 2004 de l'impôt local sur les entreprises, de l'augmentation du rendement des impôts partagés du fait de la reprise économique (IRPP, IS, TVA, taxe sur les dividendes des entreprises, etc.)

## QUELQUES RÉFORMES DES FINANCES LOCALES EN 2007 ET 2008

### Danemark

Un nouveau système de financement a été mis en place dans le cadre de la réforme territoriale entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 qui a supprimé les comtés et créé des régions. Les nouvelles régions ne sont pas autorisées à lever l'impôt et sont essentiellement financées par des dotations de l'État et des subventions municipales. Les communes ont hérité d'une grande partie des impôts des anciens comtés. Les fourchettes des taux des deux principaux impôts locaux (l'impôt local sur le revenu et la taxe foncière sur les terrains) ont augmenté. L'essentiel de la fiscalité partagée a été supprimé, seul l'impôt sur les sociétés restant partagé entre l'État et les communes. Enfin, un nouveau mécanisme de péréquation a été instauré pour les communes.

### Slovénie

Une nouvelle loi consacrée au financement des communes est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, en remplacement de celle de 1998. Assortie d'une période de transition de cinq ans, elle vise à renforcer la péréquation fiscale verticale pour l'exécution des tâches statutaires des municipalités et à étendre leur autonomie financière. Un impôt de capitation a été créé pour couvrir le coût moyen nécessaire à l'exécution de tâches municipales urgentes. Concernant les dépenses d'investissement des communes, cette loi pourra faire passer le cofinancement de l'État (assuré sous la forme d'une dotation d'investissement) de 70 % des coûts d'un projet en 2005 à 100 %.

### Bulgarie

Dans le cadre de la décentralisation fiscale amorcée en 2003, la Constitution a été modifiée en janvier 2007 pour conférer aux communes des compétences fiscales propres. Des amendements, apportés fin 2007 à la Loi sur les impôts et les recettes tarifaires, sont entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ils donnent aux communes le pouvoir de fixer librement les taux des impôts locaux dans les limites fixées par la loi. Les communes se voient, par ailleurs, transférer la taxe concernant les brevets.

### Autriche

Une nouvelle Loi de partage des revenus est entrée en vigueur en 2008, pour une période de six ans. Elle instaure une négociation de la redistribution des recettes fiscales entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes tous les six ans, et non plus tous les quatre (ou trois) ans. Elle renforce la décentralisation fiscale, en transformant la majorité des dotations en fiscalité partagée. Les clés de répartition entre les trois niveaux restent inchangées, mais la méthode statistique de comptabilisation de la population, principal indicateur de partage des revenus, est modifiée. Les financements alloués aux collectivités seront accrus, dans le but de les aider à faire face à l'augmentation de leurs charges. Les *Länder* recevront ainsi des dotations additionnelles de l'État fédéral pour leurs dépenses de santé. Les financements reçus par les communes pour les soins de longue durée, les soins à l'enfance, les petites écoles et le revenu minimum seront augmentés. La « contribution de consolidation », versée par les *Länder* et les communes à l'État central après le partage des revenus, sera progressivement supprimée.

### Portugal

La Loi sur les finances locales de 2007 modifie en profondeur le système de redistribution des ressources fiscales de l'État vers les communes. Elle réduit, notamment, le montant annuel de la dotation « Participation aux impôts de l'État », qui représente un tiers des recettes locales, de 33 % à 25,3 % des sommes perçues au titre de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de la TVA. Pour compenser cette réduction, les communes sont autorisées à conserver entre 2 % et 5 % de l'impôt sur le revenu versé par leurs résidents. De plus, un nouveau fonds, le « Fonds social municipal », a été créé, visant à financer les transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales dans le cadre de l'approfondissement en cours de la décentralisation (éducation, santé, etc.).

### Espagne

Les réformes des statuts d'autonomie des différentes communautés se poursuivent en 2007, induisant des changements dans leur système de financement, notamment une extension de leur pouvoir fiscal, mais au cas par cas. Une réforme plus globale du modèle de financement

conjuguée à la hausse du taux de TVA de 16 % à 19 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Dans les nouveaux États membres, la progression des recettes fiscales a été, en moyenne, très sensible en 2007 : + 12,5 % en volume, ce qui se confirme sur l'ensemble de la période 2002-2007 (+ 11,7 % en volume en moyenne par an). Se substituant au financement par des dotations, la fiscalité a pris une part croissante dans les budgets, passant de 34 % des ressources en 2002 à 43 % en 2007. Parmi les nouveaux États membres où l'on enregistre les plus fortes croissances des ressources fiscales en 2007, on trouve la Bulgarie (+ 29,8 %), la Slovaquie (+ 25,0 %), la Pologne (+ 17,4 %), les trois États baltes et la Roumanie (+ 9,3 %). En retour, cet essor de la fiscalité a été parfois accompagné par une baisse des dotations, par exemple dans les États baltes et en Slovaquie.

Si le développement des recettes locales a été globalement soutenu dans les nouveaux États membres, un pays se différencie nettement, la Hongrie, où l'on assiste à un véritable retournement avec une chute de - 3,2 % des ressources locales en 2007 alors que l'évolution était restée positive les années précédentes (+ 3,1 % en volume, en moyenne par an sur 2002-2007). Cette baisse résulte d'une croissance des ressources fiscales très modérée (+ 2,6 %) mais surtout d'une forte réduction des dotations de fonctionnement et d'investissement en 2007 suite aux mesures drastiques prises par le gouvernement pour assainir la situation des finances publiques. ■

des communautés autonomes est actuellement en discussion au Conseil de la politique fiscale et financière, visant à augmenter leur autonomie fiscale et à améliorer les mécanismes de péréquation au travers du *fondo de suficiencia*.

Par ailleurs, le système de financement des communes, établi en 2003, pourrait évoluer en 2009 avec l'adoption d'une nouvelle loi du gouvernement et de l'administration locale, élaborée suite à la publication en 2005 d'un Livre blanc sur la réforme du secteur local.

#### Belgique

En Wallonie, la réforme du Fonds des communes, adoptée en juin 2008, prévoit une répartition de la dotation selon un nombre de critères plus restreints et, a priori, plus stables. Des sommes précédemment affectées à des mesures ponctuelles ont été réintégrées dans le Fonds.

Son évolution annuelle est désormais indexée sur le taux d'inflation, majoré de 1 %. La réforme se fera sur vingt ans : chaque année, 5 % supplémentaires du Fonds seront distribués sur la base de ces nouveaux critères, le solde étant calculé selon les anciens critères. La réforme s'accompagne de mesures de montant garanti ainsi que de reprise de dette et de charge de pensions pour certaines communes.

#### Allemagne

La seconde phase de la réforme du fédéralisme a été lancée en mars 2007 avec la constitution d'une commission parlementaire conjointe qui doit élaborer des propositions pour réformer les relations financières entre la Fédération et les *Länder*.

Par ailleurs, afin d'améliorer l'attractivité économique de l'Allemagne, une importante réforme fiscale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 se traduisant par une baisse des taux d'imposition de l'impôt sur les sociétés (25 % en 15 %) et de la taxe locale sur les entreprises. L'objectif est de réduire la charge fiscale globale pesant sur les entreprises à 29,8 % au lieu de 39 % en 2007 (dont 17 % en moyenne découlant de la taxe locale, le reste provenant de l'IS et de l'impôt sur la solidarité). Si les communes continuent de décider du montant du taux multiplicateur (taux communal) appliqué au revenu imposable des entreprises, la méthode de calcul de ce revenu, très complexe, a été révisée, autorisant d'importantes

déductions. Malgré plusieurs mesures visant à élargir la base fiscale et à compenser ainsi la baisse de revenus fiscaux pour les communes, la perte générée par cette réforme pour les communes est estimée à 1 Md€ par an.

#### Italie

Le gouvernement italien a adopté début octobre 2008 un projet de loi sur le fédéralisme fiscal. Ayant reçu un avis positif de la Conférence unifiée des régions et de l'Association nationale des communes italiennes (ANCI), ce projet, actuellement en discussion au Parlement, prendra deux ans pour être mis en application. Composée de 22 articles modifiant notamment l'article 119 de la Constitution, la réforme repose sur trois piliers : une simplification de la fiscalité infra-nationale (propre et partagée), les collectivités conservant une plus grande part des impôts ; l'utilisation de la méthode des « coûts standards » pour le calcul des transferts de l'État vers les régions, au lieu du système fondé sur la « dépense historique » ; le renforcement de la péréquation au travers d'un fonds géré par l'État et garantissant la couverture des services essentiels (santé, éducation, aide sociale) pour les régions à faibles revenus.

#### Pologne

Une nouvelle loi sur les finances publiques est actuellement à l'étude au Parlement. Elle prévoit notamment la fixation de limites individuelles aux niveaux de dette et de déficit des collectivités locales, la mise en place de plans financiers à long terme (au moins quatre ans) et l'obligation de présenter un budget en équilibre, y compris pour les dépenses courantes.

#### Royaume-Uni

De nombreuses discussions sont en cours concernant la taxe foncière (*council tax*), particulièrement décriée. En Écosse, le gouvernement régional a proposé, en mars 2008, de la remplacer par un impôt local sur le revenu, au taux régional de 3 pence par livre sterling. Les consultations publiques ont fait apparaître une opposition concernant la fixation du taux par la région, militant pour une liberté totale des collectivités locales en la matière. Le gouvernement espère mettre en place cet impôt au cours du mandat actuel du Parlement écossais, soit d'ici 2011 ou 2012.

# SOLDES ET DETTES

SOLDES ET DETTES				
En 2007	Md€	% PIB	Évolution 2002/2007	Évolution 2006/2007
<b>Solde budgétaire</b>				
Infra-national	+4,8	+ 0,04	-	-
Local	+0,1	+ 0,00	-	-
<b>Dettes publiques</b>				
Infra-nationale	1 205	9,8	+ 2,2 %	- 1,8 %
Locale	691	5,1	+ 2,6 %	- 1,4 %

## Le secteur public infra-national devient légèrement excédentaire en 2007

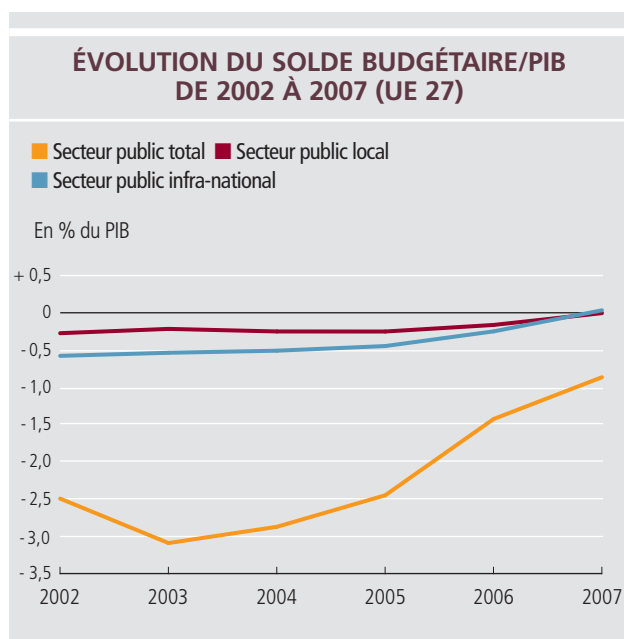
Avec un excédent budgétaire qui s'élève à 4,8 Md€, c'est la première fois depuis 2002 que le secteur public infra-national présente un solde positif. En effet, le solde, qui, en 2002, atteignait - 0,57 % du PIB, s'est progressivement réduit sur la période, particulièrement depuis 2005, passant de - 0,44 % du PIB à - 0,24 % du PIB en 2006, puis à + 0,04 % du PIB en 2007.

Le secteur public local est également passé d'un déficit de 27,2 Md€ en 2005 à une balance équilibrée en 2007 (présentant même un très léger excédent de 109 M€).

## Une évolution qui concerne la majorité des pays

Les soldes publics infra-nationaux s'échelonnent entre - 0,61 % du PIB en Lettonie et + 0,51 % du PIB en République tchèque. Au total, si les deux tiers des pays enregistrent un déficit public infra-national en 2007, celui-ci reste le plus souvent modéré. Seuls 5 pays ont un déficit public local supérieur à - 0,30 % du PIB : les trois États baltes, l'Espagne et la France.

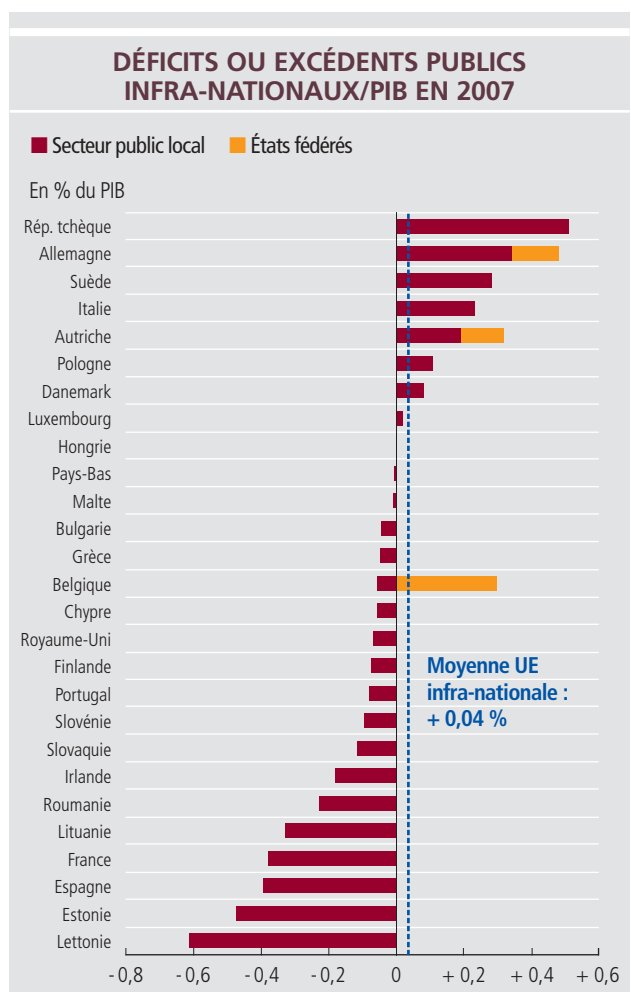
En 2007, le solde infra-national, exprimé en % du PIB, s'est amélioré dans 15 pays. Parmi eux, l'Autriche a renforcé son excédent infra-national, et les 14 autres pays ont réduit leur déficit,



6 passant d'un déficit en 2006 (et même sur l'ensemble de la période 2002-2006) à un excédent en 2007 : l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, la République tchèque, la Pologne et le Danemark. En Allemagne, où le déficit infra-national atteignait plus de 22 Md€ en 2005 (- 1 % du PIB et 46 % du déficit infra-national de l'UE 27), on est passé à un excédent de près de 12 Md€ (+ 0,48 % du PIB), réparti entre les collectivités locales (71 %) et les *Länder* (29 %). En Italie, le ratio déficit infra-national/PIB, de loin le plus élevé de l'UE 27 en 2006 (- 1,13 %), s'est inversé en 2007 pour se situer à + 0,23 % du PIB. Enfin, si la République tchèque figure, en 2007, au premier rang des pays excédentaires en termes de solde infra-national (+ 0,51 %), elle figurait, en 2006, parmi les pays les plus déficitaires (- 0,41 %).

Cette évolution résulte de l'amélioration de la conjoncture économique et de la situation de l'emploi (baisse des allocations chômage et des prestations sociales, hausse des recettes liées à l'activité économique), de l'injection des fonds européens, de l'assainissement des finances publiques au niveau des gouvernements centraux et des efforts de maîtrise budgétaire des collectivités infra-nationales (voir encadré p. 19). Augmentation des revenus (+ 3,8 % en volume) et moindre évolution des dépenses (+ 2,0 %) ont conduit, en 2007, à réduire les déficits infra-nationaux dans de nombreux pays.

Parmi les 12 autres pays, on trouve 8 États membres dont la situation budgétaire des collectivités locales, excédentaire en 2006,



est devenue soit moins excédentaire (Luxembourg et Suède), soit déficitaire, notamment en Roumanie, en Bulgarie, au Portugal mais surtout en Estonie, en Espagne et en Irlande où le renversement a été particulièrement accentué. Dans les 4 derniers États membres (Malte, France, Lettonie et Royaume-Uni), le déficit local s'est encore accru en 2007. Parmi les facteurs explicatifs, on constate, en particulier dans les nouveaux États membres, que l'accélération des dépenses d'investissement, dynamisée par les fonds européens, a parfois affecté les soldes budgétaires locaux. Par ailleurs, les transferts de compétences n'ont pas toujours été accompagnés des contreparties financières équivalentes tandis que certaines dépenses obligatoires sont demeurées incompressibles. Enfin, dans certains pays (Irlande, Espagne, Portugal, Estonie, etc.), les collectivités locales ont été confrontées, en 2007, à une forte diminution de leurs dotations d'investissement alors que ces dernières occupent une place particulièrement importante dans leurs budgets.

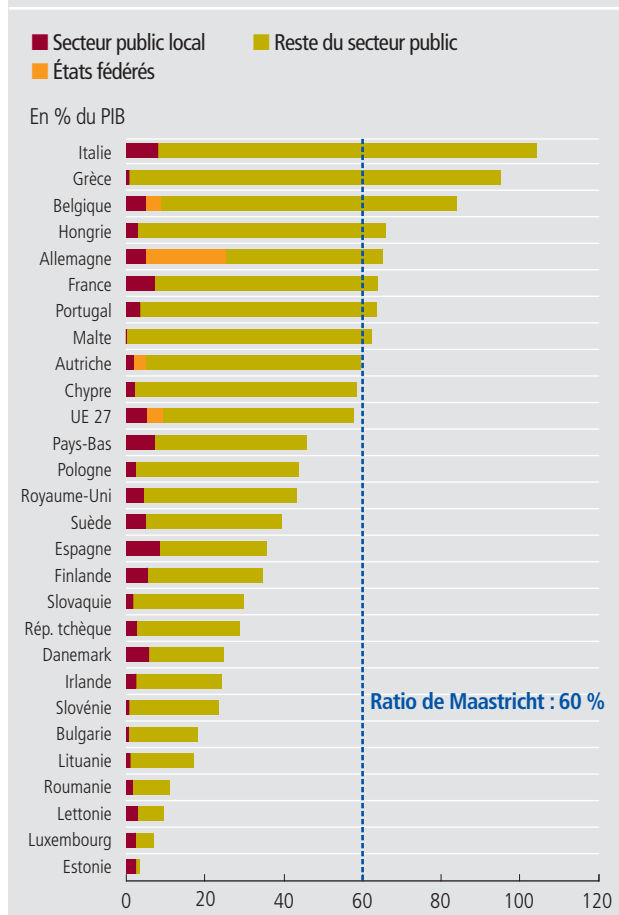
### Une dette infra-nationale s'élevant à 1 205 Md€ mais 691 Md€ pour le seul niveau local

En 2007, la dette du secteur public infra-national atteint 1 205 Md€ dans l'UE 27, soit 9,8 % du PIB et 16,6 % de la dette publique totale. La moitié de cette dette est détenue par l'Allemagne, en particulier les *Länder* (493 Md€, soit 41 %).

Hors États fédérés, la dette locale s'établit à 691 Md€, soit 5,1 % du PIB et 9,5 % de la dette publique totale. Ces ratios plutôt modérés proviennent du fait que la dette locale est affectée très majoritairement au financement des investissements et qu'elle est encadrée par des règles prudentielles strictes. La très grande majorité de la dette relève des pays de l'UE 15 (97 %), en particulier la France (20 %), l'Italie (18 %), l'Allemagne (17 %), l'Espagne et le Royaume-Uni (13 % chacun).

Le poids de la dette locale dans le PIB varie de 0,05 % à Malte à 8,5 % en Espagne. Dans les nouveaux États membres, ce ratio est inférieur de près de quatre points à celui observé dans l'UE 15 (2,2 % du PIB contre 5,9 %). Outre en Espagne, il est supérieur à 5 % en Italie, en France, aux Pays-Bas, dans les pays nordiques, en Allemagne et en Belgique, c'est-à-dire là où les collectivités

### RÉPARTITION DE LA DETTE ENTRE LES ACTEURS PUBLICS EN 2007



locales disposent de compétences étendues et/ou là où les règles encadrant le recours au crédit sont plus souples.

Le poids de la dette locale dans la dette publique est également très variable, allant de 0,1 % à Malte à près de 70 % en Estonie.

## COLLECTIVITÉS INFRA-NATIONALES ET RÈGLES DE « BONNE CONDUITE » BUDGÉTAIRE

- **En Italie**, la loi de finances 2007 impose aux régions des contraintes en matière de dépenses (fonctionnement et investissement, hormis les dépenses de santé soumises à des règles spécifiques) ainsi que, à titre expérimental, en matière de solde budgétaire. Les provinces et les communes doivent également améliorer l'équilibre de leur solde budgétaire, mais aucune méthode n'est imposée.
- **En Autriche**, le Programme de stabilité 2007-2010 a renouvelé les normes d'équilibre du Pacte 2005 (obligation d'équilibre ou plafonnement du déficit pour les communes, excédent pour les *Länder*).
- **En Espagne**, La Loi de stabilité budgétaire 2006, complétée en 2007, impose des normes de solde budgétaire fixées selon la croissance économique régionale. De nouvelles procédures seront appliquées en 2008 (cibles d'équilibre individualisées, restriction de l'emprunt).

- **En Belgique**, la Convention budgétaire prévoit un retour à l'équilibre pour les communes en 2007, un déficit ayant été toléré pour 2006, année des élections municipales.
- **En Allemagne**, le Conseil de Planification financière a décidé de limiter à + 1 % en moyenne annuelle sur 2007-2009 la norme de progression des dépenses publiques. La réduction des dépenses de personnel est une priorité.
- **Au Portugal**, la nouvelle loi de finances locales de 2007 a renforcé les limitations préexistantes à l'endettement municipal.
- **En Hongrie**, la loi sur les finances publiques a été amendée en juillet 2006 pour introduire de nouvelles règles financières et des mesures d'austérité budgétaire.
- **En République tchèque**, le gouvernement a entrepris une importante réforme des finances publiques.

## La dette publique infra-nationale recule, sauf dans les nouveaux États membres

En 2007, la dette infra-nationale a diminué de - 1,8 % en volume, inversant la tendance 2002-2007 (+ 2,2 % par an). Au niveau local, elle diminue également en 2007 mais de manière moins accentuée (- 1,4 %).

L'évolution 2007 est très différenciée selon les pays. La dette infra-nationale progresse de + 9,3 % dans les nouveaux États membres, alors qu'elle recule de - 1,6 % dans l'UE 15 (- 1,3 % pour la seule dette locale).

Dans l'UE 15, la dette infra-nationale a régressé dans 7 pays, parfois de manière significative (- 7,2 % au Royaume-Uni, - 5,4 % en Suède, - 3,7 % en Italie, - 3,5 % en Allemagne au niveau local), reflétant la hausse des revenus et des capacités d'auto-financement, l'impact des mesures d'austérité, notamment en matière de recours

à l'emprunt ainsi que, dans certains pays, « l'externalisation » d'une partie de la dette des comptes publics locaux. Seuls quelques pays de l'UE 15 ont vu leur dette locale croître en 2007 de manière prononcée: la France, le Luxembourg, la Grèce mais surtout le Danemark et l'Irlande (respectivement + 9,6 % et + 18,2 %).

Dans les nouveaux États membres, la forte augmentation de la dette locale en 2007 se situe dans la continuité des années précédentes (+ 14,5 % en volume par an entre 2002 et 2007 contre + 2,5 % dans l'UE 15). Elle s'est située entre + 22 % et + 43 % en Hongrie, en Lituanie, en Lettonie, en Roumanie et en Bulgarie, reflétant la croissance des investissements locaux, l'impact de la politique européenne de cohésion, l'emprunt contribuant à fournir les contreparties locales nécessaires à l'obtention d'un financement communautaire et, enfin, la libéralisation du marché de l'emprunt et l'assouplissement des ratios prudentiels depuis 2005. ■

## LES EFFETS DE LA CRISE SUR LES COLLECTIVITES INFRA-NATIONALES

Depuis septembre 2008, la crise financière et économique s'est rapidement généralisée à l'ensemble des secteurs de la société touchant les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics nationaux et infra-nationaux. En tant qu'agent économique, employeur, investisseur, fournisseur de services et acteur de la solidarité locale, le secteur public infra-national européen est affecté par cette crise à plusieurs titres. Mesurer l'impact de la crise suppose donc de prendre en compte l'ensemble de ces différentes composantes, dont les effets seront, en outre, différents dans l'espace et dans le temps.

### Impacts de la crise financière

La crise financière peut toucher les collectivités locales de trois manières :

- en alourdissant leurs frais financiers pour les prêts en cours contractés à taux variable ;
  - en exposant la trésorerie et les actifs des collectivités locales s'ils ont été placés en titres non sécurisés, comme cela a été le cas, par exemple, en Belgique, au Royaume-Uni ou encore aux Pays-Bas ;
  - en détériorant les conditions de financement pour les nouveaux emprunts (hausse des taux d'intérêt et parfois défaut de liquidité).
- L'ampleur de l'impact dépend de nombreux facteurs tels que le degré de liberté en matière de dépôts de trésorerie, de placements, de participation directe dans l'actionariat d'entreprises privées ou encore la réglementation et les usages en matière de recours à l'emprunt.

### Marges de manœuvre réduites et contraintes accrues

Les ressources – fiscales, tarifaires et de transferts – qui sont adossées à des flux économiques volatils, que ce soit les revenus ou la valeur ajoutée des entreprises, le revenu des ménages, la consommation,

les transactions immobilières ou les impôts fonciers, devraient connaître une moindre progression. L'importance des effets dépendra des caractéristiques précises des ressources, des mécanismes de partage et de redistribution des ressources fiscales ainsi que de l'existence de dispositif de stabilisation ou de garantie. Par ailleurs, les collectivités locales seront confrontées à un alourdissement de certains types de dépenses, en particulier celles de nature sociale, dès lors qu'elles gèrent des prestations liées aux revenus des ménages ou au chômage.

### Impacts contrastés des plans de relance

Comprenant des baisses de TVA, des allègements fiscaux, des baisses de cotisations sociales, des initiatives budgétaires ou encore des réformes réglementaires, les plans de relance envisagés par bon nombre de pays européens pourront avoir à la fois des effets négatifs (pertes de revenus) et positifs (aide à l'investissement, procédures de marchés publics, accélération dans l'instruction des dossiers européens, assouplissement des règles budgétaires, etc.) sur les collectivités locales.

### Quel rôle pour les collectivités locales ?

Les collectivités locales ne sont pas uniquement condamnées à subir les conséquences de la crise. Elles peuvent également agir efficacement pour en minimiser les conséquences mais surtout pour lutter contre la crise elle-même. En tant que leader de l'investissement public, elles seront des acteurs majeurs des plans de relance axés sur l'accroissement des infrastructures. C'est la ligne suivie par plusieurs États membres (Espagne, France, etc.) ainsi que par la Commission européenne, avec son plan de relance qui comprend un volet de « stimulation budgétaire » incluant notamment une accélération des versements des fonds européens.

**Renseignements complémentaires:** Dexia Crédit Local – Direction des études – Pôle Collectivités territoriales en Europe 1, passerelle des Reflets – Tour Dexia La Défense 2 – TSA 72200 – 92919 La Défense Cedex – Tél. : (33) 1 58 58 75 73

Retrouvez cette note et sa version anglaise en téléchargement sur internet : [www.dexia-creditlocal.fr](http://www.dexia-creditlocal.fr).

Les chiffres détaillés par pays figurent dans un jeu de fiches « L'Europe locale et régionale en 2007 : chiffres clés – Édition 2008 » réalisé en partenariat avec le CCRE et disponible sur [www.dexia-creditlocal.fr](http://www.dexia-creditlocal.fr) et sur [www.ccre.org](http://www.ccre.org).

**Directeur de la publication:** Pascal Poupelle

**Conception et mise en page:**  SPÉCIFIQUE – [www.specifique.com](http://www.specifique.com) – Paris