

Finances publiques territoriales dans l'Union européenne

DEXIA

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES: PREMIER INVESTISSEUR PUBLIC EN EUROPE

Cette note annuelle dresse un panorama de la situation institutionnelle et financière du secteur public infra-national dans les 25 pays de l'Union européenne entre 2000 et 2005.

■ Environnement macroéconomique

Le retour de la croissance européenne se confirme en 2005, se traduisant par une reprise de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises ainsi que par une baisse du chômage. Ce dynamisme économique est plus particulièrement marqué dans les nouveaux États membres.

■ Finances publiques

Les déficits publics diminuent à l'échelle européenne, représentant en 2005 l'équivalent de 2,3 % du PIB. Par contre, la dette publique continue d'augmenter, pesant 63,2 % du PIB en 2005.

■ Organisation territoriale

L'approfondissement de la décentralisation est un processus continu en Europe, de même que les réorganisations institutionnelles qui touchent les 89 250 entités infra-nationales européennes (États fédérés, collectivités régionales et locales).

■ Dépenses et investissements

Les dépenses publiques infra-nationales sont en augmentation régulière depuis des années, en relation avec l'extension des compétences transférées par les administrations centrales et les besoins croissants en matière de services publics de proximité. En 2005, elles s'élèvent à 1 726 milliards d'euros, soit l'équivalent de 15,9 % du PIB européen. Les collectivités infra-nationales consolident leur rôle de premier investisseur public: en investissant 176 milliards d'euros en 2005, elles réalisent les deux tiers des investissements publics.

■ Recettes fiscales

La part de la fiscalité dans les recettes des autorités infra-nationales augmente, sous l'effet notamment de réformes fiscales qui transfèrent des impôts ou remplacent des dotations d'État.

■ Soldes et dettes

Les grands équilibres financiers du secteur infra-national sont consolidés: dettes et déficits restent sous contrôle, grâce notamment à une concertation accrue entre les différents niveaux d'administration et à un renforcement des règles prudentielles.

POIDS MACROÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS INFRA-NATIONALES DANS L'UE 25

	Montants (Mds €)	% dans le PIB		% dans le secteur public total		Évolution annuelle moyenne en volume
		2000	2005	2000	2005	
	2005	2000	2005	2000	2005	2000-2005
DÉPENSES PUBLIQUES						
Infra-nationales	1 726	15,2	15,9	33,4	33,7	+ 2,6 %
Locales et régionales	1 374	11,5	12,7	25,4	26,8	+ 3,6 %
INVESTISSEMENT PUBLIC						
Infra-national	176	1,6	1,6	68,3	66,8	+ 2,4 %
Local et régional	169	1,5	1,6	63,4	63,9	+ 3,0 %
RECETTES FISCALES						
Infra-nationales	708	6,3	6,5	23,0	24,6	+ 2,3 %
Locales et régionales	510	4,1	4,7	14,8	17,7	+ 4,5 %
SOLDE PUBLIC						
Infra-national	-44	-0,04	-0,41	-	17,4	-
Local et régional	-25	0,05	-0,23	-	9,8	-
DETTE PUBLIQUE						
Infra-nationale	1 136	9,7	10,5	15,8	16,5	+ 3,1 %
Locale et régionale	633	5,6	5,8	9,1	9,2	+ 2,4 %

repères méthodologiques

Données

Les données statistiques fournies dans cette étude proviennent principalement d'Eurostat et, dans certains cas, des systèmes statistiques des États membres de l'Union européenne. La classification et les statistiques sont établies selon le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95), méthodologie de référence en matière de comptabilité nationale. Les données statistiques présentées dans cette note ont été extraites entre octobre et novembre 2006. Ces chiffres sont susceptibles d'être modifiés jusqu'à ce que les comptes nationaux soient considérés comme définitifs, c'est-à-dire trois ans après l'année de référence (soit par exemple en 2008 pour l'année 2005). Certains pays ont d'ores et déjà publié leurs comptes nationaux annuels en « Base 2000 », tandis que les autres (encore en « Base 1995 ») le feront dans les mois à venir. La plupart des pays procèdent, à cette occasion, à des révisions et à des rebasements de l'ensemble des évaluations figurant dans leurs comptes. Suivant les pays, les données présentées ici sont donc en « Base 1995 » ou en « Base 2000 ». Les données des dépenses, des recettes et de l'investissement du secteur public local et régional irlandais ont fait l'objet d'une rétopolation spécifique, suite à la réaffectation au 1^{er} janvier 2005 du poste santé, jusqu'alors imputé aux administrations territoriales, aux comptes de l'État central.

Entités retenues

- **Secteur public:** classé S13 par le SEC 95, il comprend l'administration centrale, les États fédérés, les administrations locales et les organismes de Sécurité sociale.
- **Secteur public infra-national:** il comprend les collectivités territoriales (locales et régionales) et les organismes locaux (S1313) ainsi que les États fédérés (S1312).
- **Secteur public local et régional:** classé S1313 par le SEC 95, il comprend les collectivités territoriales, c'est-à-dire locales et régionales, ainsi que les organismes locaux. Les données sur le secteur public local et régional sont consolidées. Les communautés autonomes espagnoles, bien que classées

par le SEC 95 parmi les entités fédérées (S1312), ont été intégrées dans les données relatives aux collectivités territoriales du fait de la nature unitaire de l'Espagne.

Indicateurs retenus

- **Dépenses publiques:** dépenses courantes et dépenses en capital.
- **Dépenses publiques 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). Concernant les recettes fiscales locales et régionales, les données fournies par le SEC 95 comprennent pour différents pays le produit d'impôts d'État dont une fraction est transférée aux collectivités territoriales.
- **Solde budgétaire public:** la définition du solde budgétaire retenue est celle du protocole du Traité de Maastricht.
- **Dettes publiques:** dette brute consolidée en valeur nominale à la fin de l'année. Les autres comptes à payer et produits financiers dérivés (tels que définis dans le SEC 95) sont exclus de la définition.

Période étudiée

Les données étudiées couvrent la période 2000-2005 pour les 25 pays de l'Union européenne.

Devises utilisées

Pour les pays hors zone euro, les données en devises ont été converties en euros en utilisant le taux de change annuel moyen pour tous les indicateurs, à l'exception de la dette publique pour laquelle le taux de change au 31 décembre de chaque année a été retenu.

Évolutions

Les taux de croissance représentent, sauf mention contraire, les évolutions en volume (donc en faisant abstraction de l'inflation telle que mesurée par l'évolution des prix du PIB) et en monnaie locale, euro et autres devises. ■

Cette étude a été réalisée par le pôle « Collectivités locales en Europe » de la Direction des études de Dexia Crédit Local, avec la collaboration des implantations locales du groupe Dexia et l'appui technique des membres du réseau d'experts européens mis en place par Dexia :

- **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.
- **Neil Collins**, département de gouvernement, université de Cork, Irlande.
- **Arnaud Dessoy**, département recherche « Public Finance », Dexia Bank, Belgique.
- **Nicholas Efstathiou**, Nicosie, Chypre.
- **Agnieszka Falkowska**, département d'analyse, Dexia Kommunalkredit Bank, Pologne.
- **Nikolaos Hlepas**, faculté de sciences politiques et d'administration publique, université d'Athènes, Grèce.
- **Dominique Hoorens**, direction des études, Dexia Crédit Local, France.
- **Tamás M. Horváth**, Institut hongrois d'administration publique.
- **Jean-François Husson**, Centre interuniversitaire de formation permanente, Belgique.
- **Véra Kamenickova**, département d'analyse macroéconomique et de méthode analytique, office national statistique, République tchèque.
- **Frank Lierman**, département recherche, Dexia Bank, Belgique.
- **John Loughlin**, École d'études européennes, université de Cardiff, Royaume-Uni.
- **Sulev Mäeltseems**, faculté des sciences humaines, université de technologie de Tallinn, Estonie.
- **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.
- **SKL**, Association des collectivités locales et régionales suédoises.
- **Kostas Zymentas Svetikas**, professeur d'économie, université de Vilnius, Lituanie.
- **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.
- **Fabio Vittorini**, département « Recherche et analyse des marchés », Dexia Crediop, Italie.
- **Stanislav Vljaj**, Institut d'administration locale, université de Ljubljana, Slovénie.

ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

Le retour de la croissance européenne enclenché en 2004 s'est confirmé en 2005, se traduisant par un rebond de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises et par une baisse du chômage. Cette amélioration n'a cependant pas été uniforme au sein de l'Union européenne, les nouveaux États membres se montrant les plus dynamiques. Au total, ces évolutions favorisent la convergence des économies européennes.

L'Europe dans le monde entre 2000 et 2005

Malgré un environnement extérieur porteur en 2000, favorisé notamment par le dynamisme de l'économie américaine, l'activité en Europe a fléchi entre 2001 et 2003. En 2004, la reprise forte de la croissance mondiale (+ 4,9 %) a entraîné dans son sillage l'Europe, dont la croissance a retrouvé un niveau plus élevé (+ 2,3 % contre + 1,3 % en 2003).

En 2005, cette reprise d'activité s'est poursuivie, malgré un léger ralentissement en début d'année. Elle a été cependant nettement plus forte à l'échelle mondiale (+ 4,4 %), aux États-Unis (+ 3,2 %) et au Japon (+ 2,6 %) que dans l'Union européenne (+ 1,7 %). Le PIB de l'UE 25 s'est élevé à 10 846 milliards d'euros, soit à un niveau légèrement supérieur à celui des États-Unis et près de trois fois plus élevé que celui du Japon. Rapportés au nombre d'habitants, les chiffres sont cependant moins flatteurs,

le PIB par tête européen étant inférieur de 30 % au PIB/habitant américain et de 18 % au PIB/habitant japonais.

Une croissance économique hétérogène en Europe en 2005

La croissance moyenne (+ 1,7 %) enregistrée dans l'UE 25 cache d'importantes disparités entre les pays. Les nouveaux États membres sont tous au-dessus de la moyenne européenne, la plupart affichant même une croissance remarquable en 2005 : plus de + 10 % en Estonie et en Lettonie, + 7,6 % en Lituanie, + 6,1 % en République tchèque.

À l'opposé, l'Italie, le Portugal et l'Allemagne, avec des taux de croissance inférieurs à + 1 %, voire nuls, tirent la moyenne vers le bas. Entre les deux, certains pays de l'UE 15 affichent des résultats plus encourageants, comme l'Irlande, le Luxembourg, la Grèce et l'Espagne.

Une inflation stable en 2005

L'inflation de 2,2 % (soit légèrement au-dessus de la norme de stabilité des prix de 2 % de la BCE), due notamment à la hausse des coûts de l'énergie qui exerce des pressions sur les prix à la consommation, demeure sous contrôle grâce à la progression de la productivité du travail et à la concurrence internationale en matière de prix.

Ce résultat global masque des disparités en Europe, avec sept des dix nouveaux États membres ayant des taux d'inflation supérieurs à la moyenne (par exemple, 6,9 % en Lettonie et 4,1 % en Estonie).

Un chômage en recul progressif en 2005

La croissance de l'emploi a repris en Europe et le taux de chômage est passé de 9,1 % à 8,8 % de la population active en 2005, mais, là encore, avec de fortes disparités. Les taux de chômage sont inférieurs à 5 % en Irlande, au Luxembourg et au Royaume-Uni, mais supérieurs à 9,5 % en Allemagne, en France, en Grèce, et surtout en Slovaquie (16,3 %) et en Pologne (17,7 %).

Confirmation de l'accélération de l'économie européenne en 2006

La croissance économique de l'UE 25 s'est accélérée au cours de l'année 2006. Elle devrait atteindre + 2,7 %, grâce au contexte mondial favorable (croissance de + 5 %) et au dynamisme de la demande intérieure, en particulier de l'investissement privé. Le nombre d'emplois créés augmente également, s'accompagnant d'une baisse du chômage (8 % en août 2006) et d'une inflation sous-jacente qui reste maîtrisée (2,3 % pour 2006). ■

POPULATION ET ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

	PIB (Md€)	Pop. (M d'hab.)	PIB/PIB UE25 (%)	2004/2005 (%)
Allemagne	2 241	82,46	20,7	+0,9
Royaume-Uni	1 791	60,19	16,5	+1,9
France	1 710	62,70	15,8	+1,2
Italie	1 417	58,53	13,1	0,0
Espagne	905	43,40	8,3	+3,5
Pays-Bas	506	16,32	4,7	+1,5
Belgique	298	10,47	2,7	+1,2
Suède	288	9,03	2,7	+2,7
Autriche	245	8,23	2,3	+2,0
Pologne	243	38,16	2,2	+3,2
Danemark	209	5,42	1,9	+3,0
Grèce	181	11,08	1,7	+3,7
Irlande	161	4,15	1,5	+5,5
Finlande	157	5,25	1,5	+2,9
Portugal	147	10,57	1,4	+0,4
Rép. tchèque	100	10,23	0,9	+6,1
Hongrie	89	10,09	0,8	+4,2
Slovaquie	38	5,39	0,4	+3,4
Luxembourg	29	0,46	0,3	+4,0
Slovénie	28	2,00	0,3	+4,0
Lituanie	21	3,41	0,2	+7,6
Chypre	13	0,76	0,1	+3,8
Lettonie	13	2,30	0,1	+10,2
Estonie	11	1,35	0,1	+10,5
Malte	5	0,40	0,0	+2,2
UE 25	10 846	462,34	100	+ 1,7

SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

Après une dégradation de la situation des finances publiques en Europe entre 2000 et 2003, notamment à cause du ralentissement économique, on a assisté en 2004 à une légère amélioration, qui s'est confirmée en 2005. Le déficit public de l'UE 25 diminue, passant de 2,7 % du PIB en 2004 à 2,3 % en 2005. Le ratio de la dette publique par rapport au PIB continue toutefois sa croissance, passant de 62,4 % à 63,2 %.

Stabilisation du poids des dépenses publiques en 2005

Les dépenses publiques des pays de l'UE 25 atteignent 5 120 milliards d'euros en 2005, soit 11 100 euros par habitant et 47,2 % du PIB. Ce chiffre global ne reflète cependant pas la diversité de la place du secteur public dans les différents pays européens. En effet, le poids des dépenses publiques dans le PIB est supérieur à 50 % dans les trois pays scandinaves, en France et en Belgique, tandis qu'il s'établit autour d'un tiers dans les États baltes et en Irlande.

Entre 2000 et 2003, ce poids a progressé, passant de 45,5 % à 47,7 %. En 2004, il a baissé, l'évolution des dépenses (+ 1,1 %) étant plus faible que celle du PIB (+ 2,3 %). En 2005, il se stabilise à 47,2 %, l'évolution des dépenses publiques (+ 1,8 %) étant similaire à celle du PIB. Dix pays enregistrent toutefois une hausse de l'indicateur – surtout le Royaume-Uni, le Portugal et la Hongrie, avec une augmentation du ratio de 1 point ou plus.

Les dépenses publiques d'investissement des pays de l'UE 25 s'élèvent à 263,6 milliards d'euros en 2005, soit 570 euros par habitant. L'investissement public de l'UE 25 correspond ainsi à 12,2 % de l'investissement total, tous agents économiques confondus (ménages, entreprises, administrations). Le poids de l'investissement public dans le PIB en 2005 est de 2,4 %, chiffre relativement stable sur la période 2000-2005. La part de l'investissement public dans le total des dépenses publiques, également stable sur la période 2000-2005, est de 5,1 % en 2005, part relativement faible, puisque l'essentiel des dépenses publiques est constitué de dépenses sociales ou de redistribution.

Augmentation des recettes publiques en 2005

Les revenus des administrations publiques dans l'UE 25 s'élèvent à 4 870 milliards d'euros en 2005. Rapportées au PIB, les recettes publiques, en baisse régulière entre 2000 et 2004, sont de nouveau en hausse, passant de 44,4 % en 2004 à 44,9 % en 2005. Cette progression traduit l'amélioration de l'environnement économique, notamment la hausse du taux d'emploi et de la consommation privée, qui a stimulé les recettes fiscales.

Diminution du déficit public en 2005

La situation budgétaire en 2005 s'est avérée finalement meilleure que celle de 2004 et que celle issue des prévisions de début d'année, résultat, d'une part, de dépenses publiques en moindre progression et, d'autre part, de recettes plus importantes. Au total, le déficit public de l'UE 25 s'établit à 252,4 milliards d'euros en 2005, soit 2,3 % du PIB, contre 2,7 % en 2004 et même 3 % en 2003. Ce résultat agrégé masque cependant des performances diverses selon les États membres. Neuf d'entre eux

INDICATEURS CLÉS DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'UE 25

En %	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses publiques/PIB	45,5	46,5	47,0	47,7	47,2	47,2
Investissement public/PIB	2,3	2,4	2,3	2,5	2,4	2,4
Investissement public/dépenses publiques	5,0	5,1	4,9	5,2	5,2	5,1
Investissement public/investissement total	11,1	11,7	11,8	12,7	12,4	12,2
Recettes publiques/PIB	45,9	45,2	44,6	44,6	44,4	44,9
Solde budgétaire/PIB	+ 0,4	- 1,3	- 2,3	- 3,0	- 2,7	- 2,3
Dette publique/PIB	62,9	62,0	60,4	62,0	62,4	63,2

continuent en effet de dépasser le seuil de référence de Maastricht des 3 %, dont quatre le niveau des 4 % (Hongrie, Portugal, Grèce, Italie). *A contrario*, sept pays sont en excédent en 2005, voire très excédentaires (les trois pays scandinaves et l'Estonie), montrant d'ailleurs qu'il n'y a pas toujours de corrélation simple entre le niveau des dépenses publiques et celui des déficits.

Entre 2004 et 2005, quinze États membres ont connu une amélioration de leur solde, parfois très sensible (plus de 1,5 point de PIB aux Pays-Bas, à Malte, à Chypre, au Danemark et en Grèce), tandis que les dix autres ont vu leur situation se dégrader, voire se détériorer très fortement (plus de 1,2 point de PIB au Portugal, en Hongrie et en Belgique). Parfois, c'est l'introduction d'un nouveau système comptable ou une requalification budgétaire qui a permis soit une amélioration des finances publiques (Pologne), soit au contraire une détérioration (par exemple affectation en 2005 au budget de l'État du Fonds de l'infrastructure ferroviaire en Belgique).

Certains États membres ont également profité de mesures budgétaires exceptionnelles, souvent non reconductibles, pour diminuer le déficit : privatisations partielles ou totales d'entreprises publiques, cession de patrimoine immobilier, versements ponctuels d'entreprises publiques ou transferts au titre du paiement de retraites futures (par exemple, la « soulte » d'EDF en France qui a permis une amélioration du solde de 0,5 point de PIB en 2005), contreparties d'amnistie fiscale (par exemple, à Chypre en 2005, ce qui a rapporté près de 1 point de PIB).

Augmentation de la dette publique en 2005

En 2005, la dette publique au sein de l'UE 25 s'élève à environ 6 900 milliards d'euros. Après une baisse entre 2000 et 2002, le poids de la dette publique dans le PIB a augmenté les années suivantes. Entre 2004 et 2005, il est passé de 62,4 % à 63,2 %.

Neuf États membres de l'UE se situent au-dessus du seuil référence de Maastricht de 60 %. Trois dépassent même la barre des 90 % (Belgique, Italie et Grèce). La plupart des nouveaux États membres ont un faible ratio d'endettement.

Entre 2000 et 2005, les pays qui ont diminué fortement leur endettement public (baisse du ratio dette/PIB de 11 à 18 points) sont l'Irlande, la Slovaquie, la Belgique, le Danemark et l'Espagne.

Entre 2004 et 2005, les pays où l'endettement a baissé le plus fortement par rapport au PIB sont la Finlande, l'Espagne, le Danemark et la Slovaquie, tandis que ceux où il a le plus augmenté sont le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Portugal (entre 2 et 5,4 points de PIB d'endettement supplémentaire).

Les finances publiques en 2006... et au-delà

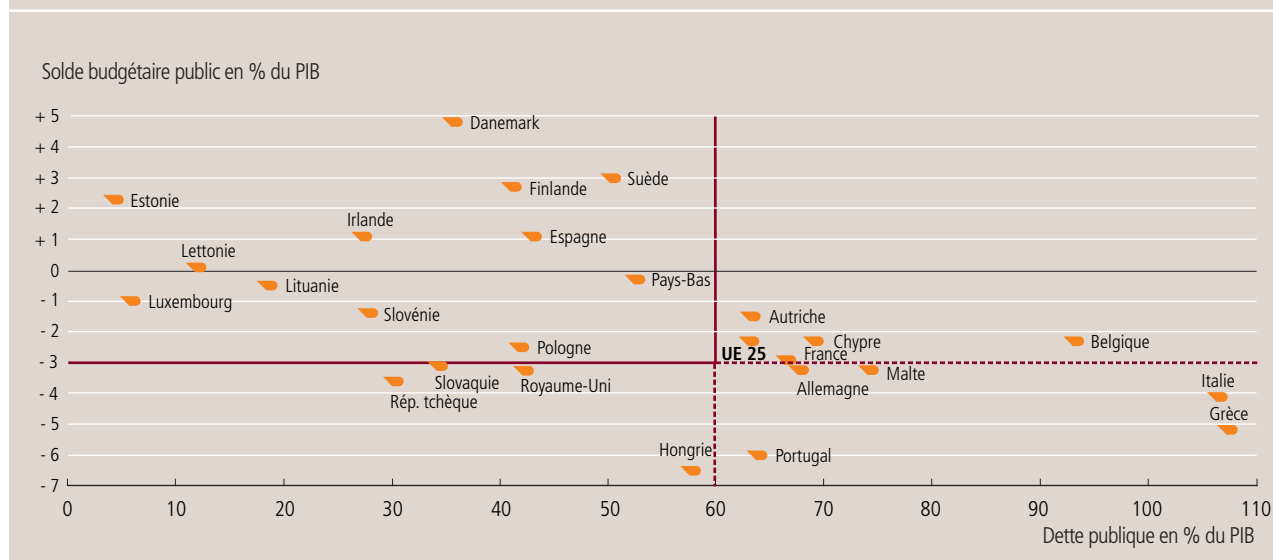
En 2006, on s'attend à la poursuite de l'amélioration enclenchée en 2005, grâce à la croissance et aux gains fiscaux qu'elle génère, mais également grâce aux politiques restrictives engagées par certains pays comme le Royaume-Uni ou l'Italie.

À plus long terme, des inquiétudes se font jour concernant la viabilité des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique et d'alourdissement des dépenses sociales. Les États membres sont ainsi appelés par la Commission européenne à procéder à des réformes profondes de leurs systèmes de retraite, de soins de santé et de prise en charge de la dépendance. ■

LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE EN 2005

En mars 2005, à la demande de l'Allemagne et de la France, le Conseil européen a décidé de réformer le Pacte européen de stabilité et de croissance (PSC) afin de renforcer la souplesse et la logique économique du cadre budgétaire européen. Si les valeurs de référence de 3 % et de 60 % pour le déficit et la dette publics sont maintenues, plusieurs règles ont été assouplies pour donner plus de marges de manœuvre budgétaire aux États membres, notamment grâce à la prise en compte des effets de la conjoncture économique dans les évolutions des finances publiques. Ainsi, les États membres ayant dépassé la limite des 3 % de déficit pourront échapper à la procédure de déficit excessif s'ils se trouvent en situation de « récession ». Jusqu'alors, cette exemption n'était accordée qu'en cas de crise de croissance « sévère » (perte supérieure ou égale à 2 points de PIB). Les États pourront également échapper temporairement aux sanctions du Pacte ou disposer de délais allongés pour corriger les dépassements s'ils peuvent les justifier par l'existence de « facteurs pertinents » tels qu'une croissance faible ou le lancement de politiques structurelles destinées à renforcer le potentiel de croissance nationale ou à améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. Le pacte révisé accorde également une plus grande importance à l'évolution de la dette dans l'application de la procédure pour déficit excessif. Pour les pays dont la dette dépasse 60 % du PIB, il est notamment évalué si ce ratio baisse à une vitesse suffisante et approche la valeur de référence à un rythme approprié. Une surveillance plus étroite des opérations de débudgétisation ayant un impact sur les dettes publiques est également mise en place.

CRITÈRES DE MAASTRICHT : SITUATION DES ÉTATS MEMBRES EN 2005



ORGANISATION TERRITORIALE

L'Europe des 89 250 collectivités infra-nationales : un paysage diversifié

Les collectivités infra-nationales s'organisent en un, deux ou trois niveaux selon la taille du pays et le processus de décentralisation, en évolution rapide dans les nouveaux États membres. Le premier niveau, composé d'environ 88 000 unités, correspond au niveau communal. Plusieurs pays ont créé des distinctions entre les communes urbaines et rurales (Chypre, Estonie, Grèce, Lettonie), mais également au sein des communes urbaines. Ainsi, certaines villes sont dotées d'un statut spécial, et sont à la fois des collectivités de premier et de second niveau (*republikas pilsetas* lettonnes). Le second niveau correspond au niveau intermédiaire dans les grands pays tels que l'Espagne, la France ou la Pologne, mais il correspond au niveau géographique le plus large dans les pays de dimension plus réduite. Enfin, le troisième niveau correspond à celui des « régions » dans les grands États unitaires et à celui des États fédérés dans les trois États membres

à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique). Les « États régionaux » (Espagne et Italie), dont l'organisation s'apparente de plus en plus à celle des États de type fédéral, ont doté la plupart de leurs régions d'un pouvoir législatif propre ou délégué.

Les réformes communales tendent à favoriser les fusions

Pour pallier les inconvénients liés à la taille réduite de certaines communes, de nombreux pays ont continué ces dernières années à encourager la coopération intercommunale et/ou à mettre en place une politique de regroupement de communes au moyen d'incitations financières. En Estonie, suite à la loi de juin 2004 prévoyant une prise en charge par l'État des dépenses liées à la fusion et le versement de compensations financières, 6 % des communes ont fusionné en 2005. En Finlande, la réforme de la structure des communes et de leurs services qui sera mise en place en 2007 prévoit un renforcement

DÉCOUPAGE TERRITORIAL DES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

	1 ^{er} niveau	2 ^e niveau	3 ^e niveau
ÉTATS FÉDÉRAUX			
Allemagne	12 431 <i>Gemeinden</i>	323 <i>Kreise</i>	16 <i>Länder</i>
Autriche	2 358 <i>Gemeinden</i>		9 <i>Länder</i>
Belgique	589 <i>communes</i>	10 <i>provinces</i>	6 <i>communautés et régions</i>
ÉTATS UNITAIRES			
Chypre	377 (24 <i>municipalities</i> /353 <i>communities</i>) ⁽¹⁾		
Danemark	270 <i>kommuner</i>	13 <i>amter</i>	
Espagne	8 110 <i>municipios</i>	50 <i>provincias</i>	17 <i>comunidades autonomas</i>
Estonie	227 (194 <i>vallad</i> /33 <i>linnad</i>)		
Finlande	432 <i>kunta</i>		
France ⁽²⁾	36 784 <i>communes</i>	100 <i>départements</i>	26 <i>régions</i>
Grèce	1 034 (914 <i>demos</i> /120 <i>koinotita</i>)	50 <i>nomoi</i>	
Hongrie	3 145 <i>települések</i> ⁽³⁾	19 <i>megyék</i>	
Irlande	85 (5 <i>city councils</i> , 75 <i>town councils</i> et 5 <i>borough councils</i>)	29 <i>county councils</i>	8 <i>regional authorities</i>
Italie	8 101 <i>comuni</i>	103 <i>province</i>	20 <i>regioni</i>
Lettonie	527 (7 <i>republikas pilsetas</i> /53 <i>pagats</i> /34 <i>novads</i> /433 <i>pagasti</i>)	26 <i>rajoni</i>	
Lituanie	61 <i>savivaldybes</i>		
Luxembourg	116 <i>communes</i>		
Malte	68 <i>municipalities</i>		
Pays-Bas	458 <i>gemeenten</i>	12 <i>provincies</i>	
Pologne	2 478 <i>gminy</i>	314 <i>powiaty</i>	16 <i>województwa</i>
Portugal ⁽⁴⁾	308 <i>municipios</i>		2 <i>região autónoma</i> (Madère et les Açores)
République tchèque	6 248 <i>obec</i>	14 <i>kraj</i>	
Royaume-Uni	404 (239 <i>districts</i> /165 <i>unitary authorities</i>)	34 <i>counties</i>	2 <i>devolved nations</i> (Écosse et Pays de Galles) et 1 <i>devolved territory</i> (Irlande du Nord)
Slovaquie	2 891 <i>obec</i> ⁽³⁾	8 <i>vyššie uzemne celky</i>	
Slovénie	210 <i>občina</i>		
Suède	290 <i>kommuner</i>	20 <i>landsting</i>	
UE 25	88 002	1 125	123

(1) Hors les 9 *municipalities* situées en République turque de Chypre Nord. (2) Inclut les collectivités territoriales des DOM.

(3) Hors arrondissements. (4) Le Portugal compte un niveau infra-communal composé de 4 259 *freguesias*.

de la coopération intercommunale et un accroissement de la taille moyenne des communes par le biais de fusions. Le montant de l'enveloppe des dotations affectées aux communes qui acceptent de fusionner va d'ailleurs être doublé en 2007. Le regroupement de communes peut également se faire à l'occasion d'une réorganisation totale du découpage territorial. Ainsi, la Lettonie a décidé en juin 2006 de diviser le nombre de communes par trois, pour compter 176 communes d'ici aux élections locales de 2009. Au Danemark, la réorganisation territoriale prévue pour le 1^{er} janvier 2007 va faire passer le nombre de communes de 270 actuellement à 98, pour parvenir à une population moyenne par commune de 55 000 habitants, contre 20 000 aujourd'hui. Ces communes verront leurs compétences augmenter de manière considérable puisqu'elles auront à leur charge la quasi-totalité des services publics aux habitants.

Le processus de régionalisation se poursuit

Le mouvement européen actuel de décentralisation régionale prend trois formes selon le degré d'avancement du pays dans le processus de régionalisation.

- **Le renforcement de l'autonomie et des compétences des régions ou des États fédérés:** l'Allemagne a adopté en juillet 2006 une importante réforme du fédéralisme qui aboutira à renforcer, à partir de 2007, plusieurs compétences des *Länder* (éducation, recherche, logement, environnement, gestion de la fonction publique territoriale, organisation judiciaire, etc.). L'Espagne s'est engagée depuis quelques années dans un processus de renforcement des autonomies régionales. Cela s'est concrétisé en avril 2006 par une réforme du statut de la communauté autonome de Valence puis, en juin 2006, par celui de la Catalogne, se traduisant par un élargissement des compétences fiscales, administratives et de gestion des infrastructures. D'autres communautés devraient suivre le même chemin (Andalousie, îles Baléares, Aragón). Ce processus, qui rapproche l'Espagne d'une organisation de type fédéral, pourrait d'ailleurs conduire à une réforme constitutionnelle en 2008. En Italie, les régions ont continué de voir leurs compétences se renforcer. Le changement constitutionnel vers une fédéralisation du pays, appelée « *devolution* » et souhaitée par l'ancien gouvernement, a cependant été rejeté par référendum fin juin 2006.

- **La création d'un niveau régional:** le Danemark, dans le cadre de sa réforme territoriale, va créer cinq régions en remplacement des treize comtés actuels, dont les anciennes compétences seront partagées entre l'État central, les communes et les régions. Ces dernières, principalement responsables des services de santé et du développement régional, n'auront pas le droit de lever des impôts. Une réforme du système de dotations et de péréquation sera mise en place pour accompagner ces transferts de compétences. La Slovaquie a adopté en juin 2006 les amendements constitutionnels permettant la création de régions. Leur nombre définitif, probablement quatorze, devrait être décidé début 2007, pour une mise en place début 2009. Elles seront chargées notamment de la création et de la gestion des infrastructures régionales (routes, hôpitaux, écoles, institutions culturelles et sociales, etc.).

- **La régionalisation expérimentale:** en Suède, deux comtés (Västra Götaland et Skåne) sont engagés jusqu'en 2010 dans un programme pilote leur attribuant la compétence de développement régional en lieu et place de l'administration déconcentrée de l'État. La Finlande a mis en place en janvier 2005 pour sept ans une région expérimentale à Kainuu dont les responsabilités (santé, services sociaux, éducation, développement économique) ont été transférées par les communes, qui demeurent cependant responsables de leur financement. ■

LES RÉFORMES TERRITORIALES À L'ÉTUDE

En **Suède**, le comité parlementaire mis en place en 2003 et chargé d'étudier la répartition des compétences entre le gouvernement central, les comtés et les communes, doit rendre ses conclusions en février 2007. Aucune réforme de la structure municipale n'est attendue, mais le comité pourrait proposer une fusion des comtés, qui passeraient de 20 actuellement à une dizaine. Ceux-ci seraient toujours responsables des soins de santé et pourraient également voir leurs compétences renforcées en matière de développement régional.

Au **Royaume-Uni**, le *White Paper* d'octobre 2006 sur la réorganisation du gouvernement local en Angleterre propose l'augmentation du nombre d'*unitary authorities* dans les comtés. La réorganisation est également à l'étude dans les autres parties du Royaume-Uni, notamment en Irlande du Nord, où le nombre de collectivités locales pourrait passer de 26 à 7.

Au **Luxembourg**, le rapport de mai 2005 sur la réorganisation territoriale et administrative du pays préconise, entre autres, l'augmentation de la taille des communes, soit par le biais de fusions, qui seraient encouragées et encadrées par le gouvernement, soit par la création de communautés de communes pour lesquelles il faudrait créer une base légale.

En **Hongrie**, le comité de réforme des autorités locales mis en place en juin 2006 pourrait proposer la création de régions qui seraient en charge notamment du système de santé et de l'entretien des routes.

La création de régions est également évoquée en **Lettonie**, dans le cadre du projet de réforme territoriale adopté en juin 2006. Ces régions (entre 5 et 9) pourraient remplacer les 26 districts actuels.

La réforme du second niveau de collectivités locales envisagée en **Grèce** depuis plusieurs années pourrait passer par la création de régions, ce qui remettrait en cause l'existence des départements. Une réforme des deux zones métropolitaines du pays (Athènes/Attica et Thessaloniki) est également à l'étude, avec peut-être la création d'une association métropolitaine de communes.

Enfin, après avoir diminué depuis 1994 le nombre de ses communes (de 581 à 61 actuellement), la **Lituanie** envisage maintenant le mouvement inverse et souhaite passer à 80-90 communes, afin de resserrer les relations entre la population et les élus locaux.

DÉPENSES ET INVESTISSEMENTS

DÉPENSES LOCALES ET RÉGIONALES

Le poids croissant des dépenses territoriales en Europe

En 2005, les dépenses publiques des collectivités locales et régionales européennes s'élevaient à 1 374 milliards d'euros, soit environ 2 970 euros par habitant.

Entre 2000 et 2005, elles ont crû à un rythme de + 3,6 % par an en moyenne, soit à un niveau supérieur à celui du PIB (+ 1,7 %) et à celui des dépenses publiques totales (+ 2,4 %). Cette croissance s'est traduite par une augmentation constante et régulière du poids des dépenses dans le PIB, qui est passé de 11,5 % à 12,7 %, et dans le total des dépenses publiques (de 25,4 % à 26,8 %). Ces évolutions reflètent l'accroissement des compétences des collectivités territoriales et la dynamique des dépenses sociales qu'elles gèrent.

En 2005, on note un léger ralentissement du taux de croissance qui s'établit à + 3 % mais qui reste cependant plus fort que celui du PIB (+ 1,7 %) et celui des dépenses publiques totales (+ 1,8 %).

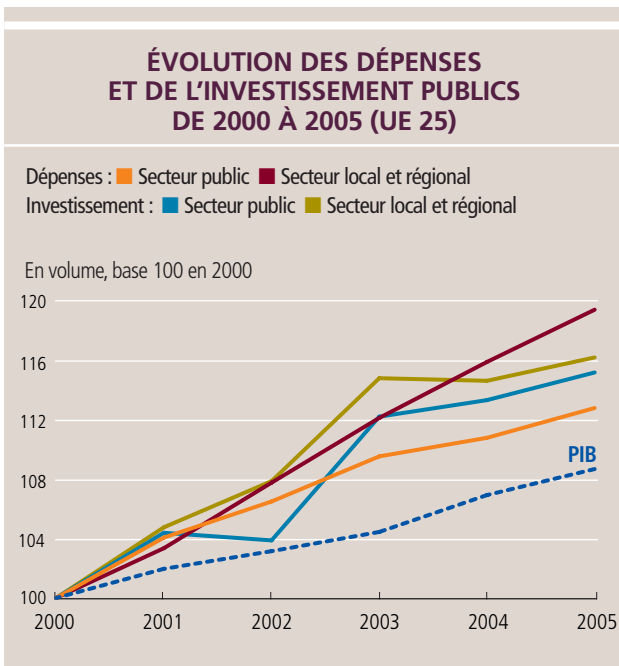
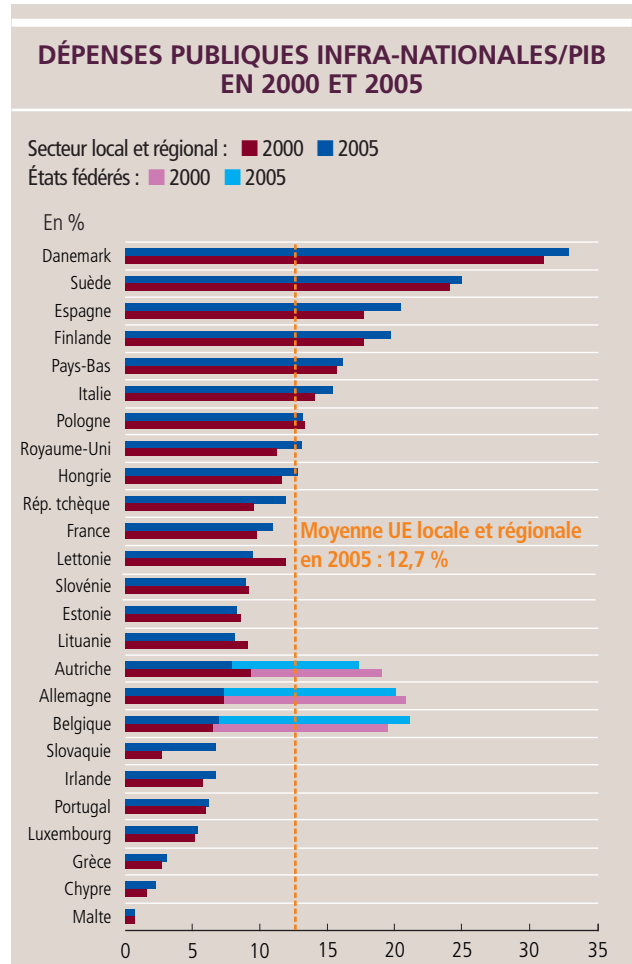
Des situations nationales très variées

Le poids des dépenses publiques territoriales dans le PIB varie fortement d'un pays à l'autre, allant de 0,7 % à Malte à 32,9 % au Danemark.

Il dépend notamment de l'étendue et du type de compétences exercées par les collectivités, qui sont particulièrement développées dans les pays scandinaves et en Espagne en raison de leur engagement dans les domaines de l'action sociale, de la santé et de l'éducation (rémunération des enseignants). À l'opposé, les collectivités territoriales ayant des compétences plus limitées ont un poids économique assez faible, comme à Malte, à Chypre, en Grèce ou au Luxembourg.

DÉPENSES ET INVESTISSEMENTS					
En 2005	Md€	€/hab.	% du PIB	% public	Évolution 2004/2005
Dépenses					
Infra-nationales	1 726	3 733	15,9	33,7	+ 2,0 %
Locales et régionales	1 374	2 972	12,7	26,8	+ 3,0 %
Investissement					
Infra-national	176	381	1,6	66,8	+ 2,0 %
Local et régional	169	365	1,6	63,9	+ 1,4 %

L'analyse de la diversité du poids des dépenses territoriales au sein des dépenses publiques totales fait apparaître quatre groupes de pays. On note la place particulière du Danemark et de l'Espagne, deux pays où les collectivités territoriales assument plus de la moitié des dépenses publiques totales. Ce poids est également élevé en Finlande, en Suède, en Italie où les régions ont été dotées de compétences étendues à la fin des années 90, aux Pays-Bas qui ont une longue tradition d'autonomie territoriale et en Pologne, où les compétences territoriales ont été accrues en 1999 (éducation, santé, aide sociale, etc.).

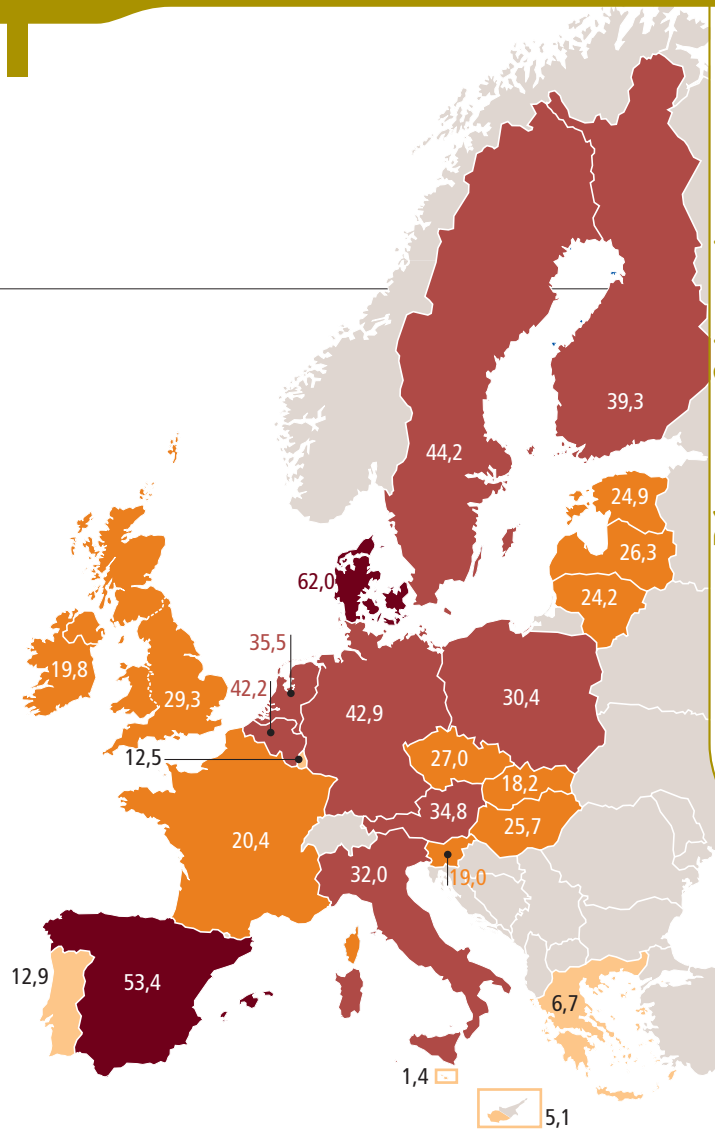


Les évolutions des dépenses entre 2000-2005

Entre 2000 et 2005, la croissance des dépenses des collectivités territoriales a été forte dans l'UE 10 (+ 4,7 % par an en moyenne) en raison des processus de décentralisation particulièrement vigoureux.

La plus forte hausse (+ 25,7 %) s'est produite en Slovaquie, où le financement de la plupart des infrastructures et des services publics (éducation, établissements de santé, services sociaux, transports publics et infrastructures routières) a été confié aux communes et aux régions nouvellement créées en 2002. Le poids des dépenses territoriales slovaques dans les dépenses publiques totales est ainsi passé de 5,2 % en 2000 à 18,2 % en 2005, tandis que celui dans le PIB passait de 2,7 % à 6,8 %. De même, en République tchèque, la hausse (+ 8,3 %) s'explique en grande partie par le transfert de nouvelles compétences aux régions créées en 2000 et aux communes (aide sociale, hôpitaux, maisons de retraite, culture). En Estonie, le transfert en 2001 de la rémunération du personnel enseignant aux communes a contribué à une hausse de + 27,3 % cette année-là, et une augmentation en moyenne de + 7,5 % par an entre 2000 et 2005.

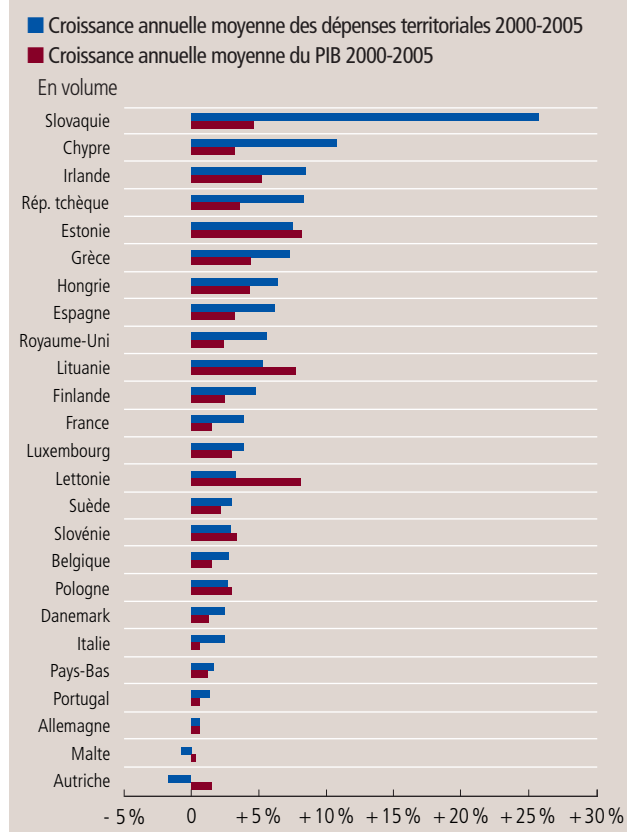
Dans l'UE 15, la décentralisation s'est également approfondie dans un certain nombre de pays. En Espagne, le transfert aux



Le poids des dépenses publiques infra-nationales dans le total des dépenses publiques en 2005

< 15 %
 15-30 %
 30-45 %
 > 45 %
 Moyenne UE : 33,7 %

ÉVOLUTION DU PIB ET DES DÉPENSES TERRITORIALES ENTRE 2000 ET 2005



communautés autonomes de la compétence « éducation » en 2000 et de celle de la santé en 2002 explique en partie la progression de + 6,2 % par an en moyenne ainsi que celle du poids dans le PIB et dans les dépenses publiques totales. En Italie, la forte hausse des dépenses liée à la régionalisation s'est surtout produite jusqu'en 2002.

Dans d'autres pays, par exemple en Finlande et en Suède, les dépenses territoriales ont crû de manière relativement dynamique, tirées par les dépenses de fonctionnement courantes, en particulier de personnel, sociales, d'éducation et de santé. Au Royaume-Uni, depuis 1997 et après une décennie de baisse continue des dépenses territoriales jugées excessives, le renforcement des fonctions collectives a conduit à les relancer (+ 5,6 % par an en moyenne), en particulier dans les services publics et l'éducation, compétence principale des collectivités britanniques.

Cependant, tous les pays n'ont pas connu ces taux de croissance élevés. En Allemagne, aux Pays-Bas et au Portugal, la croissance a été très modérée, du fait notamment de la diminution de certaines recettes fiscales territoriales qui a conduit à freiner les dépenses pour limiter les déficits (par exemple, baisse des recettes de taxe professionnelle des communes allemandes). À Malte et en Autriche, les dépenses publiques territoriales ont régressé.

La baisse sensible en Autriche (- 1,7 %) résulte d'une diminution des ressources fiscales communales (- 0,2 % entre 2000 et 2005) et des contraintes budgétaires qui leur ont été imposées par le pacte de stabilité interne mis en œuvre dès 1999 (déficit zéro). Cette baisse a entraîné un repli du ratio dépenses/PIB de 1,4 point entre 2000 et 2005. On peut d'ailleurs souligner que le repli de ce ratio sur la période dans les autres pays (Pologne, Slovaquie et États baltes) provient de la croissance très élevée du PIB, supérieure à celle des dépenses publiques territoriales (respectivement + 8,2 % pour le PIB et + 7,5 % pour les dépenses en Estonie, par exemple).

Un léger ralentissement en 2005

En 2005, les dépenses des collectivités territoriales des nouveaux États membres demeurent les plus dynamiques au sein de l'Union européenne, avec une croissance de + 5,3 % contre + 2,9 % pour l'UE 15. En Slovaquie, elles continuent de croître sensiblement (+ 9,7 %), en raison notamment de la mise en place de la dernière phase du programme de décentralisation de 2002, accompagnée par une forte hausse des recettes fiscales en 2005.

Dans la plupart des pays de l'UE 15, les dépenses territoriales continuent de progresser, notamment en Grèce (+ 6,5 %), où les dépenses ont été alourdies par la normalisation en 2005 du statut

d'une partie du personnel municipal d'action sociale et en Espagne, surtout dans les domaines qui relèvent des compétences des collectivités autonomes, comme la santé qui représente aujourd'hui environ un tiers de leur budget. On peut noter le regain des dépenses territoriales allemandes (+ 2,8 % après des années successives de baisse), notamment dû à la hausse des compétences sociales des communes dans le cadre de la réforme du marché du travail Hartz IV. En France, « l'Acte II de la décentralisation » (loi d'août 2004), qui transfère progressivement à partir de 2005 des compétences et des personnels d'État aux régions (formation professionnelle et apprentissage notamment) et aux départements (action sociale), s'est traduit par une hausse des dépenses de + 3,3 % en 2005.

En revanche, six pays ont eu une croissance en volume de leurs dépenses territoriales inférieure à la moyenne européenne et cinq

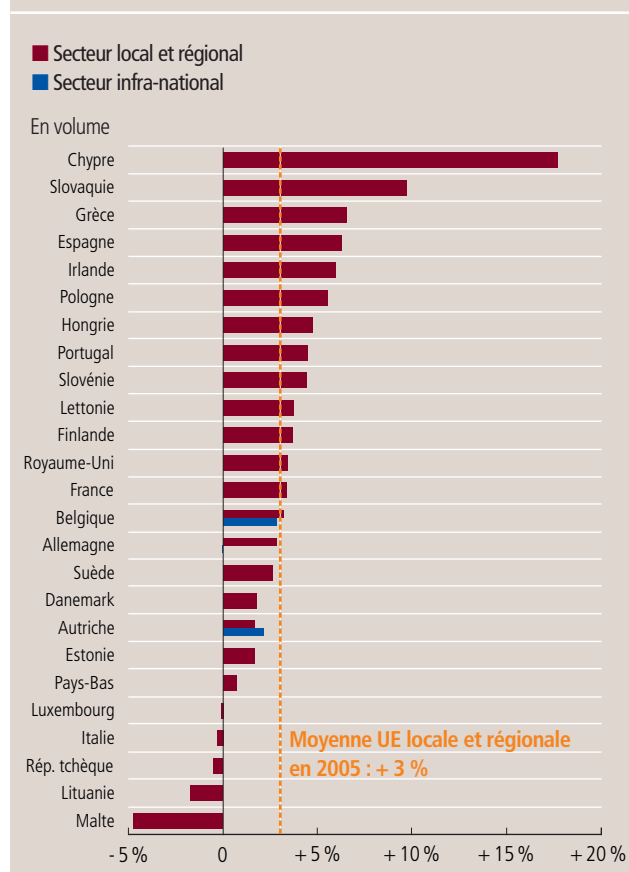
LE PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'UE

Les 25 pays de l'Union européenne comptent 32 millions d'agents publics, soit 16 % de l'emploi total. Les entités infra-nationales en emploient 18 millions, soit plus de la moitié du personnel des administrations. Dans les pays les plus décentralisés, l'emploi public est concentré dans les collectivités infra-nationales : en Allemagne, près de 9 agents sur 10 travaillent au sein d'une collectivité locale ou d'un *Land* ; ils sont plus des trois quarts à le faire dans les pays scandinaves ou en Espagne. Mais cette répartition est surtout liée à la nature des compétences exercées par les collectivités infra-nationales, selon qu'elles requièrent ou non des effectifs abondants comme la santé, l'éducation ou encore la police.

Dans la plupart des pays de l'ex-Europe des 15, l'expansion de la décentralisation a conduit à un accroissement de l'emploi public territorial, aux dépens des administrations centrales. Ainsi, en Espagne, en l'espace de dix ans, le personnel des communautés autonomes a presque doublé, représentant désormais plus de la moitié des agents publics, pendant que l'État espagnol perdait plus de 40 % de ses effectifs. Les fonctions publiques européennes se sont traditionnellement organisées sur la base de l'un des deux grands modèles théoriques : le « modèle de la carrière » qui privilégie le statut pour encadrer les conditions d'emploi de ses personnels, presque tous fonctionnaires, et le « modèle contractuel » qui repose sur des agents employés sous contrat, généralement dans le cadre du droit commun du travail, sans statut particulier. On constate partout en Europe une imbrication croissante des deux modèles théoriques. Néanmoins, un glissement semble s'opérer en faveur du modèle contractuel et ce, particulièrement au sein des collectivités infra-nationales. Le besoin de réactivité, de rapidité et d'adaptation aux nouveaux métiers les conduit en effet, plus que les administrations centrales, à employer davantage de personnels dans le cadre du droit commun du travail.

Source : *Les fonctions publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne*, Dexia Éditions, 2006, 228 pages.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES INFRA-NATIONALES EN 2005



autres ont vu leurs dépenses régresser. Le renforcement en 2005 des règles de discipline budgétaire (fixation d'objectifs d'excédents budgétaires, limitation de l'augmentation des dépenses, etc.) ainsi que les baisses de recettes (diminution des dotations, gel de la fiscalité au Danemark et en Italie, par exemple) expliquent en partie cette moindre progression des dépenses. Par ailleurs, de plus en plus de pays s'engagent dans des réformes structurelles permettant d'externaliser certaines dépenses (par exemple, via des montages financiers avec des satellites non enregistrés dans les dépenses publiques), de privatiser des entreprises publiques locales ou encore de transférer la gestion des services publics locaux à des entités privées, par exemple pour les services d'eau, d'électricité ou encore de déchets municipaux (Autriche, Belgique, Danemark, Allemagne, Portugal, Suède, Espagne).

DÉPENSES DES ÉTATS FÉDÉRÉS

En 2005, les dépenses des États fédérés représentent près de 352 milliards d'euros, plus de 80 % étant portées par les *Länder* allemands. Les dépenses infra-nationales représentent au total 17,3 % du PIB en Autriche, 20,1 % en Allemagne et 21,1 % en Belgique.

Entre 2000-2005, les dépenses des États fédérés allemands ont diminué en moyenne de - 0,4 % par an, avec une baisse particulièrement accentuée en 2004 (- 2 %) et en 2005 (- 1,6 %), provenant essentiellement d'une réduction des dépenses d'investissement. Les dépenses des *Länder* autrichiens ont connu une faible croissance (+ 0,6 %) tandis que la croissance des dépenses des communautés et des régions belges a été plus accentuée (+ 3,2 %), en raison notamment de nouveaux transferts de compétences et de ressources (réforme institutionnelle de 2001).

INVESTISSEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

Les collectivités territoriales consolident leur rôle de premier investisseur public

En 2005, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales s'élèvent à environ 168,5 milliards d'euros (365 euros par habitant), soit 1,6 % du PIB et 12,3 % des budgets locaux et régionaux.

Le secteur public local et régional représente en moyenne 7,8 % de l'investissement total, public et privé en Europe. Il joue un rôle moteur dans l'investissement public en réalisant, en 2005, 63,9 % de l'ensemble de l'investissement public européen. Entre 2000 et 2005, les dépenses locales et régionales d'investissement ont augmenté de + 3 % par an en moyenne, soit une progression plus forte que celle du PIB (+ 1,7 %) et légèrement supérieure à celle de l'ensemble du secteur public (+ 2,9 %). La croissance de l'investissement a été positive tous les ans sauf en 2004, où les investissements étaient en légère baisse (- 0,2 %).

En 2005, l'investissement local et régional est reparti à la hausse mais à un rythme de + 1,4 %, inférieur à la progression du PIB (+ 1,7 %).

Un poids de l'investissement variable selon les compétences des collectivités territoriales

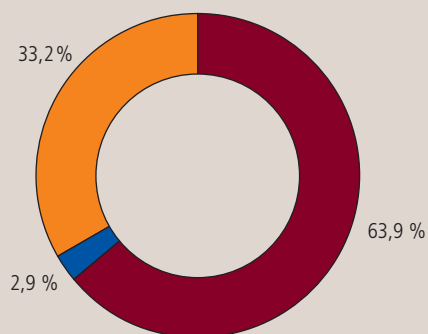
Dans les pays où les collectivités ont des compétences de gestion étendues, la part des investissements dans les budgets est généralement inférieure à 10 %, la majorité des dépenses étant consacrées aux dépenses courantes. C'est le cas dans les trois pays scandinaves ainsi qu'au Royaume-Uni, en Lituanie et en Estonie, trois pays où les dépenses salariales dans le domaine de l'éducation pèsent d'un poids très lourd dans les budgets (l'éducation représente 60 % des dépenses locales en Lituanie, 45 % en Estonie et 38 % au Royaume-Uni).

À l'inverse, le poids des investissements dans l'ensemble des dépenses est supérieur à 20 % en France, à Malte et en Grèce et même à 30 % à Chypre, au Luxembourg, en Irlande et au Portugal, pays où les collectivités locales et régionales ont des compétences plus restreintes et se concentrent sur le financement des infrastructures et des équipements collectifs.

Le poids de l'investissement local et régional dans le PIB varie fortement selon les pays, allant de 0,2 % à Malte à 2,5 % en Espagne. S'agissant de la part dans l'investissement public total, hors Malte qui fait figure de cas à part (2,9 %), elle s'échelonne entre 22,5 % en Lituanie et 79,6 % en Italie, pays où les communes sont traditionnellement le premier investisseur public en réalisant les deux tiers des investissements publics locaux et régionaux (maisons de retraite, crèches, écoles et routes communales). En outre, les acteurs locaux et régionaux italiens, tout comme ceux d'Espagne, du Portugal et d'Irlande, en tant que régions Objectif 1, apportent d'importants co-financements nécessaires à l'attribution des fonds structurels et de cohésion européens. En Irlande, le poids important des investissements locaux provient aussi du fait que les collectivités locales réalisent les investissements décidés par l'État dans le cadre de son « Programme national d'investissement » (*Public capital programme*).

RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT PUBLIQUES ENTRE LES ACTEURS EN 2005

■ Secteur local et régional ■ États fédérés
■ Reste du secteur public



Un investissement dynamique entre 2000 et 2005 surtout dans les nouveaux États membres

Entre 2000 et 2005, l'investissement local et régional a été particulièrement dynamique pendant toute la période dans la majorité des nouveaux États membres (+ 4,2 % par an en moyenne, contre + 2,9 % dans l'UE 15).

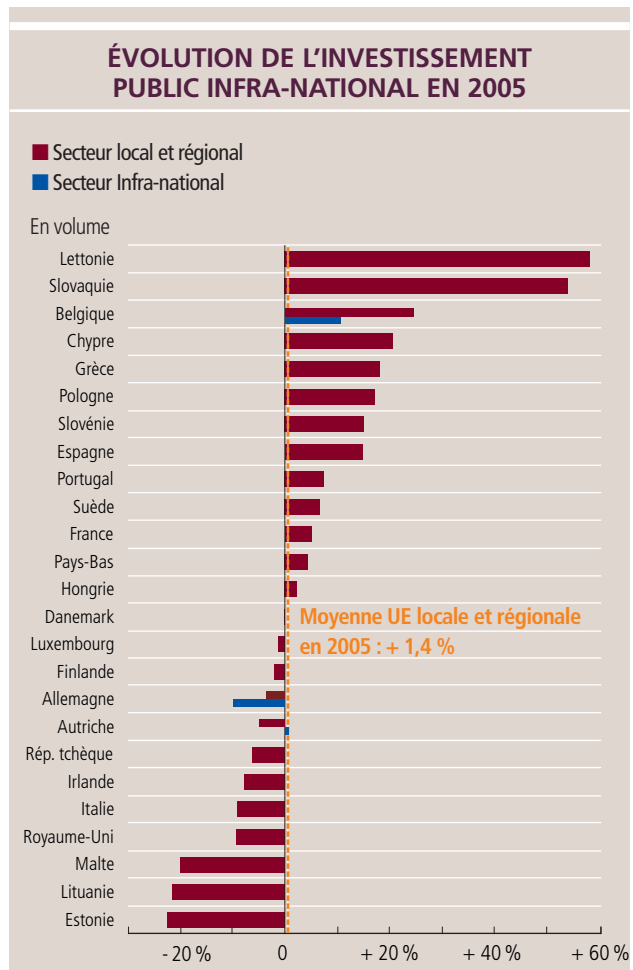
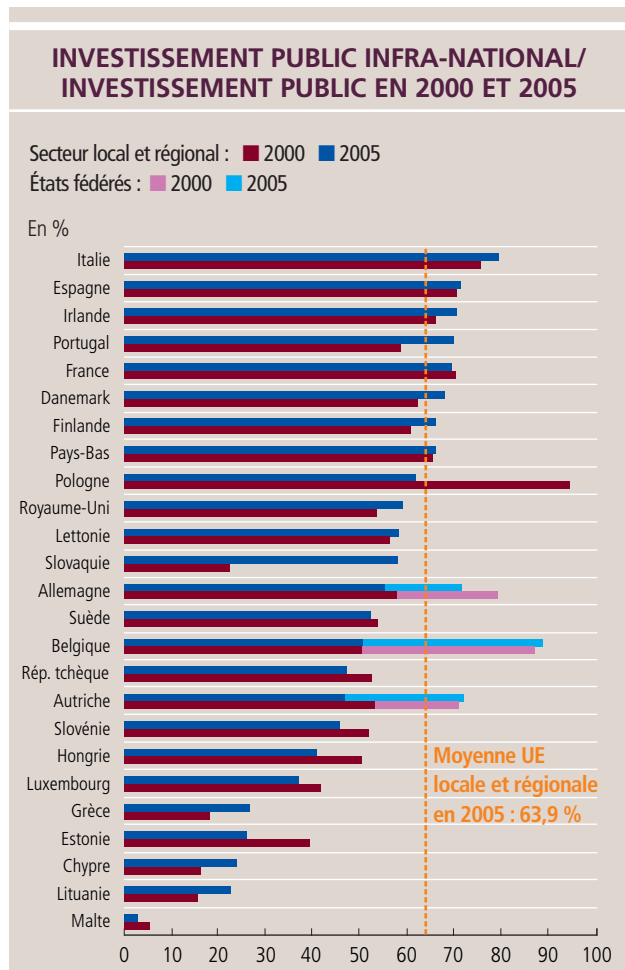
Par contre, il a connu une évolution négative dans six pays, en particulier en Autriche (- 6,9 %), en Allemagne (- 5,7 %) et au Portugal (- 1,4 %). Cette contraction est liée notamment à la baisse des ressources des collectivités locales et aux politiques budgétaires restrictives qui ont été menées dans ces pays et qui ont impacté les comportements d'investissement, comme au Portugal avec les mesures de limitation de l'endettement des municipalités.

En 2005, les hausses ont été conséquentes, voire très importantes (supérieures à + 50 %) dans plusieurs pays, notamment dans les pays de l'UE 10 où la croissance a été de + 10,2 % en moyenne contre + 0,8 % dans l'UE 15.

Pour les pays nouveaux entrants, outre des surplus de dépenses liés au processus de décentralisation et la croissance globale des revenus, la mise en œuvre des fonds structurels et de cohésion à partir de 2004 a commencé à avoir un effet de levier très important de dynamisation de l'investissement public.

En Lettonie, la forte hausse de + 58 % provient d'un assouplissement des conditions d'emprunt des collectivités locales en 2005, un amendement à la loi budgétaire de 2005 ayant permis une augmentation de 45 % du montant maximal d'emprunt. En Slovaquie, la hausse des investissements s'explique également en partie par la tenue d'élections municipales en décembre 2006. D'ailleurs, le même phénomène cyclique se répète dans la quasi-totalité des pays ayant des élections locales et/ou régionales prévues en 2006, notamment en Belgique (+ 24,6 %), en Grèce (+ 18,2 %), en Pologne (+ 17,2 %) et en Slovénie (+ 15,1 %).

En revanche, l'investissement local et régional a régressé en 2005 dans onze pays, parfois de manière très accentuée. Cette baisse a pu résulter du renforcement des contraintes budgétaires car l'investissement est souvent le poste touché en premier par les restrictions. En Italie par exemple, l'inclusion pour la première fois, en 2005, des investissements dans la liste des dépenses à maîtriser a eu un effet immédiat de contraction (- 9 % contre + 8,3 % en 2004). La baisse a pu également provenir de l'alourdissement des dépenses éducatives (Estonie, Lituanie) ou sociales (Finlande), des effets post-électorales (Lituanie) ou encore du recours croissant du secteur local aux Partenariats Publics-Privés (Royaume-Uni, Irlande).



INVESTISSEMENT DES ÉTATS FÉDÉRÉS

Les dépenses d'investissement des États fédérés s'élevaient à 7,6 milliards d'euros en 2005. Sur la période 2000-2005, elles ont crû de manière modérée en Autriche et en Belgique mais ont connu un déclin important dans les *Länder* allemands, en

baissant en moyenne de - 10 % par an, l'année « record » étant 2005 (- 26,6 %).

Si l'année 2005 s'est également traduite par une baisse des investissements des communautés et régions belges (- 3,6 %), elle a été plus positive en Autriche avec une augmentation de + 12,6 % des dépenses d'investissement des *Länder*. ■

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ EN EUROPE

Le recours au Partenariat Public-Privé (PPP) comme mode de financement des investissements publics est de plus en plus fréquent en Europe, notamment dans le secteur des transports, des hôpitaux, des écoles et des prisons. Contrat à long terme, généralement de 20 à 40 ans, par lequel un acteur public confie au secteur privé une mission globale de conception, de réalisation, de financement, et/ou de maintenance d'un ouvrage d'intérêt public, le PPP permet notamment de mobiliser les savoir-faire techniques et financiers du secteur privé au service de finalités publiques. Selon les définitions utilisées, le PPP englobe les concessions (c'est notamment le cas au niveau européen) ou se limite aux projets financés par une redevance publique qui est fixée en fonction du volume de services ou de la fréquentation des ouvrages ou équipements.

Les institutions européennes s'intéressent au sujet : *Livre vert de la Commission européenne* (2004), décision d'Eurostat sur le traitement comptable des PPP (2004), Rapport du Parlement européen (octobre 2006), création par la BEI d'une Agence européenne sur les PPP (EPEC), projet d'adoption en 2007 d'une directive sur les concessions. Cependant, le droit communautaire ne prévoit pas à ce stade de régime spécifique pour les PPP, qui relèvent donc du droit national. Plus des deux tiers des pays européens se sont dotés d'une législation spécifique PPP et ont créé, au niveau national ou régional, des outils de coordination, de promotion et d'expertise. Le développement des PPP reste cependant variable selon les pays, en particulier ceux portés par les collectivités territoriales.

Implantation ancienne et solide des PPP

- **Royaume-Uni** : mise en place du *Private Finance Initiative* (PFI) dès 1992 et développement sous la forme du *Public Private Partnership* à partir de 1994. La PPP *Task Force*, créée à l'origine au sein du ministère des Finances, s'est transformée en *UK Partnership* en 2000. Depuis 1992, plus de 700 projets nationaux et locaux ont été conclus, notamment dans les domaines de la santé, des écoles et du transport, pour un total de plus de 62 milliards d'euros. Part des PFI dans l'investissement public : 10 à 15 %.
- **Espagne** : nouvelle législation en 2003 sur les concessions dans le domaine des transports introduisant le concept de PPP. 50 % des PPP sont réalisés par les Communautés autonomes, principalement dans le secteur des infrastructures de transport et des hôpitaux.
- **Irlande** : législation PPP en 2002, révisée en 2006 ; centre d'expertise créé en 2005 ; rôle primordial des PPP dans le « programme gouvernemental de développement de l'infrastructure ». Volonté de faire passer de 3 à 15 % la part des PPP dans les investissements de transports d'ici 2008.

- **Italie** : mise en place d'un encadrement législatif en 2002 et d'un centre d'expertise en 2000 (*Unita Tecnica Finanza di Progetto*) au niveau national. Développement d'unités régionales de PPP, afin de promouvoir le financement de projets au niveau des régions.
- **Portugal** : législation PPP en 2003, révisée en 2006. Après le succès du programme routier à péage virtuel, recours fréquent des collectivités locales aux PPP, notamment dans le domaine hospitalier.

Recours croissant aux PPP après un démarrage lent

- **France** : en complément du régime des concessions largement développé et de programmes PPP spécifiques mis en place en 2002 et 2003 dans les secteurs hospitaliers, des prisons et de la sécurité intérieure, mise en place en juin 2004 du « Contrat de Partenariat », permettant d'avoir recours aux PPP si l'urgence ou la complexité du projet l'impose. Création d'une « Mission d'appui à la réalisation des PPP » (MAPPP). Au-delà des projets pilotes de l'État, 60 projets d'équipements et d'infrastructures à l'étude et 5 contrats de partenariats déjà signés au niveau local. Part souhaitée des PPP dans l'investissement public d'ici 5 ans : 10 %.
- **Allemagne** : mise en place de *task force* au niveau fédéral (juillet 2004) et dans 6 *Länder*. PPP particulièrement développés au niveau territorial, où ils représenteraient actuellement plus de 3 milliards d'euros. Depuis 2000, 80 % des projets PPP effectués par le niveau communal, principalement dans le domaine de l'éducation.
- **Grèce** : législation PPP et création d'une *task force* en septembre 2005 ; soutien financier à la mise en place de PPP par les communes via le nouveau programme de développement du ministère de l'Intérieur *Thiseas*, d'un montant de 4 milliards d'euros sur 5 ans.
- **Belgique** : région flamande active en matière de développement des PPP (décret législatif de 2003 et centre d'expertise « PPS ») pour des infrastructures de transport et écoles. Faible part des PPP dans l'investissement public au niveau national (moins de 2 %).
- **Pays-Bas** : développement des PPP au niveau national grâce à la création en 1999 d'un centre d'expertise sur les PPP (*Kenniscentrum*), nombreux projets réalisés au niveau national, mais faible utilisation au niveau local.

Ailleurs en Europe

Recours aux PPP pour l'instant très limité, malgré l'intérêt croissant de plusieurs pays, notamment la **République tchèque**, la **Pologne** (loi PPP en 2005), la **Hongrie** (projets autoroutiers), la **Lettonie** (loi PPP en octobre 2006) et le **Luxembourg**.

RECETTES FISCALES

RECETTES FISCALES

En 2005	Md€	€/hab.	% du PIB	% total des revenus	% recettes fiscales publiques	Évolution 2004/2005
Secteur infra-national	708,2	1532	6,5	42,1	24,6	+ 1,8 %
Secteur local et régional	509,9	1103	4,7	37,8	17,7	+ 3,1 %

FISCALITÉ LOCALE ET RÉGIONALE

Une croissance soutenue en Europe entre 2000 et 2005

En 2005, les recettes tirées des impôts locaux et régionaux s'établissent à 510 milliards d'euros, soit 1 100 euros/hab. Entre 2000 et 2005, elles ont évolué de façon dynamique: + 4,5 % par an en moyenne contre + 1,7 % pour le PIB, + 3,2 % pour l'ensemble des revenus territoriaux et + 0,9 % pour les recettes fiscales publiques. Le poids de la fiscalité territoriale au sein du PIB est passé de 4,1 % en 2000 à 4,7 % en 2005, celui au sein des recettes fiscales publiques de 14,8 % à 17,7 %. En 2005, la fiscalité représente 37,8 % des ressources financières territoriales contre 35,3 % en 2000, le reste étant composé essentiellement de dotations de l'État et de recettes tarifaires ou de l'exploitation du patrimoine. Cette progression des ressources fiscales a accompagné l'accroissement des compétences des autorités territoriales. En 2005, celle-ci a été plus modérée que les années précédentes (+ 3,1 %), équivalente à celle des recettes fiscales publiques mais supérieure à la progression du PIB (+ 1,7 %) et à celle de l'ensemble des revenus territoriaux (+ 2,7 %).

Une place de la fiscalité disparate selon les pays

Le poids de la fiscalité territoriale dans le PIB (hors Malte où il n'y a pas de fiscalité locale) varie de 0,3 % en Grèce à 16,5 % au Danemark. Son poids dans le total des impôts nationaux varie également fortement d'un pays à l'autre, allant de 1,3 % en Grèce à 45 % en Espagne. Les trois pays scandinaves, l'Espagne, l'Italie, la

République tchèque et la Lettonie apparaissent comme des pays où les collectivités territoriales disposent de ressources fiscales importantes, notamment une partie ou la totalité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'analyse de la place des ressources fiscales par rapport aux autres ressources financières montre aussi une grande diversité de situations. Elle indique par ailleurs qu'il n'y a pas un mais plusieurs modèles de financement en Europe.

Les évolutions nationales entre 2000 et 2005

La forte progression des ressources fiscales territoriales constatée au niveau européen entre 2000 et 2005 (+ 4,5 %) résulte en grande partie de l'évolution dynamique des recettes fiscales du secteur territorial espagnol (+ 15,8 % par an en moyenne) suite au transfert de fiscalité au profit des communautés autonomes visant à compenser le coût financier des compétences « santé » et « éducation ».

D'autres pays ont connu des évolutions similaires mais leur plus faible ampleur ne se ressent pas au niveau européen. Dans les nouveaux États membres en particulier, la croissance des recettes fiscales territoriales (+ 9,3 % par an en moyenne) a été particulièrement forte en Pologne, en République tchèque, en Lettonie et surtout en Slovaquie (+ 24,7 %). Outre l'attribution par l'État de dotations supplémentaires pour mettre en œuvre leurs compétences, la plupart des collectivités territoriales de l'UE 10 ont, en effet, bénéficié de transferts de fiscalité d'État et de la création de nouveaux impôts propres.

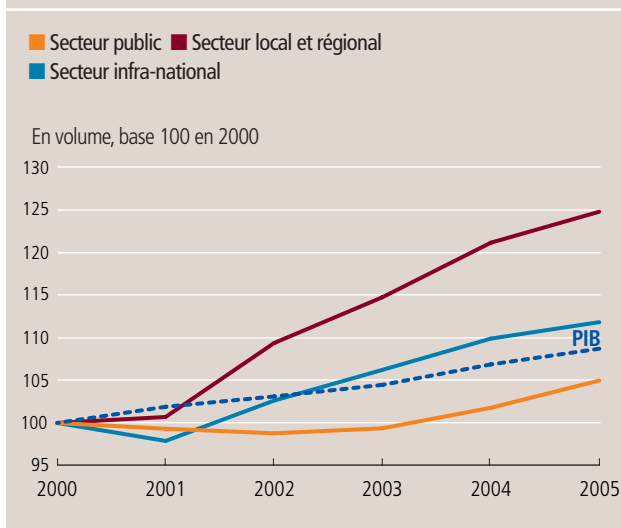
Dans plusieurs pays, la progression des revenus fiscaux a été plus dynamique que celle des revenus globaux. Dans l'UE 15, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Belgique ont connu une progression des recettes fiscales territoriales d'environ + 5 % en moyenne annuelle sur la période. Dans les deux premiers pays, caractérisés par une fiscalité territoriale peu développée, la progression a surtout concerné les recettes de la *Council Tax* pour le Royaume-Uni et celles de la taxe foncière sur les entreprises (*commercial rates*) pour l'Irlande, qui fournit désormais environ 25 % des revenus des comtés et cités irlandaises. En Belgique, la croissance provient notamment d'une augmentation par les communes des centimes additionnels au précompte immobilier et de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

Seuls quelques pays ont vu leurs recettes fiscales territoriales régresser sur la période, en particulier la Lituanie (- 7,7 % mais au profit d'une augmentation des dotations, les revenus globaux des collectivités progressant de + 5,3 %), le Luxembourg (- 2,4 %) et l'Autriche (- 0,2 % pour les communes).

Les évolutions en 2005

En 2005, les évolutions diffèrent sensiblement selon les pays, résultant de l'impact des réformes fiscales nationales et territoriales

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES DE 2000 À 2005 (UE 25)



ainsi que de la conjoncture économique qui a affecté de manière positive ou négative les bases fiscales et le rendement des impôts.

Dans quelques pays, les recettes fiscales des autorités territoriales ont progressé de manière importante, voire spectaculaire. En Slovaquie, la forte hausse (+ 138 %) est le résultat de la refonte complète du système de financement territorial (« décentralisation fiscale »), mise en œuvre en 2005, conjuguée à une croissance économique forte. La bonne tenue de la croissance économique explique également la hausse des revenus fiscaux des autorités territoriales dans d'autres nouveaux États membres (République tchèque, États baltes, Pologne), de même que la poursuite des réformes fiscales qui ont attribué aux collectivités de nouvelles parts d'impôts nationaux ou modifié les clés de répartition à leur avantage.

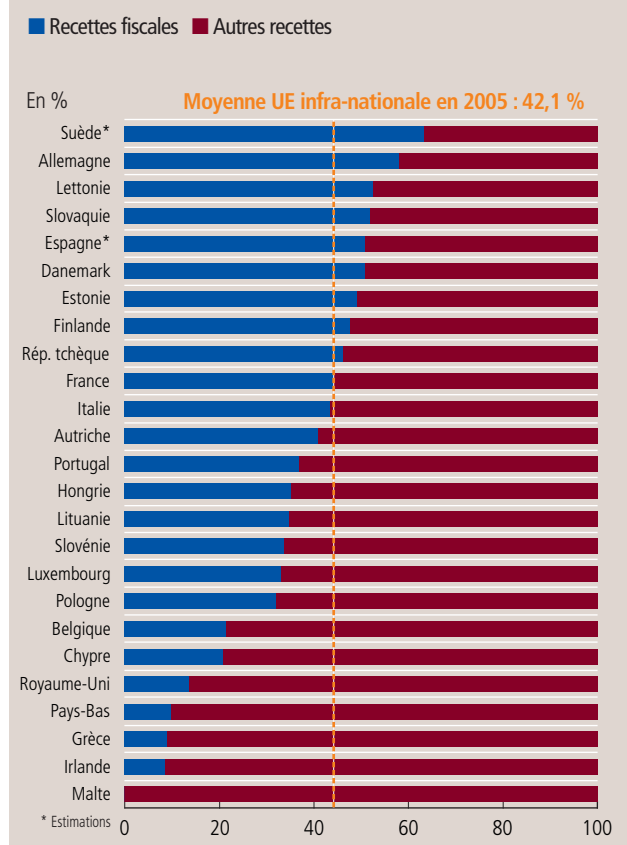
En revanche, les recettes fiscales territoriales dans l'UE 15 stagnent ou progressent faiblement du fait d'une croissance économique plus morose ou de réformes tendant à diminuer la pression fiscale globale sur les entreprises et les ménages. Quelques pays cependant comme l'Allemagne, la France et la Grèce affichent une croissance des recettes fiscales des autorités territoriales supérieure à + 5 %. En France (+ 7,6 %), cette progression est non seulement liée au dynamisme des bases de

fiscalité et à l'augmentation des taux, mais surtout aux transferts de fiscalité (taxe intérieure sur les produits pétroliers et taxe spéciale sur les conventions d'assurance) visant à compenser les nouvelles compétences des régions et des départements.

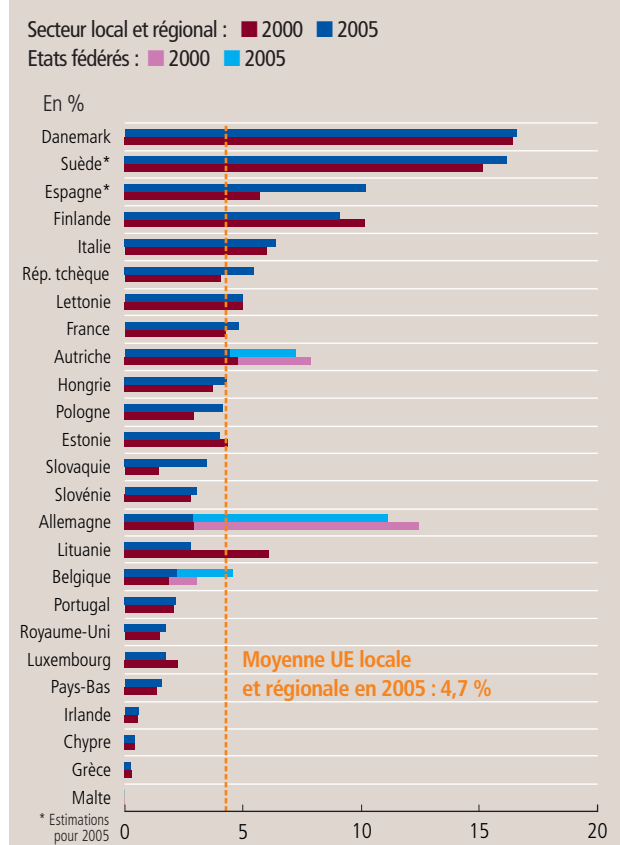
FISCALITÉ DES ÉTATS FÉDÉRÉS

Les recettes fiscales des États fédérés se sont élevées à plus de 198 milliards d'euros en 2005. Sur la période 2000-2005, la croissance a été négative pour les *Länder* allemands et autrichiens (respectivement - 2,2 % et - 0,4 % par an en moyenne), repli qui s'est confirmé en 2005 (- 0,6 % et - 0,3 %). Outre la conjoncture économique morose pour ces deux pays qui a affecté les rentrées fiscales, la diminution des ressources fiscales des *Länder* autrichiens provient également des fortes réductions des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés décidées en 2004-2005. En Belgique, la croissance a été relativement forte pour les Régions (+ 16,7 %), surtout en 2002 (+ 75 %), suite à l'entrée en vigueur de la loi spéciale de juillet 2001 sur le refinancement des Communautés et l'extension des compétences fiscales des Régions. ■

POIDS DE LA FISCALITÉ DANS LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS INFRA-NATIONALES EN 2005



RECETTES FISCALES INFRA-NATIONALES/PIB EN 2000 ET 2005



LES RÉFORMES FISCALES EN 2005, 2006 ET 2007

Les évolutions concernant la fiscalité partagée

En Allemagne, la réforme de la TVA se traduira au 1^{er} janvier 2007 par une augmentation du taux normal de 16 % à 19 %. Les communes et les États fédérés qui se partagent respectivement 2,1 % et 46,5 % du produit de cet impôt avec le *Bund* devraient voir leurs recettes fiscales augmenter. En revanche, la réforme aura également un coût pour les collectivités en tant que consommatrices, coût évalué à 500 millions d'euros pour les communes.

En Autriche, la révision des clés de répartition des produits des 14 impôts partagés pour 2005-2008 augmente la part reçue par les communes, plus particulièrement les plus petites (moins de 10 000 habitants). Par ailleurs, les deux réformes d'allègement fiscal de 2004 (diminution de l'impôt sur le revenu – IR – pour les bas salaires) et 2005 (réforme de l'impôt sur les sociétés – IS – et poursuite de la réforme de l'IR) ont diminué les recettes fiscales infra-nationales.

En Finlande, la réforme en 2005 de l'IS (diminution du taux d'imposition de 29 % à 26 %) a été compensée par la hausse du pourcentage reversé aux communes, de 19,75 % à 22 %.

En Espagne, la réforme du statut d'autonomie de la Catalogne de juin 2006 comprend de nouvelles règles de partage fiscal : attribution de 50 % de l'IR (contre 33 % actuellement), de 50 % de la TVA perçue sur son territoire (contre 35 %) et de 58 % des droits d'accise (contre 40 %). Ce dispositif pourrait être étendu aux autres communautés autonomes.

Au Portugal, la loi sur les finances locales de janvier 2006 modifie les modalités du reversement aux communes de ressources fiscales nationales. Le nouveau système crée une dotation non-affectée (FEF) égale à 25 % de la moyenne calculée des recettes des impôts au titre des personnes physiques (IRS), personnes morales (IRC) et de la valeur ajoutée (IVA). Une dotation affectée (FSM) couvrira en plus les dépenses engendrées par les transferts de compétences de l'État vers les communes.

En France, les départements se voient transférer en 2005, en plus d'une partie de la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers), une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. Les régions, quant à elles, reçoivent une fraction de tarif de TIPP qu'elles peuvent moduler légèrement à compter de 2007.

Au Royaume-Uni, une partie de l'IS a été transférée en avril 2006 aux collectivités territoriales afin de promouvoir le développement économique local (*Local Authority Business Growth Incentive*).

En Lituanie, la baisse du taux de l'IR de 33 % à 27 % en 2006, et peut-être à 24 % en 2008, aura un impact sur les communes. Il représente en effet 90 % de leurs ressources fiscales.

En Lettonie, la part de l'IR redistribuée aux collectivités locales est passée de 71,6 % à 73 % en 2005 et à 75 % en 2006.

En Estonie, la part de l'IR attribuée aux municipalités a augmenté graduellement de 11,4 % en 2004 à 11,8 % en 2006 pour compenser la baisse du taux de 26 % en 2004 à 20 % en 2009.

Les évolutions concernant la fiscalité propre

Suppression de taxes

Aux Pays-Bas, en 2006, la suppression de l'impôt pour les locataires, le plafonnement de l'impôt foncier pour les propriétaires et de l'impôt sur les immeubles à usage commercial entraînent une réduction non négligeable des ressources fiscales communales.

En Belgique, plusieurs taxes provinciales et communales ont été supprimées en 2005 et 2006 en Région Wallonne (taxe sur la superficie, taxe sur la force motrice et taxe industrielle compensatoire).

À l'inverse, **en Hongrie**, la suppression de la taxe professionnelle votée en 2005 et devant être effective au 1^{er} janvier 2008 a été annulée par le Parlement en juin 2006.

Création d'impôts locaux propres

En Grèce, les collectivités locales peuvent depuis 2005 lever la taxe sur les permis de circulation et la vente de véhicules.

Modification d'impôts existants

En Belgique, la Région Wallonne a réformé une deuxième fois en 2005 le précompte immobilier (environ 40 % des recettes fiscales communales) : exonération pour le matériel et l'outillage acquis à l'état neuf à partir du 1^{er} janvier 2005 et gel de l'indexation du revenu cadastral. La Région Bruxelles-Capitale, en février 2005, suivie par la Région Wallonne en décembre 2005, a réduit les droits de donation s'alignant ainsi sur la Région Flamande.

En France, la réforme de la taxe professionnelle de 2006, qui s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2007, plafonne la cotisation des entreprises à 3,5 % de leur valeur ajoutée. La fraction de cotisation excédant ce plafond est prise en charge par l'État et les collectivités locales et se traduit pour ces dernières par une réduction du pouvoir fiscal.

À Chypre, le taux de la taxe foncière municipale a été augmenté en 2005 de 0,8 % à 1,5 %.

En Lettonie, à partir de janvier 2007, les constructions ne seront plus soumises à la taxe locale foncière. Parallèlement, il y aura une modification du calcul de l'impôt sur les bâtiments à usage commercial (réévaluation cadastrale, nouveau taux d'imposition).

En Lituanie, la base de l'impôt sur la propriété inclut depuis 2006 les locaux loués à usage commercial. Les communes peuvent en fixer le taux dans une fourchette de 0,5 % à 1,5 %.

Réformes globales des ressources territoriales

Au Danemark, la nouvelle organisation territoriale est accompagnée d'une réforme des finances locales, effective au 1^{er} janvier 2007.

Le nombre de niveaux d'imposition est réduit de trois à deux, les nouvelles régions, sans pouvoir fiscal, étant entièrement financées par des dotations. Les municipalités héritent d'une grande partie des impôts des anciens comtés. Au total, les ressources fiscales communales seront composées de quatre impôts : une partie de l'IR (dont la fourchette du taux d'imposition augmente) et de l'IS, la taxe foncière sur les terrains et celle sur les propriétés des entreprises.

En Slovaquie, le nouveau système de financement territorial adopté le 1^{er} janvier 2005 augmente les impôts partagés et propres.

70,3 % de l'IR (au lieu d'un montant fixe) sont attribués aux communes et 23,5 % aux régions (sans ressources fiscales auparavant). Par ailleurs, plusieurs dotations sont transformées en huit taxes propres pour les communes, les régions bénéficiant quant à elles de la taxe sur les véhicules à usage professionnel. La hausse des revenus fiscaux territoriaux a été telle en 2005 qu'il est désormais envisagé de réduire la part reversée aux communes. À noter également la modification, en août 2006, des critères de péréquation en faveur des municipalités de montagne.

Projets de réforme globale

Au Royaume-Uni, l'enquête indépendante sur les modes d'organisation et de financement des collectivités locales anglaises, commissionnée par le Premier ministre en 2004 (*Lyons Inquiry into Local Government*) devrait rendre ses conclusions fin 2006 en proposant notamment une réforme de la fiscalité locale orientée vers davantage d'autonomie.

En Irlande, l'étude indépendante sur l'évaluation du système de financement des collectivités locales (*Local Government Financing*), rendue publique par le gouvernement en mars 2006, comprend des recommandations visant à accroître les ressources fiscales territoriales afin qu'elles puissent faire face à leurs responsabilités croissantes.

SOLDES ET DETTES PUBLICS

SOLDE LOCAL ET RÉGIONAL

Un solde budgétaire globalement proche de l'équilibre

En 2005, le déficit cumulé des collectivités territoriales s'établit à près de 25 milliards d'euros pour l'UE 25, soit 0,23 % du PIB et 9,8 % du déficit public total. En 2000, le solde était très légèrement excédentaire, équivalent à 0,05 % du PIB. L'inflexion a eu lieu entre 2000 et 2002, résultat de la diminution des ressources fiscales combinée à une hausse des dépenses sociales dans un contexte économique ralenti. Depuis, le déficit est resté relativement stable en moyenne. Entre 2004 et 2005, il s'est accru plus sensiblement, de + 21 % en volume, passant de 0,19 % à 0,23 % du PIB.

Des déficits modérés dans une majorité de pays

Les soldes budgétaires territoriaux varient dans une fourchette allant de - 0,73 % du PIB (Italie) à + 0,53 % du PIB (Suède). Au total, dans sept pays, les autorités territoriales présentent des excédents en 2005. Dans la majorité des pays, on relève donc un déficit local et régional global, mais le plus souvent modéré.

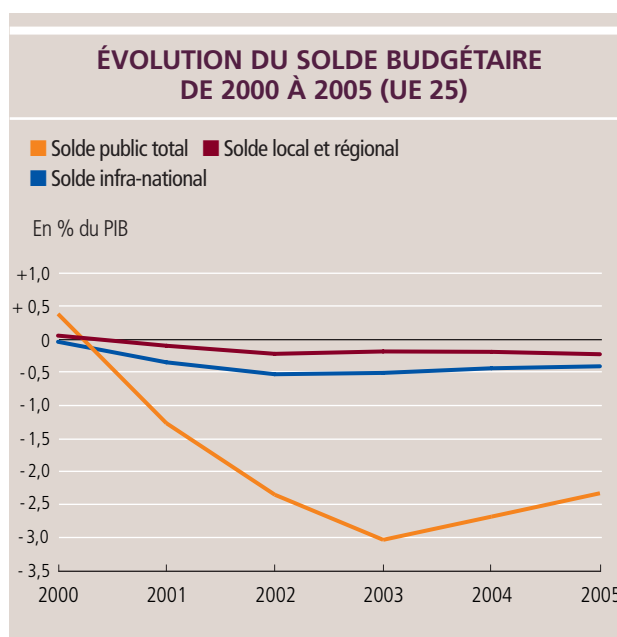
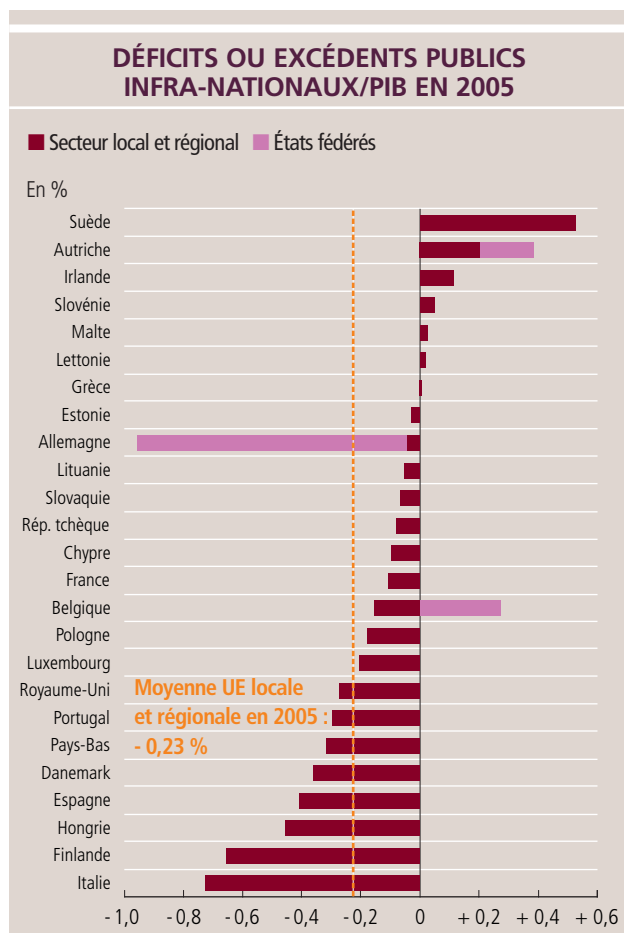
Entre 2000 et 2005, les évolutions ont été erratiques d'une année sur l'autre. Dans certains pays, les collectivités territoriales sont passées d'un excédent à un déficit (Allemagne, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas) ou ont creusé leur déficit (multiplié par 6 en Italie et 4,5 au Royaume-Uni). Dans d'autres, le déficit

SOLDES ET DETTES				
En 2005	Md€	% du PIB	% public	Évolution 2004/2005
Déficit budgétaire				
Infra-national	44,0	0,41	17,4	-6,0%
Local et régional	24,8	0,23	9,8	+21,0%
Dettes publiques				
Infra-nationale	1 135,6	10,5	16,5	+3,7%
Locale et régionale	633,0	5,8	9,2	+4,9%

s'est réduit légèrement, voire a disparu (Lettonie, Irlande). En Autriche et en Suède, les excédents significatifs se sont maintenus ou renforcés entre 2000 et 2005.

L'année 2005 s'est traduite par une légère accentuation du poids du déficit dans le PIB dans une dizaine de pays, résultat d'une croissance des dépenses sans augmentation équivalente des recettes. Partout ailleurs, on note une certaine stabilité ou une réduction des déficits.

Parmi les facteurs explicatifs de ces évolutions, figure l'impact plus ou moins important de la conjoncture économique sur le secteur public territorial. En Finlande, la dégradation du déficit a été liée à la faible progression des recettes fiscales (réforme de l'impôt sur les sociétés et évolution lente de l'impôt local sur le revenu) et à la hausse des dépenses sociales et sanitaires liée au vieillissement démographique. Par ailleurs, les transferts de compétences et les obligations imposées par les administrations centrales ne sont pas toujours accompagnés de contreparties financières équivalentes, comme en France avec le transfert de la gestion du revenu minimum d'insertion aux départements et la mise en place d'une nouvelle prestation sociale au bénéfice des personnes âgées ou dépendantes.



D'autres facteurs peuvent influencer ponctuellement sur le besoin de financement comme l'accélération des dépenses d'investissement. Enfin, dans un nombre croissant de pays, les évolutions des soldes budgétaires des autorités territoriales peuvent être liées au renforcement en 2005 des dispositifs prudentiels et des pactes internes de stabilité.

SOLDE BUDGÉTAIRE DES ÉTATS FÉDÉRÉS

En 2005, le déficit des entités fédérées s'établit à 19,2 milliards d'euros. Cette situation provient exclusivement du déficit des *Länder* allemands, les *Länder* autrichiens, les régions et les communautés belges dégageant des excédents. Le déficit des *Länder* allemands s'est en effet accru fortement entre 2001 et 2003 où il a atteint un pic (1,5 % du PIB). Depuis, il s'est réduit, baissant entre 2004 et 2005 de 23,6 % en volume. Il s'établit à 20,4 milliards d'euros en 2005, soit 0,9 % du PIB.

DETTE LOCALE ET RÉGIONALE

Légère augmentation de la dette territoriale

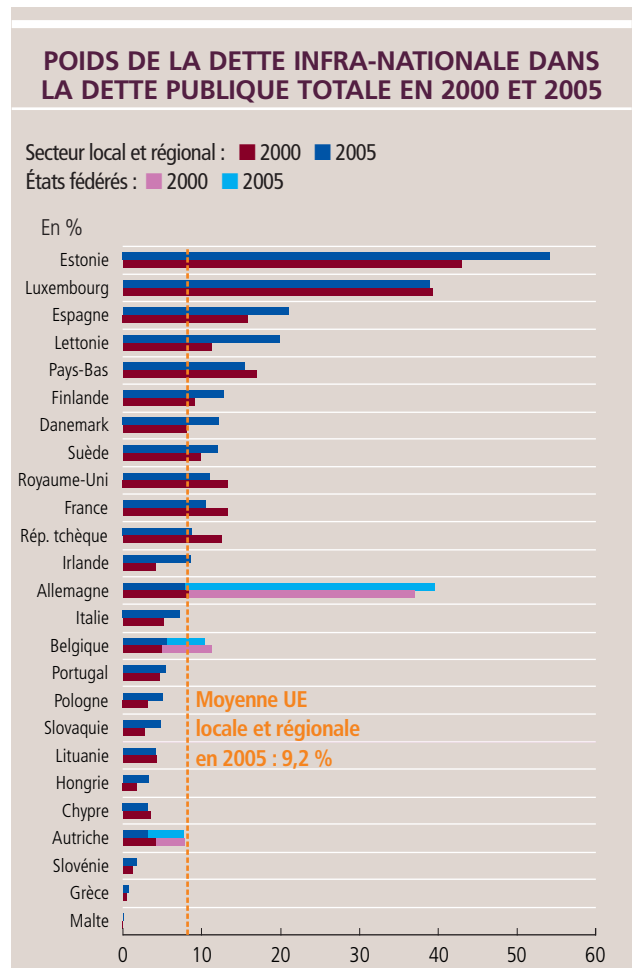
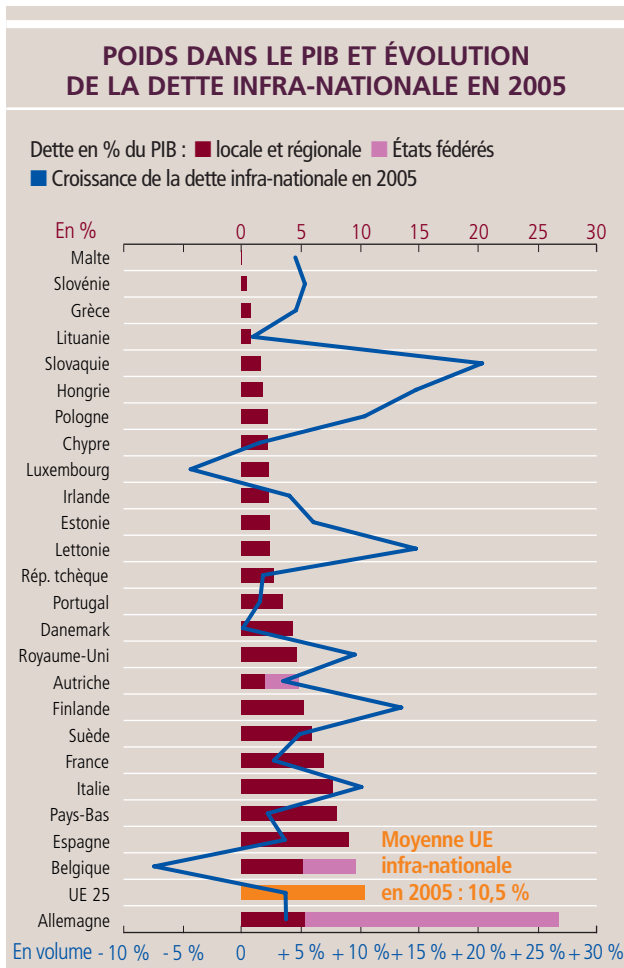
En 2005, la dette publique territoriale atteint 633 milliards d'euros dans l'UE 25, soit 1 370 euros par habitant. Entre 2000 et 2005,

elle a augmenté de manière très modérée, au regard à la fois de son poids dans le PIB, passant de 5,6 % à 5,8 %, et de sa part dans la dette publique totale, passant de 9,1 % à 9,2 %. Elle a progressé de + 2,4 % par an en moyenne sur la période. En 2005, on observe une légère accélération (+ 4,9 %).

Des évolutions différenciées entre l'UE 10 et l'UE 15

Le poids de la dette locale et régionale comparé au PIB varie fortement selon les pays, allant d'un endettement quasi nul à Malte à l'équivalent de 9,1 % du PIB en Espagne. Son poids dans la dette publique totale est généralement inférieur à 20 %, l'Estonie et le Luxembourg étant deux cas particuliers compte tenu du faible niveau d'endettement public global.

Le niveau d'endettement des collectivités territoriales des nouveaux États membres est très inférieur à celui rencontré dans l'UE 15 : 2,1 % du PIB contre 6 % en 2005. Mais, entre 2000 et 2005, il a augmenté de manière très sensible en volume (+ 13,6 % par an en moyenne) surtout en Hongrie, en Pologne et en Lettonie. Ces évolutions traduisent un recours accru à l'emprunt pour rattraper les retards en matière de mise aux normes et de construction de nouveaux équipements publics, recours qui a été facilité par une libéralisation du marché de l'emprunt (République tchèque, Pologne, Lettonie, etc.). En 2005 également, la croissance de la dette des



collectivités territoriales dans l'UE 10 a été dynamique (+ 10,1 %), permettant ainsi de fournir les contreparties nécessaires aux financements communautaires mis en place en 2004.

Dans l'UE 15, les collectivités territoriales portent une dette relativement plus « lourde » en Espagne, aux Pays-Bas, en Italie, en France et en Suède. Il s'agit généralement de pays dans lesquels les collectivités disposent de compétences étendues en matière d'investissement ou bien de pays où les règles encadrant le recours au crédit sont plus souples. Parfois, la dette est très concentrée sur quelques collectivités. Par exemple, en Espagne, 60 % de la dette des communautés autonomes sont détenus par seulement trois d'entre elles (Catalogne, Valence et Madrid).

Ailleurs, le recours à l'emprunt est moins fréquent soit parce que les collectivités disposent d'un auto-financement suffisant (Luxembourg), soit parce qu'il est encadré de manière plus restrictive, par « tradition » dans les pays plutôt centralisés et/ou pour éviter des situations de surendettement (Grèce, Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Portugal). En outre, cet encadrement a été renforcé ces dernières années sous l'effet des contraintes budgétaires.

Si la croissance de la dette des collectivités territoriales n'a été que de + 2,4 % par an en moyenne entre 2000 et 2005, elle a été sensiblement plus forte dans les pays où les collectivités territoriales sont faiblement endettées comme la Grèce, l'Irlande ou le Portugal. À l'inverse, on assiste à un désendettement des collectivités territoriales en Autriche, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

En 2005, dans l'UE 15, la croissance de la dette territoriale a été élevée surtout dans trois pays : le Royaume-Uni (assouplissement en 2004 des modalités de recours à l'emprunt), l'Italie et la Finlande (marges de manœuvre plus faibles sur les ressources fiscales).

DETTE DES ÉTATS FÉDÉRÉS

La dette des États fédérés atteint 502 milliards d'euros en 2005, celle des *Länder* allemands s'élevant à 482 milliards d'euros dont 46 % concentrés sur trois *Länder*. Entre 2000 et 2005, la dette des *Länder* a crû en moyenne de +5,5 % en Allemagne et de + 4,8 % en Autriche. En Belgique, les recettes fiscales en hausse ont contribué à la politique de désendettement (- 6,4 %). ■

LES « RÈGLES DE BONNE CONDUITE » DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN EN 2005 ET 2006

Dans le cadre des engagements pris par les États membres pour réaliser l'Union économique et monétaire, notamment du Pacte européen de stabilité et de croissance, des approches budgétaires plus intégrées des finances publiques ont été mises en place par les États membres. Des « pactes internes de stabilité » négociés avec les échelons infra-nationaux ainsi que de nouvelles règles de « discipline budgétaire » sont venus renforcer les dispositifs prudentiels existants.

L'encadrement budgétaire

Budget respectant les équilibres financiers, respect de la « Règle d'or » (déficit < investissements), interdiction de présenter ou de dépasser un déficit de fonctionnement donné : ces règles sont déjà répandues en Europe. Aujourd'hui, certains États membres vont plus loin en fixant, par exemple, des objectifs d'excédents budgétaires. Ainsi, **en Autriche**, dans le cadre du pacte de stabilité 2005-2008 qui vise l'équilibre des comptes publics en 2008, la loi adoptée en février 2006 détermine des cibles d'excédent pour les *Länder* et une obligation d'équilibre pour les communes. **En Belgique**, l'Accord d'octobre 2005 sur les objectifs budgétaires 2006-2009 prévoit un excédent budgétaire de 0,2 % du PIB pour les communautés et les régions et de 0,1 % du PIB pour les collectivités locales, sauf en 2006, année électorale. **En Espagne**, la loi de stabilité budgétaire pour 2006-2008 autorise un déficit public maximal de 1 % du PIB en cas de croissance économique inférieure à 2 % du PIB selon des clés de répartition (communautés autonomes : 0,75 % ; État : 0,20 % ; communes : 0,05 %). En cas de croissance économique plus forte, le déficit doit être nul.

Les limitations imposées en matière de dépenses

Les normes explicites de progression des dépenses sont moins répandues en Europe que les accords implicites. **En Allemagne**, il a été convenu en février 2006 de limiter à 1 % en moyenne

annuelle 2007-2009 la norme de progression en valeur des dépenses publiques. De plus, la réforme du fédéralisme de septembre 2006 partage le paiement d'éventuelles sanctions financières de l'UE (65 % État – 35 % *Länder*). **En Italie**, les lois de finances de 2005 et 2006 ont remis en vigueur les objectifs de limitation de dépenses, étendus, en outre, à l'ensemble des dépenses, courantes et en capital (à l'exception des dépenses de personnel et de santé). En plus de la limitation générale d'augmentation fixée à 2 %, des seuils particuliers sont fixés par catégorie de collectivités.

Le recours à l'emprunt des collectivités locales

Outre les règles les plus communes (emprunt réservé au financement des investissements, autorisation préalable de l'autorité de tutelle), les ratios prudentiels sur le niveau de l'endettement ou le service de la dette ont été renforcés dans plusieurs pays (Estonie, Portugal, République tchèque, etc.). Plus récemment, **en Italie**, la loi de finances de 2005 a durci le plafonnement des charges d'intérêt de la dette des communes et des provinces (abaissement de 25 % à 12 % du total des dépenses courantes). **En Slovaquie**, depuis 2005, les collectivités locales ne peuvent recourir au crédit que si leur dette et leur service de la dette n'excèdent pas respectivement 60 % et 25 % des recettes courantes de l'année précédente. **Au Portugal**, la nouvelle loi de finances locales va renforcer les restrictions à l'endettement déjà existantes. La dette sera limitée à 125 % du total des recettes municipales et les garanties de l'État seront restreintes. Par contre, dans quelques pays, les conditions de recours à l'emprunt ont été assouplies. **En Slovaquie**, l'amendement de novembre 2005 à la loi de Financement des Municipalités élève le plafond d'emprunt pour une année donnée à un maximum de 20 % des recettes de l'année précédente, contre 10 % auparavant. **En Lettonie**, la loi budgétaire a fixé pour l'ensemble du secteur public local un montant maximal de nouveaux emprunts pour l'année 2005 (41,7 millions d'euros).

Reconnu pour son expertise et son savoir-faire dans les domaines du financement des équipements collectifs, des financements structurés de projets et des services financiers au secteur public, Dexia occupe sur ce marché la place de leader mondial. Le groupe est implanté principalement en Europe, notamment en France et en Belgique, mais aussi sur le continent américain et dans la zone Asie-Pacifique.

Une connaissance approfondie du fonctionnement et du financement des secteurs publics locaux en Europe et dans le monde a été développée par la Direction des études de Dexia Crédit Local. Au sein de cette direction, le pôle « Collectivités locales en Europe » effectue une veille institutionnelle et économique sur l'organisation des collectivités locales et sur les finances

locales dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. La Direction des études a publié plusieurs ouvrages qui présentent des analyses comparées entre les États membres, notamment sur les finances locales, les hôpitaux, les entreprises publiques locales et structures assimilées, ou encore sur le personnel des collectivités territoriales.

Dexia Crédit Local

SIÈGE SOCIAL

7 à 11, quai André Citroën – BP 1002
75901 Paris Cedex 15
Tél. : (33) 1 43 92 77 77
www.dexia-creditlocal.fr

À partir de février 2007 : Tour Dexia Paris – La Défense
1, passerelle des Reflets – F-92913 La Défense Cedex

Dexia

SIÈGE SOCIAL

Place Rogier 11
B-1210 Bruxelles
Tél. : (32) 2 213 57 00
www.dexia.com

IMPLANTATIONS EUROPÉENNES DE DEXIA SPÉCIALISÉES DANS LE FINANCEMENT PUBLIC

ALLEMAGNE

Dexia Kommunalbank Deutschland

Charlottenstrasse 82
D-10969 Berlin
Tél. : (49) 30 25 59 80
www.dexia.de

AUTRICHE

Kommunalkredit Austria

Türkenstrasse 9
A-1092 Vienne
Tél. : (43) 1 316 31
www.kommunalkredit.at

BELGIQUE

Dexia Banque Belgique

Boulevard Pachéco 44
B-1000 Bruxelles
Tél. : (32) 2 222 97 05
www.dexia.be

BULGARIE

Dexia Kommunalkredit Bulgaria

19, Karnigradska Street –
1000 Sofia
Tél. : (359) 897 886761
www.dexia-kom.bg

ESPAGNE

Dexia Sabadell Banco Local

Paseo de las Doce Estrellas n° 4
Campo de las Naciones
E-28042 Madrid
Tél. : (34) 91 721 33 10
www.dexasabadell.es

HONGRIE

Dexia Kommunalkredit Hungary Kft

Horvath u. 14-24
H-1027 Budapest
Tél. : (63) 1 224 76 50

IRLANDE

Dexia Crédit Local Dublin Branch

6 Georges Dock
IFSC Dublin 1
IRL-Dublin
Tél. : (353) 1 436 6000

ITALIE

Dexia Crediop

Via Venti Settembre, 30
I-00187 Rome
Tél. : (39) 06 47 711
www.dexia-crediop.it

LUXEMBOURG

Dexia BIL

Route d'Esch 69
L-2953 Luxembourg
Tél. : (352) 45 901
www.dexia-bil.lu

POLOGNE

Dexia Kommunalkredit Bank Polska, S.A.

Ul Sienna 39
PL-00-121 Varsovie
Tél. : (48) 22 586 32 00
www.dexia-kom.pl

PORTUGAL

Dexia Crédit Local Portugal

Estrela Office
Rua Domingos Sequeira 27-5G
P-1350 Lisbonne
Tél. : (351) 21 395 15 16

RÉPUBLIQUE

TCHÈQUE

Dexia Kommunalkredit Czech Republic a.s.

Karlova 27
CZ-110 00 Prague 1
Tél. : (420) 221 146 311
www.dexia-kom.cz

ROUMANIE

Dexia Kommunalkredit Romania S.R.L

42 Dorobantilor Street
Bucharest 1 – 10573 Romania
Tél. : (40) 722 648 021
www.dexia-kom.ro

ROYAUME-UNI

Dexia Public Finance Bank

Shackleton House –
Hayes Galleria
4 Battle Bridge Lane
UK-Londres SE1 2RB
Tél. : (44) 20 7378 7757
www.uk-dexia.com

SLOVAQUIE

Dexia Banka Slovensko

Hodžova 11 – 010 11 Zilina
Tél. : (421) 41 51 11 135
www.dexia.sk

SUÈDE

Dexia Public Finance Norden

Box 7573 – Engelbrektsplan 2
S-10393 Stockholm
Tél. : (46) 8 407 57 00

SUISSE

Dexia Public Finance Switzerland S.A.

Rue de Jargonnant 2
CH-1207 Genève
Tél. : (41) 22 718 01 20

Renseignements complémentaires : Direction des études – Tél. : (33) 1 43 92 74 81

Retrouvez cette note et ses versions anglaise et allemande en téléchargement sur internet : www.dexia-creditlocal.fr.

Pour les versions dans d'autres langues, consultez les sites nationaux des implantations Dexia. Les chiffres détaillés par pays figurent dans un jeu de fiches « 89200 collectivités territoriales dans l'Union européenne – Édition 2006 » réalisé en partenariat avec le CCRE et disponible sur www.dexia-creditlocal.fr et sur www.ccre.org. Les ouvrages réalisés par la Direction des études sont en vente sur le site internet de Dexia Éditions : www.dexia-editions.com

Directeur de la publication : Dominique Hoorens, Directeur des études
Conception et mise en page : Spécifique – www.specifique.com – Paris

