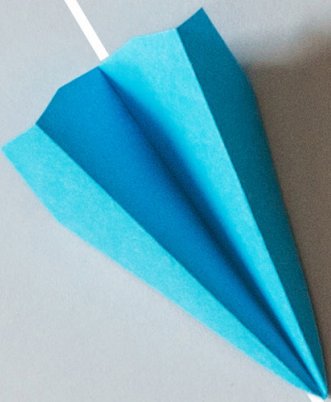




Local & Regional  
Europe

# Les finances locales et la transition verte

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



Co-funded by  
the European Union

# Une décennie de finances locales : Deux crises et la période intermédiaire

---

La dernière décennie peut être caractérisée par trois grandes périodes de croissance économique et de développement du secteur public.

(i) **Les années 2010-2012 ont été celles où les collectivités locales ont commencé à être confrontées aux conséquences à long terme de la crise économique.** La contraction de l'économie, l'endettement élevé des administrations publiques et la hausse du chômage ont tous gravement affecté les budgets locaux. Les principaux objectifs de la politique économique et fiscale étaient alors centrés sur l'équilibre budgétaire et la promotion de la croissance économique tout en maintenant la pression fiscale à un niveau faible et l'élaboration de règles fiscales, applicables également aux budgets infranationaux.

- Dans l'Union européenne, toutes ces actions ont conduit au Pacte de stabilité et de croissance et à l'introduction de nouvelles règles de surveillance budgétaire. L'introduction de mécanismes externes dans les politiques budgétaires nationales, tels que des contrôles plus stricts par le biais du Semestre européen, a mis l'accent sur le recours à des procédures de déficit excessif et à des cadres budgétaires à moyen terme, des institutions budgétaires indépendantes de type conseil budgétaire, tous destinés à soutenir un développement équilibré.

Le rôle des gouvernements infranationaux dans l'équilibre des finances publiques a été largement débattu au cours de ces années ; par ex., la décentralisation fiscale était visée par le rapport annuel 2012 sur les finances publiques dans les pays de l'UEM (Commission européenne, 2012). Ce rapport concluait que la décentralisation liée aux dépenses conduisait à un solde budgétaire primaire plus élevé ; cependant, l'impact réel de la décentralisation fiscale dépendait largement de la manière dont les mécanismes de financement étaient conçus. En fait, il a été conclu qu'une part plus importante d'impôts et de taxes, plutôt que de transferts intergouvernementaux, améliorerait les soldes budgétaires. Les réglementations en vigueur en matière d'emprunts locaux ont une plus grande influence sur l'équilibre budgétaire que les exigences légales globales.

(ii) **Vers le milieu de la décennie, une reprise progressive s'est amorcée malgré un environnement économique stagnant et déflationniste.** Au cours de cette période, de nouvelles tendances sont apparues en matière de finances publiques, de développement urbain et de prestation de services publics. La consolidation économique s'est appuyée sur de nouvelles formes de partenariat entre les différents niveaux de gouvernement. La participation du secteur privé à la prestation de services publics a commencé à décliner. Les collectivités locales ont été confrontées à plusieurs nouveaux défis, notamment la nécessité de rechercher de nouvelles approches pour le développement économique local et les inégalités croissantes qui ont exigé une augmentation des programmes de travaux publics, tout en s'efforçant de promouvoir la cohésion sociale et territoriale. Les objectifs de développement urbain ont évolué vers l'expansion des espaces publics et la limitation de l'utilisation des voitures, la numérisation des administrations locales et la prestation de services.

- **Les changements systémiques les plus importants ont eu lieu dans les politiques locales visant à répondre au changement climatique et à étendre les actions locales en faveur du développement durable.** Les objectifs et les priorités politiques des gouvernements infranationaux ont été guidés par l'Accord de Paris sur le changement climatique et le cadre des Objectifs de développement durable des Nations unies, tous deux lancés en 2015.
- **L'année 2020 a marqué le début de la troisième période qui a commencé avec l'apparition mondiale de la pandémie de COVID-19.** Après plusieurs années de croissance économique fluctuante, le verrouillage qui s'en est suivi a entraîné des changements brusques dans tous les domaines du secteur public. Dans un contexte de baisse des recettes municipales, la pression était forte pour que les collectivités locales mettent en œuvre de nouvelles actions tout en assumant des responsabilités plus larges. Cet « effet ciseaux » entre l'augmentation des dépenses et la perte de revenus a obligé les gouvernements nationaux et locaux à introduire de nouvelles mesures. Contrairement à la façon dont la crise économique avait été gérée dix ans plus tôt, les gouvernements nationaux et les institutions financières internationales

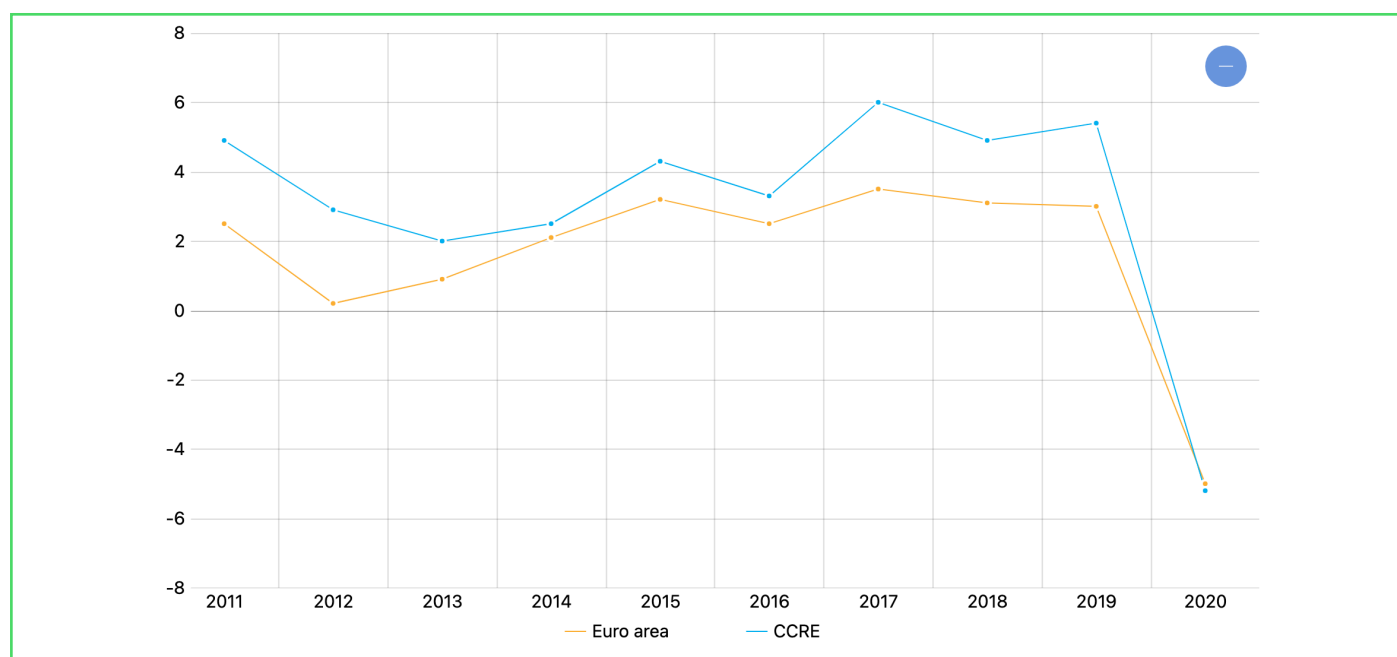
ont réagi par des politiques anticycliques coordonnées efficaces, en lançant des programmes de relance intensifs et en allouant des subventions et de nouveaux prêts.

- Le rôle des collectivités locales dans la gestion de la pandémie a varié selon les pays. Les débats politiques ont été davantage axés sur les formes d'interventions gouvernementales et sur la nature de l'État à l'avenir, et moins sur sa taille et son champ d'influence. Toutefois, la tendance à long terme à l'élargissement des actions gouvernementales en faveur du protectionnisme économique, de l'égalisation sociale et de la sécurité environnementale a visiblement démarré.

L'analyse des finances locales suit cette classification approximative des trois étapes de développement de la dernière décennie.

# 1. Environnement macroéconomique et finances publiques

**FIGURE 1 STADES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, PAYS DU CCRE, ZONE EURO**  
PIB PAR HABITANT, PRIX COURANTS, VARIATION ANNUELLE



**La croissance économique - mesurée par les variations annuelles du PIB par habitant - a fluctué au cours de la dernière décennie** (Figure 1). Tant dans les pays du CCRE que dans la zone euro, la première phase de développement et de reprise économique a commencé après 2013. À la fin de la période étudiée, une grave récession économique a eu lieu en 2020, avec une chute de 5 % du PIB par habitant. Au cours des années intermédiaires, la croissance a été stable et s'est située en moyenne autour de 3 à 4 %, bien qu'il y ait eu un ralentissement relatif en 2016. La croissance économique annuelle a été la plus élevée en 2017, avec une moyenne de 6 % dans les pays du CCRE<sup>2</sup>.

**Le niveau de croissance économique a présenté des caractéristiques régionales diverses.** Certains des plus petits pays du CCRE ont été les leaders de la croissance annuelle élevée pendant la période de reprise, notamment plusieurs pays en transition et des Balkans, ainsi qu'Israël et l'Ukraine. Il est intéressant de noter que c'est le même groupe de pays qui a été le plus touché par la première année de la pandémie en 2020, bien que de grandes économies comme l'Espagne (-10,3 %) et la Turquie (-8,6 %) aient également été parmi les plus sévèrement touchées.

**Le chômage a augmenté jusqu'en 2014 dans les 33 pays membres du CCRE disposant de données comparables.** Le taux de chômage annuel moyen était alors supérieur à 11 %. Les pays du sud de l'Europe, tels que la Grèce, l'Espagne, le Portugal et certains pays des Balkans occidentaux, ont été les plus durement touchés par un chômage élevé. Dans la dernière moitié de la décennie, la croissance économique accrue a permis de créer davantage d'emplois et le taux de chômage dans les pays du CCRE est tombé à une moyenne de 7 % en 2019.

**La croissance économique a été limitée par l'environnement déflationniste.** Même l'inflation généralement faible (moyenne des pays de l'UE de 2 à 3 %) a progressivement disparu au milieu de la décennie. De 2014 à 2016, le taux d'inflation moyen est tombé près de zéro dans les pays de l'UE.

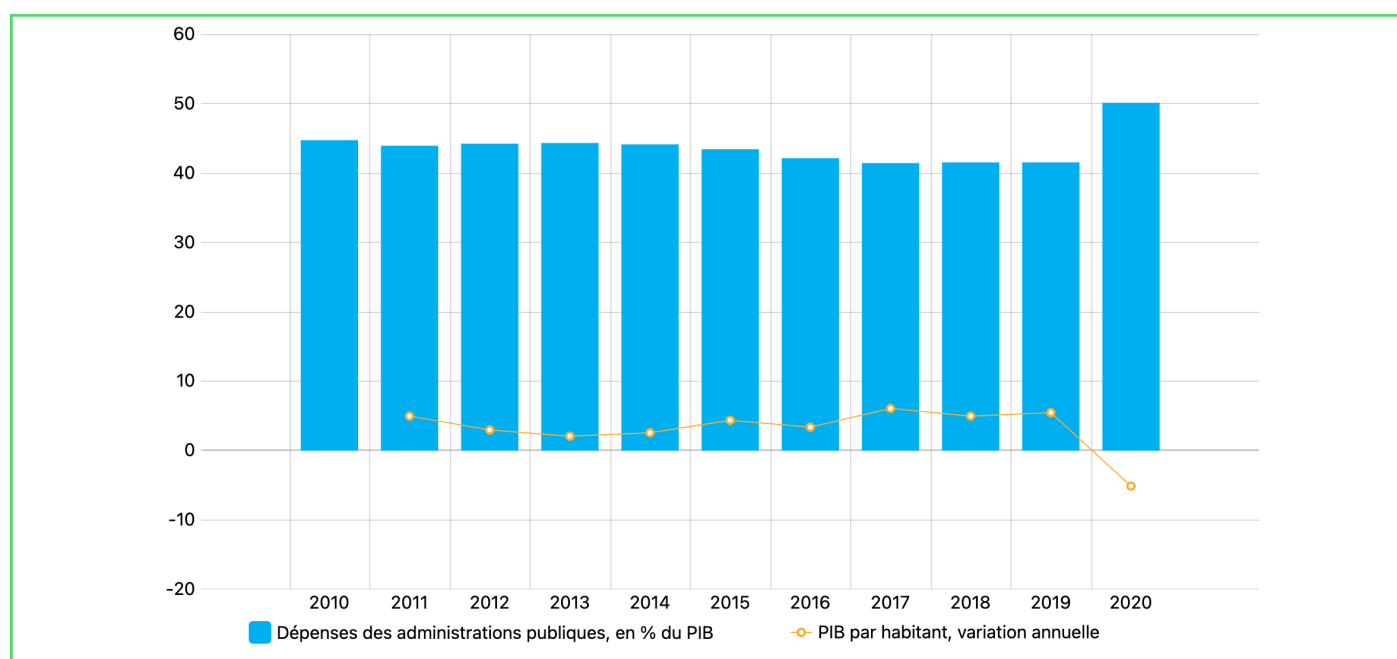
**Les États-providence européens fournissent un large éventail de services publics et gèrent de nombreuses fonctions gouvernementales** (Figure 2). Le ratio des dépenses des administrations publiques était proche de 45 % du PIB en 2010. En raison des restrictions et du taux de croissance économique, cet indicateur a

<sup>2</sup> Il s'agit de simples moyennes arithmétiques qui ne mesurent pas la taille (le poids) des économies nationales.

régulièrement chuté à 41 % en 2017-2019. Au cours de la première année de la pandémie, les dépenses publiques ont à nouveau augmenté pour atteindre 50 % du PIB, en raison de programmes de dépenses publiques élevés et d'une base économique en diminution.

**En ce qui concerne les dépenses publiques, il existe des différences significatives entre les pays du CCRE.** En 2010, les dépenses publiques dans les pays scandinaves, en France, en Belgique, en Autriche, en Grèce et au Portugal dépassaient 50 % du PIB, alors qu'en Macédoine du Nord, en Turquie, en Albanie, au Kosovo et en Géorgie, elles n'atteignaient même pas 35 % du PIB. Cet écart considérable, qui reflète une forte diversification des fonctions gouvernementales globales dans le premier groupe, peut être révélateur de la portée potentielle de la décentralisation d'un pays, puisque les pays dont le secteur public est plus important peuvent plus facilement transférer des services aux gouvernements infranationaux.

**FIGURE 2 DÉPENSES PUBLIQUES ÉLEVÉES DANS LES ÉTATS-PROVIDENCE EUROPÉENS**



**Les dépenses publiques (en ratio du PIB) n'ont été inférieures en 2020 à celles de 2010 que dans les pays disposant de budgets publics étendus (par ex., le Danemark, la Lettonie et le Portugal)<sup>3</sup>.** Pourtant, tous les gouvernements ont jugé nécessaire d'augmenter leurs dépenses par rapport à l'année précédente à un taux moyen de 7 %. Les plus fortes augmentations du ratio des dépenses publiques en pourcentage du PIB, toutes supérieures à 10 %, ont été observées en Grèce, au Royaume-Uni et en Espagne. Dans de nombreux pays, les collectivités locales ont soudainement dû faire face à des réductions budgétaires aléatoires et injustifiées (voir le cas de la Serbie dans l'Encadré 1).

<sup>3</sup> L'impact de la pandémie sur les dépenses publiques n'a pu être étudié que dans trente pays membres du CCRE, en raison de l'absence de données sur les dépenses des administrations publiques pour certains pays des Balkans, la Turquie et l'Ukraine.

**Encadré 1 - Les changements en matière de politique fiscale frappent les budgets locaux en Serbie**

La mise en œuvre de l'assainissement financier en Serbie a nécessité de fréquentes modifications de la Loi sur le financement des administrations locales autonomes. En 2009, une décision gouvernementale *ad hoc* a eu pour effet de priver les collectivités locales autonomes de 15 milliards de RSD (158 millions d'euros). Bien que cette mesure puisse être justifiée, sa mise en œuvre a été très hâtive, réduisant les transferts au milieu de l'année budgétaire. Il n'y avait aucun critère objectif ou mesurable pour déterminer la réduction des fonds municipaux. Cette situation a entraîné des problèmes financiers et des turbulences politiques entre les niveaux central et local du gouvernement. La pression politique a entraîné l'adoption d'une nouvelle loi en 2011 et l'allocation de 40 milliards de RSD (420 millions d'euros) au niveau local, mais là encore sans qu'aucune justification appropriée ne soit donnée. Cette modification a déclenché une implosion des finances publiques nationales et a ensuite été révisée à deux reprises (en 2013 et en 2016).

Le Portugal, l'un des pays les plus durement touchés par la crise économique, a fait l'objet d'un programme de stabilisation coordonné mis en place par les grandes organisations internationales, qui a également eu un impact sur les collectivités locales (voir Annexe 2).

**La crise économique de 2008-2009 a été gérée en partie par un recours actif à l'emprunt public.** En 2010, l'endettement public élevé était un sous-produit des efforts déployés pour subventionner les entreprises en difficulté et aider les banques nationales. Parmi les États membres de l'UE pour lesquels des données comparatives sont disponibles, 11 économies avaient à la fois une dette publique supérieure à 60 % du PIB et un emprunt net supérieur à 3 % du PIB. Plusieurs pays, appartenant pour la plupart au groupe des nouveaux États membres de l'UE, avaient un endettement net annuel supérieur au seuil de Maastricht de 3 %.

**Encadré 2 - Le pacte de stabilité autrichien**

En 2012, le « Pacte de stabilité autrichien » a été mis en place en accord avec les collectivités territoriales, permettant de transposer les règles budgétaires européennes (principalement le Pacte de stabilité et de croissance) dans la législation nationale. Son objectif est de maintenir des budgets durables et ordonnés, et en particulier d'éviter le surendettement. Les règles budgétaires les plus importantes concernent le déficit public (emprunts) et les ratios d'endettement.

**1) Solde Maastricht** : il a constitué la priorité de la réglementation jusqu'à son remplacement par le solde structurel en 2017. Pour les états (Länder) et les collectivités locales, le solde était de -0,54 % en 2012 et est passé à +0,01 % du PIB en 2016.

**2) Frein à l'endettement : le solde structurel** se distingue du solde maastrichtien par la neutralisation des effets conjoncturels et des mesures ponctuelles. Depuis 2017, la référence globale est de -0,45 % du PIB. La répartition entre le gouvernement fédéral central et les Länder plus les municipalités se situe dans le ratio de -0,35 % à -0,1 %. Depuis 2017 également, les municipalités se sont engagées à maintenir un budget structurellement équilibré. Les différences éventuelles entre le solde budgétaire structurel effectif et la limite de solde autorisée doivent être inscrites dans le compte de contrôle, en débit ou en crédit, et compensées au fil des ans. Les accords de partenariat public-privé ont refusé de limiter la dette publique envers le secteur privé. La « clause de sauvegarde générale » – analogue à celle de l'UE – a été activée pour les années 2020 à 2022.

**3) Frein aux dépenses : dans le cadre de l'augmentation autorisée des dépenses**, la croissance annuelle des dépenses primaires ne peut dépasser le taux de croissance du PIB potentiel à moyen terme. Des exceptions sont possibles lorsque l'objectif budgétaire à moyen terme a été facilement dépassé ou que tout excès de dépenses a été compensé par des mesures discrétionnaires au niveau des recettes.

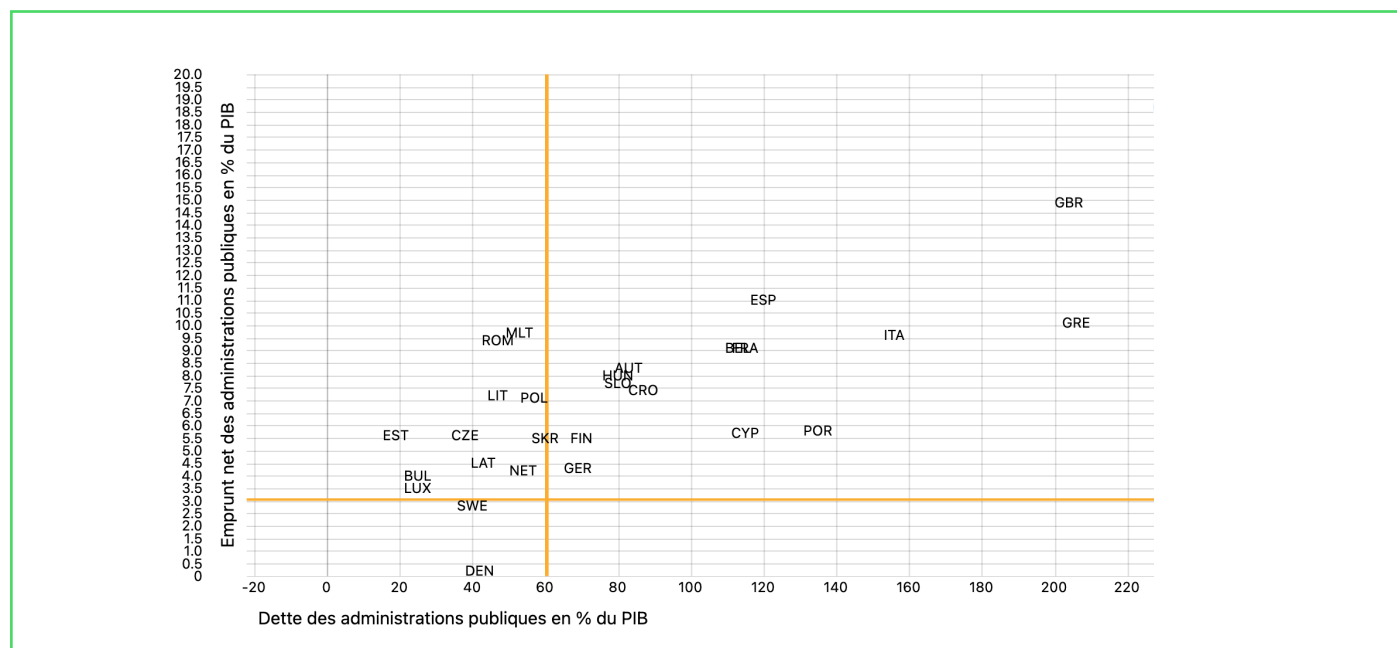
**4) Ajustement du ratio d'endettement : quant à sa réduction, la dette publique** doit rester inférieure à la valeur de référence de 60 % du PIB nominal et être maintenue à ce niveau. La réduction est également jugée suffisante si la différence entre 60 % et le taux d'endettement réel a été réduite de 1/20 par an en moyenne au cours des trois dernières années. La part du gouvernement fédéral, des Länder et des communes dans la réduction sera conforme au ratio de leurs niveaux d'endettement (en 2011).

**5) La planification budgétaire à moyen terme** doit être soumise par toutes les autorités territoriales au Comité de coordination autrichien.

**6) Plafonds de responsabilité** : la limite supérieure de responsabilité est calculée en pourcentage de l'assiette (compte tenu des recettes et des prélèvements publics), qui s'élève à 175 % pour le gouvernement fédéral, 175 % pour les Länder (y compris Vienne) et 75 % pour les collectivités locales. Les conséquences d'un emprunt excessif sont réglementées, mais aucune sanction n'a été imposée à ce jour.

L'endettement public a continué à augmenter au cours de la dernière décennie jusqu'en 2017. Puis, après trois années de baisse, la dette des administrations publiques a de nouveau augmenté, pour atteindre 80 % du PIB en 2020. Cela représente une forte augmentation de 18 % par rapport à l'année précédant la pandémie (moyenne des pays du CCRE). Cela signifie que 15 pays, qu'ils appartiennent au groupe des grandes économies développées ou à celui des petites économies, sont actuellement bien au-dessus des limites de Maastricht. Seuls le Danemark et la Suède ont été en mesure de maintenir leur statut grâce à une faible dette et à des emprunts annuels limités (Figure 3).

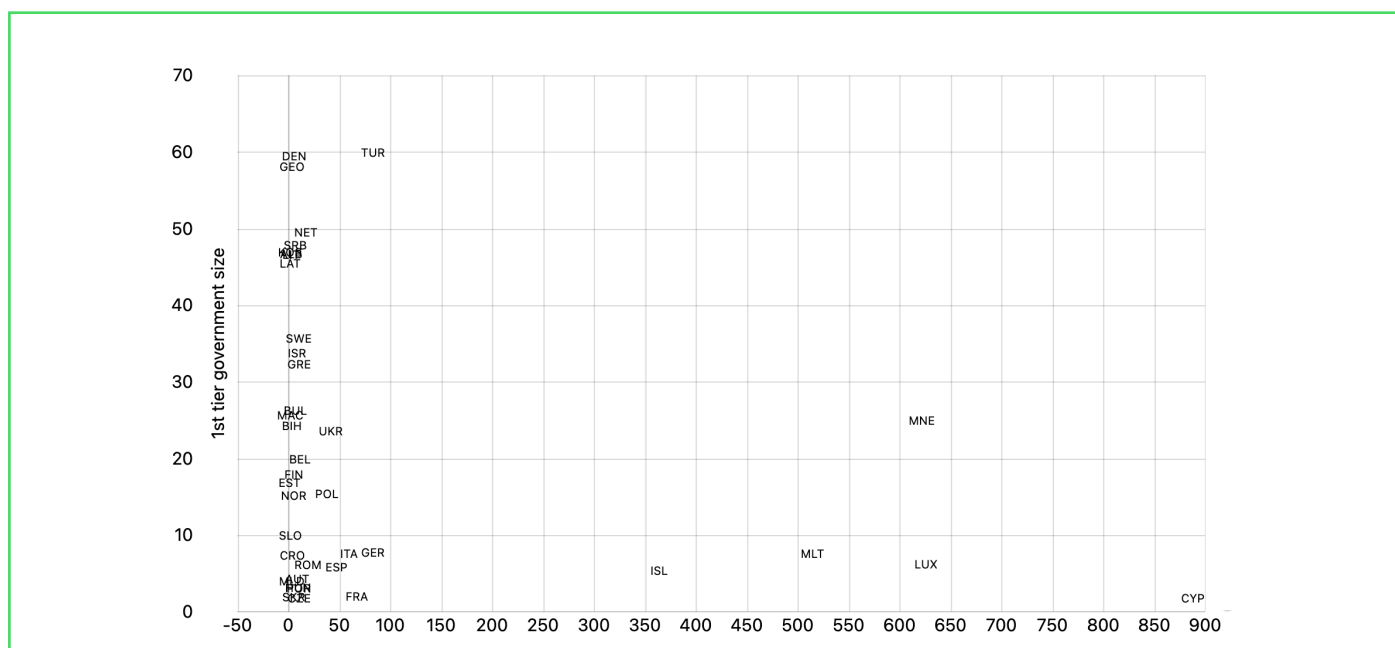
FIGURE 3 DETTE ET EMPRUNT NET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, 2020



**En bref, cet environnement économique a été un facteur déterminant de la marge de manœuvre locale.** Les dépenses publiques ont été limitées par de dures contraintes budgétaires au cours des premières années de la décennie écoulée. La dette élevée des administrations publiques a limité les dépenses locales et les emprunts infranationaux. La lenteur de la croissance économique a réduit les options de collecte de recettes municipales. Puis, à partir du milieu de la décennie, les conditions budgétaires se sont progressivement normalisées, bien qu'il y ait eu des différences frappantes entre les pays membres du CCRE. Néanmoins, au cours de la première année de la pandémie, toutes les économies se sont contractées. Ces pertes ont été partiellement compensées par des mesures de politique budgétaire : subventions salariales, programmes de dépenses spéciales, réduction des impôts. Contrairement à ce qui s'est produit lors de la crise économique précédente, ces instruments fiscaux actifs ont créé un environnement économique plus favorable pour le secteur public. Cependant, le déclin économique a été plus sévère au début de la pandémie - et au cours des années suivantes.

## 2. Tendances à la décentralisation en Europe

FIGURE 4 POPULATION DU PAYS ET DE LA MUNICIPALITÉ (GOUVERNEMENT DE PREMIER NIVEAU), 2020



Après la crise économique de 2008-2009, les gouvernements infranationaux sont devenus de plus en plus un point de mire des politiques économiques et fiscales. Ils ont souvent été considérés comme des sources d'inefficacité dans les dépenses publiques, tout en étant également perçus comme des opportunités de collecte de recettes publiques. Bien que les emprunts des administrations infranationales aient été moins importants, ils ont été ciblés comme un domaine potentiel de limitation de la dette publique globale. La raison principale de ces attitudes et de ces politiques fiscales était la nature complexe des structures gouvernementales à plusieurs niveaux confrontées à des entités locales fragmentées de tailles diverses. En utilisant une approche d'économies d'échelle, ces politiques de réforme ont eu tendance à promouvoir par réflexe des municipalités plus grandes (ou la coopération intercommunale), en partie pour réduire les coûts unitaires des services mais également pour créer un réseau de gouvernements locaux de taille importante, plus facile à gérer depuis le centre.

**Etant donné la nature très diverse des structures de gouvernement local dans les pays membres du CCRE, les options pour des réformes de fusion se présentent également sous de nombreuses formes.** Les tendances à la décentralisation et les modèles de gouvernement infranational peuvent être catégorisés en utilisant les attributs critiques suivants : (i) la forme constitutionnelle de la région (fédérale ou unitaire) ; (ii) le nombre de niveaux de gouvernement élus ; et (iii) la taille de la population des gouvernements infranationaux. Tous ces facteurs influencent les politiques nationales et les options de réforme.

(i) Il y a trois *pays fédéraux* parmi les membres du CCRE (Autriche, Belgique, Allemagne), où les régions/états sont des entités constitutives de l'État national. D'un point de vue fiscal, l'Espagne devrait également être considérée comme faisant partie de ce groupe de pays puisque les Communautés autonomes, en tant qu'entités régionales, ont des pouvoirs étendus.

(ii) *Le nombre de niveaux de gouvernement infranationaux élus* modifie encore ces structures constitutionnelles de base. Dans la plupart des pays à faible population, il n'existe qu'un seul niveau de gouvernement en dessous du niveau national, comme c'est le cas en Estonie, en Islande, en Lituanie, au Luxembourg, à Malte et en Slovaquie. Dans deux des pays fédéraux, l'Autriche et l'Espagne, il n'existe qu'un seul gouvernement de premier niveau au sein des Länder/régions. La grande majorité des autres pays ont un niveau municipal et un niveau intermédiaire de gouvernement infranational. Dans certains pays, un statut spécial a été conféré à certaines

collectivités locales (par ex., les capitales, les villes ayant des droits de comté). Les niveaux intermédiaires sont plus fragmentés, par ex. : France (départements et régions), Italie (provinces et régions), Pologne (comtés et régions), Ukraine (districts et régions) (voir également CCRE, 2022).

(iii) *La taille de la population* du tout premier niveau de gouvernement infranational varie également fortement dans les pays membres du CCRE. Quatre grands types de structures de gouvernement municipal peuvent être identifiés (Figure 4). Dans les pays dont la population est inférieure à la moyenne du CCRE de 16,8 millions d'habitants, les municipalités ont également tendance à être relativement petites en nombre et inférieures à la moyenne de 25 600 habitants. Les pays figurant dans les cellules inférieures gauches de la Figure 4 sont presque tous d'Europe centrale et orientale, avec quelques pays des Balkans. Deux des pays fédéraux appartiennent également à ce groupe (Autriche, Belgique).

Parmi ces petits pays, il existe un sous-groupe avec des municipalités de plus grande taille (cellules supérieures gauches de la Figure 4). Ce groupe assez hétérogène est constitué de pays dont les municipalités fusionnées regroupent plusieurs localités et comprend : deux pays scandinaves (Danemark, Suède), des pays en transition de différentes régions (Géorgie, Lettonie, Serbie) et des pays du Sud (Grèce, Israël).

**TABLEAU 2 FUSIONS MUNICIPALES ET REGROUPEMENTS TERRITORIAUX**

	Évolution du nombre de municipalités, 2012-2020
Ukraine	-84,6 %
Albanie	-83,6 %
Estonie	-65,0 %
Lettonie	-64,7 %
Portugal	-25,6 %
Norvège	-17,2 %
Pays-Bas	-15,8 %
Autriche	-11,1 %

Plusieurs grands pays ont des systèmes municipaux fragmentés (cellules en bas à droite). Il s'agit de pays méditerranéens (France, Italie), de deux pays à structure fédérale (Allemagne, Espagne) et de pays en transition (Pologne, Roumanie, Ukraine). Parmi ces grands pays, seuls trois disposent de gouvernements infranationaux de premier niveau fusionnés (cellules supérieures de droite) : la Turquie, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

**Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays du CCRE ont mis en œuvre des réformes de l'administration territoriale.** Ils ont pu diminuer le nombre de gouvernements de premier niveau afin d'améliorer l'efficacité des services grâce à de plus grandes économies d'échelle. Ils ont soit encouragé les fusions de municipalités, soit mis en œuvre des réformes territoriales locales complètes (Tableau 2). Trois des pays en transition ont inversé la décentralisation territoriale extrême du début des années 1990 en créant des municipalités de grande taille (Albanie, Estonie, Lettonie). En Ukraine, une réforme complète des collectivités locales a été menée pour créer des unités territoriales plus grandes. En Autriche, la réforme territoriale de la Styrie a été menée à la fois de manière obligatoire et volontaire de 2010 à 2015. D'autres pays ont encouragé les fusions administratives volontaires (Portugal, Norvège, Serbie, Pays-Bas). Dans ces cas, le nombre d'unités gouvernementales au niveau le plus bas a diminué d'au moins un dixième au cours de la dernière décennie. L'Encadré 3 résume les réformes territoriales dans sept pays ; l'Encadré 4 présente les récentes réformes territoriales-institutionnelles en France ; et l'Encadré 5 décrit le processus de décentralisation au Portugal suite à la fusion des paroisses.

**Encadré 3 - Réformes territoriales des collectivités locales de premier niveau**

En *Ukraine*, une réforme complète de l'organisation territoriale des institutions gouvernementales et des gouvernements locaux a été mise en œuvre après 2014. Le volet de la réforme territoriale a institué une diminution radicale, réduisant environ 11 000 villes et municipalités de village à seulement 982 avant 2020, initialement sur une base volontaire, mais plus tard dans le cadre d'une étape de fusion obligatoire. Il en est résulté un réseau de 1 460 unités d'autonomie locale de premier niveau. Des réformes de décentralisation juridico-administrative et financière ont accompagné ces changements territoriaux, étendant les fonctions de service public local, transformant les relations inter-budgétaires et décentralisant de nouvelles sources de revenus propres.

En *Albanie*, la réforme de décentralisation de 2015 a créé des entités fonctionnelles plus grandes. Le nombre de municipalités/communes a été réduit de 373 à 61 municipalités dans le cadre d'une réforme de l'administration territoriale de grande ampleur.

En *Estonie*, après une longue période de fusion volontaire des municipalités et la réforme territoriale de 2016-2017, le nombre de municipalités a été réduit de 213 à 79. Ces fusions ont commencé sur une base volontaire mais ont été suivies de regroupements imposés par le gouvernement. En 2018, les gouvernements de comté ont été supprimés et leurs tâches ont été redistribuées entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. L'assise financière des gouvernements locaux a été renforcée par une part accrue de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que par un fonds de péréquation plus élevé et d'autres subventions.

En *Lettonie*, 119 gouvernements locaux ont été fusionnés en 42 nouvelles unités entre 2016 et début 2021. La période initiale volontaire de la réforme a débuté en 2016 et a été suivie d'une phase obligatoire, avec 65 fusions locales proposées par le gouvernement national.

Au *Portugal*, les paroisses, en tant qu'entités infra-municipales, ont été fusionnées. La réforme de 2013 a réduit le nombre de paroisses de 4 260 à 3 092.

En *Autriche*, l'état (*Land*) de *Styrie* avait une structure municipale très fragmentée. Lors de la réforme de 2015, le nombre de communes a été réduit de 539 à 287. Le processus a été piloté par le Land. Des incitations à la participation et des incitations financières destinées à assurer des fusions volontaires ont été proposées ; mais finalement, en raison d'une forte résistance des municipalités, la réforme structurelle a nécessité des fusions à la fois volontaires et coercitives.

En *Turquie*, les objectifs économiques et politiques ont poussé la réforme de 2012 à établir de nouvelles structures de gouvernance métropolitaine. Le nombre de villes métropolitaines est passé de 16 à 30 en vertu de la Loi n° 6360. Pour atteindre une efficacité économique accrue, les plus petites municipalités ont été fusionnées et leur nombre a diminué de 2 950 à 1 390. Les administrations provinciales spéciales (présidées par des gouverneurs nommés) ont été supprimées dans ces municipalités métropolitaines.

**Encadré 4 - Réformes territoriales-institutionnelles en France**

Les premiers efforts pour moderniser l'organisation territoriale de la France ont eu lieu de 2007 à 2012. Les objectifs étaient de déterminer une taille critique et des territoires cohérents pour les collectivités locales et leurs entités de coopération intercommunale<sup>4</sup>, ainsi qu'une nouvelle répartition des compétences. Les réformes territoriales ont été mises en œuvre dans le cadre des lois de 2014 et 2015.

Le nouveau regroupement des *régions* visait à les rendre plus homogènes, à les élever au même rang que leurs homologues européennes et à renforcer l'efficacité de l'action économique régionale. Les régions ont acquis de l'autorité sur la planification des stratégies de développement économique. Tous les documents infrarégionaux doivent désormais respecter les objectifs définis par le Conseil régional. À noter qu'avec la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements, ces derniers ont désormais plus de compétences sur le développement économique, domaine qui relevait auparavant de la seule compétence des régions. En 2016, le nombre de régions métropolitaines est passé de 22 à 13.

*Les établissements publics de coopération intercommunaux* (EPCI) ont un seuil démographique minimal de 15 000 habitants ; or, en 2016, près de 70 % d'entre eux étaient en dessous de ce seuil. Une fois redimensionnés, ils mettent en œuvre les stratégies régionales de développement économique ; le transfert des compétences communales, telles que la gestion des déchets et l'eau et l'assainissement, est obligatoire. En 2017, leur nombre a été réduit de plus de 40 %, principalement par des fusions, pour atteindre 1 249 (contre 2 049 en 2016).

Le statut des *métropoles* a été révisé suite à la transformation volontaire et obligatoire de tous les établissements de coopération intercommunaux de plus de 400 000 habitants en ces entités relativement nouvelles ; trois des métropoles ajoutées ont un statut particulier. Quinze métropoles ont ainsi été créées, contre une seule en 2016.

*Les fusions de communes* ont également été encouragées par le biais d'incitations financières. Près de 1 700 communes ont ainsi fusionné et elles sont aujourd'hui moins de 35 000.

<sup>4</sup> Les organisations intercommunales (*communautés, syndicats*) sont des associations volontaires indépendantes à but unique ou multiple de collectivités locales établies en vertu du droit administratif. Elles ont une longue tradition juridique en France sous différentes formes. Voir West, 2007.

**Encadré 5 - Décentralisation des compétences de l'État au Portugal**

Au Portugal, le poids des dépenses des administrations locales s'élève à environ 9 % de celles de l'ensemble des administrations publiques, ce qui témoigne d'un niveau élevé de centralisation. Après une année de négociations, la Loi n° 50/2018 (16 août) a institué un nouveau cadre pour le transfert de compétences aux collectivités locales et aux entités intercommunales. Cette Loi, ainsi que les décrets et ordonnances sectoriels (« diplomas ») qui ont suivi, ont réattribué de larges compétences aux municipalités dans les domaines de l'éducation, des services de soins sociaux, de la santé, de la protection civile, de la culture, du patrimoine, du logement, des zones portuaires maritimes, de la gestion des forêts, des voies de transport et de communication, de divers services administratifs, de la sécurité incendie, du stationnement public, etc. À l'exception des services d'aide sociale et de la santé, toutes les compétences ont finalement été transférées avant avril 2022.

Une commission de décentralisation composée de représentants de tous les groupes parlementaires, du gouvernement, de l'Association nationale des municipalités portugaises et de l'Association nationale des paroisses a été créée pour suivre ces processus. Elle a également été chargée d'évaluer l'adéquation des ressources financières pour chaque domaine de compétence.

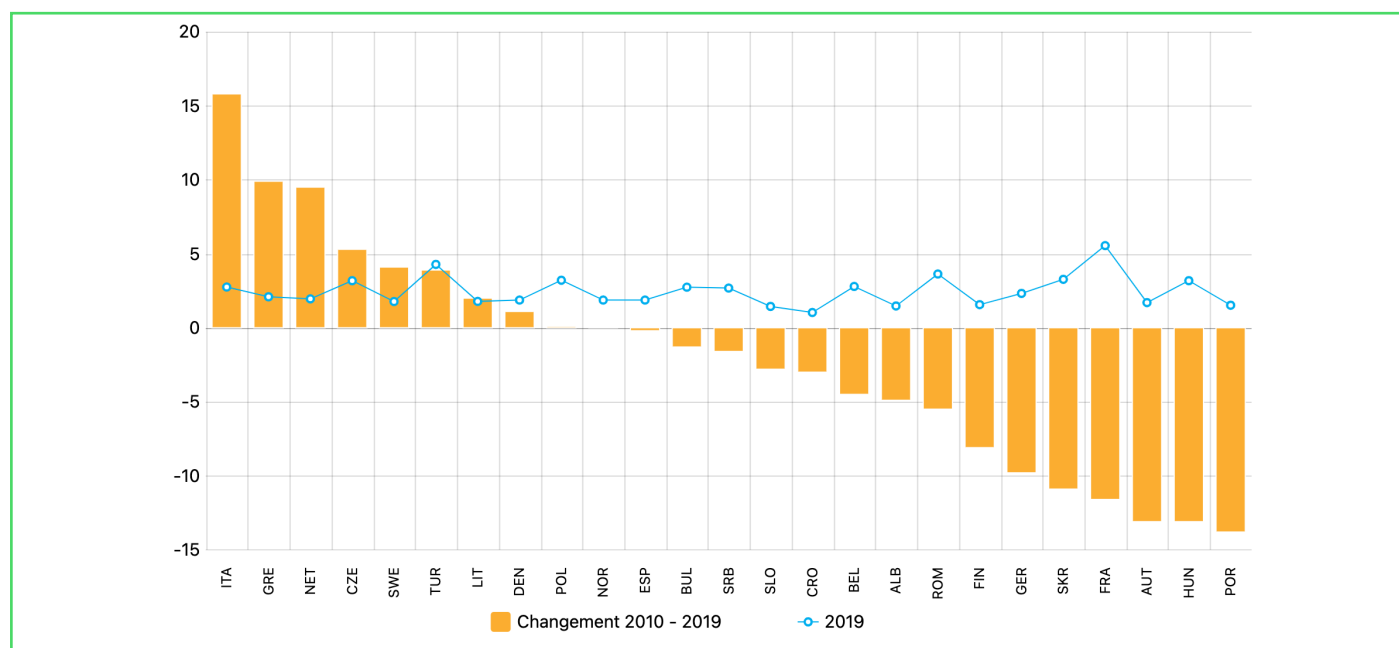
Les 278 municipalités continentales reconnaissent généralement à l'unanimité que les compétences sont mieux exercées au niveau local, et elles ont exprimé leur disponibilité et leur volonté d'en assumer de nouvelles. Toutefois, le manque de fonds, les difficultés de communication avec l'administration centrale et les contraintes administratives ont posé des problèmes à certaines municipalités à cet égard.

Les efforts de décentralisation n'ont pas été à l'abri des résistances provenant des différents pouvoirs des services déconcentrés de l'État qui retardent et entravent l'ensemble du processus. Les principaux problèmes rencontrés dans tous les domaines ont été les capacités limitées, le manque de réaction de l'administration centrale, l'accès insuffisant aux données et la rareté des informations détaillées concernant le transfert des services et des responsabilités, l'absence d'accès facile aux plates-formes informatiques et, dans certains cas, les transferts financiers tardifs et insuffisants.

*Disparités régionales***La croissance économique de la dernière décennie s'est accompagnée d'une différenciation régionale croissante.**

La distance entre les régions de base (NUTS2) présentant la valeur la plus élevée et la plus faible du PIB par habitant a augmenté. Dans les 36 pays pour lesquels des données régionales désagrégées sont disponibles, ce ratio a augmenté, passant de 2,37 (2010) à 2,46 (2020) en moyenne.

Toutefois, le nombre de pays où la différenciation régionale a diminué est supérieur à celui des pays où ce rapport entre les régions les plus riches et les plus pauvres a augmenté (voir Figure 5). Au total, huit pays assez diversifiés présentent une différenciation accrue. Si l'on met de côté le Monténégro en tant qu'exception (son ratio de PIB par habitant dans les régions les plus riches et les plus pauvres a doublé), ce groupe comprend les pays du sud de l'Europe qui ont hérité de grandes disparités régionales, par ex. l'Italie, la Grèce et la Turquie. Les autres pays présentant une plus grande différenciation économique sont généralement ceux dont les structures régionales sont plus égales : deux pays scandinaves (Danemark, Suède), les Pays-Bas, la République tchèque et la Lituanie.

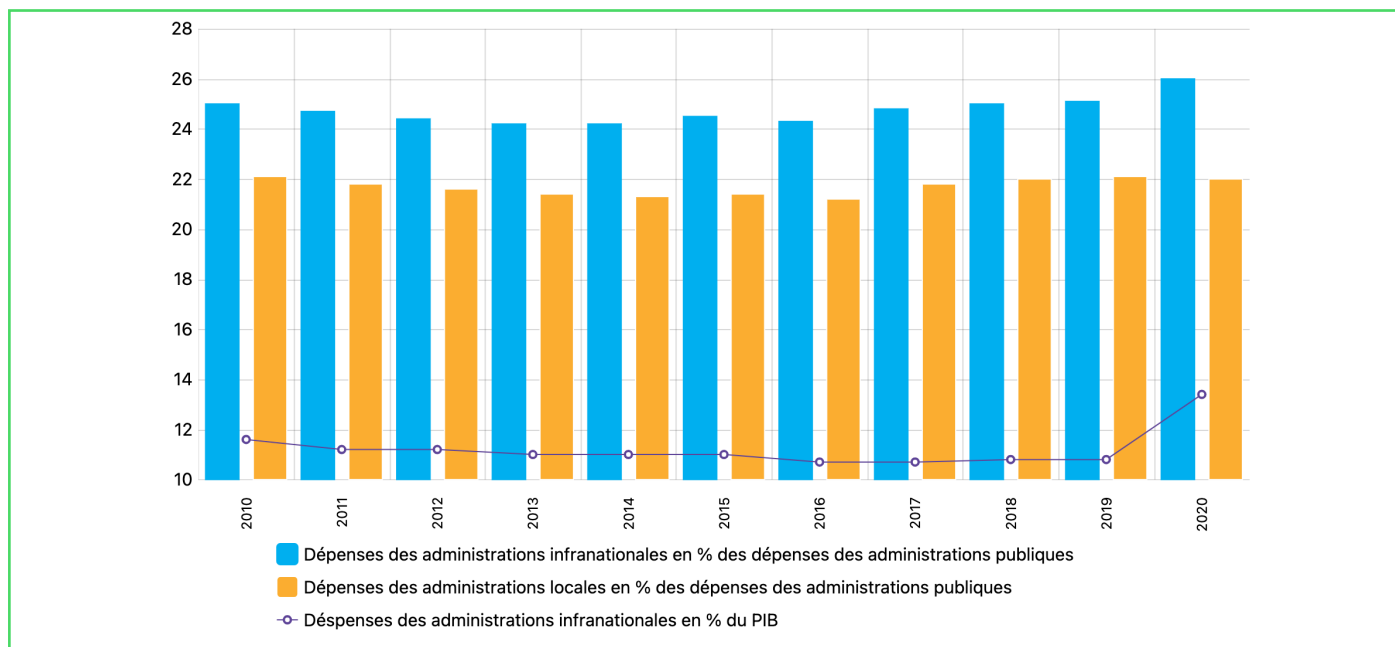
**FIGURE 5 DIFFÉRENCES RÉGIONALES : RATIO DU PIB PAR HABITANT DANS LA RÉGION NUTS2 LA PLUS RICHE ET LA PLUS PAUVRE, 2019, CHANGEMENTS ENTRE 2010 ET 2019**


**Au cours de la dernière décennie, le poids démographique des capitales a légèrement augmenté (de 1 %) en moyenne dans les pays du CCRE.** Dans les petits pays, le réseau de villes est souvent dominé par la capitale. Pour un quart des pays membres du CCRE, pour lesquels des données étaient disponibles, la part de la capitale dans la population totale représentait plus de 20 %. Comme on pouvait s’y attendre, les capitales nationales des pays aux réseaux urbains plus concentrés – ceux qui sont dominés par les capitales – ont encore augmenté leur part : Estonie, Macédoine du Nord, Portugal, Finlande. Une baisse de la concentration urbaine a caractérisé les pays dont la part de la population des capitales est plus diversifiée : Chypre, Moldavie, Slovaquie.

### 3. Les dépenses budgétaires et la structure des investissements

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

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



**L'ampleur de la décentralisation n'a pas changé de manière significative dans les pays du CCRE au cours de la dernière décennie.**

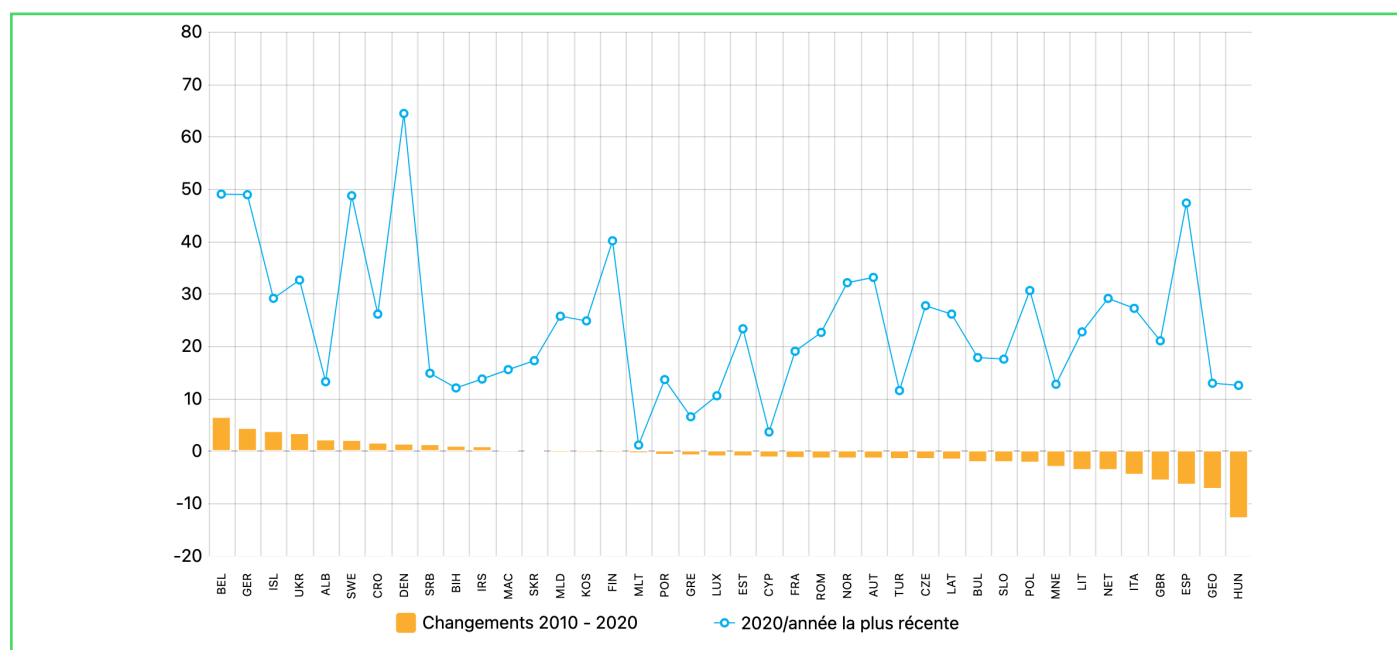
La part des dépenses des administrations infranationales dans les dépenses totales des administrations publiques était de 25 % l'année suivant la crise économique et, après une courte période de légère baisse, elle avait de nouveau atteint le même niveau en 2019. Toutefois, les dépenses des administrations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

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

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

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

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



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

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

#### *Diverses options pour les pays aux modèles municipaux fragmentés ou fusionnés*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Fonctions locales*

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

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

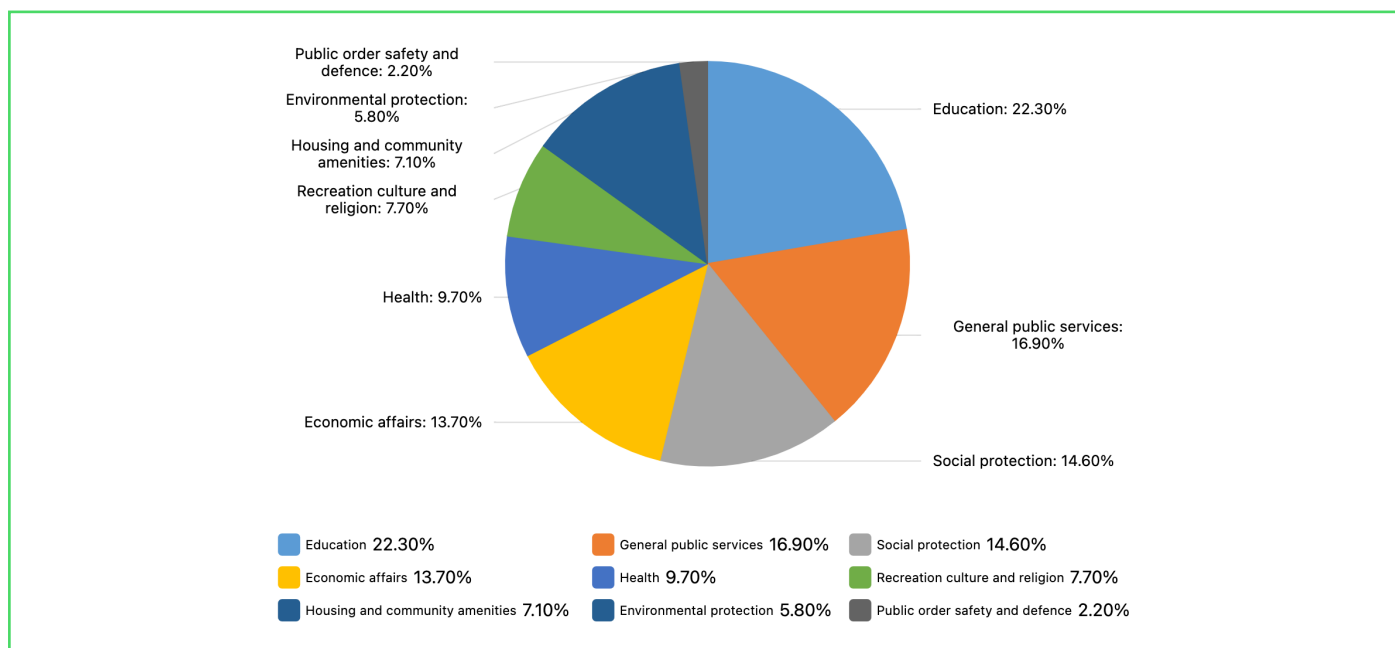
Les *services sociaux*, qui couvrent à la fois les soins en institution et l'assistance sociale, ainsi que les services préscolaires, constituent également un poste important dans les budgets locaux (14 %). Les *affaires économiques*, notamment les services de transport, l'énergie, l'agriculture et le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

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

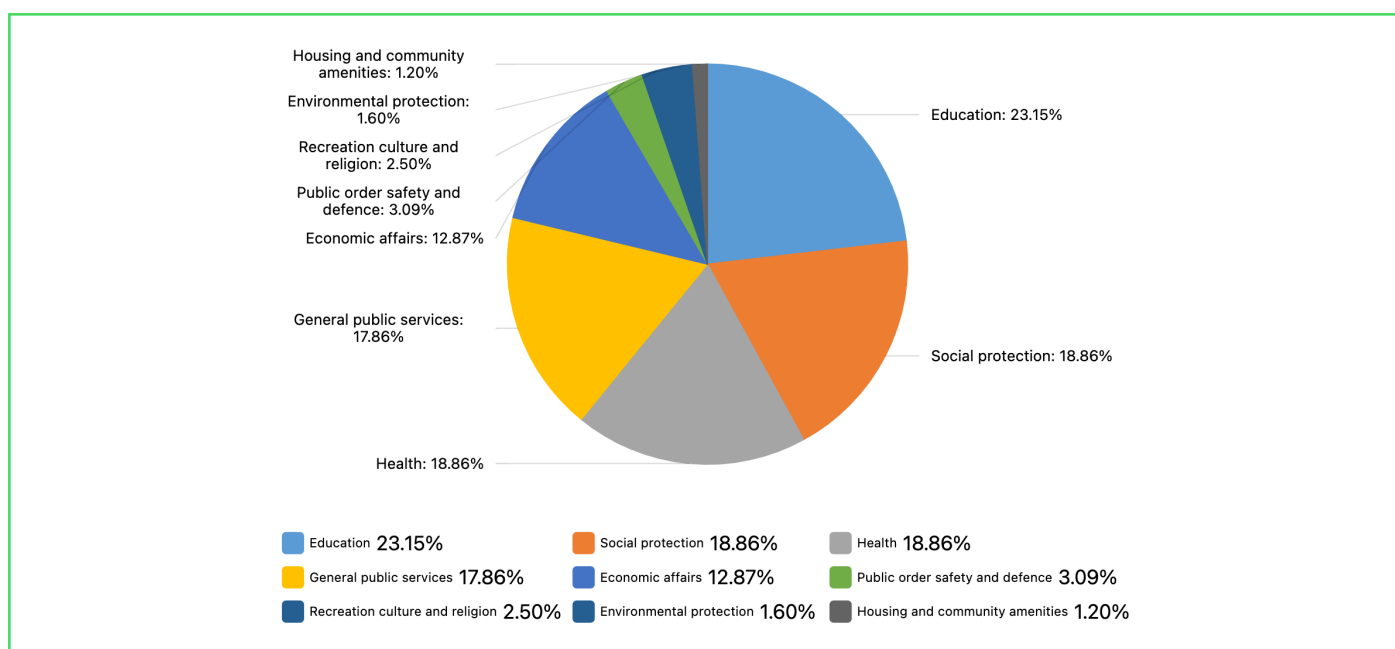
**Les services sociaux et les soins de santé figurent également parmi les postes importants dans les budgets des gouvernements régionaux ; ensemble, ils représentent 19 % des dépenses totales.** Étant donné que les régions gèrent également des services de réseaux d'infrastructures (par ex., les transports),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

**FIGURE 8 COMPOSITION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS LOCALES ET RÉGIONALES\* PAR FONCTION**

*Gouvernements locaux, moyenne, 2019*



*Gouvernements régionaux, moyenne, 2019*



\*/Les gouvernements des états dans les pays fédéraux

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

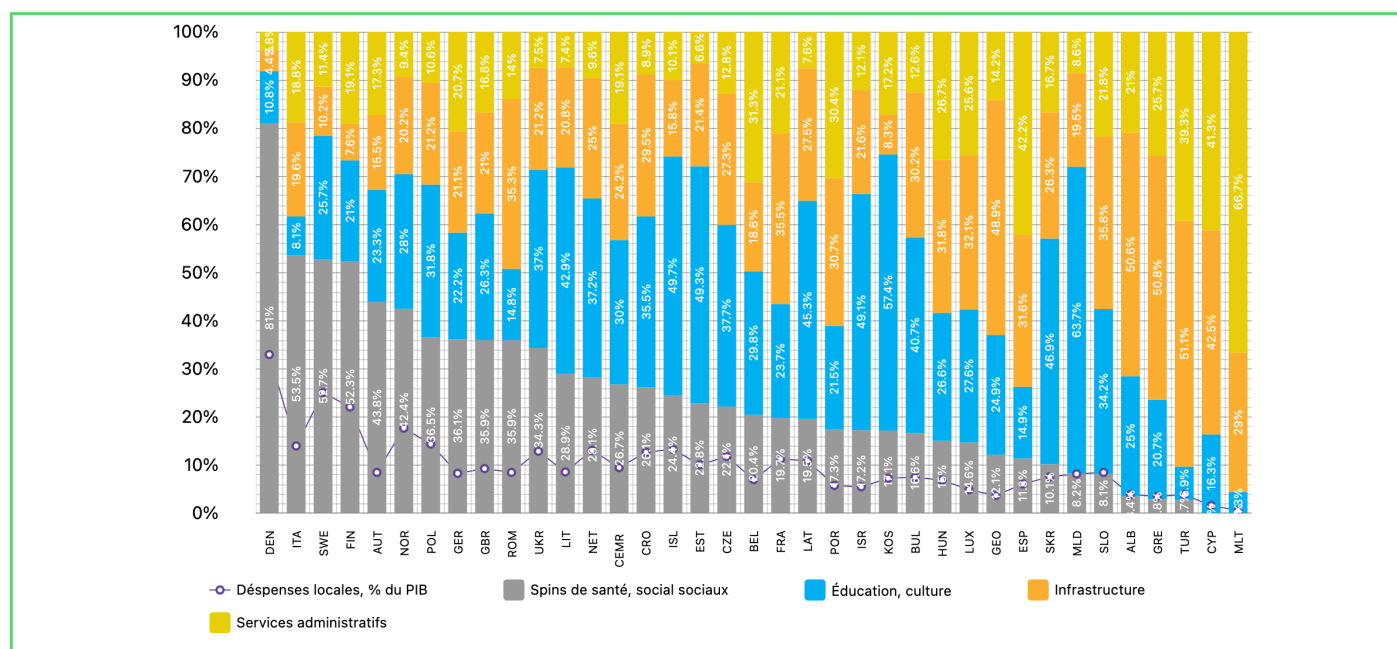
La part budgétaire de l'administration, du logement et des services communautaires et de la protection de l'environnement a diminué. Il s'agit généralement de secteurs où les municipalités ont plus de latitude et de

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

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

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

**FIGURE 9 LES SERVICES SOCIAUX DOMINENT LES DÉPENSES LOCALES, 2019**



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

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

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

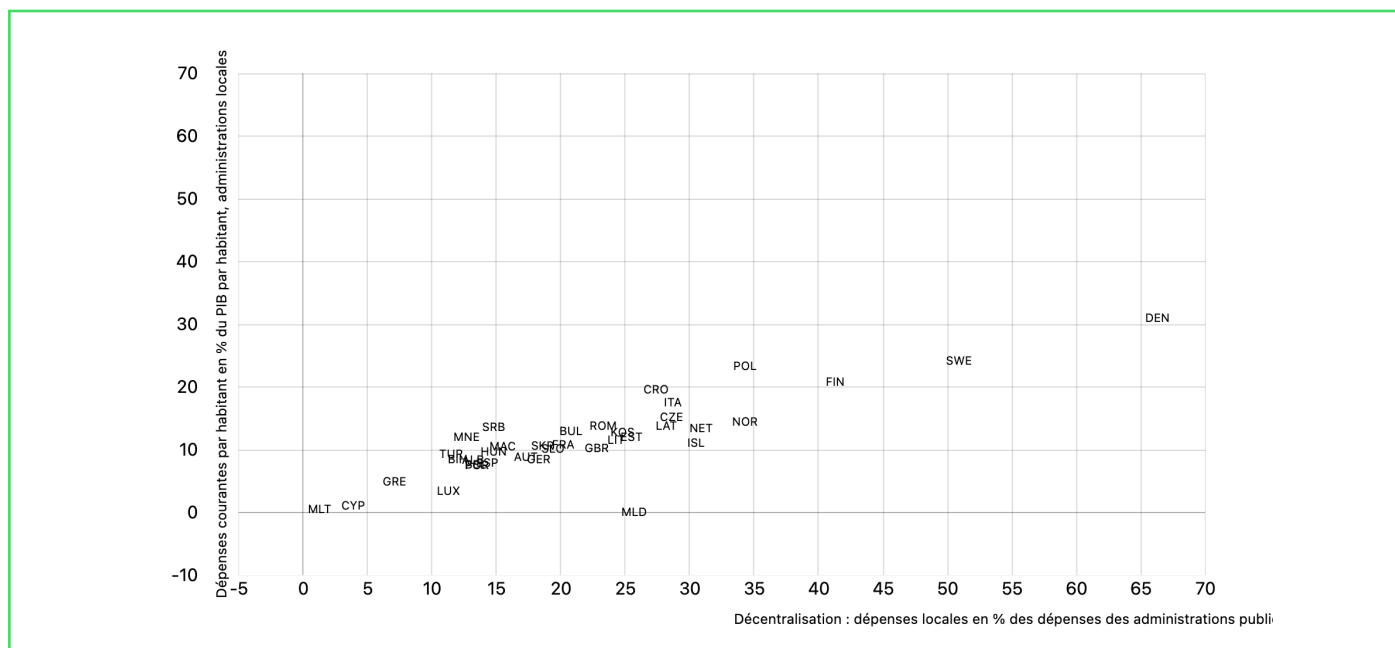
Pendant la pandémie, les coûts financiers ont augmenté pour certains services fournis par des entreprises locales. Cependant, le secteur public était exclu des programmes d'aide-COVID-19, généralement accessibles à toutes les entreprises et tous les entrepreneurs en Autriche. Néanmoins, les entreprises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

*Efficacité des dépenses*

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

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

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



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

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

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

**TABLEAU 4 COMPOSITION DES DÉPENSES COURANTES DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES, 2018**

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

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

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

**Encadré 8 Accords sur l'énergie solaire en Turquie**

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

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

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

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

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

*Dépenses en capital*

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

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

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

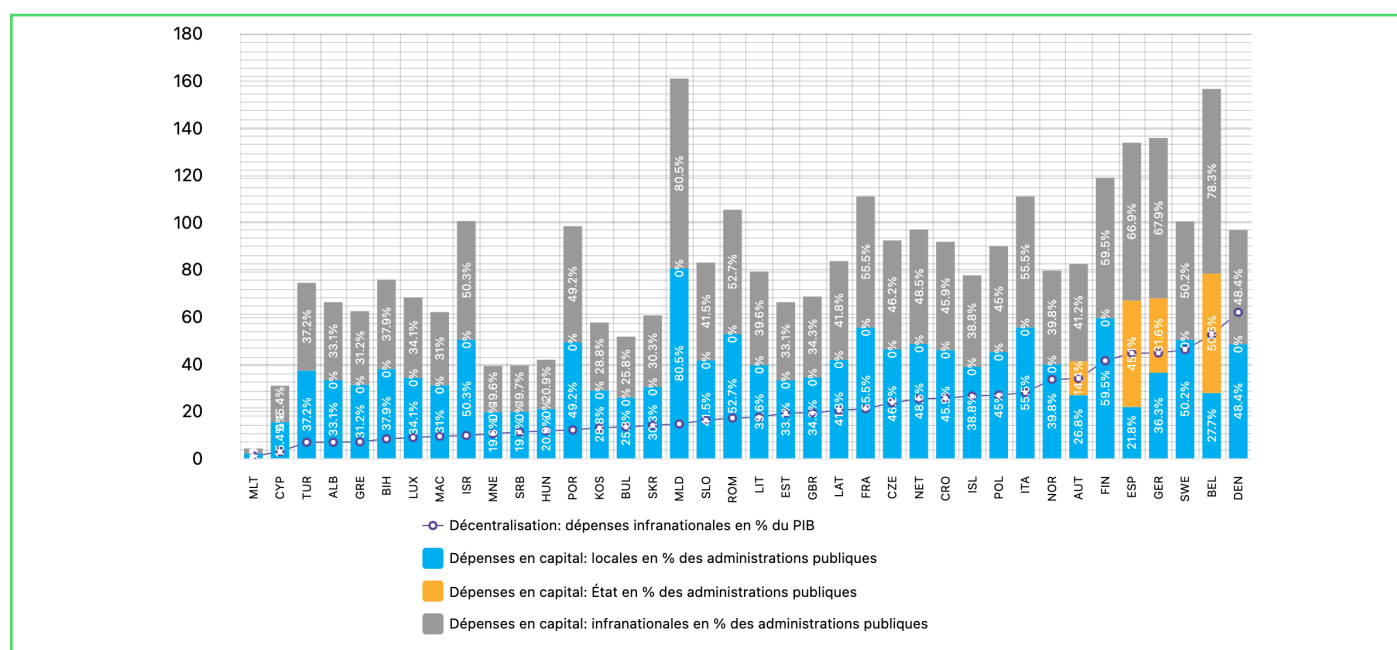
Les budgets d'investissement ont été restreints après la crise économique de 2008-2009. Les gouvernements infranationaux ont été la cible des politiques budgétaires nationales et des actions du gouvernement central visant à équilibrer les budgets publics. Après une baisse progressive du ratio des investissements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

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

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

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

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DÉCENTRALISATION, 2020 (ANNÉE LA PLUS RÉCENTE)<sup>5</sup>



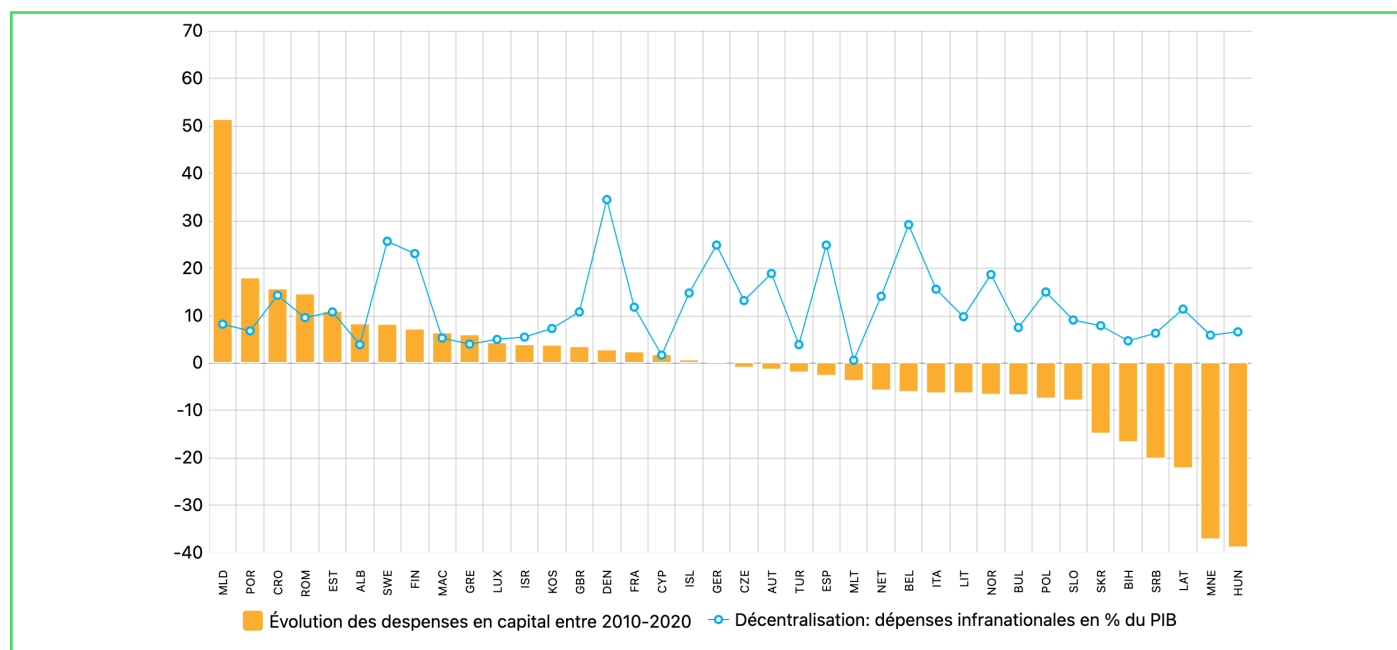
Tout au long de l'année 2010, un nombre presque égal de pays membres du CCRE ont déclaré une part décroissante et une part croissante dans les dépenses totales en capital des gouvernements infranationaux (Figure 12). Les gouvernements infranationaux ont perdu le plus dans les pays les moins décentralisés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

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

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

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

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



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

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

**Encadré 9 – Installations pour les réfugiés syriens en Turquie**

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

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

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

*Investissements verts locaux*

Ce sous-chapitre donne des précisions sur l'état d'avancement des finances vertes locales et régionales pour lesquelles les données financières sont disponibles. Les gouvernements infranationaux se sont vu confier des pouvoirs de gestion des dépenses d'investissement dans plusieurs domaines liés aux six objectifs climatiques et environnementaux du Règlement de l'UE sur la taxonomie<sup>6</sup>, notamment les suivants : l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique, l'utilisation durable et la protection des ressources en eau, la transition vers une économie circulaire, la prévention et la réduction de la pollution.

**Les municipalités et les régions jouent un rôle crucial dans les efforts mondiaux visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), conformément à l'accord de Paris de 2015**, et à limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré Celsius au-dessus des niveaux préindustriels. Selon le Protocole des gaz à effet de serre, les villes sont responsables d'environ 75 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie<sup>7</sup>. La Commission européenne estime qu'il y a un déficit d'investissement annuel de 350 milliards d'euros à surmonter pour atteindre les objectifs d'atténuation du changement climatique de l'UE et 130 milliards d'euros supplémentaires nécessaires chaque année pour atteindre ses autres objectifs environnementaux (Commission européenne, 2021).

6 Commission européenne 2022, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Encadré 13 - Modèle de jardin de la Nation en Turquie**

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

L'objectif global du ministère de l'Environnement, de l'Urbanisation et du Changement climatique est d'établir un total de 81 millions de m<sup>2</sup> de zones de jardins nationaux dans les 81 provinces du pays avant la fin de 2023. Actuellement, 14,5 millions de m<sup>2</sup> ont déjà été convertis en espaces verts de type Nation Garden, et 13 millions de m<sup>2</sup> sont en cours de construction. Tout au long de cette mise en œuvre, on a veillé à développer des protocoles plus solides pour contrer toute pratique négative rencontrée pendant la période de construction, qui seront ensuite révisés et mis en œuvre pendant la nouvelle période.

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

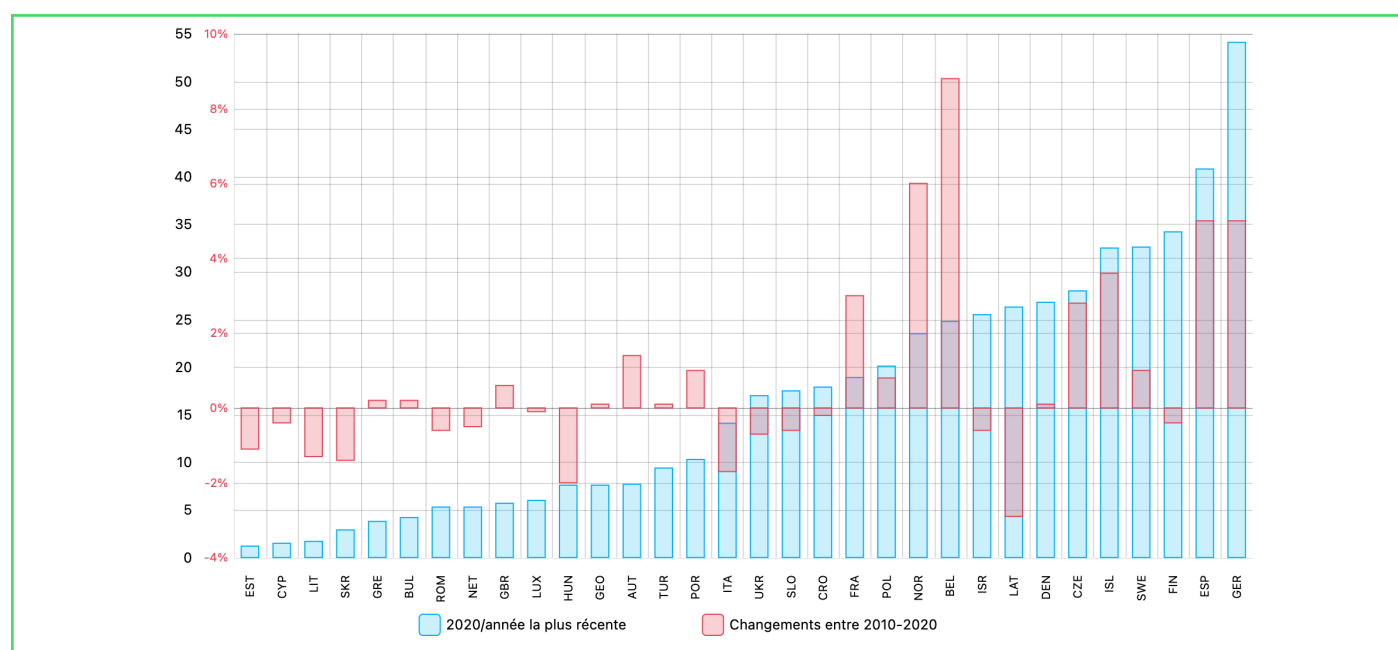
## 4. Affectation des recettes et fiscalité

Après l'analyse des dépenses budgétaires, ce chapitre se concentre sur les sources de financement des gouvernements infranationaux. Ce domaine clé des finances locales est déterminé par la composition des quatre types de recettes des collectivités locales : recettes propres, impôts et taxes partagés, transferts intergouvernementaux et prêts. En dehors de ces données financières, les rapports disponibles sur les pays étudiés ne fournissent que des informations incomplètes sur la forme réelle de la décentralisation fiscale, c'est-à-dire le degré d'autonomie et les méthodes de collecte des recettes.

### *Décentralisation des recettes et dépendance vis-à-vis des subventions*

**Les administrations infranationales contrôlent une part importante des impôts dans les pays les plus décentralisés et dans les pays fédéraux** (Figure 13). Dans les pays scandinaves, ainsi qu'en Allemagne et en Espagne, où les états/régions ont des responsabilités étendues, les impôts infranationaux représentent plus de 25 % de l'ensemble des impôts publics perçus (les impôts locaux propres et partagés sont comptabilisés ensemble). À l'autre extrémité du spectre, on trouve les pays moins décentralisés ou ceux qui sont plus dépendants des transferts intergouvernementaux (partie gauche du graphique).

**FIGURE 13 DÉCENTRALISATION FISCALE INFRANATIONALE, 2010-2020**  
IMPÔTS INFRANATIONAUX EN % DES RECETTES FISCALES TOTALES



**Les réponses aux défis fiscaux de la crise économique ont été différentes selon les pays du CCRE.** Dans les pays où les recettes fiscales locales sont plus élevées, l'importance des impôts locaux a encore augmenté. Au sein de ce groupe – à l'exception d'Israël, de la Lettonie et de la Finlande – le ratio des impôts perçus localement était plus élevé en 2020 qu'il y a dix ans. Dans les pays les moins décentralisés, ceux dont la part des impôts locaux était plus faible étaient plus réticents à accroître les pouvoirs de collecte de recettes propres. Par conséquent, la baisse de la fiscalité locale se traduit par une nouvelle diminution des impôts locaux.

La fiscalité locale a fait l'objet de réformes diverses à différents stades de la reprise économique et de la gestion de la crise (voir les cas de l'Autriche et de la France dans l'Encadré 14).

**Encadré 14** - Réformes de la fiscalité locale en Autriche et en France

En *Autriche*, trois grandes réformes fiscales visant à alléger la charge pesant sur les entreprises ou la population ont été introduites au cours de la dernière décennie. Elles ont réduit les recettes locales provenant des impôts partagés, bien que ce manque à gagner ait été partiellement compensé par des subventions de péréquation fiscale. La réforme fiscale éco-sociale couvrant la période 2020-2024 est particulièrement importante, car elle entraînera des pertes de recettes municipales de 2,1 milliards d'euros. Les recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub> nouvellement introduite reviendront exclusivement au gouvernement fédéral. Aucune nouvelle taxe liée au climat n'a été introduite au niveau local.

En *France*, un impôt local sur les entreprises (30 milliards d'euros) a été supprimé en 2010, car il était trop variable et pénalisait l'investissement et l'emploi. Il a été remplacé par :

- la *cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises* (CVAE), qui a rapporté 19 milliards d'euros en 2020 et a été répartie entre les communes et les établissements de coopération intercommunale (26,5 %), les départements (23,5 %) et les régions (50 %) ;
- la *cotisation foncière des entreprises* (CFE), qui a rapporté 8 milliards d'euros en 2020 et a été collectée par les communes et les entités de coopération intercommunale (voir Encadré 4 plus haut).

Par ailleurs, les entreprises versent également la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui a rapporté 35 milliards d'euros de recettes locales en 2020, dont environ 33 % ont été payés par les entreprises et 66 % par les ménages.

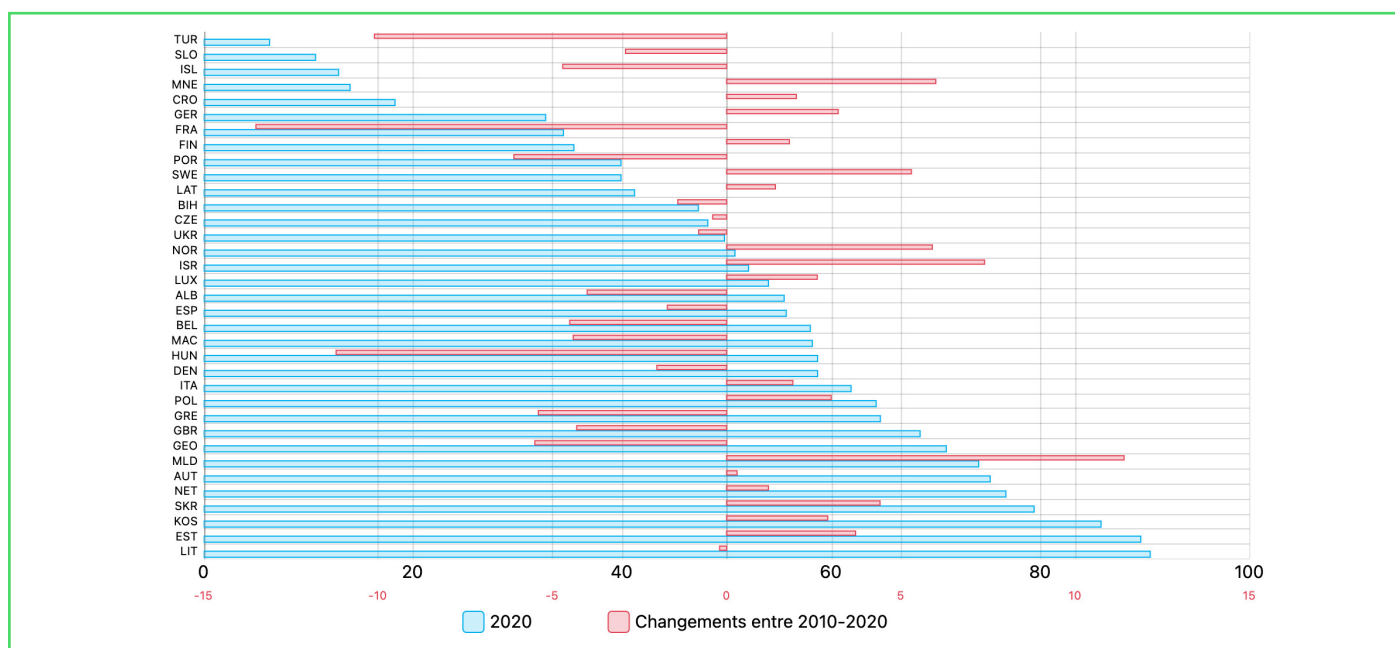
En 2021, ces impôts sur la production (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, foncier bâti) ont encore été réduits, afin de ne pas pénaliser la compétitivité des entreprises. Cela s'est fait en divisant par deux la CVAE pour toutes les entreprises par la suppression de la part des régions et en divisant par deux la valeur locative foncière des établissements industriels (pour la CFE et la TFPB).

Ces pertes de recettes fiscales locales ont été compensées par des transferts de l'État (3 milliards d'euros). Les régions ont bénéficié d'une nouvelle part de TVA (9 milliards d'euros). Les communes et les établissements de coopération intercommunale ont été compensés par des dotations de l'État, qui ont pris en compte l'assiette fiscale mais pas les taux perçus.

Pour plus d'informations, voir : [Le débat d'orientation budgétaire \(D.O.B.\) illustré - Janvier 2021 - La Banque Postale](#)

**Pour un groupe diversifié de pays, le ratio des transferts intergouvernementaux et des subventions dans les budgets infranationaux est élevé, représentant plus de 60 % des recettes budgétaires infranationales.** La dépendance vis-à-vis des subventions, en tant qu'indicateur symétrique de l'autonomie des recettes locales, est généralement élevée dans les petits pays en transition, ainsi qu'aux Pays-Bas, en Autriche, au Royaume-Uni et en Italie (Figure 14). Cela indique que l'autonomie des recettes locales n'est pas seulement déterminée par le poids des transferts intergouvernementaux, mais que les méthodes d'allocation des subventions peuvent également s'avérer critiques. Inversement, dans les pays où les recettes partagées sont importantes, les gouvernements locaux reçoivent moins de financement par le biais de transferts intergouvernementaux. C'est le cas du groupe comprenant la Turquie, trois des pays des Balkans occidentaux et les pays scandinaves et fédéraux.

**FIGURE 14 DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES SUBVENTIONS, 2020 ET CHANGEMENTS ENTRE 2010 ET 2020**  
SUBVENTIONS EN % DU TOTAL DES RECETTES INFRANATIONALES



**Au cours de la dernière décennie, le ratio de dépendance à l'égard des subventions a évolué pour les deux groupes de pays.** Cependant, aucune tendance discernable n'a été identifiée dans les pays où la part des transferts du budget national est plus ou moins élevée. Les raisons de ces changements étaient différentes dans chaque pays ; les restrictions budgétaires globales (par ex., en Grèce), la centralisation radicale des fonctions locales (par ex., en Hongrie) ou les changements dans les politiques fiscales (par ex., en France) peuvent tous avoir contribué aux réductions des transferts intergouvernementaux.

**Les programmes budgétaires nationaux visent souvent les investissements environnementaux locaux et l'amélioration de la gestion des services** (Encadré 15). Ces programmes de transfert fiscal existent aussi bien dans les pays dont le ratio de dépendance aux subventions est plus élevé (par ex., l'Estonie, l'Autriche) que dans ceux dont les revenus partagés sont plus importants (par ex., la Turquie). Étant donné que l'impact environnemental des investissements subventionnés s'étend au-delà des limites de la municipalité bénéficiaire, ces programmes de subventions et de soutien nationaux ou souvent supranationaux (Union européenne) sont justifiés.

**Encadré 15 - Programmes de soutien financier et subventions municipales**

**En Autriche, le programme d'investissement municipal** du gouvernement fédéral comporte un paquet d'investissement d'un milliard d'euros, couvrant principalement 2020/2021, et un deuxième paquet municipal de 1,5 milliard d'euros pour 2021. Il s'agit d'une subvention de contrepartie avec 50 % de financement fédéral et les 50 % restants couverts en partie par l'État (*Land*) ou les fonds de l'UE et en partie par les municipalités. Le montant du financement par commune est plafonné en fonction des conditions démographiques. Ce **deuxième paquet municipal** consiste en une *aide supplémentaire de 500 millions d'euros pour 2021* (une augmentation de 400 millions d'euros des parts de recettes et 100 millions d'euros de fonds structurels) et un milliard d'euros d'*avances sur les futures parts de recettes* pour résoudre le problème urgent de la sécurisation des liquidités. Compte tenu de l'environnement économique favorable, les municipalités ne sont pas tenues de rembourser les avances. Il y a également l'**extension de la péréquation financière**, qui constitue une compensation partielle (310 millions d'euros) du manque à gagner pour les recettes locales résultant de la réforme fiscale éco-sociale.

Le **Fonds pour les catastrophes du gouvernement fédéral autrichien** a été créé en 1966 pour financer des mesures visant à prévenir les catastrophes futures et à réparer les dommages éventuels. La majorité (75 %) des ressources du Fonds pour les catastrophes (480 millions d'euros en 2019) a été utilisée pour des mesures préventives, principalement pour atténuer les dommages futurs causés par les inondations et les avalanches, par ex., la protection passive contre les inondations et les enquêtes sur la qualité de l'eau. Le reste des fonds a été consacré à la gestion des dommages et aux équipements de lutte contre les incendies.

Les subventions pour les mesures préventives (352 millions d'euros) ont été utilisées dans une large mesure par le gouvernement fédéral. En 2019, les municipalités ont reçu 20 millions d'euros pour la lutte contre les dommages et 43 millions d'euros pour l'équipement d'urgence des services d'incendie. En cas de dommages aux biens des provinces et des communes, le Fonds pour les catastrophes rembourse 50 % des pertes.

**En Estonie, des programmes locaux d'efficacité énergétique subventionnés par le gouvernement central et visant à soutenir les investissements des collectivités locales en matière d'économie d'énergie dans les bâtiments publics** sont en place depuis le milieu de la dernière décennie. Ils sont financés par les revenus de la vente de CO<sub>2</sub>. Ce soutien budgétaire permet de promouvoir la construction de bâtiments publics locaux à énergie quasi nulle (20 millions d'euros) et la conversion de bâtiments publics locaux existants (10 millions d'euros). Ces mesures d'économie d'énergie réduisent les coûts d'entretien des bâtiments publics. D'autres mesures locales de développement de l'efficacité énergétique de plus en plus courantes concernent la modernisation de l'éclairage public avec la technologie LED, l'utilisation accrue des nouvelles technologies de chauffage par la rénovation des chaufferies et des systèmes de chauffage et la transition des consommateurs vers les réseaux de chauffage locaux.

**En Turquie, le Projet national zéro déchet** vise à gérer les déchets conformément aux principes du développement durable, en laissant une Turquie propre et un monde vivable aux générations futures. Le programme a été lancé en 2017 et est mis en œuvre par le ministère de l'Environnement, de l'Urbanisation et du Changement climatique et localisé par l'Union des municipalités de Turquie (UMT).

Les municipalités ont été encouragées à utiliser des modèles « zéro déchet » dans leurs bâtiments publics. L'UMT a fourni une assistance technique aux municipalités afin de les préparer à la certification de niveau supérieur. En outre, dans le cadre du Projet zéro déchet, le projet « Zero Waste Blue » a été lancé pour protéger les mers et les côtes de Turquie.

Avec le projet « zéro déchet » on espère atteindre un objectif de taux de récupération de 35 % (proportion de déchets recyclés à partir de tous les matériaux recyclables) dans 400 000 bâtiments avant la fin de 2023. Les économies potentielles ont été calculées à 17 milliards de TRY, avec des emplois directs pour 100 000 personnes et des économies annuelles de 20 milliards de TRY.

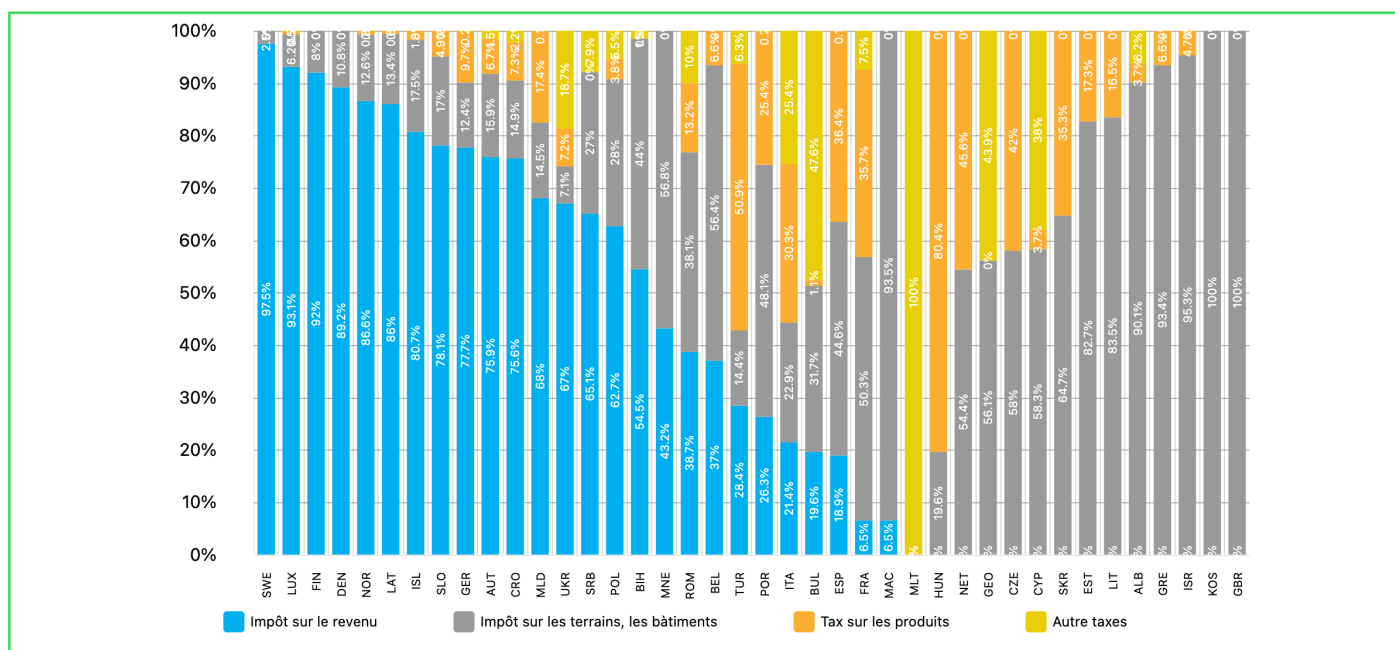
Le projet est basé sur le « Système zéro déchet », une feuille de route en sept étapes que doivent suivre les entreprises, institutions ou organisations participant au programme. Cette feuille de route a été élaborée par le ministère de l'Environnement, de l'Urbanisation et du Changement climatique. L'UMT a organisé des concours nationaux pour les municipalités, afin de promouvoir certains sujets, par ex., le concours de projets et d'idées « zéro déchet » organisé en 2020, qui a accordé des subventions de 500 000 TRY (31 000 EUR) à 20 municipalités.

En 2020, le Système de gestion zéro déchet a été mis en œuvre dans 76 000 bâtiments publics, avec un taux de récupération initial de 13 % qui n'a cessé d'augmenter pour atteindre finalement 19 %. Entre 2017 et 2020, le projet a permis d'économiser 397 millions de tonnes de matières premières, 315 millions de kilowattheures d'énergie, 345 millions de mètres cubes d'eau et 50 millions de barils de pétrole. Au cours de la même période, 17 millions de tonnes de déchets utilisables ont été collectées, 2 milliards de tonnes d'émissions de gaz à effet de serre ont été évitées et 209 millions d'arbres ont été sauvés par le projet.

### Différences dans les politiques de recettes locales

Les systèmes fiscaux locaux des pays du CCRE sont principalement structurés autour de l'impôt sur le revenu (personnel, bénéfiques) ou de l'impôt sur les terrains et les constructions (Figure 15). Selon les statistiques fiscales de l'OCDE, dans les 16 pays qui perçoivent des recettes provenant de l'impôt sur le revenu, cette source représente plus de la moitié de leurs recettes fiscales locales totales (partie gauche du graphique). Les impôts sur le revenu des personnes physiques peuvent être attribués au lieu d'origine, où ils ont été perçus, ou ils peuvent être réattribués à l'aide d'une formule. Le mécanisme de partage de l'impôt sur le revenu le plus progressif est la méthode de la surtaxe, selon laquelle les gouvernements infranationaux ont le pouvoir de fixer leurs propres taux (par ex., en Scandinavie, en Allemagne et en Croatie).

**FIGURE 15** SYSTÈMES D'IMPOSITION LOCALE BASÉS SUR L'IMPÔT SUR LE REVENU ET L'IMPÔT FONCIER, 2020



L'autre groupe de pays (partie droite du graphique) s'appuie sur l'impôt foncier local. Il s'agit des pays les moins décentralisés et les plus petits. Cependant, la prépondérance de cet impôt sur les terrains et les bâtiments dans ces pays est due soit à la tradition, en tant que seule principale recette fiscale locale existante (par ex., le Royaume-Uni), soit à son introduction pendant la transition (Kosovo, Albanie, Lituanie, Estonie).

### Changements dans la fiscalité locale

Les systèmes fiscaux locaux ont subi des réformes mineures au cours de la période post-crise (Figure 16). Deux tendances peuvent être identifiées dans les pays du CCRE. Premièrement, conformément aux objectifs de politique économique de l'époque, la charge fiscale locale pesant sur les entreprises et sur la production a été réduite. La composition des impôts locaux s'est déplacée vers l'impôt foncier dans ces pays. Un impôt sur les bâtiments et les terrains a un effet de distorsion moins direct sur les activités commerciales, tout en étant une source plus stable de recettes locales. Diverses formes de prélèvement d'impôts sur les gains en valeur des terrains sont également de plus en plus développées (voir Encadré 16).

**Encadré 16 - Taxes d'aménagement en Autriche**

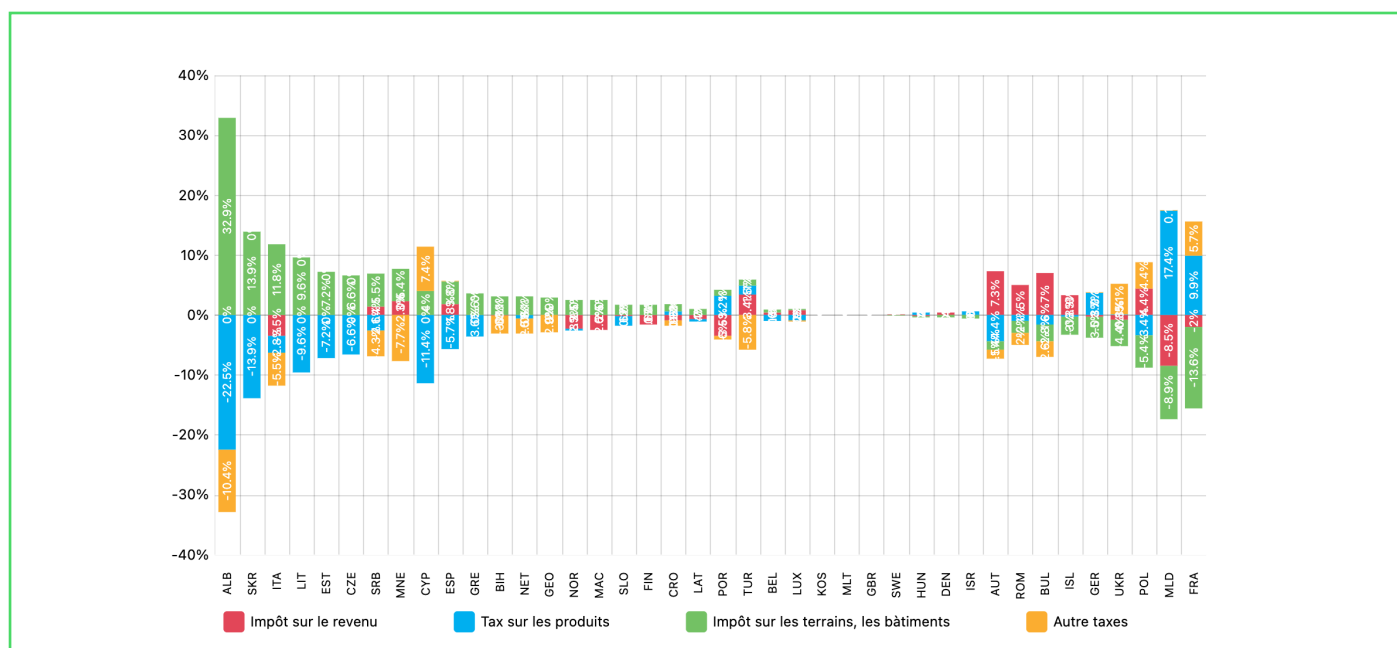
La taxe d'aménagement est un paiement obligatoire et unique à la municipalité. La taxe devient exigible dès qu'une parcelle de terrain est désignée comme site de construction ou qu'un permis de construire est délivré. La taxe d'aménagement est généralement calculée en fonction de la superficie de la parcelle ou d'autres indicateurs (par ex., la classe de construction, la valeur imposable). Son montant varie selon l'état (Land). Son utilisation n'est pas affectée, mais elle finance, par ex., les routes, les trottoirs, l'éclairage public et les systèmes de drainage.

La deuxième tendance peut être observée à l'autre extrémité de ce graphique (Figure 16) avec les pays qui se sont légèrement éloignés de l'impôt foncier, expérimentant soit des impôts sur le revenu (revenus, bénéfices, gains en capital), soit des impôts sur les produits (ventes, accises, véhicules à moteur, etc.). Il convient de noter que l'impôt sur les terrains et les bâtiments comprend non seulement les impôts récurrents sur les biens immobiliers, mais aussi l'impôt sur les transactions immobilières.

**FIGURE 16 RESTRUCTURATION DE LA FISCALITÉ LOCALE 2010-2020 :**

A) DE LA TAXE SUR LES PRODUITS VERS LA TAXE FONCIÈRE

B) DE L'IMPÔT FONCIER À L'IMPÔT SUR LE REVENU



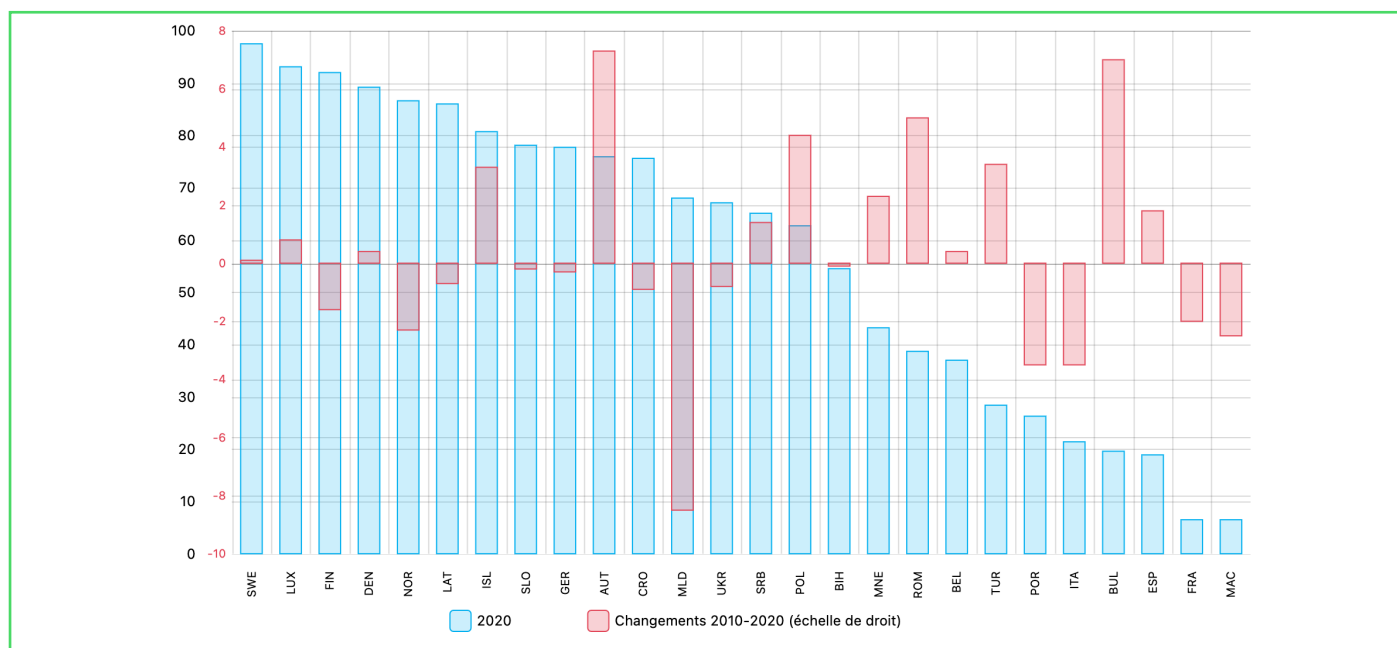
### Encadré 17 - Réformes de la fiscalité locale en Serbie

L'impôt foncier local était auparavant évalué, collecté et appliqué par le gouvernement national, mais son rendement a été restitué aux gouvernements locaux sur la base de l'origine. Depuis 2007, les gouvernements autonomes locaux sont chargés d'administrer la taxe et d'en fixer les taux dans certaines limites. En 2012, le cadre fiscal légal a été modifié en limitant la taxe locale sur les enseignes commerciales et en éliminant la taxe locale sur les véhicules à moteur. En 2014, la taxe d'utilisation du sol, deuxième source de recettes propres, a été supprimée afin qu'elle puisse être intégrée à la taxe foncière. En même temps, le gouvernement national a augmenté d'autres taxes centrales, notamment la TVA, l'impôt sur le revenu du capital, les accises et les cotisations sociales.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est de loin la plus importante source de recettes fiscales locales. En 2019, l'IRPP a représenté 63 % des recettes fiscales des collectivités locales autonomes et 33,5 % des recettes totales. L'IRPP est prélevé par le gouvernement central sur les salaires bruts, en tant que taxe sur les salaires et sur les revenus des indépendants. En juin 2013, le gouvernement a réduit le taux de l'impôt sur les salaires de 12 % à 10 % tout en augmentant le seuil des revenus non imposables. Ces changements ont entraîné une perte directe de recettes locales d'environ 200 millions d'euros. Depuis 2016, les villes reçoivent 77 %, les municipalités 74 % et la ville de Belgrade 66 % des recettes sur les salaires bruts.

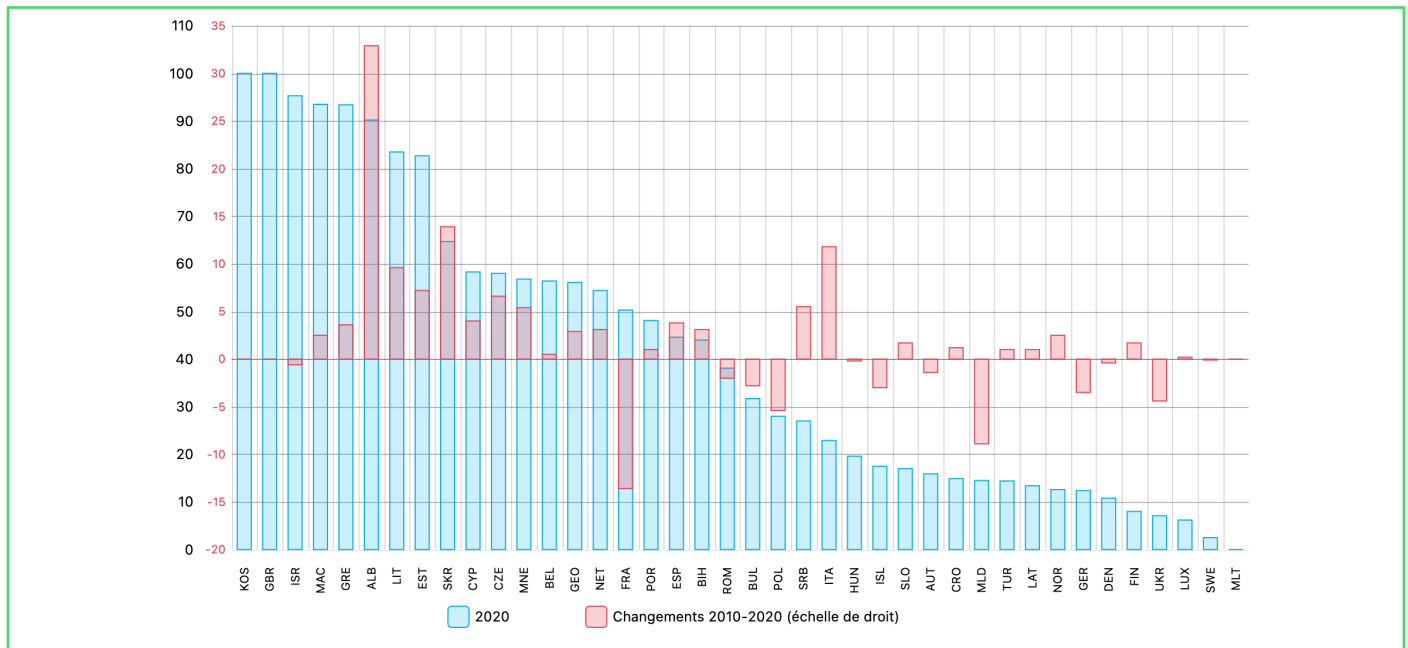
Les pays qui dépendent de l'impôt local sur le revenu poursuivent des politiques diverses (Figure 17). Dans les pays où il constitue déjà la principale source de recettes fiscales locales (Autriche, Israël), le poids des impôts sur le revenu (salaires) a encore augmenté. Les pays qui étaient auparavant moins dépendants de l'impôt sur le revenu se sont orientés vers un système de recettes propres locales basé sur le revenu dans les Balkans (Bulgarie, Roumanie, Monténégro), ainsi qu'en Turquie et en Espagne. Au sein de ce groupe de pays, on peut donc détecter une certaine convergence de leurs systèmes fiscaux locaux.

FIGURE 17 EXPÉRIMENTATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU



**L'impôt foncier existe dans presque tous les pays membres du CCRE.** La majorité des pays ayant une part élevée d'impôts sur les terrains et les bâtiments dans la fiscalité locale ont augmenté leurs recettes d'impôts fonciers (partie gauche de la Figure 18, avec la France comme valeur aberrante). Les pays qui dépendaient moins des taxes foncières locales ne rentraient dans aucun schéma clair à cet égard.

FIGURE 18 VERS UNE TAXE SUR LES TERRAINS ET LES BÂTIMENTS



Les réformes fiscales locales ont également visé des objectifs environnementaux, comme les incitations fiscales à la réduction des déchets municipaux introduites en France (Encadré 18).

**Encadré 18 - Incitations fiscales pour la réduction des déchets municipaux en France**

Les déchets ménagers sont responsables de 4 % des émissions de gaz à effet de serre en France. La Loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV, 2015) a fixé des objectifs de réduction des déchets ménagers de 10 % (par rapport au niveau de 2010, et avant la fin de 2020), d'augmentation du volume de recyclage ou de valorisation organique à 65 % (avant la fin de l'année 2025). Deux catégories d'incitations fiscales ont été introduites :

*La Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères incitative pour les citoyens (TEOMi).* La Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) est un impôt foncier payé par les citoyens (7,1 milliards d'euros en 2020). Les établissements de coopération intercommunale financent la gestion des déchets ménagers principalement par la TEOM. Depuis 2014, les collectivités locales ont la possibilité d'ajouter une incitation liée à la quantité ou au type de déchets collectés. Elles peuvent également choisir d'instaurer une *redevance* (c'est-à-dire un montant à payer pour le service rendu) à la place de la taxe. Cette redevance pour service rendu est moins répandue (550 millions d'euros).

En 2020, seuls 55 établissements de coopération intercommunale (sur un total de 1 254) ont mis en place une part incitative à la TEOM (33,5 millions d'euros). L'objectif pour 2025 vise à faire participer 25 millions d'habitants à cette tarification incitative ; mais en 2020, seuls 5,9 millions d'habitants étaient concernés par les deux dispositifs.

Les principaux obstacles à la mise en œuvre sont les coûts plus élevés (communication avec les citoyens, achat de nouveaux équipements, formation du personnel), le risque de comportements contre-productifs, tels que les décharges illégales ou l'incinération, et le manque de volonté politique pour procéder à une révision de l'organisation des services.

*L'augmentation progressive de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).* La TGAP est payée par les collectivités locales en fonction du volume de déchets déposés ou incinérés. Afin de réduire le tonnage des déchets sur la période 2021-2025, les taux d'imposition correspondants ont été progressivement augmentés. En même temps, le taux de TVA sur les activités de tri a été abaissé. Le gouvernement central a estimé que l'augmentation des taux coûterait aux gouvernements locaux 104 millions d'euros en 2021 et 210 millions d'euros en 2025. Il n'est pas possible de compenser cette augmentation par une réduction du taux de TVA ou du volume de déchets mis en décharge ou incinérés.

Pour plus d'informations, voir :

[Terra Nova : la gestion du service des déchets ménagers par les collectivités locales en France - La Banque Postale](#)

[Tarification incitative parmi les modes de financement du service public déchets | Optigede - Ademe](#)

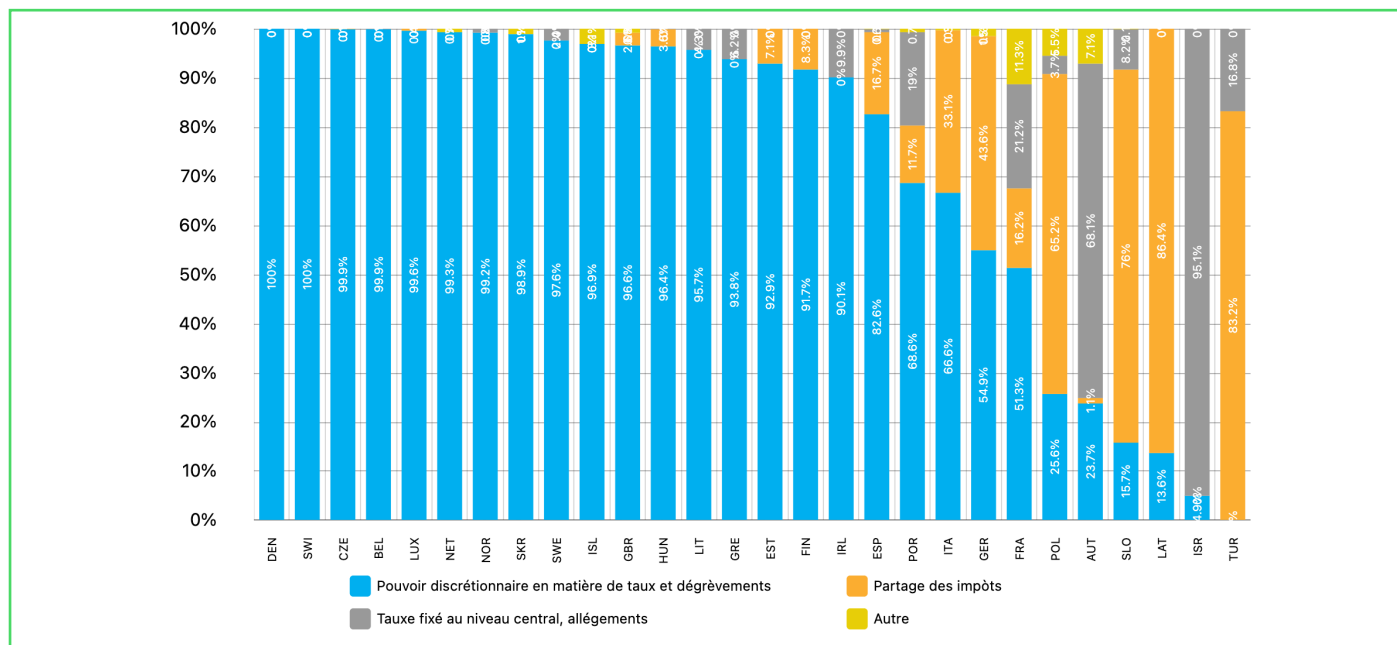
*Autonomie fiscale locale*

**L'autonomie fiscale infranationale se mesure non seulement par la part des recettes fiscales dans le budget local, mais aussi par le pouvoir du gouvernement local de les prélever et de les collecter.** L'OCDE a mis au point un indicateur qui classe toutes les recettes fiscales locales selon une typologie à six unités (OCDE, 2020). Chaque impôt est classé selon une échelle allant d'une autonomie élevée, telle que la possibilité de fixer les taux d'imposition, les dégrèvements et les méthodes de partage de l'impôt, à une faible autonomie fiscale, dans laquelle le gouvernement central fixe les taux d'imposition et les dégrèvements. Ces formes d'autonomie fiscale locale ont été subdivisées en quatre catégories afin d'étudier cette question dans les pays du CCRE couverts par les statistiques de recettes de l'OCDE (Figure 19).

**La plupart des pays ont une forte autonomie fiscale locale.** Les collectivités locales jouissent d'un pouvoir discrétionnaire dans la fixation des taux d'imposition et des dégrèvements pour la quasi-totalité des recettes fiscales locales. (Les pouvoirs fiscaux des gouvernements régionaux (états) ont été mesurés séparément). Cependant, il existe un autre groupe distinct de pays qui utilisent généralement des systèmes de partage des impôts. La méthode de partage des recettes déterminera le degré de stabilité et de certitude de cette source, en tenant compte du fait que l'accord de partage peut être modifié par le gouvernement central

uniquement avec le consentement des gouvernements locaux (autonomie élevée) ou unilatéralement par le biais d'une législation budgétaire (autonomie limitée). Les autres pays se situent quelque part entre les deux, les collectivités locales n'étant responsables que de la perception de l'impôt, tandis que l'assiette, le taux et les allègements fiscaux sont fixés au niveau central (par ex., en Autriche et en Israël).

**FIGURE 19 AUTONOMIE DANS LA FIXATION DE LA MAJORITÉ DES IMPÔTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES, 2018**



**Au cours de la dernière décennie, le niveau d'autonomie fiscale est resté stable.** Il n'y a que trois pays dans le rapport de l'OCDE où l'autonomie fiscale a augmenté de manière significative en 2018. La part des impôts dont les taux et les dégrèvements étaient laissés au pouvoir discrétionnaire des autorités locales était plus élevée en Slovaquie, en Grèce et en Italie qu'au début de la période. Les réformes ont été à l'origine de changements majeurs dans ces pays, même si elles partaient d'une base relativement faible au début de la décennie. En France, la taxe municipale d'habitation, importante au niveau local, est progressivement remplacée par des systèmes de partage des revenus (voir Encadré 19).

**Encadré 19 - Passage d'un impôt local à un partage des revenus en France**

Jusqu'en 2020, une taxe d'habitation communale (TH) était payée par les propriétaires ou utilisateurs de locaux d'habitation. Elle était assise sur la valeur locative cadastrale des logements, évaluée en 1980, réévaluée selon un coefficient annuel proche de l'inflation. Cette taxe rapportait environ 24 milliards d'euros, soit 15,5 % des recettes fiscales locales (en 2020). Elle a été considérée comme une recette inégale, principalement en raison de l'ancienneté de l'assiette.

La suppression progressive de cette taxe d'habitation est prévue pour la période 2018-2023. Depuis 2021, les collectivités locales bénéficient d'une compensation dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale ; en lieu et place de la taxe d'habitation, les communes perçoivent la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, tandis que les départements et les groupements intercommunaux à fiscalité propre (GFP) perçoivent une part de la TVA nationale.

Certaines conséquences de ce nouveau panier fiscal sont les suivantes :

- Sur les stratégies fiscales : les municipalités ont le pouvoir de fixer les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Les propriétaires des locaux doivent payer des taxes à la municipalité, ce qui en fait des contribuables ; mais, comme il n'y a pas de condition de résidence, ils ne sont pas nécessairement des résidents locaux et donc pas des électeurs. Ainsi, le lien entre le citoyen et la municipalité est affaibli.
- Sur les inégalités territoriales : la taxe d'habitation reste en vigueur pour les résidences secondaires, dont la répartition est inégale sur le territoire.
- Sur la capacité d'adaptation des départements aux chocs budgétaires : le remplacement de la TFPB par une part de TVA ne constitue pas une évolution défavorable en termes de dynamique des recettes dans le temps. En revanche, la suppression du pouvoir de fixer le taux de la TFPB limite davantage toute adaptation budgétaire à la crise économique.

Pour plus d'informations, voir :

[Accès Territoires n°7 : la suppression de la taxe d'habitation \(modalités et conséquences\) - La Banque Postale](#)

[Réforme de la fiscalité locale - La Banque Postale](#)

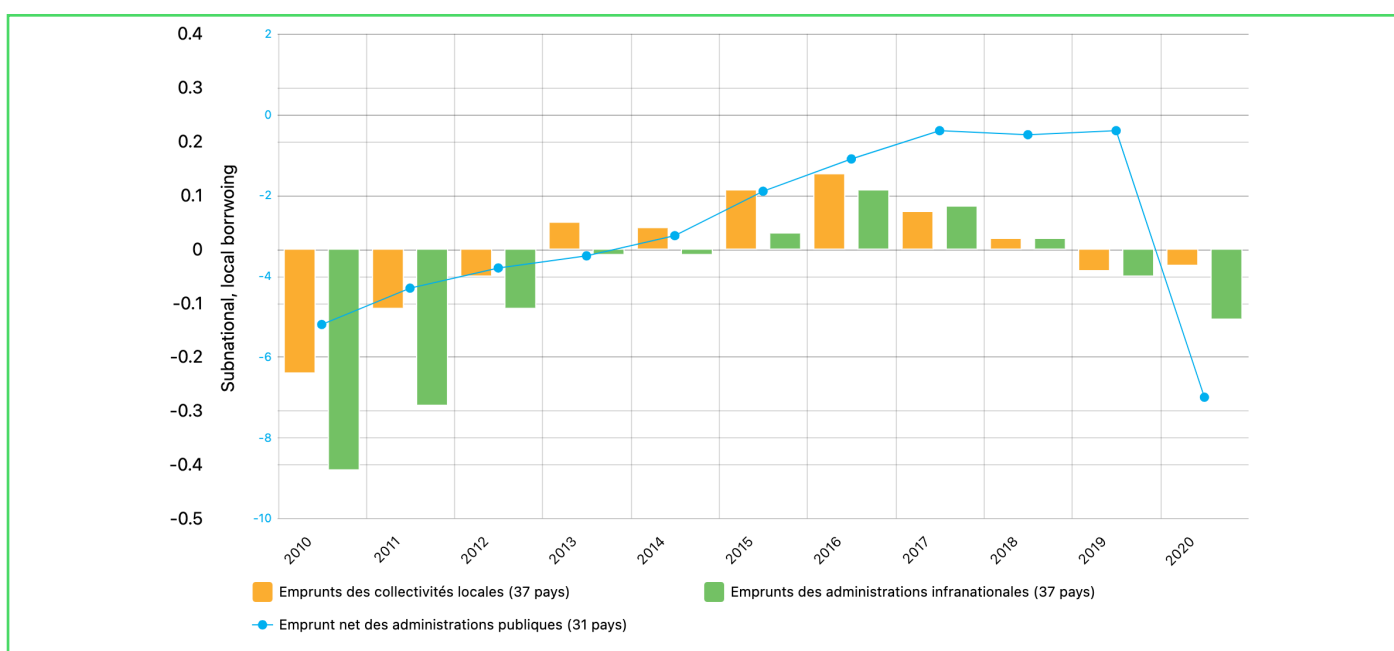
## 5. Solde budgétaire et dette

La dette étant largement utilisée pour financer les investissements en capital, le niveau d'emprunt des collectivités infranationales est un bon indicateur de leur autonomie fiscale. Néanmoins, étant donné que la dette publique globale est toujours une préoccupation centrale de la politique budgétaire nationale, les emprunts et la dette infranationaux restent généralement strictement contrôlés, même dans les systèmes les plus décentralisés. Cela a été d'autant plus vrai après la crise économique de 2008-2009, lorsque les budgets centraux se sont fortement endettés.

### Emprunts locaux

Au début de la dernière décennie, les collectivités locales ont dû emprunter dans un environnement fiscal restrictif (Figure 20). Les subventions nationales et les autres recettes propres avaient diminué. Pourtant, les emprunts des gouvernements au niveau infranational étaient relativement faibles, à moins que l'on ne prenne également en compte le niveau régional. En tant qu'entités de plus grande taille, les gouvernements régionaux (états) sont généralement considérés comme plus solvables et sont en meilleure position pour obtenir un accès au crédit et utiliser le financement par emprunt. Toutefois, à mesure que la décennie avançait, des réglementations plus strictes en matière d'emprunt local et un solde budgétaire global en constante amélioration ont conduit à une baisse globale des emprunts annuels ; en 2013, les administrations locales affichaient des excédents et seules les administrations régionales des pays fédéraux avaient recours au financement par l'emprunt.

**FIGURE 20 GESTION DU DÉFICIT PUBLIC, SÉLECTION DE PAYS DU CCRE, 2010-2020**  
EMPRUNT NET (-)/PRÊT NET (+) EN % DU PIB PAR NIVEAU DE GOUVERNEMENT



L'année 2016 a marqué un tournant dans la tendance décennale des dépenses budgétaires des administrations infranationales. Les budgets des administrations publiques étant dans une position plus stable, les gouvernements infranationaux ont recommencé à emprunter activement en 2019. Cependant, étant donné que des politiques plus conservatrices étaient suivies par les gouvernements locaux, les emprunts sont restés à un faible niveau. Des formes spécifiques d'emprunt ont été affectées au financement d'investissements écologiques (voir l'Annexe 3 sur les normes des obligations vertes de l'UE et les prêts verts en France).

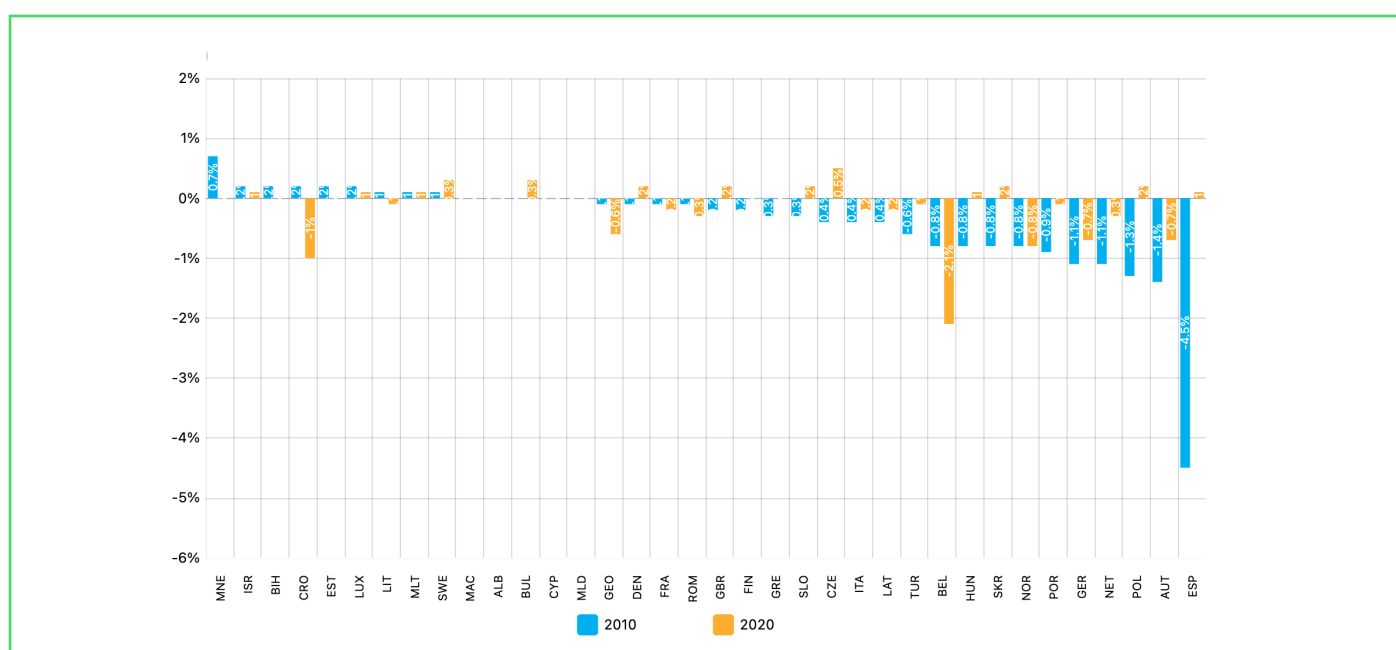
**La première année de la pandémie a fait peser la charge financière sur le budget national et sur les gouvernements régionaux.** En Autriche, des règles fiscales propres à un pays fédéral ont été élaborées pour les gouvernements infranationaux dans le cadre du Pacte de stabilité autrichien (voir Encadré 2 plus haut).

**Les collectivités locales sont soumises à une obligation d'équilibre budgétaire et les emprunts constituent une source mineure de recettes budgétaires.** Les options de politique de la dette locale sont en partie influencées par les réglementations en matière d'emprunt et de dette des municipalités. Les gouvernements infranationaux des pays du CCRE ont suivi une variété de politiques d'emprunt. Dans la plupart des cas, cependant, le potentiel d'emprunt local était principalement déterminé par la solvabilité du budget national.

En 2010, c'est dans les pays fédéraux que le niveau d'emprunt des administrations infranationales était le plus élevé, avec l'Espagne, l'Autriche et l'Allemagne en tête de liste (Figure 21). Les économies plus importantes, telles que celles des Pays-Bas, de la Pologne et de la Norvège, ont également eu activement recours au financement par l'emprunt. Les pays dont les collectivités locales sont sous-financées et/ou qui accumulent des dettes pour cofinancer les fonds de l'UE (par ex., la Pologne, le Portugal, la Slovaquie et la Hongrie) se retrouvent également dans ce groupe. À l'autre extrémité se trouvent les petits pays dont les possibilités d'emprunt local sont contrôlées et qui utilisent moins activement cette option de financement (par ex., les pays des Balkans occidentaux).

**FIGURE 21 IMPACT PLUS FAIBLE DE LA PANDÉMIE SUR LES EMPRUNTS DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES**

EMPRUNTS (-)/PRÊTS (+) INFRANATIONAUX EN % DU PIB, 2010, 2020



### Endettement local

**TABLEAU 7 DETTE BRUTE CONSOLIDÉE DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES**

	Gouvernement local	États dans les pays fédéraux
	en % du PIB	
2017	3,9	15,7
2018	3,8	15,3
2019	3,8	15,0
2020	4,8	17,5

**La dette des administrations infranationales se situe à un niveau gérable** dans les 36 pays pour lesquels des données comparatives étaient disponibles (Tableau 7). Grâce à des règles budgétaires strictes et à des procédures d'emprunt réglementées, la dette cumulée est restée stable et inférieure à 4 % du PIB au niveau le plus bas (voir l'Encadré 20 sur la forme progressive de la réglementation de la dette locale en Estonie). À titre de comparaison, la dette des administrations publiques avait augmenté au milieu de la décennie pour atteindre 67 % du PIB (et 81 % en 2020).

**Encadré 20 - Réglementation de la dette des collectivités locales en Estonie**

En 2011, la nouvelle Loi sur la gestion financière des collectivités locales a introduit, entre autres, une nouvelle structure budgétaire, de nouvelles règles d'équilibre et d'endettement, des procédures d'insolvabilité et des sanctions.

Les limites d'emprunt et d'endettement des collectivités locales sont régulées par l'équilibre du budget de fonctionnement. Cette approche dynamique prévoit un résultat de fonctionnement (montant du solde de fonctionnement non inférieur à zéro) et fixe la limite supérieure de la dette publique nette. À la fin de l'exercice comptable, la dette nette des collectivités locales doit être inférieure au sextuple du résultat de fonctionnement, ne doit pas dépasser le montant total des recettes de fonctionnement et doit être inférieure à 60 % des recettes de fonctionnement (si le sextuple du résultat de fonctionnement est inférieur aux 60 % des recettes de fonctionnement).

La dette est définie de manière générale comme incluant les obligations, telles que la dette à long terme envers les fournisseurs, les coûts de location et les exigences des accords de concession. Les budgets opérationnels utilisent la comptabilité d'exercice. Les limites d'endettement et les résultats opérationnels positifs s'appliquent également à toutes les institutions gouvernementales locales, y compris les sociétés municipales. En 2010-2011, les collectivités locales ont été confrontées à des restrictions pour contracter de nouvelles dettes, sauf en cas de cofinancement de projets ou de refinancement de prêts existants.

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521122020004/consolide>

**La dette accumulée des gouvernements régionaux (les états dans les pays fédéraux) a atteint 15 % du PIB et a encore augmenté au cours de la première année de la pandémie (17,5 %).** Néanmoins, ces gouvernements régionaux / fédéraux, avec leur base de revenus propres plus élevée et leurs budgets plus importants, ont emprunté de manière plus active.

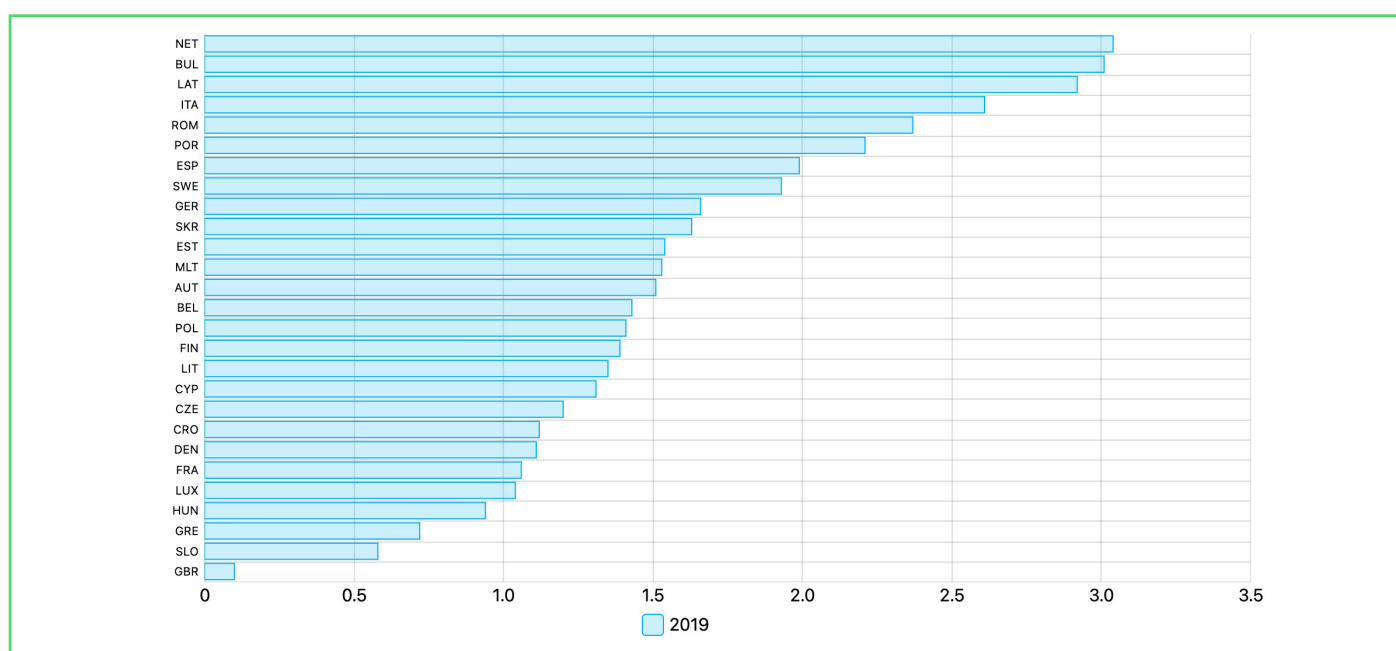
## 6. Gestion des finances publiques

Au cours de la dernière décennie, divers changements sont intervenus dans la prestation des services publics locaux et la gestion des finances publiques (GFP). Certains aspects de cette transformation systémique devraient également être pris en compte lors de l'évaluation des finances locales. La gestion des services municipaux et la GFP sont des domaines trop vastes pour une analyse approfondie, en particulier dans les pays du CCRE où il existe d'énormes variations entre les administrations publiques et les différents niveaux de développement économique. De nombreux facteurs nationaux peuvent également influencer la direction et le rythme du changement.

Par conséquent, en plus de compléter l'analyse précédente sur les dépenses et les recettes locales, l'évaluation suivante se concentrera sur certains aspects de la GFP. Les indicateurs examinés compléteront également l'analyse des données sur la qualité globale des règles fiscales, l'ouverture budgétaire et la responsabilité.

### Règles budgétaires

FIGURE 22 INDICE DES RÈGLES FISCALES, PAYS DE L'UE, 2019



À la suite de la crise économique de 2008-2009, les politiques budgétaires nationales se sont principalement centrées sur l'équilibre des budgets publics et le maintien du contrôle de la dette locale. Au cours de la dernière décennie, les règles budgétaires concernant l'équilibre budgétaire, les limitations et les procédures d'emprunt, le contrôle des dépenses et des impôts locaux, les mécanismes de suivi et d'application n'ont fait que gagner en importance. Elles régissent des domaines importants de la GFP et affectent les conditions critiques des finances locales. L'indice des règles fiscales numériques dans les pays de l'UE mesure cette composante essentielle de l'environnement fiscal local.

L'Indice des règles fiscales<sup>9</sup> prend en compte plusieurs aspects institutionnels, ainsi que le poids fiscal des administrations publiques. Cet indice composite est une mesure graduée des règles fiscales fondée sur cinq dimensions : 1) la base juridique, 2) le caractère contraignant, 3) les organes de contrôle du mécanisme de conformité, 4) les mécanismes de correction et 5) la résilience aux chocs. L'indice caractérise un élément très

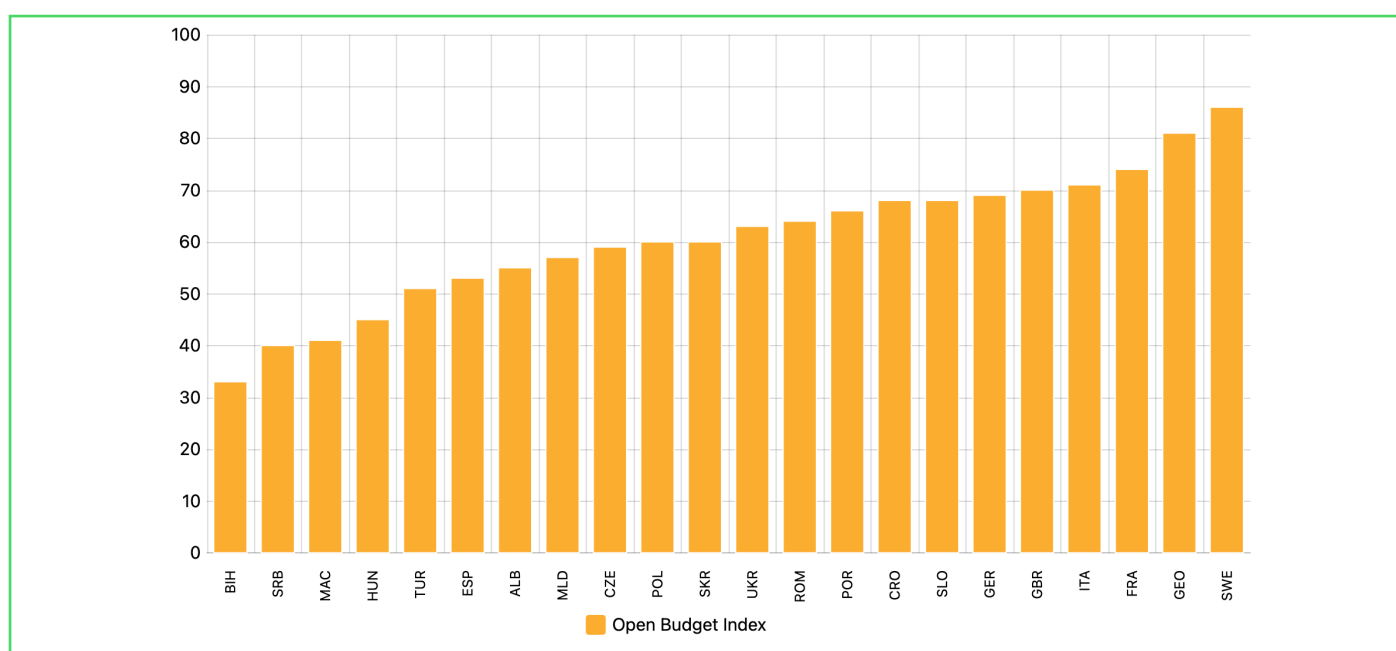
<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en)

important de l'élaboration de la politique fiscale, qui détermine aussi en fin de compte la conception du budget local. En tant que mesure unique de la force des règles fiscales, il offre des possibilités d'étalonnage et de transfert des meilleures pratiques dans ce domaine critique de la GFP.

L'Indice des règles fiscales montre des différences significatives entre les pays de l'UE (Figure 22). Des pays ayant des scores similaires peuvent diverger en ce qui concerne l'étendue de la décentralisation (Pays-Bas vs Bulgarie, Grèce vs Slovaquie), la taille de la population ou le développement économique. Par conséquent, le classement des pays dans l'Indice des règles fiscales n'est pas en corrélation avec le niveau de décentralisation ou de développement économique.

### Ouverture du budget

**FIGURE 23** INDICE SUR LE BUDGET OUVERT, 2019



**L'efficacité de la prestation de services municipaux dépend largement de la manière dont les gouvernements répondent aux besoins locaux.** Afin de s'assurer que les décisions financières locales correspondent à la demande de services de la part du public, sans parler de la forme et de la taille acceptables de l'imposition, les collectivités locales doivent élaborer leur budget de manière ouverte.

L'Indice sur le budget ouvert<sup>10</sup> prend en compte des dizaines de questions liées à la préparation, à la conception, à l'approbation et à l'exécution du budget, puis présente un état général de la budgétisation. L'Indice sur le budget ouvert note les principales étapes du processus budgétaire et leurs résultats du point de vue de la transparence. Il évalue principalement les procédures et documents budgétaires nationaux. Cependant, étant donné que ces règles gouvernementales globales déterminent généralement le processus de planification budgétaire local, le classement des pays reflète également en partie les différences dans la transparence des pratiques budgétaires des gouvernements infranationaux (Figure 23).

**L'ouverture budgétaire est principalement déterminée par les politiques nationales et les pratiques générales de gouvernance, bien qu'elle soit liée en partie à l'étendue de la décentralisation.** Parmi les pays évalués par l'enquête sur le budget ouvert, les pays les plus développés économiquement ont tendance à obtenir des résultats plus élevés. Ces pays ont généralement des systèmes de gouvernement plus décentralisés : Suède,

<sup>10</sup> L'indice n'est disponible que pour un nombre limité de pays, qui sont évalués par le Programme budgétaire international <http://survey.internationalbudget.org/#home>

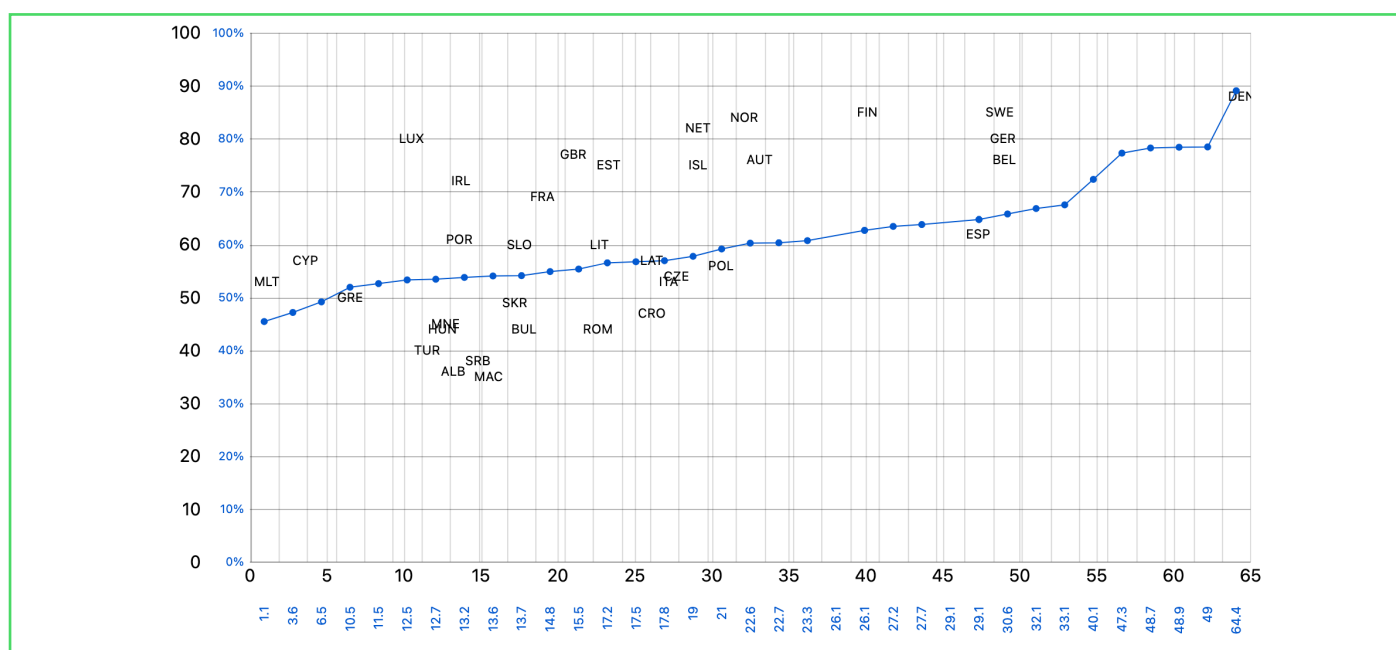
France, Allemagne. Cependant, étant donné que certains pays moins décentralisés ont également obtenu de très bons résultats (par ex., la Géorgie, la Slovaquie), il y a évidemment des exceptions. À l'extrémité opposée du classement de l'Indice sur le budget ouvert (scores plus faibles), les pays sont incontestablement plus centralisés (l'Espagne, en tant que pays quasi-fédéral, étant un cas particulier).

### Transparence et responsabilité

L'ouverture des finances locales et de la gestion financière contribue également à endiguer la corruption. L'**Indice de perception de la corruption (IPC)**<sup>11</sup> évalue le statut général d'un pays. Étant donné que les collectivités locales gèrent une part importante des investissements en capital dans le secteur public, les niveaux de corruption affectent indéniablement les budgets locaux. Cette réalité se reflète dans les scores IPC des pays lorsqu'ils sont classés en fonction de l'ampleur de la décentralisation (Figure 24).

**Les pays les plus décentralisés ont des scores IPC plus élevés.** Les pays qui obtiennent les scores les plus élevés sont plus développés économiquement, tout en étant moins centralisés, à savoir les pays décentralisés scandinaves et les pays fédéraux. Il existe quelques exceptions, comme l'Estonie et Israël, où la corruption est combattue avec succès dans le cadre de systèmes plus unitaires. Le groupe présentant les scores les plus faibles de l'IPC est composé de pays qui ont tendance à être moins développés économiquement et/ou plus centralisés. Leur classement reflète des niveaux de corruption plus élevés et concerne de nombreux pays des Balkans ainsi que la Hongrie et la Turquie.

**FIGURE 24 UNE CORRUPTION PLUS FAIBLE COÏNCIDE AVEC UNE DÉCENTRALISATION PLUS IMPORTANTE (DÉPENSES INFRANATIONALES EN % DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES)**



$R^2 = 0.375$

Le type d'informations et de données statistiques disponibles sur les activités gouvernementales est une mesure importante de la transparence et de la responsabilité. L'**Indicateur statistique de performance (Statistical Performance Indicator - SPI)**<sup>12</sup> fournit une évaluation générale de l'état de maturité de ces pratiques statistiques. L'établissement de rapports sur les objectifs de développement durable a constitué un défi supplémentaire pour les systèmes statistiques nationaux. La mise en œuvre des ODD étant mesurée par des

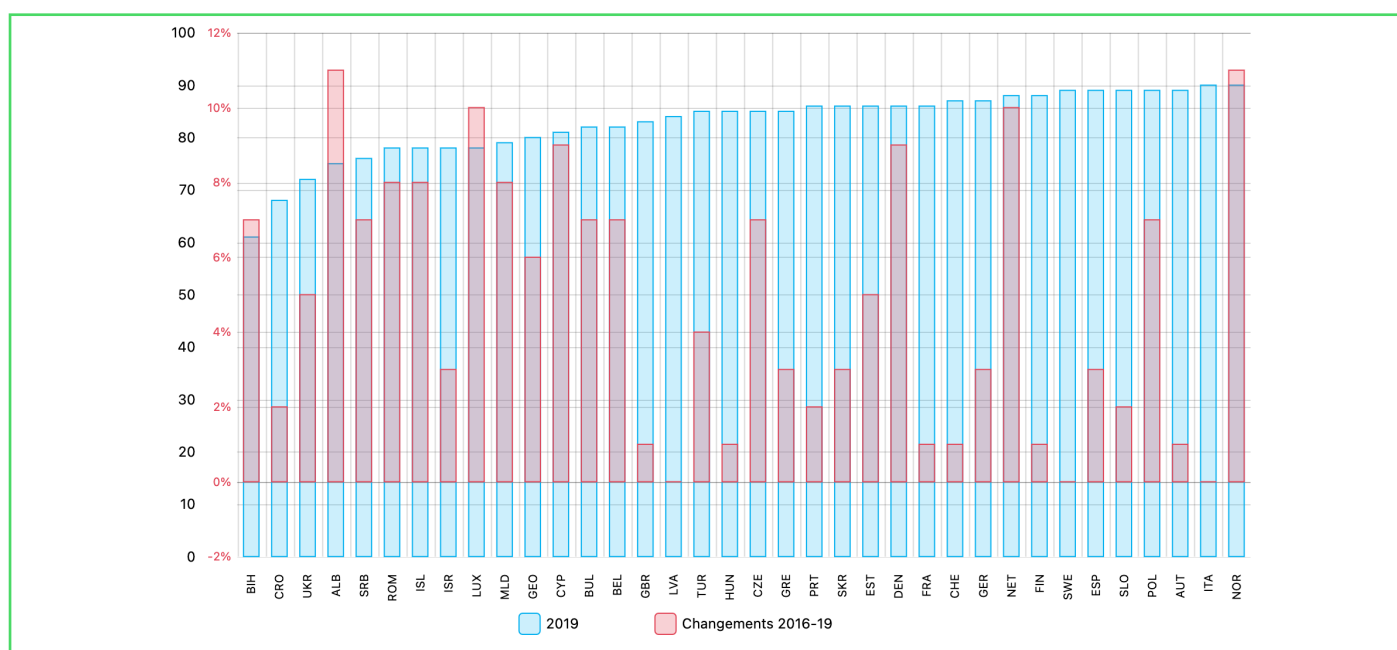
11 <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/table/nzl>

12 <https://www.worldbank.org/en/programs/statistical-performance-indicators>

indicateurs de performance détaillés, les mêmes données représentent des produits (sujets) importants qui sont également évalués par l'Indicateur statistique de performance.

**Les pays membres du CCRE obtiennent généralement un score élevé pour l'Indicateur statistique de performance** (Figure 25). Les pays les plus développés économiquement sont généralement les mieux classés sur la liste. L'ampleur de la décentralisation est un autre aspect qui peut être corrélé à la qualité des systèmes statistiques. Par ex., l'investissement de l'Albanie dans le renforcement de ses systèmes statistiques semble suivre les réformes des administrations locales (avec une forte augmentation des scores depuis 2016). Certains pays décentralisés travaillent constamment à l'amélioration de leurs systèmes d'information internes (Norvège, Pologne, Pays-Bas, Danemark).

**FIGURE 25 INDICATEUR STATISTIQUE DE PERFORMANCE, 2019**



## 7. La Facilité pour la reprise et la résilience et les gouvernements infranationaux

**Dans les années à venir, le changement climatique et la transition numérique feront toujours partie intégrante des plans et des politiques de financement de l'Union européenne.** Les gouvernements infranationaux jouent un rôle essentiel dans ces deux domaines ciblés par le redressement après la crise. Ils gèrent des services publics qui sont essentiels à l'atténuation du changement climatique, à la résilience sociale et à la cohésion territoriale. En tant que gouvernements locaux et régionaux disposant de pouvoirs réglementaires dans ces domaines, ils peuvent également contribuer à une croissance durable.

La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est un mécanisme de financement majeur de l'Union européenne qui fournit des fonds à ses États membres pour qu'ils atteignent leurs objectifs dans ces domaines. Ce chapitre comprend une analyse rapide des plans nationaux pour la reprise et la **résilience et des subventions accordées par le biais** de la FRR du point de vue des gouvernements infranationaux. Étant donné que les plans pour la reprise et la résilience soumis à la Commission européenne sont le produit de programmes nationaux, la répartition locale et régionale de ces investissements n'est pas présentée de manière très détaillée.

**Le chapitre suivant examine brièvement l'impact potentiel des réformes et des investissements des plans nationaux pour la reprise et la résilience sur les collectivités locales et régionales.** Cette étude s'appuie sur les informations publiques (plutôt limitées) disponibles<sup>13</sup>. Elle a été rédigée au début de la première année des programmes de financement de la FRR, alors que de nombreux projets et programmes de subvention nationaux étaient encore en cours d'élaboration. Étant donné le manque de données financières spécifiques, l'accent sera principalement mis sur les connexions indirectes entre les priorités de dépenses à l'échelle nationale et les fonctions des gouvernements infranationaux. Ces approximations montrent comment les gouvernements infranationaux peuvent bénéficier des fonds de la FRR. Le CCRE prévoit également d'utiliser ces informations comme base de référence pour les futures évaluations de la FRR et comme outil pour soutenir ses associations membres dans leurs activités de suivi local et régional.

### Objectifs et gestion de la FRR

**La Facilité pour la reprise et la résilience a été élaborée au cours d'une période sans précédent.** Ce mécanisme de financement majeur de l'Union européenne a été lancé au cours de la première année du cadre financier pluriannuel pour 2021-2027. Ce financement supplémentaire opportun dans le cadre du plan de relance *NextGenerationEU* sera principalement utilisé pour le développement régional, la cohésion, la reprise et la résilience au cours de la deuxième année de la pandémie. Les objectifs des investissements financés par ces programmes sont définis en partie par le *Green Deal européen*. Avec l'introduction d'un *encadrement temporaire pour les aides d'État* et l'adaptation des procédures du Semestre européen à la FRR, les pays bénéficiaires des subventions et des prêts de la FRR peuvent disposer d'une plus grande flexibilité en matière de dépenses.

**Le budget total de la Facilité pour la reprise et la résilience est de 672,5 milliards d'euros, disponibles sous forme de dons (312,5 milliards d'euros) ou de prêts (360 milliards d'euros) pour la période 2021-2026.** Le volet « dons » de la FRR est réparti entre les pays membres de l'UE sur la base de critères objectifs, tenant compte de la taille de la population, du développement économique (inverse du PIB par habitant, évolution du PIB) et du taux de chômage.

Au 1<sup>er</sup> mars 2022, 22 plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) ont été finalisés et approuvés (les pays restants sont la Bulgarie, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède). Le montant total alloué dans le cadre des plans nationaux approuvés prévoit 291 milliards d'euros de subventions et 154 milliards d'euros de prêts. Des paiements de préfinancement pour 13 % du montant alloué ont déjà été initiés la première

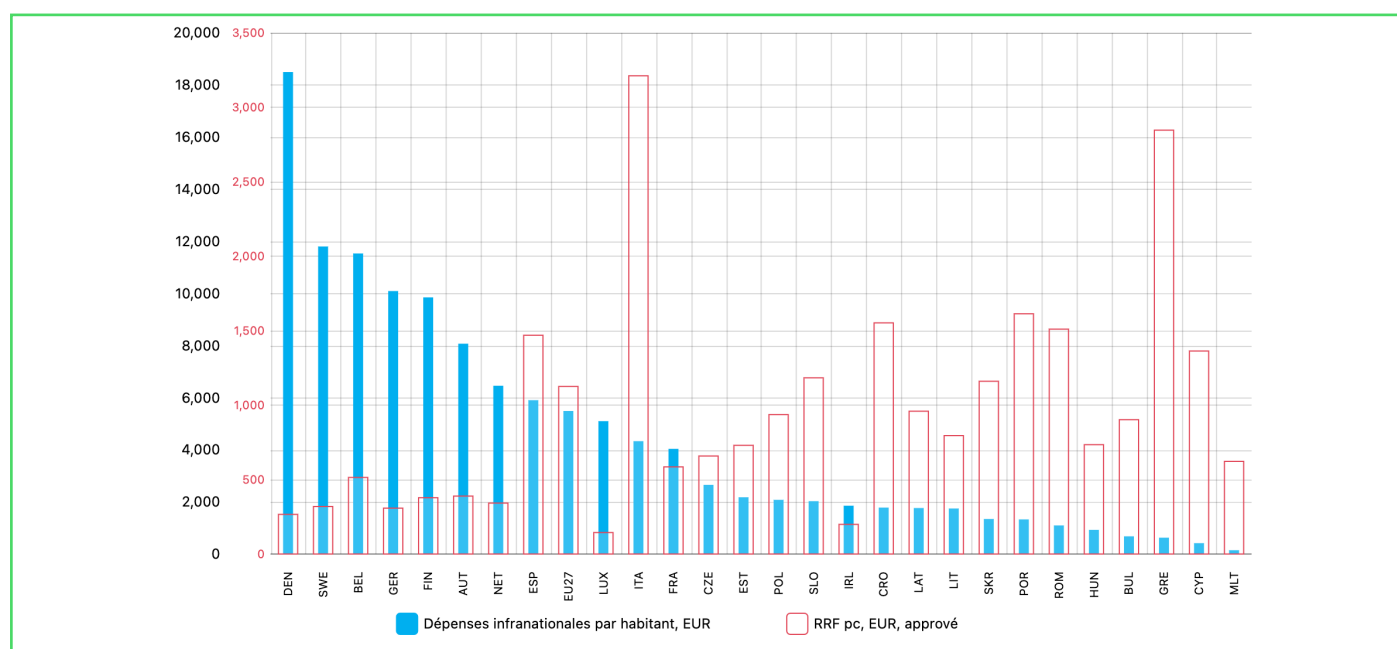
<sup>13</sup> Les données financières ont été téléchargées à partir du [site web de la Facilité pour la reprise et la résilience](#) en février 2022.

année mais n'ont pas encore été versés en totalité. La gestion effective de la FRR est régie par des accords opérationnels signés avec les États membres. En mars 2022, huit pays avaient franchi cette étape avec succès<sup>14</sup>.

## Subventions FRR et décentralisation

Selon les critères d'attribution de la FRR, la subvention par habitant est plus élevée dans les nouveaux pays membres de l'UE les moins développés économiquement (Figure 26)<sup>15</sup>. L'Italie et l'Espagne constituent les seules exceptions parmi les États développés, mais ces deux pays peuvent également être considérés comme des grands pays du Sud durement touchés par la crise et présentant d'énormes différences régionales internes. Cependant, à part ces deux pays, tous les autres grands bénéficiaires sont plus petits et moins décentralisés, avec des dépenses plus faibles au niveau du gouvernement local. En fait, les subventions de la FRR par habitant pour ces pays, qui comprennent la Grèce, le Portugal, la Roumanie, la Croatie et Chypre, sont nettement plus élevées que les dépenses de leurs administrations locales par habitant sur une année.

**FIGURE 26 DÉPENSES INFRANATIONALES ET SUBVENTIONS DE LA FRR PAR HABITANT**



## Piliers de la FRR

Les six priorités de la FRR représentent des domaines critiques pour la sortie de crise, mais elles ont également été conçues pour fonctionner en tandem avec les réponses au changement climatique, tout en renforçant les bases de l'UE pour le développement économique futur par la numérisation, la croissance durable et une résilience accrue. Les « piliers » de la FRR qui en résultent<sup>16</sup> sont les suivants : transition verte ; transformation numérique ; croissance intelligente, durable et inclusive ; cohésion sociale et territoriale ; santé et résilience économique, sociale et institutionnelle ; politiques pour la prochaine génération. Tous les plans nationaux pour la reprise et la résilience sont tenus d'allouer un minimum de 37 % des fonds de leur FRR à la transition verte (changement climatique) et 20 % à la transition numérique. **Les gouvernements locaux peuvent bénéficier de ces subventions si leurs fonctions et compétences sont en accord avec les piliers de la FRR.**

Étant donné qu'une action de réforme ou un investissement peut bénéficier à plusieurs programmes, les orientations de la FRR fixent des règles spécifiques en matière de suivi climatique et de marquage numérique.

14 Rapport sur la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience. CE, Bruxelles, 1<sup>er</sup> mars 2022 COM(2022) 75 final [com\\_2022\\_75\\_1\\_fr.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/com2022_75_1_fr.pdf)

15 Toutes les données relatives à la FRR figurant dans ce rapport ont été téléchargées du [site web de la FRR](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/pillar_overview.html?lang=en) du 22 au 26 février 2022. Les autres données proviennent d'Eurostat.

16 [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/pillar\\_overview.html?lang=en](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/pillar_overview.html?lang=en)

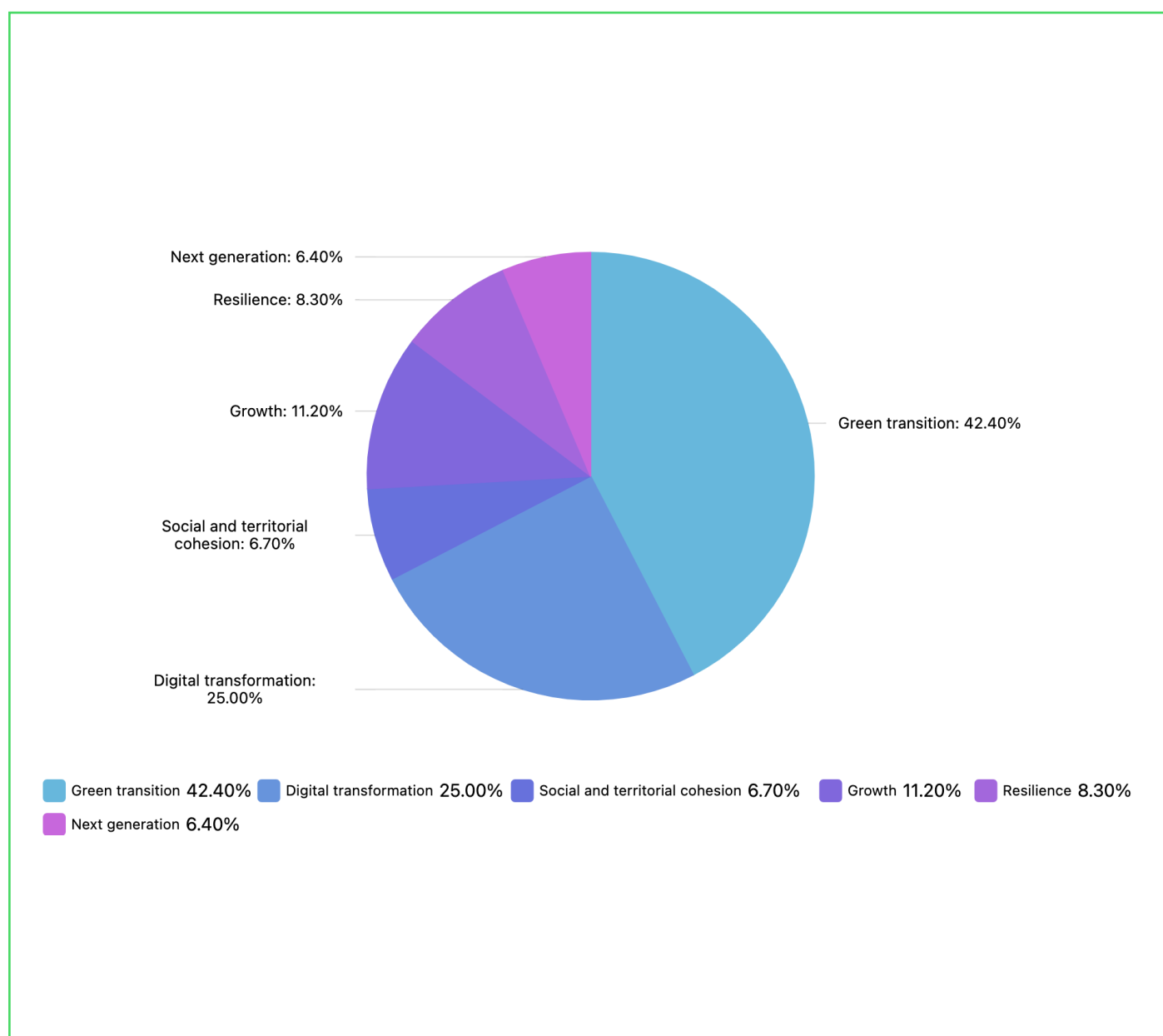
Par ex., la « rénovation de l'efficacité énergétique du parc de logements existants » se voit attribuer un coefficient de 40 % pour le soutien au changement climatique, tandis qu'une intervention relative aux « systèmes énergétiques intelligents » est comptabilisée à 40 % pour la transition numérique. Ces règles de la FRR sur les ratios de planification se compliquent lorsqu'une action agit en faveur de plus d'un pilier ciblé. Par ex., on peut dire que la modernisation des transports publics soutient à la fois la transition verte et la cohésion territoriale. Cela explique pourquoi certains examens indépendants du système de classification des subventions et des prêts de la FRR ont eu recours à une combinaison de piliers (classant également certaines actions comme « non catégorisées », voir l'ensemble de données Bruegel<sup>17</sup>). Ce problème de catégorisation a été abordé ici en utilisant les données disponibles sur les subventions de la FRR par pilier, en les ventilant par affectation/cible de dépenses et en les présentant comme « primaires » ou « secondaires » à des fins d'analyse (voir Figure 27).

**La moyenne des données de 22 pays montre que, en tant qu'allocation « primaire », les dépenses liées à la transition écologique représentent la part la plus importante des subventions de la FRR (42 %), la transformation numérique représentant le poste suivant (25 %).** Pour ces deux postes, les limites minimales d'allocation requises de 37 % et 20 %, respectivement, ont été atteintes et dépassées. Sur le tiers restant du financement de la FRR, les subventions pour la croissance économique constituent la part la plus importante (11 %), et le reste du soutien est réparti de manière assez égale (6 %-8 %) entre les trois derniers piliers de la FRR. Toutefois, les subventions restantes sont principalement destinées à soutenir la cohésion sociale et territoriale (38 %) et la croissance économique (29 %) en tant qu'objectif « secondaire »,

---

17 <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>

**FIGURE 27 DÉPENSES DES SUBVENTIONS DE LA FRR PAR PILIER (PRIMAIRE ET SECONDAIRE) MOYENNES NON PONDÉRÉES DE 22 PAYS AVEC DES PLANS NATIONAUX APPROUVÉS**



**La Commission européenne a identifié sept « domaines phares » pour les réformes et les investissements.** Ils représentent des priorités à prendre en considération à des fins de planification et sont tous liés à la transition verte et à la numérisation : Monter en puissance (technologies propres et renouvelables), Rénover (efficacité énergétique des bâtiments), Recharger et ravitailler (transport durable), Connecter (déploiement rapide de services à haut débit), Moderniser (numérisation de l'administration publique), Développer (capacités en matière de données en nuage et processeurs durables), Requalifier et améliorer les compétences (enseignement et formation en soutien de la transition écologique et numérique). Les plans nationaux pour la reprise et la résilience sont également guidés par ces domaines phares hautement prioritaires.

**Deux séries d'orientations fournissant des instructions détaillées sur les principes de planification, le contenu et le format des plans pour la reprise et la résilience des États membres ont également été publiées<sup>18</sup>.** Des exemples spécifiques sont inclus pour aider les gouvernements à rédiger leurs plans FRR et à développer les programmes nationaux.

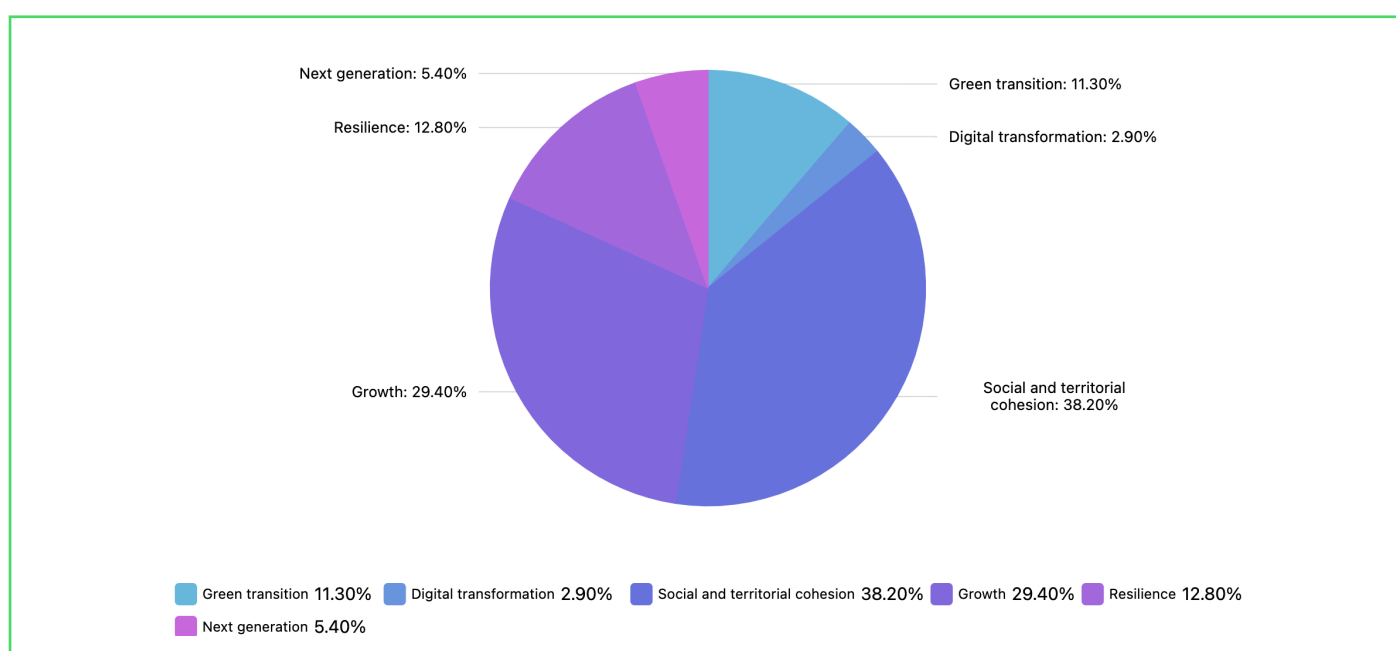
<sup>18</sup> Voir les Documents de travail du personnel, Commission européenne 22.1.2021 SWD(2021) 12 final, parties 1 et 2.

## Piliers de la FRR d'une grande importance locale

Le premier pilier de la FRR, relatif à la *transition verte*, représente la part la plus importante des dépenses nationales prévues pour la reprise et la résilience. Pour les 22 pays dont les plans ont été approuvés, il représente plus de 30 % des dépenses liées à la FRR (Figure 28). **La part des dépenses liées à la transition verte est plus élevée dans les pays les plus décentralisés, à l'exception de quelques petits pays, comme le Luxembourg ou Malte.**

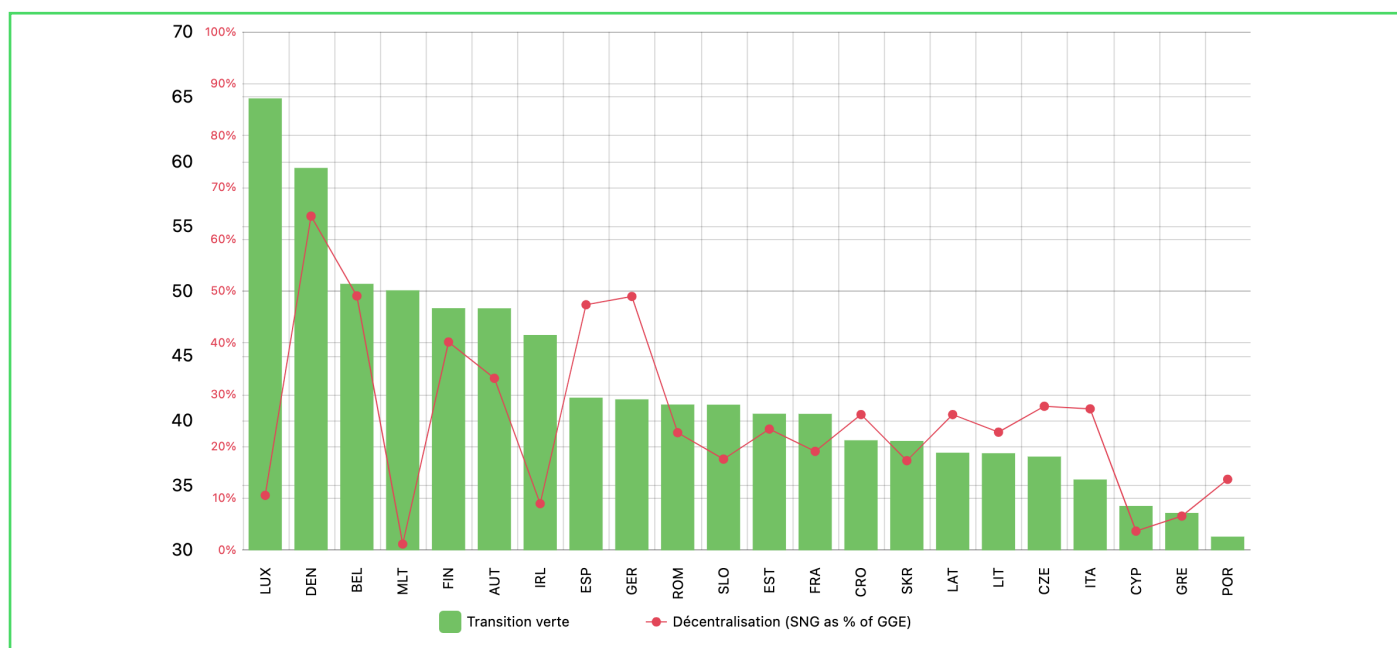
Les quatre pays dotés de structures régionales fortes (Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne) ont tous affecté plus de 40 % du budget de leur FRR à des interventions et des domaines politiques liés au climat. Parmi les pays moins décentralisés, le Portugal, la Grèce et Chypre ont alloué moins de fonds au pilier de la transition verte (alors que ce pilier est hautement prioritaire en Irlande). Les données nationales agrégées sur ce premier pilier indiquent une tendance claire, à savoir que les pays les plus décentralisés ont l'intention de dépenser davantage pour les investissements et les réformes liés à la transition verte.

**FIGURE 28 PART DES DÉPENSES DE LA TRANSITION VERTE ET DÉCENTRALISATION**



Outre les piliers fondamentaux de grande portée - la transition verte et la transformation numérique - *trois autres piliers sont particulièrement importants pour les gouvernements infranationaux et représentent des priorités de premier ordre* : (i) la cohésion sociale et territoriale, avec son accent sur la réduction des inégalités ; (ii) la résilience, qui couvre les programmes de soins de santé gérés localement ; et (iii) le pilier de la prochaine génération, en raison des nombreuses interventions en matière d'éducation qui auront généralement lieu au niveau infranational. Les pays de la Figure 29 ont été classés en fonction de la part des fonds consacrés à la cohésion sociale et territoriale dans le total des contributions.

FIGURE 29 PART DES SUBVENTIONS DE LA FRR PAR PAYS ET DÉCENTRALISATION (PILIERS PRIMAIRES SÉLECTIONNÉS)

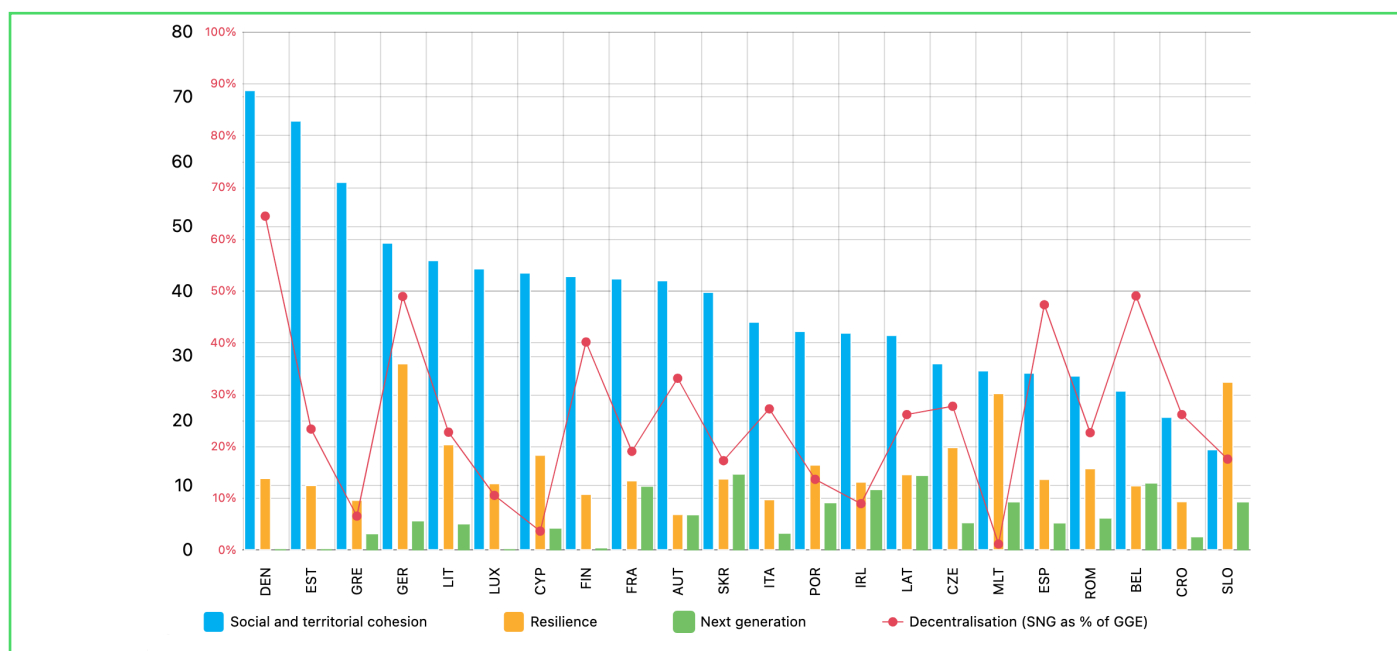


Les pays dont la part des *fonds de cohésion* est supérieure à la moyenne sont assez hétérogènes : ils comprennent des pays de taille moyenne (Portugal, République tchèque, Irlande), deux pays dotés de structures fédérales (Belgique, Espagne), ainsi que l'Italie, qui présente d'énormes différences régionales.

Les pays les moins décentralisés envisagent de dépenser davantage pour les programmes relevant du *pilier « résilience »*, où les dépenses de soins de santé et d'administration publique ont été budgétisées. La Slovaquie et l'Estonie sont les pays qui dépensent le plus dans ce groupe, même si les dépenses de santé sont relativement faibles dans ces deux pays (3 % et 15 %).

Dans le cadre du *pilier « nouvelle génération »*, l'éducation constitue le poste de dépenses le plus important. Les subventions de la FRR peuvent contribuer à soutenir les gouvernements locaux dans des pays tels que la République tchèque et la Lituanie, où l'éducation représente près d'un tiers des dépenses locales, ou la France, où l'éducation publique est une fonction partagée (15 % des dépenses locales). Dans les pays où l'éducation n'est pas un mandat local (Chypre, Malte), ce sont les gouvernements nationaux qui bénéficieront de ce pilier et du soutien de la FRR.

Si l'on considère les piliers qui représentent des *priorités secondaires* (en termes d'allocation de subventions mais aussi d'impact sur les gouvernements infranationaux), *la cohésion sociale et territoriale a reçu la plus grande part de subventions* ; le lien avec l'étendue de la décentralisation ne semble être qu'aléatoire (Figure 30). En outre, l'impact potentiel des subventions de la FRR sur les gouvernements infranationaux ne peut être déterminé par l'allocation globale des subventions par pilier.

**FIGURE 30 PART DES SUBVENTIONS DE LA FRR PAR PAYS ET DÉCENTRALISATION (PILIER SECONDAIRE SÉLECTIONNÉ)**


## Domaines d'action privilégiés par priorité de pilier

Comme nous l'avons mentionné précédemment, quatre piliers de la FRR sont particulièrement importants pour les collectivités locales et régionales, notamment en raison de leur haut niveau de compétences et de leurs responsabilités en matière de prestation de services dans les domaines de la transition verte, de la santé et de la résilience, de la prochaine génération, et du fait qu'elles sont affectées par les programmes de cohésion sociale et territoriale. L'importance de ces piliers sélectionnés sera évaluée du point de vue des AIN en examinant la composition des subventions de la FRR par domaine politique.

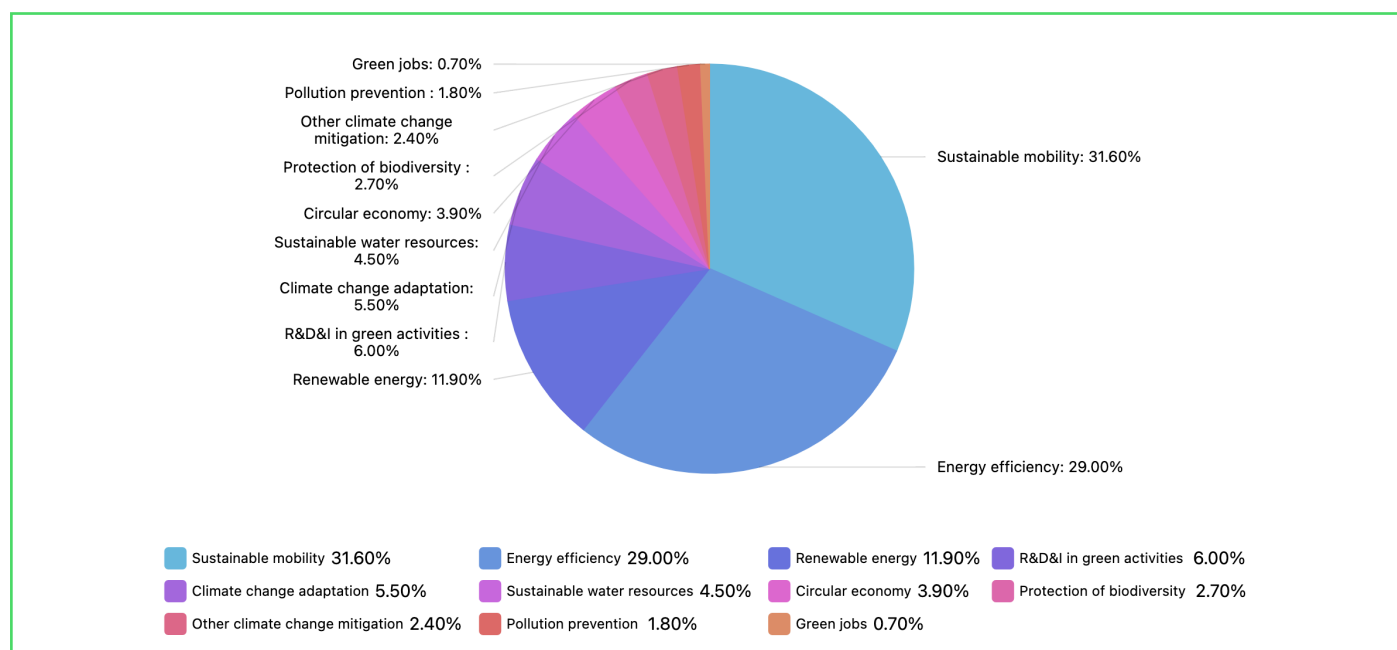
### Transition verte

**Dans le cadre du premier pilier de la FRR, la mobilité durable est le domaine d'action privilégié, avec 32 % des dépenses « vertes » prévues** (Figure 31). Les interventions comprennent des investissements coûteux pour les réseaux ferroviaires et des programmes de transports publics écologiques d'importance locale.

**L'efficacité énergétique est également une priorité importante, représentant 29 % des dépenses totales prévues pour la transition verte.** Ces subventions doivent être utilisées pour des investissements à portée locale, tels que l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels, la rénovation des bâtiments publics, la gestion de la pauvreté énergétique, etc.

**Les fonctions typiques des collectivités locales, telles que la gestion des déchets solides à l'aide de solutions d'économie circulaire** (par ex., le tri des déchets, le traitement des biodéchets), les services d'eau durables et d'autres programmes de prévention de la pollution environnementale, **ne représentent que 2 à 4 % des dépenses totales du premier pilier.**

FIGURE 31 DÉPENSES EN FAVEUR DE LA TRANSITION VERTE PAR DOMAINE POLITIQUE



L'Espagne fournit un bon exemple de programme national complet, l'Agenda urbain espagnol, qui cible divers éléments alignés sur la transition verte (voir Encadré 21).

#### Encadré 21 - Espagne : Mise en œuvre de l'Agenda urbain espagnol - plan de réhabilitation et de régénération

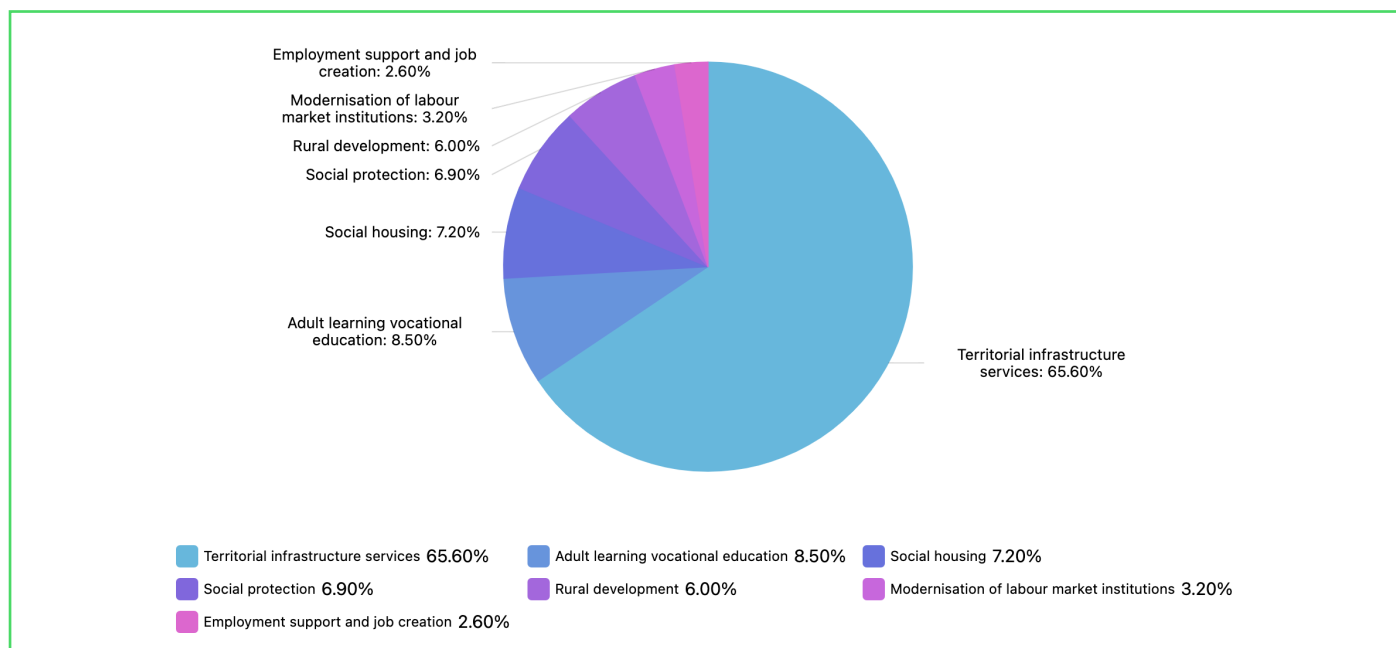
Ce volet du plan national espagnol FRR implique l'entrée en vigueur de l'Agenda urbain espagnol, une stratégie de rénovation à long terme pour la réhabilitation énergétique du secteur du bâtiment. Il sera mis en œuvre par le biais de diverses actions législatives touchant au logement, au droit de la propriété et à la création de guichets uniques de rénovation. Les objectifs d'investissement prévus comprennent un grand nombre de rénovations de logements résidentiels, la réduction de la consommation d'énergie primaire non renouvelable, la construction de logements sociaux économes en énergie, les rénovations dans les petites municipalités (moins de 5 000 habitants), les projets d'énergie propre rénovant les bâtiments publics en partie dans les petites municipalités.

Source : Annexe à la proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Espagne {SWD(2021) 147 final}.

#### Cohésion sociale et territoriale

**Les infrastructures et services territoriaux sont les domaines politiques prédominants des dépenses du pilier de la cohésion sociale et territoriale (66 % du total)** (Figure 32). Cette catégorie englobe différentes activités sous le contrôle des collectivités locales, allant des services publics aux services administratifs. Le tiers restant des dépenses relatives à la *cohésion* est réparti entre divers services, dont beaucoup sont également importants au niveau infranational : formation professionnelle (8 %), logement social et services sociaux (7 % chacun), développement rural (6 %) et emploi (3 %).

FIGURE 32 PILIER DE LA COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE : DÉPENSES PAR DOMAINE POLITIQUE



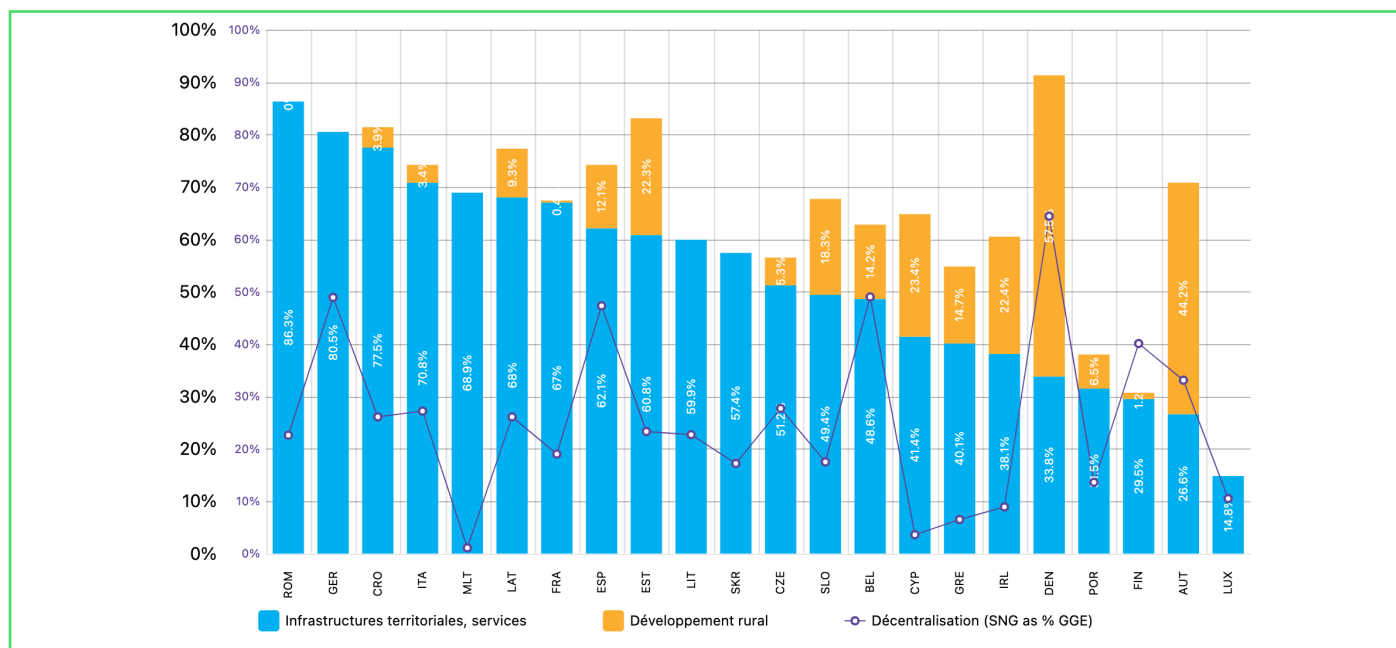
Les domaines politiques typiquement liés aux collectivités territoriales dans le cadre de ce pilier sont les infrastructures territoriales et le développement rural. Leurs parts de subvention dans le cadre de la FRR vont de 15 % (Luxembourg) à 86 % (Roumanie) dans le cas des infrastructures et services territoriaux. Le développement rural a représenté la part la plus élevée au Danemark (58 %). La Roumanie a développé une composante spécifique à la FRR, intitulée « Fonds local », qui cible divers aspects du développement des infrastructures locales (Encadré 22).

#### Encadré 22 - Roumanie : Volet 10 - Fonds local

Un élément clé des réformes et des investissements est la mobilité urbaine durable. Cet objectif peut être atteint grâce à des stratégies et des orientations en matière de planification de la mobilité urbaine, à des modifications des règlements de zonage visant à limiter l'utilisation des voitures et à l'application de normes de service pour les transports publics. Les investissements de soutien comprennent des systèmes de surveillance de la qualité de l'air urbain, des flottes de transport zéro-émission et des systèmes de transport intelligents pour les unités territoriales administratives.

*Source* : ANNEXE à la Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Roumanie {SWD(2021) 276 final}

Si l'on considère ensemble les dépenses consacrées aux infrastructures territoriales et au développement rural, ces domaines d'action sont les plus répandus dans les quatre pays dotés de structures fédérales (Autriche, Belgique, Allemagne et Espagne). Divers projets ont été prévus, tels que l'extension de la couverture à large bande en Autriche dans le cadre de la politique de développement rural. Dans les pays moins décentralisés – où les dépenses des administrations infranationales sont inférieures au seuil de 20 % des dépenses des administrations publiques – les dépenses relatives aux infrastructures territoriales et au développement rural ont été élevées à Malte, en Slovaquie, à Chypre, en Grèce et en Irlande. Dans ces pays, le financement de la FRR profitera vraisemblablement davantage aux programmes des gouvernements nationaux.

**FIGURE 33 INFRASTRUCTURES TERRITORIALES, DÉVELOPPEMENT RURAL ET DÉCENTRALISATION**


En Lettonie, les subventions de la FRR financeront sa réforme administrative territoriale, qui a été lancée en 2021 (Encadré 23).

### Encadré 23 - Lettonie : Réduire les inégalités par une réforme de l'administration territoriale

Dans le cadre des réformes de l'administration territoriale, une nouvelle loi sur les municipalités introduisant des fonctions supplémentaires et une meilleure gouvernance devrait entrer en vigueur d'ici la fin de 2023. Dans ce nouveau cadre institutionnel, les investissements prévus serviront à améliorer le réseau de routes régionales et locales et à renforcer les capacités opérationnelles des municipalités. Des programmes seront lancés en vue de créer des parcs industriels dans les régions, de fournir des logements abordables, de promouvoir une éducation de haute qualité en investissant dans l'enseignement secondaire général et les infrastructures locales connexes, d'acheter des véhicules de transport public zéro-émission au niveau local et de soutenir l'accès aux services publics et à l'emploi pour les personnes handicapées.

Source : ANNEXE à la Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Lettonie {SWD(2021) 162 final}

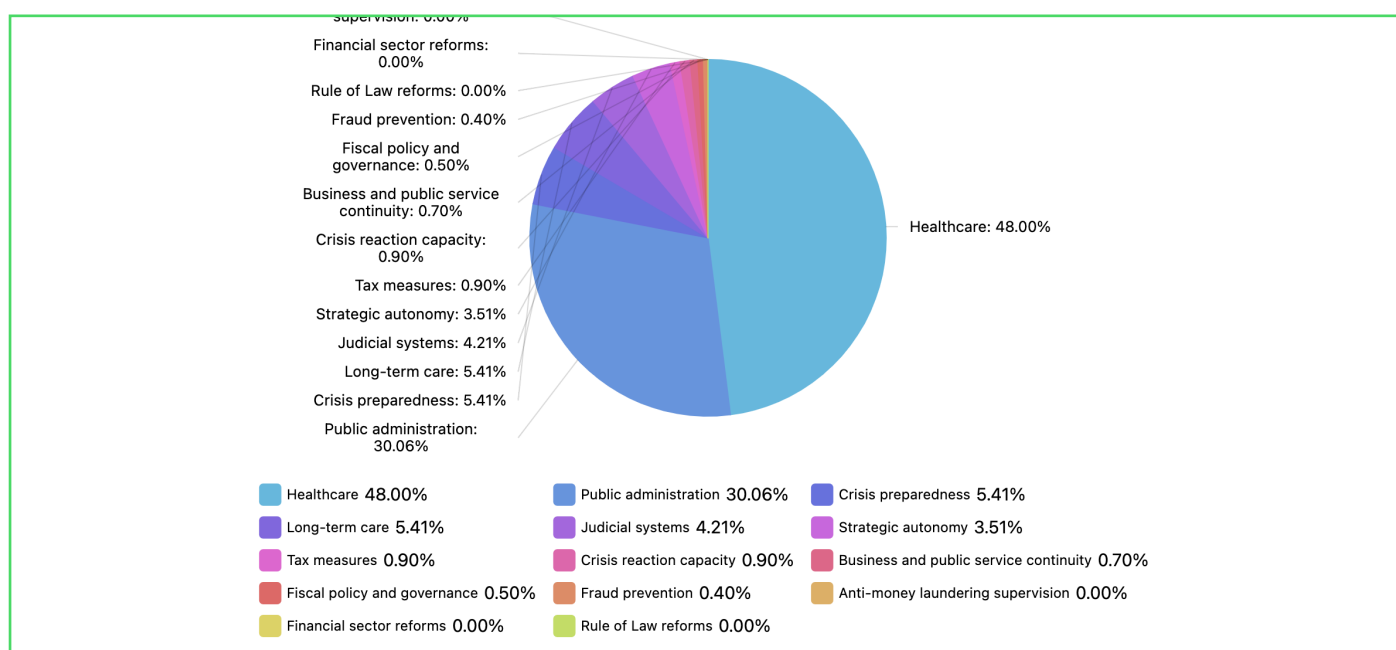
**TABLEAU 8 PRR SUR LA COHÉSION TERRITORIALE**

<i>Le plan contribue efficacement à renforcer la cohésion territoriale</i>	
Dans une large mesure	8,3 %
Dans une certaine mesure	54,2 %
Pas du tout	16,7 %
Ne sait pas/ Sans opinion	20,8 %
Total	100,0 %

Une enquête menée auprès d'associations de collectivités locales dans 19 pays indique que les collectivités locales et régionales ne sont pas satisfaites des plans nationaux de cohésion territoriale (Tableau 8). Une majorité écrasante des personnes interrogées a déclaré que les plans nationaux pour la reprise et la résilience ne contribuent pas du tout, ou seulement de manière limitée, au renforcement de la cohésion territoriale. Il est également frappant de constater qu'un cinquième des associations ne connaissaient pas, ou n'avaient pas d'opinion sur, cet aspect territorial essentiel de la reprise.

### Santé et résilience

**Les services de soins de santé (48 %) et une administration publique efficace (30 %) représentent les principaux domaines de dépenses du pilier concernant la santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle** (Figure 34). Les onze autres domaines politiques ne représentent que 22 % des dépenses de ce pilier. Les domaines politiques visés sont assez larges et vont de la préparation aux crises et de la capacité de réaction aux crises aux réformes du secteur financier et à la prévention de la fraude.

**FIGURE 34 PILIER « SANTÉ ET RÉILIENCE » : DÉPENSES PAR DOMAINE POLITIQUE**


Les subventions de la FRR pour les soins de santé, qui représentent près de la moitié des dépenses de ce pilier, constituent une part importante, avec des implications locales significatives dans les pays où il s'agit d'une fonction des gouvernements locaux (par ex., l'Estonie, la Lettonie, la Finlande, la Roumanie). Dans d'autres pays, en revanche, même si les gouvernements locaux ont le même type de fonctions étendues en matière de santé

au niveau infranational, l'impact des subventions de la FRR se fera davantage sentir au niveau des collectivités locales intermédiaires (Italie, Danemark, Autriche)<sup>19</sup>.

L'Autriche a développé divers programmes visant à renforcer la résilience infranationale (régionale et municipale) (Encadré 24).

#### Encadré 24 - Autriche : Interventions visant à accroître la résilience des gouvernements infranationaux

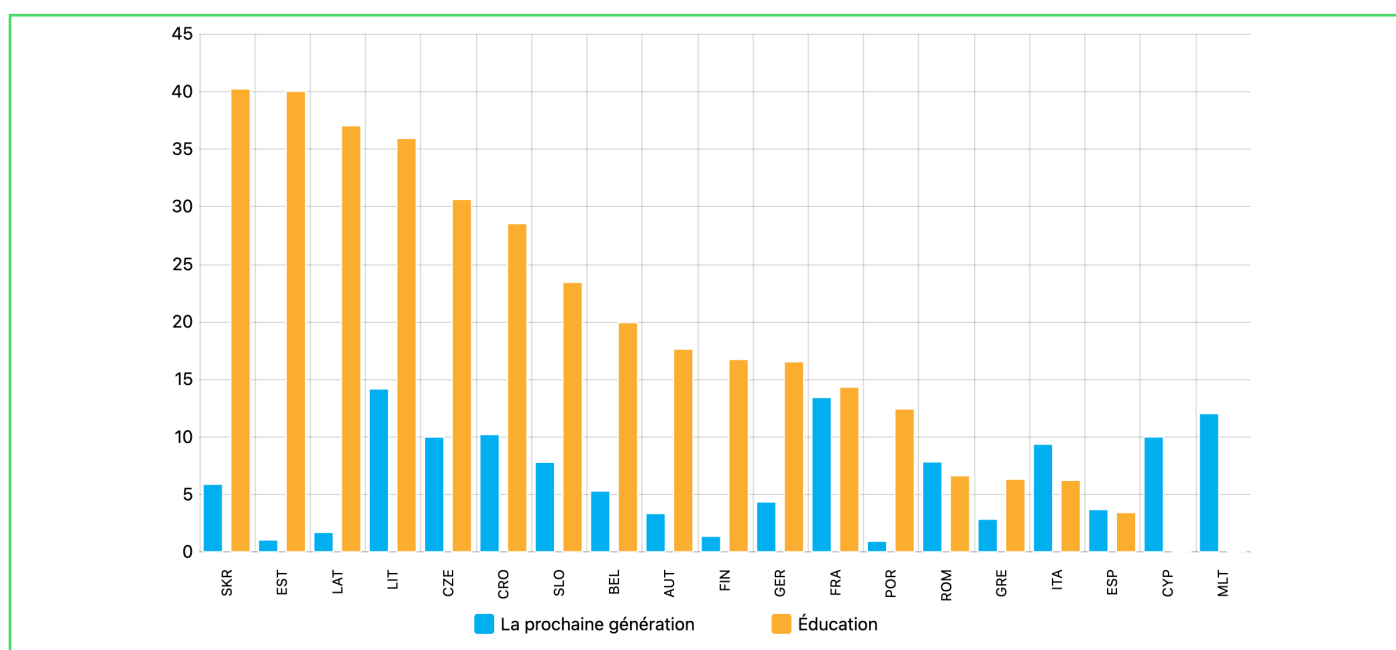
Plusieurs réformes et investissements spécifiques ont été proposés dans le cadre du plan national pour la reprise et la résilience de l'Autriche, qui impliqueront les administrations régionales (*Länder*) et municipales. Les réformes portent sur un large éventail de questions, notamment : l'élaboration d'une feuille de route pour la stratégie autrichienne de protection des sols, qui fixe un objectif spécifique de réduction de l'utilisation des sols, l'amélioration de l'offre de soins de longue durée et l'élaboration d'un cadre fiscal fondé sur des objectifs à tous les niveaux de gouvernement, conformément à la loi sur les relations fiscales intergouvernementales (« réforme fiscale éco-sociale »). Parmi les exemples d'investissements, citons les projets de rénovation thermique, les raccordements au chauffage urbain à haut rendement, les projets de recyclage des friches industrielles pour des centres-villes respectueux du climat et les projets pilotes de soins infirmiers communautaires.

Source : ANNEXE à la Décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour l'Autriche, 2021/0162 (NLE)

#### Politiques pour la prochaine génération

**Les trois niveaux d'enseignement (74 % du total des subventions), l'éducation et l'accueil de la petite enfance (14 %) et l'emploi des jeunes (12 %) constituent la majorité des subventions du pilier de la prochaine génération, ce qui garantit son importance locale.** Parmi les pays dont l'enseignement public est décentralisé, à savoir la Lituanie, la République tchèque, la Croatie (voir Encadré 25), la Slovénie et la France, ces deux derniers bénéficieront le plus des subventions de la prochaine génération (Figure 35). Les pays dont le ratio des subventions du pilier de la prochaine génération est faible, mais dont la part du budget local de l'éducation est élevée sont la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie, la Finlande et deux des pays fédéraux (Autriche, Allemagne). Étant donné que les subventions de la prochaine génération dans ces pays viseront principalement le niveau d'enseignement tertiaire (supérieur), leurs collectivités locales bénéficieront moins de ces subventions de la FRR.

19 Voir le rapport TERRI du CCRE sur les dépenses de santé des collectivités locales et régionales : [Home.Fr \(cemr.eu\)](https://www.cemr.eu)

**FIGURE 35 RAPPORT ENTRE LES SUBVENTIONS DE LA PROCHAINE GÉNÉRATION ET LA PART DES DÉPENSES D'ÉDUCATION DANS LES BUDGETS LOCAUX****Encadré 25 - Croatie : Réforme du système éducatif**

Les réformes prévues d'importance locale visent le modèle de financement de l'Éducation et de la Garde des jeunes enfants (*Early Childhood Education and Care - ECEC*), l'introduction de l'enseignement à temps plein et une évaluation des besoins en matière d'enseignement secondaire. Les investissements serviront à augmenter le nombre de places dans les services d'accueil de la petite enfance, le nombre d'écoles primaires à un seul poste et la fréquentation des écoles secondaires générales.

Source : ANNEXE à la Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Croatie {SWD(2021) 197 final}

**Subventions par domaine thématique**

Les subventions de la FRR déjà allouées comprennent un total de 26,7 milliards d'euros pour les énergies propres et 41,8 milliards d'euros pour l'administration publique numérique<sup>20</sup>. De nombreux programmes d'énergie propre visent la décarbonisation des systèmes énergétiques, compte tenu du fait que la consommation d'énergie produit 75 % des émissions de gaz à effet de serre. L'utilisation d'énergies renouvelables, combinée à des sources alternatives (par ex., l'hydrogène), aura un impact sur de nombreux services fournis par les administrations locales, notamment les transports, le chauffage et les bâtiments. Les dépenses de la FRR se concentreront également sur le développement des réseaux d'infrastructures et le soutien aux réformes dans ce domaine.

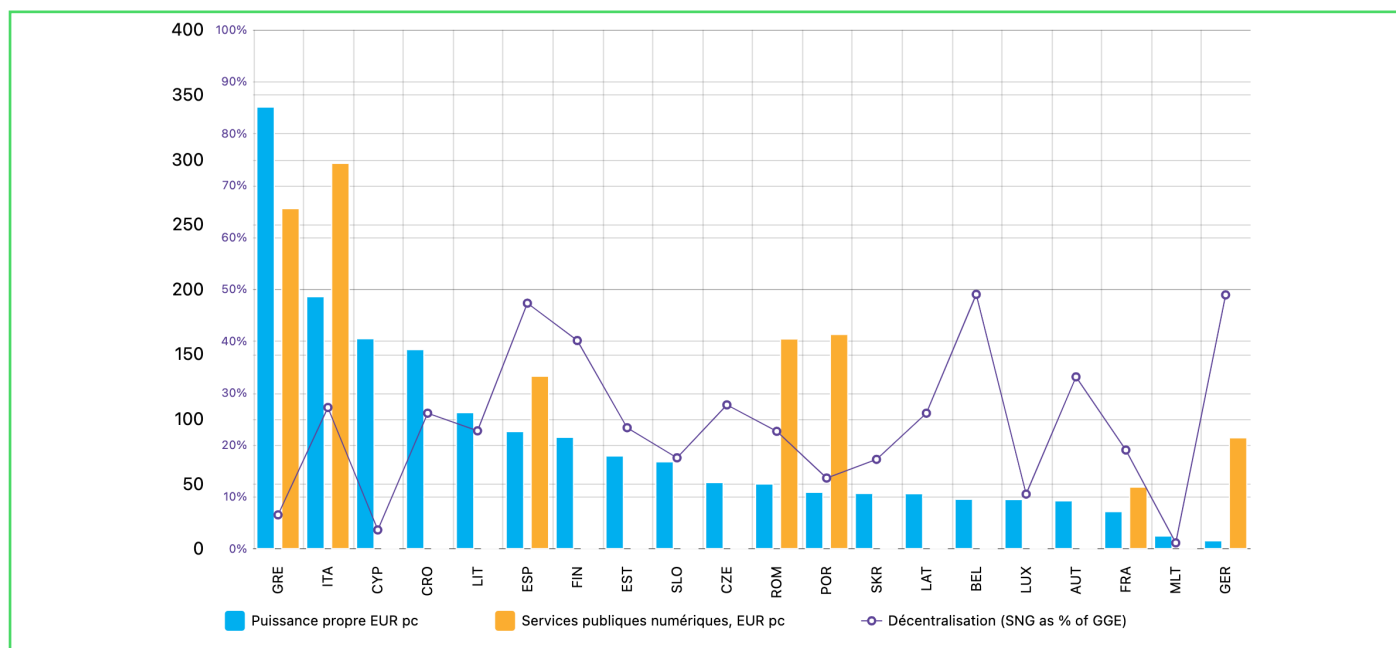
Les programmes d'administration publique numérique couvrent tous les aspects de la gouvernance en ligne (soins de santé, justice) et, dans une perspective climatique, la numérisation des systèmes de transport et d'énergie. Les réformes dans ces domaines visent à intégrer les plateformes de services, la gestion des données, l'analyse et la prise de décision. Les investissements visent les technologies qui soutiennent ces programmes.

Aucun schéma spécifique n'a été détecté concernant la relation entre la décentralisation et les dépenses de la FRR en matière d'énergie propre (Figure 36). La Grèce, l'Italie, Chypre et la Croatie sont les pays qui dépensent le plus (par habitant) pour l'énergie propre, mais le rôle joué par les collectivités locales dans le secteur public de ces pays varie fortement, ce qui influence la distribution et l'importance des subventions. On peut supposer

20 Source : [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/thematic\\_analysis.html?lang=en](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/thematic_analysis.html?lang=en)

que les collectivités locales bénéficieront davantage des programmes d'énergie propre dans les pays les plus décentralisés comme l'Italie, la Croatie, la Lituanie et l'Espagne. Cependant, dans d'autres pays décentralisés (Allemagne, France et Autriche), où les dépenses pour les programmes d'énergie propre sont relativement faibles, les échelons supérieurs du gouvernement sont susceptibles d'être les principaux bénéficiaires des subventions de la FRR.

**FIGURE 36 ÉNERGIE PROPRE, SERVICES PUBLICS NUMÉRIQUES ET DÉCENTRALISATION**



## Les plans nationaux du point de vue des GLR

La planification active des programmes de la Facilité pour la reprise et la résilience au niveau national a un impact significatif sur les services et les finances aux niveaux local et municipal. L'inclusion des collectivités locales et régionales durant cette phase de développement est donc vitale. Deux organisations européennes, le Comité des régions (CdR) et le CCRE, ont donc mené une enquête auprès des gouvernements infranationaux sur leur implication et leur évaluation des plans nationaux approuvés<sup>21</sup>. Les réponses de 19 pays de l'UE (25 associations de collectivités locales et/ou régionales) ont mis en évidence la nécessité de consulter davantage les collectivités locales, bien que les pratiques des gouvernements nationaux diffèrent largement sur le continent.

**TABLEAU 9 ADÉQUATION DU PRR**

<i>Le plan répond efficacement aux principaux défis auxquels sont confrontées les collectivités locales et régionales</i>	
Dans une large mesure	8,3 %
Dans une certaine mesure	75,0 %
Pas du tout	4,2 %
Ne sait pas/ Sans opinion	12,5 %
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>

21 Consultation du CdR-CEMR relative à la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience aux niveaux régional et local ; [EUSurvey - Survey \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eu-survey/)

**Une majorité écrasante a déclaré que les plans nationaux de la FRR répondent efficacement aux principaux défis auxquels sont confrontées les collectivités locales et régionales « dans une mesure limitée » (75 % des répondants).** Seuls 8 % des répondants estiment que leurs objectifs ont été intégrés dans les plans de réforme et d'investissement (Tableau 9).

Selon les collectivités locales interrogées, les principaux objectifs de la Facilité pour la reprise et la résilience ont été pris en compte dans les plans nationaux (Tableau 10). Conformément aux priorités de dépenses, la transition numérique et la transition verte/durable ont reçu le plus de soutien. Les collectivités locales pourraient tirer un grand profit de programmes réussis dans ces domaines. Toutefois, la dimension de cohésion territoriale de la FRR, importante au niveau local, a été évaluée comme étant la moins efficace.

**TABLEAU 10 ÉVALUATION DES PLANS POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE**

<i>Le plan effectivement...</i>	<i>Score moyen</i>
... soutient la transition numérique	2,29
... soutient la transition vers une économie verte/la durabilité	2,27
... répond aux principaux défis auxquels sont confrontées les collectivités locales et régionales	2,05
... coordonne le financement de la reprise avec d'autres sources de financement, notamment les fonds de l'UE	2,00
... soutient les initiatives transfrontalières à valeur ajoutée européenne	1,91
... contribue à renforcer la cohésion territoriale	1,89
<i>Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les déclarations [ci-dessus] concernant le plan national pour la reprise et la <b>résilience</b> de votre pays ? Dans une large mesure : 3 ; Dans une certaine mesure : 2 ; Pas du tout : 1</i>	

## Évaluation et suivi

Au cours de la phase préparatoire, les plans nationaux pour la reprise et la résilience ont été évalués par la Commission selon des critères d'évaluation généraux. Les normes utilisées étaient celles fixées par le règlement de la FRR : pertinence (mesures complètes et équilibrées), efficacité (impact durable, suivi efficace), efficacité (justification raisonnable du rapport coût-efficacité) et cohérence des actions. Une notation spécifique a été utilisée pour classer le degré d'alignement des plans nationaux sur ces critères (important (A), modéré (B), faible (C)).

Outre les critères d'évaluation généraux, le règlement FRR a également précisé d'autres éléments *ajoutant de nouveaux aspects d'évaluation* : l'impact durable des mesures, les jalons et les objectifs permettant de suivre les progrès, le respect du principe consistant à « ne pas causer de préjudice important. » Les plans nationaux doivent également prévoir des mécanismes de contrôle et d'audit adéquats.

L'avancement de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience est présenté dans un [tableau de bord](#) public de la FRR, qui fournit, non seulement des mises à jour concernant les contributions financières et les décaissements, mais indique également le degré de réalisation des réformes ([jalons](#)) et des investissements ([objectifs](#)). Un ensemble de 14 [indicateurs communs](#) est également mesuré. Les dépenses sociales sont également évaluées en étiquetant les dépenses selon neuf dimensions liées à de grandes catégories sociales en matière d'emploi, d'éducation, de soins de santé et de politiques sociales.

## Le rôle des collectivités locales et régionales

**Selon les orientations données aux États membres concernant les PRR nationaux, les autorités locales doivent être consultées et impliquées dans le processus de la FRR, pendant l'élaboration des plans et dans le suivi de sa mise en œuvre.** Le règlement de la FRR appelle également à la coordination et à la complémentarité des programmes et des instruments entre les différents niveaux de gouvernement, en mettant l'accent sur les

niveaux régionaux, le cas échéant. Par ailleurs, les gouvernements locaux sont rarement mentionnés dans le règlement ou les méthodes d'orientation de la FRR.

Les associations de GLR ont indiqué dans quelle mesure les collectivités locales ont été impliquées dans les différentes étapes de la planification et de la préparation du PRR national (Tableau 11). La majorité des personnes interrogées ont déclaré qu'elles avaient seulement été informées du processus global (40 %), tandis qu'environ un tiers ont été consultées (le plus souvent avec un impact limité sur le résultat). Elles ont été informées des priorités générales des plans nationaux (44 % des répondants) mais pas consultées sur les objectifs (ce qui n'est arrivé qu'à 16 %).

Des aspects spécifiques des programmes nationaux ont été développés sans la contribution des gouvernements locaux. Une majorité d'entre eux ont répondu qu'ils n'avaient pas du tout été impliqués (ou ne savaient pas/ne répondaient pas) dans l'identification des réformes (56 %) ou des investissements (52 %). Les éléments critiques du processus de planification, tels que la coordination, la validation et les délais, ont également été décidés sans les gouvernements locaux (56 %) ; ils ont seulement été informés des aspects de gouvernance (28 %).

**TABLEAU 11 PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES À LA PRÉPARATION DES PRR NATIONAUX**

	<i>Consultés</i>	<i>Informé seulement</i>	<i>Pas du tout, ne sait pas</i>
	3	2	1
Processus global	32,0 %	40,0 %	28,0 %
Définition des priorités et des objectifs globaux du PRR national	16,0 %	44,0 %	40,0 %
Identification d'investissements spécifiques	32,0 %	16,0 %	52,0 %
Identification de réformes spécifiques	28,0 %	16,0 %	56,0 %
Gouvernance du processus	16,0 %	28,0 %	56,0 %

*Question* : Dans quelle mesure avez-vous, ou vos membres, participé à la préparation du Plan national pour la reprise et la résilience (PRR national) de votre gouvernement national ?  
 Consulté avec un impact sur le résultat, Consulté avec un impact nul/limité : 3 ; Informé seulement : 2 ; Pas du tout, Ne sait pas/Pas de réponse :1

### *L'avenir du suivi local*

**En tant qu'acteurs importants affectés par les réformes des plans nationaux et bénéficiant également des investissements financés par la FRR, les gouvernements locaux et régionaux devraient avoir leur mot à dire dans la mise en œuvre de la FRR.** Selon l'enquête, les gouvernements locaux et leurs associations jouent un rôle plutôt limité dans la mise en œuvre de la FRR. Sur une échelle à trois points, ils ont été négligés lorsqu'il s'agissait de leur attribuer des rôles appropriés, d'être des partenaires à part entière du gouvernement national et de s'approprier pleinement les plans ou les projets au niveau local (score moyen : 1,50, voir Tableau 12).

Les résultats peuvent être considérés comme étant légèrement plus favorables pour ce qui est de l'utilisation des pouvoirs spécifiques des gouvernements locaux (1,65) et de l'exercice d'une influence locale sur toute modification potentielle des PRR (1,67). Le dialogue et l'échange d'informations avec le gouvernement national sur les mécanismes et procédures de mise en œuvre ont obtenu le score le plus élevé (1,82). Néanmoins, tous ces aspects de la mise en œuvre sont loin d'être l'idéal pour la participation des collectivités locales ; le niveau moyen d'implication est faible, n'atteignant même pas le niveau de « dans une certaine mesure » (le score médian).

TABLEAU 12 MISE EN ŒUVRE DU PLAN POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE

<i>Vous/vos membres...</i>	<i>Score moyen</i>
... <b>établisiez</b> des dialogues et recevez des informations opportunes et exhaustives du gouvernement national concernant les procédures et les mécanismes de mise en œuvre	1,82
... avez la possibilité de suggérer des changements dans la mise en œuvre des plans afin de vous adapter aux changements imprévus	1,67
... <b>êtes</b> suffisamment pris en compte dans la mise en œuvre du plan, sur la base de vos compétences/responsabilités spécifiques	1,65
... vous êtes largement approprié le plan et les projets qu'il contient	1,50
... êtes un partenaire à part entière du gouvernement national dans la phase de mise en œuvre	1,50
... jouez un rôle approprié dans le suivi des résultats des réformes et des investissements et dans la réalisation des objectifs et des étapes du plan national	1,50
<i>Question</i> : En ce qui concerne la phase de mise en œuvre, dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes ? Dans une large mesure : 3 ; Dans une certaine mesure : 2 ; Pas du tout : 1	

La mise en œuvre des principes de planification et de suivi de la Commission européenne ne peut être correctement évaluée que par la collecte d'informations spécifiques à chaque pays et par des enquêtes complètes après deux à quatre ans. L'enquête conjointe du CCRE et du Comité des régions permet d'analyser la manière dont les différents plans nationaux de la FRR ont répondu aux principaux défis locaux, la mesure dans laquelle ils ont renforcé la cohésion territoriale, travaillé en coordination avec d'autres fonds européens et soutenu les priorités de la FRR du point de vue des GLR. Les domaines qui obtiennent des évaluations défavorables devraient faire l'objet d'évaluations et de modifications futures.

Tel que montré par l'analyse des subventions de la FRR ci-dessus, la dimension locale des plans pour la reprise et la résilience doit être évaluée principalement par les pays. Les domaines politiques ou les principaux piliers des plans nationaux doivent être alignés sur les fonctions des collectivités locales et régionales. Les GLR sont les mieux placés pour quantifier la pertinence locale des investissements et des réformes réalisés dans le cadre des différents piliers de la FRR.

Les données nationales sur la mise en œuvre de la FRR seront limitées, comme l'indique une enquête sur les PRR nationaux : « ...68 % des pays se sont engagés à publier de manière proactive des informations sur la mise en œuvre de la FRR [...], seuls deux pays (Chypre et Roumanie) ont effectivement mentionné la fourniture de données accessibles et ouvertes sur leurs dépenses [...] et seuls deux pays ont promis de publier des informations complètes sur les bénéficiaires finaux (Bulgarie, Roumanie). »<sup>22</sup>

Quoi qu'il en soit, toute évaluation exhaustive des six piliers s'avérera toujours compliquée, car les dépenses sont souvent destinées à des fins multiples. Horizontalement, les actions peuvent se chevaucher entre les piliers et/ou les domaines politiques.

À l'avenir, il sera possible de mesurer plus efficacement la mise en œuvre effective des plans pour la reprise et la résilience en utilisant les [rapports de décaissement nationaux](#). Les *statistiques financières* contenues dans ces rapports nationaux permettront de savoir si les objectifs de dépenses profitent principalement aux collectivités locales ou régionales et comment les objectifs initiaux ont été atteints. Pour compléter les évaluations de la FRR par des rapports exhaustifs incluant les dimensions locale et régionale, **les données de base utilisées par la Commission, et pas seulement les ratios agrégés, devraient être rendues accessibles au public.**

22 Open Spending EU Coalition : <https://www.open-spending.eu/>







**L'Europe  
locale & régionale**

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

**Les finances locales et la transition verte**

Suivez-nous



Co-funded by  
the European Union

