

# Finances publiques territoriales dans l'Union européenne

Décembre 2007

## LE SECTEUR PUBLIC INFRA-NATIONAL: UN TIERS DES DÉPENSES PUBLIQUES ET PLUS DES DEUX TIERS DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Avec l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne, le nombre de gouvernements locaux, régionaux et fédérés en Europe est passé à 92 500. Les mouvements de décentralisation, de régionalisation ainsi que les réorganisations territoriales se sont poursuivis ces dernières années dans bon nombre de pays.

Les dépenses du secteur public infra-national ont continué leur progression en 2006 (+ 2,3 % en volume) pour atteindre 1 825 milliards d'euros, soit 15,7 % du PIB européen et 33,6 % des dépenses publiques totales. Mais c'est surtout au niveau des investissements que l'on observe une forte dynamique en 2006 (+ 6,6 %), portée en grande partie par les 12 nouveaux États membres. Avec près de 200 milliards d'euros, l'investissement du secteur public infra-national représente plus des deux tiers de l'investissement public.

La progression des recettes, notamment fiscales, permise par la reprise économique et les réformes financières dans plusieurs pays, a accompagné ces évolutions en confortant les grands équilibres budgétaires.

Les besoins de financement du secteur public infra-national s'élèvent à 29 milliards d'euros, soit 0,25 % du PIB, et l'encours de dette à 1 190 milliards d'euros. Les États fédérés portent 43 % de cette dette. Le poids de la dette du secteur public local dans le PIB et dans la dette publique totale est stable depuis l'année 2000, respectivement 5,8 % et 9,5 %.

### Faits saillants...

- Refonte de l'organisation territoriale au Danemark, réforme du fédéralisme allemand, évolution des statuts de plusieurs communautés autonomes espagnoles.

- Réformes des finances locales au Danemark, en Slovaquie, Bulgarie, Roumanie, Autriche, Portugal, Espagne.

- Achèvement en 2006 de la programmation des fonds structurels et de cohésion et adoption des nouveaux programmes 2007-2013.

- Poursuite des efforts de « discipline budgétaire » dans plusieurs pays.

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

	Montants (Md€)	% dans le PIB		% dans le secteur public total		Évolution moyenne en volume	
		2000	2006	2000	2006	2000-2006	2005-2006
<b>DÉPENSES PUBLIQUES</b>							
Infra-nationales	1 825	15,2	15,7	33,5	33,6	+ 2,6 %	+ 2,3 %
Locales	1 466	11,6	12,6	25,5	27,0	+ 3,5 %	+ 3,3 %
<b>INVESTISSEMENT PUBLIC</b>							
Infra-national	196	1,6	1,7	70,6	67,4	+ 2,8 %	+ 6,6 %
Local	188	1,5	1,6	65,6	64,4	+ 3,2 %	+ 6,5 %
<b>RECETTES PUBLIQUES</b>							
Infra-nationales	1 795	15,2	15,5	33,2	34,3	+ 2,4 %	+ 3,6 %
Locales	1 447	11,6	12,5	25,4	27,7	+ 3,3 %	+ 4,0 %
<b>SOLDE PUBLIC</b>							
Infra-national	-29	-0,0	-0,3	-	-	-	-
Local	-19	+ 0,0	-0,2	-	-	-	-
<b>DETTE PUBLIQUE</b>							
Infra-nationale	1 190	9,8	10,3	15,8	16,6	+ 2,9 %	+ 2,0 %
Locale	679	5,7	5,8	9,2	9,5	+ 2,6 %	+ 3,9 %

# Repères méthodologiques

## Données

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

La classification et les statistiques sont établies selon le Système européen de comptabilité (SEC 95), méthodologie de référence commune aux États membres de l'UE. Les données statistiques ont été extraites entre octobre et décembre 2007. Ces chiffres sont susceptibles d'être modifiés jusqu'à ce que les comptes nationaux soient considérés comme définitifs.

Les données des dépenses, des recettes et de l'investissement du secteur public local irlandais ont fait l'objet d'une rétopolation spécifique, suite à la réaffectation au 1<sup>er</sup> janvier 2005 des *Health Boards* dans les comptes de l'État central.

Le montant des dépenses d'investissement du secteur public britannique a été également retraité pour l'année 2005 afin de neutraliser une mesure exceptionnelle ayant affecté l'administration centrale de ce pays.

## Entités retenues

- **Secteur public**: classé S13 par le SEC 95, il comprend l'administration centrale, les États fédérés, les administrations locales et les organismes de sécurité sociale.
- **Secteur public infra-national**: il comprend le secteur public local (S1313) et les États fédérés (S1312). Les données entre les deux sous-secteurs ne sont pas consolidées.
- **Secteur public local**: classé S1313 par le SEC 95, il comprend les collectivités locales, ainsi que les organismes rattachés. Les données sur le secteur public local sont consolidées. Les communautés autonomes, bien que classées par le SEC 95 parmi les entités fédérées, sont intégrées dans le secteur public local du fait de la nature unitaire de l'Espagne.

## Indicateurs retenus

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

## Disponibilité des données

Les évolutions 2000-2006 à l'échelle européenne présentées dans ce document excluent généralement la Roumanie et la Bulgarie, dont les données ne sont pas disponibles pour certaines années. Par ailleurs, en raison de l'indisponibilité des données relatives aux recettes fiscales locales en 2006 dans quelques pays, des estimations ont dû être réalisées.

## Devises utilisées

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

## Évolutions

Les taux de croissance sont calculés en faisant abstraction de l'inflation telle que mesurée par l'évolution des prix du PIB. Les évolutions 2000-2006 sont des évolutions moyennes annuelles en euros constants. ■

## LA MESURE DU PRIX ET DU VOLUME DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Pour calculer l'évolution physique en « volume » d'une grandeur économique, il est nécessaire de retirer de son évolution globale en valeur celle de l'évolution de son prix. À chaque grandeur économique doit donc être associé un prix. Lorsque la grandeur économique comprend plusieurs biens et services, il conviendrait de la décomposer et d'associer à chaque fraction des prix spécifiques. Au sein des dépenses des collectivités locales, il faudrait, par exemple, isoler les coûts du personnel, de l'énergie, des biens alimentaires, de la construction, etc.

Cela représente un travail complexe qui a été entrepris seulement par quelques pays. La Finlande a été précurseur en la matière en mettant en place dès 1995 un instrument de mesure de la productivité des administrations publiques. Celui-ci utilise des indicateurs de production qui couvrent à la fois le niveau général et local. Un déflateur

au titre de la « production des administrations publiques locales » est calculé à partir de données recueillies chaque année auprès des municipalités par Statistics Finland. En France, pour pallier l'inexistence d'un tel outil, l'Association des Maires de France et Dexia ont élaboré un indice reflétant le coût de la vie communale. L'indice global est obtenu en calculant la moyenne pondérée de l'indice du prix de différents biens et services, les coefficients de pondération correspondant au poids de chaque poste dans l'ensemble des dépenses.

Si des travaux en cours au niveau international et européen permettent d'espérer des avancées statistiques, on utilise ici dans l'immédiat un indicateur macroéconomique global, l'évolution des prix du PIB. Ce déflateur est censé donner une lecture de l'évolution moyenne des prix des biens et services consommés dans l'économie. Mais ce choix apporte

des biais, l'évolution du prix du PIB ne reflétant pas celle du coût de production des services publics locaux. Si l'on compare les évolutions des dépenses locales finlandaises entre 2000 et 2006 à l'aune du déflateur spécifique mis en place par la Finlande et de celui du PIB, on constate des différences sur les taux d'évolution de 1 à 4 points selon les années. En moyenne annuelle sur 2000-2006, celles-ci progressent de + 4,7 % à prix constants selon l'indice du prix du PIB, mais seulement de + 1,9 % selon l'indice finlandais plus spécifique.

Le déflateur du PIB a donc pour inconvénient de surestimer les évolutions en volume, l'évolution des coûts des services publics locaux étant généralement supérieurs à l'évolution du prix du PIB. Néanmoins, il présente l'avantage d'être disponible pour l'ensemble des pays européens et de permettre la comparabilité des statistiques macroéconomiques à l'échelle européenne.

# ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

L'économie de l'Union européenne a nettement accéléré en 2006, principalement grâce à la forte progression des investissements et de la consommation des ménages, stimulée par la baisse du chômage.

## En 2006, l'Europe n'a plus été à la traîne

Après avoir traversé une période de quasi-stagnation et enregistré un important retard par rapport aux autres pays, l'économie européenne s'est réveillée en douceur en 2004 à la faveur du dynamisme du commerce mondial (+ 10,8 % en 2004). La croissance du PIB est ainsi passée de + 2,5 % en 2004 à + 1,8 % en 2005 et + 3,0 % en 2006.

En 2006, la Chine (+ 10,6 %), les tigres d'Asie (+ 4,9 %) et l'Amérique latine (+ 4,7 %) ont encore renforcé leur rôle de moteur de l'activité économique dans le monde. On a aussi assisté à un rééquilibrage de la croissance entre les pays occidentaux, avec un certain essoufflement dans le courant de l'année aux États-Unis (+ 2,9 %) et une embellie en Europe (+ 3,0 %). L'inflexion outre-Atlantique a été provoquée, pour l'essentiel, par une chute sévère de l'activité dans le secteur de la construction résidentielle. Dans la zone euro, la reprise a été accentuée par le

regain de vigueur de la demande intérieure, en particulier des investissements. La zone a aussi tiré parti du boom des investissements observé partout dans le monde, boom qui a gonflé ses exportations de biens d'équipement.

## Une croissance économique hétérogène

La croissance moyenne de l'UE 27 (+ 3,0 %) cache d'importantes disparités entre les pays. Le taux de croissance varie entre + 1,3 % pour le Portugal et + 11,9 % pour la Lettonie. En général, la croissance est beaucoup plus élevée dans l'UE 12 (+ 6,3 %) que dans la zone euro (+ 2,8 % en moyenne). Soulignons toutefois les belles performances de la Grèce, de la Finlande, de l'Irlande et du Luxembourg, avec des taux de croissance compris entre + 4,3 % et + 6,1 %.

## L'inflation stabilisée

L'inflation moyenne dans l'Union européenne a peu bougé : 2,16 % en 2005 et 2,20 % en 2006. L'inflation sous-jacente est restée réduite et quasiment stable (+ 1,39 % en 2005, + 1,36 % en 2006). Il s'agit d'un résultat remarquable compte tenu de l'envolée des cours sur les marchés pétroliers, des changes et des biens alimentaires. L'affaiblissement du dollar a permis de limiter la hausse de la facture pétrolière, ce qui a contenu l'inflation dans l'Union européenne.

En 2006, l'inflation moyenne est restée limitée à 2,20 % dans l'UE 15 mais a repris dans la plupart des pays de l'UE 12. La Pologne et la République tchèque ont enregistré les évolutions les plus faibles. En Slovaquie (4,3 %) et en Estonie (4,4 %), l'inflation a fortement progressé, tout en restant largement sous le rythme de la Bulgarie (7,4 %).

## Une chute du chômage

La conjoncture favorable engendre une baisse rapide du nombre de chômeurs dans l'Union européenne. Le taux de chômage moyen est passé de 8,9 % en 2005 à 8,1 % en 2006.

Le taux de chômage présente également des situations très disparates. Dans la zone euro, il s'élevait en moyenne à 8,3 % en 2006, contre 5,3 % au Royaume-Uni. La Pologne et la Slovaquie ont connu le taux de chômage le plus élevé en 2006, avec respectivement 13,8 % et 13,4 %.

## La croissance économique s'est maintenue au premier semestre 2007 mais s'affaiblira

Au premier semestre 2007, la croissance économique demeurait vigoureuse (+ 3,1 % sur une base annuelle). Toutefois depuis l'été, la forte appréciation de l'euro et l'incertitude économique à la suite des turbulences sur les marchés financiers mettent à mal la confiance des entrepreneurs. L'inflation est en train d'augmenter sous l'impulsion de l'ascension des prix des matières premières. Les consommateurs se montrent moins optimistes et cette situation risque de freiner la consommation, malgré la faiblesse record du chômage (7,0 % en septembre). En 2007, l'expansion économique dans l'Union européenne devrait s'élever à + 2,9 % et l'inflation à 2,3 %. ■

POPULATION ET ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE				
	PIB (Md€)	Pop. (M d'hab.)	PIB/PIB UE27 (%)	2005/2006 (%)
Allemagne	2 322	82,37	20,0	+ 2,9
Royaume-Uni	1 910	60,53	16,5	+ 2,8
France	1 792	63,20	15,4	+ 2,0
Italie	1 475	58,86	12,7	+ 1,9
Espagne	981	44,07	8,5	+ 3,9
Pays-Bas	534	16,34	4,6	+ 3,0
Belgique	317	10,55	2,7	+ 2,8
Suède	306	9,08	2,6	+ 4,2
Pologne	272	38,13	2,3	+ 6,1
Autriche	258	8,28	2,2	+ 3,3
Danemark	220	5,44	1,9	+ 3,5
Grèce	214	11,12	1,8	+ 4,3
Irlande	175	4,25	1,5	+ 5,7
Finlande	167	5,27	1,4	+ 5,0
Portugal	155	10,59	1,3	+ 1,3
Rép. tchèque	114	10,27	1,0	+ 6,4
Roumanie	97	21,58	0,8	+ 7,7
Hongrie	90	10,07	0,8	+ 3,9
Slovaquie	44	5,39	0,4	+ 8,3
Luxembourg	34	0,47	0,3	+ 6,1
Slovénie	30	2,01	0,3	+ 5,7
Bulgarie	25	7,68	0,2	+ 6,1
Lituanie	24	3,39	0,2	+ 7,7
Lettonie	16	2,29	0,1	+ 11,9
Chypre	15	0,77	0,1	+ 3,8
Estonie	13	1,35	0,1	+ 11,2
Malte	5	0,41	0,0	+ 3,2
<b>UE 27</b>	<b>11 605</b>	<b>493,74</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 3,0</b>

# SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

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

En %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses publiques/PIB	45,4	46,4	46,9	47,5	46,9	47,0	46,7
Investissement public/PIB	2,3	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5
Investissement public/dépenses publiques	5,0	5,1	4,9	5,1	5,1	5,2	5,4
Investissement public/investissement total	11,1	11,7	11,8	12,4	12,2	12,2	12,2
Recettes publiques/PIB	45,7	45,0	44,4	44,3	44,1	44,6	45,1
Solde budgétaire/PIB	+ 0,4	- 1,3	- 2,3	- 3,1	- 2,8	- 2,5	- 1,6
Dettes publique/PIB	61,7	61,0	60,4	62,0	62,3	62,9	61,6

### Stabilisation du poids des dépenses publiques

Les dépenses publiques des pays de l'UE 27 atteignent 5 425 milliards d'euros en 2006, soit presque 11 000 euros par habitant et 46,7 % du PIB. Ce chiffre global ne reflète cependant pas la diversité de la place du secteur public dans les différents pays européens. En effet, le poids des dépenses publiques dans le PIB est proche de 50 % – voire supérieur – dans les trois pays scandinaves, en Autriche, en Belgique, en France, en Italie et en Hongrie tandis qu'il ne dépasse pas 38 % dans la moitié des pays de l'UE 12 et en Irlande.

Entre 2000 et 2003, ce poids a progressé, passant de 45,4 % à 47,5 %. Son évolution a ensuite été en dents de scie (baisse en 2004, hausse en 2005, puis nouvelle baisse en 2006). En 2006, dix pays enregistrent une hausse du poids économique des dépenses publiques – surtout la Hongrie, l'Italie, la Lettonie et la Roumanie, avec une augmentation de l'indicateur de 1 point ou plus.

Les dépenses publiques d'investissement des pays de l'UE 27 s'élèvent à 291 milliards d'euros en 2006, soit 590 euros par habitant. L'investissement public de l'UE 27 correspond ainsi à 12,2 % de l'investissement total, tous agents économiques confondus (ménages, entreprises, administrations). Le poids de l'investissement public dans le PIB en 2006 est de 2,5 %, indicateur relativement stable sur la période 2000-2006. La part de l'investissement public dans le total des dépenses publiques, bien que légèrement plus importante en 2006 (5,4 %) que sur l'ensemble de la période 2000-2006, reste relativement faible, puisque l'essentiel des dépenses publiques est constitué de dépenses de fonctionnement et de redistribution.

### Augmentation des recettes publiques

Les recettes des administrations publiques dans l'UE 27 s'élèvent à environ 5 235 milliards d'euros en 2006. Rapportées au PIB, les recettes publiques, en baisse régulière entre 2000 et 2004, sont de nouveau en hausse depuis 2005, passant de 44,1 % en 2004 à 45,1 % en 2006. En volume, elles augmentent de + 4,2 % en 2006. Cette progression traduit l'amélioration de l'environnement économique, notamment la hausse du taux d'emploi et de la consommation privée, qui a stimulé les recettes fiscales.

### Nouvelle diminution du déficit public

Le déficit budgétaire de l'UE 27, qui avait augmenté entre 2000 et 2003, se replie depuis, le montant du déficit enregistré en 2003 (312 milliards d'euros) étant même quasiment divisé par deux en 2006 (environ 190 milliards d'euros). La réduction du déficit public a été permise par l'augmentation des recettes conjuguée à la maîtrise des dépenses. Son poids dans le PIB diminue également et s'établit ainsi à - 1,6 % en 2006, contre - 2,5 % en 2005 et même - 3,1 % en 2003.

Entre 2005 et 2006, vingt-deux pays ont suivi cette tendance, tandis que cinq ont vu leur déficit se creuser (Hongrie, Slovaquie, Roumanie et, dans une moindre mesure, Lituanie et Italie).

En 2006, dix-sept pays présentent un déficit (contre vingt l'année précédente); parmi eux, cinq pays dépassent le seuil de référence des 3 % du PIB fixé par le Traité de Maastricht (Hongrie, Italie, Portugal, Pologne et Slovaquie), contre neuf pays en 2005. À l'inverse, dix pays enregistrent un excédent, les trois pays scandinaves, l'Estonie, la Bulgarie et l'Irlande ayant même un excédent supérieur à 2,5 % du PIB.

### Baisse du poids de la dette publique

En 2006, la dette publique au sein de l'UE 27 s'élève à environ 7 150 milliards d'euros. Après une baisse entre 2000 et 2002, le poids de la dette publique dans le PIB a augmenté entre 2002 et 2005, pour redescendre à 61,6 % en 2006.

Dix États membres de l'UE se situent au-dessus du seuil de référence de Maastricht de 60 %. Trois approchent même, voire dépassent la barre des 90 % (Belgique, Grèce et Italie). La plupart des nouveaux États membres ont un faible ratio d'endettement (huit d'entre eux ont un ratio inférieur à 40 % du PIB).

Seize pays ont vu leur endettement public diminuer entre 2000 et 2006, notamment de plus de 10 points pour la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, l'Irlande et la Slovaquie.

Entre 2005 et 2006, vingt-deux pays ont vu leur endettement rapporté au PIB diminuer; ce sont la Bulgarie, le Danemark et Malte qui ont enregistré les plus fortes baisses. À l'inverse, cinq pays ont vu leur endettement rapporté au PIB s'alourdir, de façon modérée pour quatre d'entre eux (de 0,4 point de PIB à 1,9 point de PIB), et de manière plus accentuée en Hongrie (8,5 points de PIB).

### Focus sur la Bulgarie et la Roumanie

Alors que les dépenses publiques représentent 46,7 % du PIB en moyenne dans l'UE 27 en 2006, ce ratio est moins élevé d'environ 10 points en Bulgarie et Roumanie (respectivement 37,1 % et 35,0 %). La Bulgarie figure parmi les pays ayant un des excédents les plus élevés (+ 3,2 % du PIB), tandis que la Roumanie enregistre un déficit de 1,9 % du PIB.

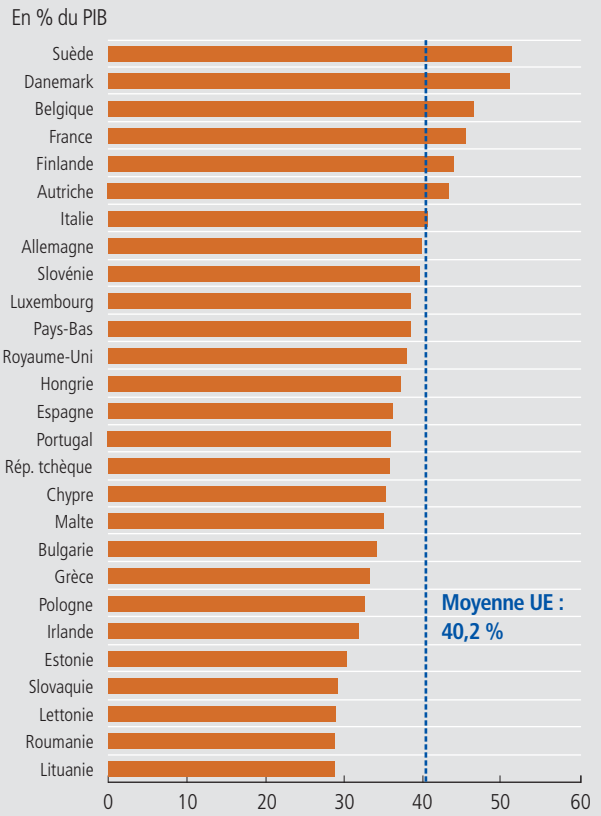
La dette publique des deux pays est beaucoup plus faible que celle de la moyenne de l'UE 27 puisqu'elle représente 22,8 % du PIB en Bulgarie, et 13 % du PIB en Roumanie, soit un des plus bas niveaux de dette publique au sein de l'Union européenne.

### Les finances publiques en 2007... et au-delà

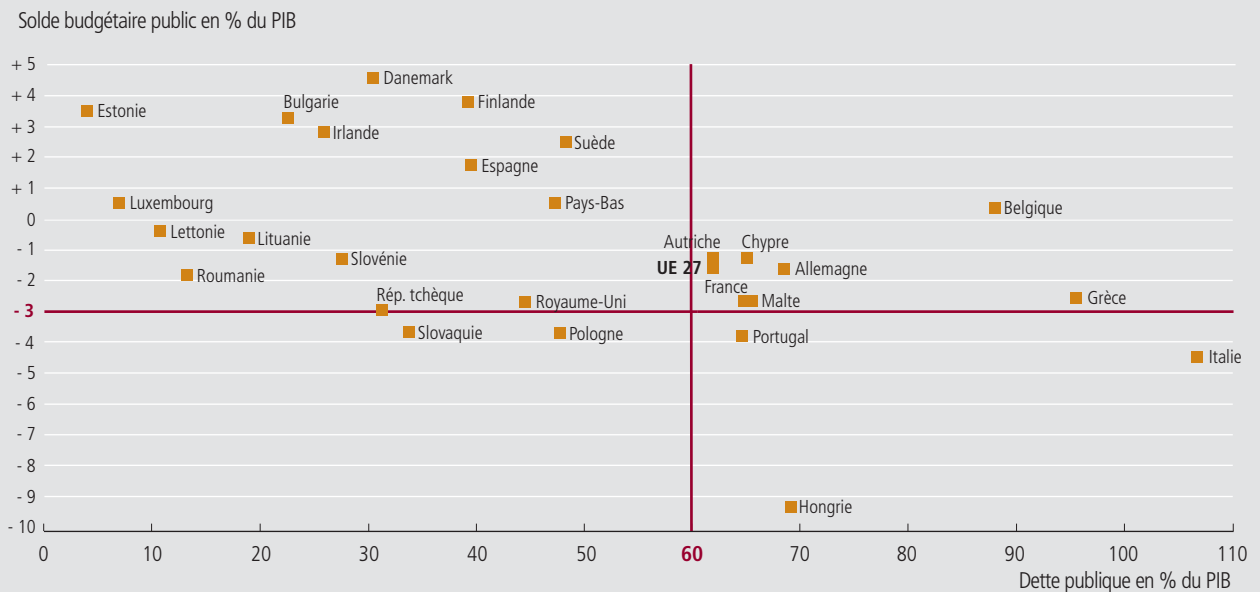
En 2007, la reprise économique devrait permettre aux finances publiques de l'UE 27 de poursuivre leur amélioration. Dans les prévisions d'automne de la Commission européenne, il est indiqué que les recettes devraient être supérieures à celles attendues. Bien que partiellement compensée par une croissance également plus forte qu'attendue des dépenses, cette augmentation des recettes permet d'anticiper une baisse du déficit public dans l'UE 27. Il se situerait légèrement au-dessus de 1,0 % du PIB, soit un niveau non atteint depuis au moins cinq années. Ce ratio se stabiliserait à ce niveau jusqu'en 2009. La dette publique devrait se situer très légèrement sous le seuil des 60 % du PIB dès 2007 (59,5 %), puis ce ratio continuerait de diminuer pour atteindre 57 % en 2009. ■

### PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DU SECTEUR PUBLIC/PIB EN 2005

Les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes) représentent plus de 90 % des recettes publiques pour l'UE en 2005.



### CRITÈRES DE MAASTRICHT : SITUATION DES ÉTATS MEMBRES EN 2006



# ORGANISATION TERRITORIALE

## Une organisation à géométrie variable et en perpétuelle évolution

L'Union européenne comprend 27 États membres, dont 3 États à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique). Elle compte au total 92 500 collectivités infra-nationales. Ce nombre évolue chaque année au gré des réformes territoriales lancées par les gouvernements nationaux ou par les États fédérés. Les collectivités infra-nationales sont réparties sur un, deux ou trois niveaux selon les pays. L'échelon de base, correspondant au niveau communal, regroupe plus de 91 250 collectivités, dont 80 % situées dans cinq pays : la France (40 % des communes européennes), l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la République tchèque. En raison de leur émiettement, les communes françaises et tchèques sont parmi les moins peuplées d'Europe : moins de 1 700 habitants en moyenne, contre près de 5 400 à l'échelle européenne et plus de 138 000 au Royaume-Uni.

Le deuxième niveau (1 150 collectivités) correspond au niveau intermédiaire dans les grands pays tels que l'Espagne, la France ou la Pologne, et au niveau géographique le plus large dans les pays de dimension plus réduite (Grèce, Hongrie, Suède, etc.). En Autriche, le deuxième niveau correspond aux États fédérés.

Le troisième niveau regroupe 104 collectivités de natures très variées : régions dans les grands États unitaires (France et Pologne),

### Focus sur la Bulgarie et la Roumanie

La Roumanie a une organisation territoriale à deux niveaux comprenant 42 départements (*judete*) et 3 173 autorités locales. Parmi ces autorités locales, 2 854 sont des communes rurales (*comune*) (sous-divisées en près de 13 000 *sate*, villages sans administration propre) et 319 sont des communes urbaines, dont 211 villes (*orase*) et 108 municipalités (*municipii*). La capitale, Bucarest, a le double statut de municipalité et de département. La Bulgarie compte 264 communes (*obshtini*). Elle possède également un niveau infra-communal composé de 2 554 villages (*kmeststva*) et de 34 arrondissements (*rayoni*) dans les trois principales villes du pays (la capitale Sofia, Plovdiv et Varna).

### HUIT PAYS À UN NIVEAU

Bulgarie	264 communes
Chypre	524 (378) communes : 33 (24) municipalités et 491 (354) communautés rurales <sup>1</sup>
Estonie	227 communes (194 communes rurales et 33 villes)
Finlande	416 communes
Lituanie	60 communes (48 districts, 6 villes et 6 communes)
Luxembourg	116 communes, dont 12 villes
Malte	68 conseils locaux
Slovénie	210 communes, dont 11 communes urbaines

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

États fédérés dans les pays à structure fédérale (Allemagne et Belgique), régions dotées d'une relative autonomie et d'un pouvoir législatif propre ou délégué dans les États unitaires dont l'organisation s'apparente de plus en plus à celle des États à structure fédérale (Espagne, Italie, Royaume-Uni).

### Un niveau communal hétérogène

Dans plus de la moitié des pays de l'Union européenne, le niveau communal comprend plusieurs sous-catégories. Une distinction est souvent faite entre les communes urbaines et rurales (Chypre, Estonie, Grèce, Roumanie), mais également au sein des communes urbaines. Ainsi, certaines villes sont dotées d'un statut spécial leur conférant des responsabilités additionnelles compte tenu de leur importance démographique, administrative et/ou socio-économique (villes à statut de comté en Hongrie et en Pologne, villes républicaines en Lettonie, etc.).

Dans certains pays dotés de communes de grande taille, il existe un niveau infra-communal chargé de gérer les services publics locaux de proximité. Le financement des activités de ces entités provient soit du budget de la commune (Bulgarie, Lituanie), soit d'un budget propre alimenté principalement par des dotations (Portugal) ou par des recettes fiscales (Royaume-Uni).

La coopération inter-communale et les fusions de communes sont encouragées dans de nombreux pays pour pallier la faible taille démographique des communes et pour améliorer la gestion

### DOUZE PAYS À DEUX NIVEAUX

Autriche	2 357 communes (15 villes à statut spécial, 197 communes urbaines, 755 bourgs et 1 390 villages)	9 États fédérés
Danemark	98 communes	5 régions
Grèce	1 034 communes (914 municipalités et 120 communautés)	50 départements
Hongrie	3 175 communes (23 villes à statut de comté, 265 villes, 2 863 villages, Budapest et ses 23 arrondissements)	19 comtés
Irlande	114 conseils locaux (29 de comtés, 5 de cités, 75 de villes et 5 d'arrondissements)	8 autorités régionales
Lettonie	527 communes (7 villes républicaines, 53 villes, 35 communes fusionnées et 432 communes rurales)	26 districts
Pays-Bas	443 communes	12 provinces
Portugal <sup>2</sup>	308 communes	2 régions autonomes
Rép. tchèque	6 249 communes (20 villes statutaires, 496 villes et 5 733 communes)	14 régions
Roumanie	3 173 autorités locales (319 communes urbaines dont 211 villes et 108 municipalités, 2 854 communes rurales)	42 départements (41 départements et Bucarest)
Slovaquie	2 891 communes, dont 138 villes <sup>3</sup>	8 régions
Suède	290 communes	20 (18 comtés et 2 régions)

(2) Le Portugal compte également un niveau infra-communal composé de 4 259 paroisses. (3) Hors arrondissements.

## SEPT PAYS À TROIS NIVEAUX

Allemagne	12 312 communes (12 196 communes et 116 villes districts)	323 districts ruraux	16 États fédérés
Belgique	589 communes	10 provinces	6 communautés et régions
Espagne	8 111 communes	50 provinces	17 communautés autonomes
France <sup>4</sup>	36 683 communes	100 départements	26 régions
Italie	8 101 communes	103 provinces	20 régions
Pologne	2 478 communes (307 communes urbaines dont 65 à statut de comté, 1 587 communes rurales et 584 communes mixtes)	314 comtés	16 régions
Royaume-Uni <sup>5</sup>	434 autorités locales (127 autorités unitaires, 36 districts métropolitains, 238 districts et 33 arrondissements de Londres)	34 comtés et l'Autorité du Grand Londres	3 nations « dévolues » (Écosse, Pays de Galles, et Irlande du Nord)

(4) Incluant les collectivités des DOM-ROM. (5) Le Royaume-Uni compte également un niveau infra-communal composé de plus de 11 200 paroisses.

des services publics locaux. Le Portugal renforce depuis 2003 l'autonomie des grandes aires métropolitaines et des communautés urbaines et encourage financièrement leur création. En Roumanie, le gouvernement souhaite promouvoir le développement d'associations inter-communales et réfléchit actuellement au statut, aux compétences et aux ressources financières de ces structures.

Les fusions de communes peuvent se faire sur une base volontaire (Pays-Bas, Royaume-Uni) ou être encouragées par des incitations financières (Estonie). Elles sont parfois faites dans le cadre d'une réorganisation totale du territoire, comme au Danemark ou en Lettonie où des « communes fusionnées » (*novads*) sont progressivement mises en place depuis 1998. D'ici la fin de la réforme en 2009, la Lettonie ne devrait plus compter que 105 collectivités locales

(contre 527 en 2007). En Finlande, une loi adoptée en février 2007 fixe des seuils minima de population pour la fourniture des services publics locaux dans le domaine de la santé, des services sociaux et de l'éducation. Pour atteindre ces seuils, les communes doivent soit fusionner (des dotations sont prévues à cet effet), soit s'associer dans des structures de coopération inter-communale.

Seuls quelques pays sont dans un processus inverse et cherchent à augmenter leur nombre de communes. Ainsi en Slovénie, le nombre de communes est passé de 147 en 1993 à 210 en 2006, en raison notamment d'un mode de financement favorisant les petites communes. En Lituanie, les communes étant jugées trop grandes (60 000 habitants en moyenne), le gouvernement souhaite faire passer leur nombre de 60 actuellement à 80-90, afin de resserrer les relations entre la population et les élus locaux.

### LA RÉFORME TERRITORIALE AU DANEMARK

Le Danemark a adopté en juin 2005 une réforme structurelle de son organisation territoriale visant à améliorer la gestion des services publics locaux. La réforme, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, a apporté trois grandes modifications au niveau territorial :

- le nombre de communes a été réduit de 271 à 98 sous l'effet de fusions. La population moyenne des communes danoises est ainsi passée de moins de 20 000 à environ 55 000 habitants ;
- les 13 comtés ont été supprimés et remplacés par 5 régions, d'une population variant de 0,6 à 1,6 million d'habitants ;
- les compétences des comtés ont été réparties entre les régions, les communes et l'État central. Les régions deviennent principalement responsables des soins de santé (95 % de leurs dépenses courantes). Les compétences des communes sont renforcées, notamment en matière d'éducation, d'action sociale, d'environnement, d'aménagement du territoire et de transport. Les communes deviennent ainsi responsables de la plupart des services aux citoyens. Le gouvernement central reprend les compétences des comtés en matière d'éducation secondaire. La réforme territoriale s'est accompagnée d'un nouveau système de financement (*voir encadré page 16*).

### La décentralisation se traduit par un mouvement européen de régionalisation

La plupart des États possédant un niveau régional renforcent progressivement son autonomie et ses compétences. Depuis 2006, en Espagne, plusieurs communautés autonomes (Valence, Catalogne, îles Baléares, Andalousie, Aragon) ont vu leur statut réformé et ont acquis des compétences élargies en matière fiscale, administrative et de gestion des infrastructures. En Allemagne, la réforme du fédéralisme adoptée en juillet 2006 a renforcé plusieurs compétences des *Länder* (éducation, recherche, logement, organisation judiciaire, etc.).

La création d'un niveau régional est en cours ou à l'étude dans plusieurs pays. La Slovénie va mettre en place en 2009 des régions (entre 12 et 14) qui seront chargées notamment des infrastructures régionales (routes, hôpitaux, écoles, etc.) et de la gestion des fonds structurels et de cohésion européens. La Suède et la Finlande ont mis en place des programmes d'expérimentation régionale attribuant temporairement à certaines collectivités (comtés de Västra Götaland et Skåne en Suède, région de Kainuu en Finlande) des compétences élargies. Plusieurs pays de l'UE 12 (Hongrie, Roumanie, Lettonie) étudient la création d'un niveau régional, qui serait établi soit sur la base des régions de développement instaurées pour gérer les fonds structurels et de cohésion européens, soit en fusionnant les collectivités du niveau inférieur (départements, districts, etc.). ■

# DÉPENSES ET INVESTISSEMENT

## DÉPENSES ET INVESTISSEMENT

En 2006	Md€	€/hab.	% PIB	% secteur public	% dépenses	Évolution 2000/2006	Évolution 2005/2006
<b>Dépenses</b>							
Infra-nationales	1 825	3 696	15,7	33,6	-	+ 2,6 %	+ 2,3 %
Locales	1 466	2 970	12,6	27,0	-	+ 3,5 %	+ 3,3 %
<b>Investissement</b>							
Infra-national	196	398	1,7	67,4	10,8	+ 2,8 %	+ 6,6 %
Local	188	380	1,6	64,4	12,8	+ 3,2 %	+ 6,5 %

### Le poids des dépenses du secteur public infra-national

Les dépenses du secteur public infra-national européen s'élèvent à 1 825 milliards d'euros (environ 3 700 euros par habitant), soit 15,7 % du PIB et 33,6 % des dépenses publiques totales réalisées dans l'Union européenne.

L'importance du secteur public infra-national dans l'économie est très variable d'un pays à l'autre, le poids des dépenses dans le PIB allant de 0,6 % à Malte à 33,4 % au Danemark. Elle dépend notamment de l'étendue et du type de compétences exercées par les entités infra-nationales :

- le poids économique du secteur public infra-national est particulièrement élevé dans les pays très décentralisés tels que les pays scandinaves (plus de 25 % du PIB en Suède et au Danemark), les États à structure fédérale et les États régionalisés (Espagne et Italie) ;
- dans les pays faiblement décentralisés (Malte, Chypre, Grèce, Luxembourg, etc.), les collectivités locales ont des compétences limitées et donc un poids économique plus faible (inférieur à 7 % du PIB). Pour certains de ces pays, ceci s'explique aussi par leur faible superficie ;
- entre ces deux extrêmes, juste en dessous de la moyenne européenne de 15,7 %, on trouve un groupe d'une dizaine de

pays comprenant la plupart des nouveaux États membres et quelques pays de l'UE 15 qui demeurent relativement centralisés.

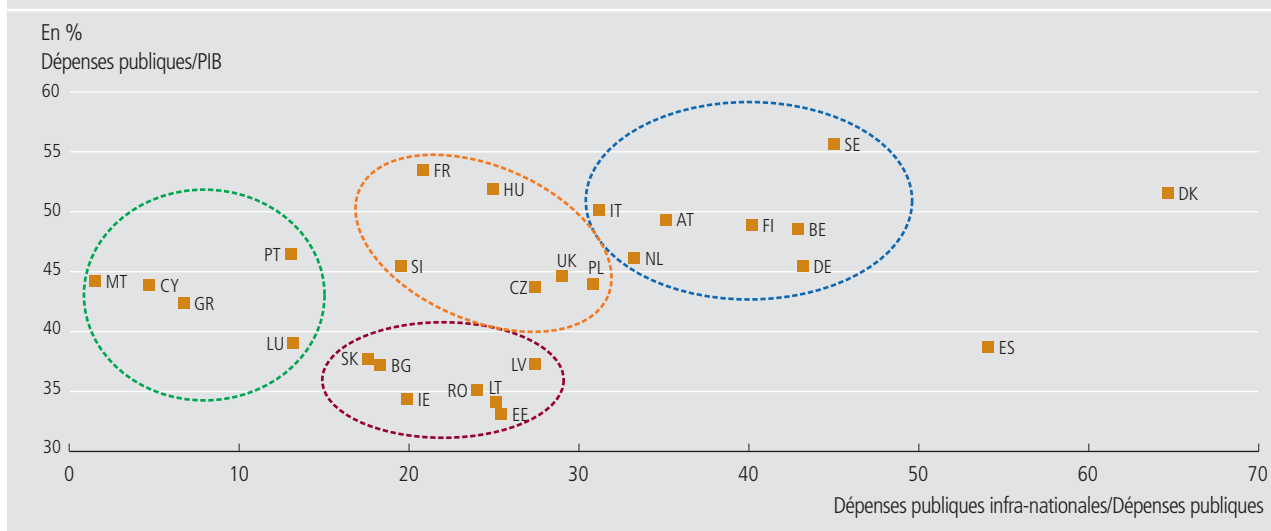
L'importance du secteur public infra-national dans l'économie peut également être appréciée à l'aune de son poids dans la dépense publique totale. Un exercice de classification des pays européens peut s'effectuer en croisant deux indicateurs : le poids économique du secteur public et la place qu'y tiennent les entités infra-nationales.

Un premier groupe émerge, composé des trois pays fédéraux et de pays fortement décentralisés (Finlande, Suède, Italie et Pays-Bas), dans lesquels les dépenses publiques sont importantes au regard du PIB et sont assumées pour plus de 30 % par le secteur public infra-national, le reste étant pris en charge par l'État central et les administrations sociales.

À l'opposé du spectre, on trouve un groupe de pays (Malte, Chypre, Grèce, Luxembourg, Portugal) où l'intervention publique est plus modérée, de même que la décentralisation de la dépense (moins de 15 % des dépenses publiques sont le fait du secteur local).

En position médiane se situent la quasi-totalité des nouveaux États membres ainsi que des pays traditionnellement centralisés tels que la France, le Royaume-Uni ou l'Irlande. Dans ces pays, le secteur public local réalise de 15 % à 30 % des dépenses

### LE POIDS DU SECTEUR PUBLIC INFRA-NATIONAL DANS L'INTERVENTION PUBLIQUE EN 2006



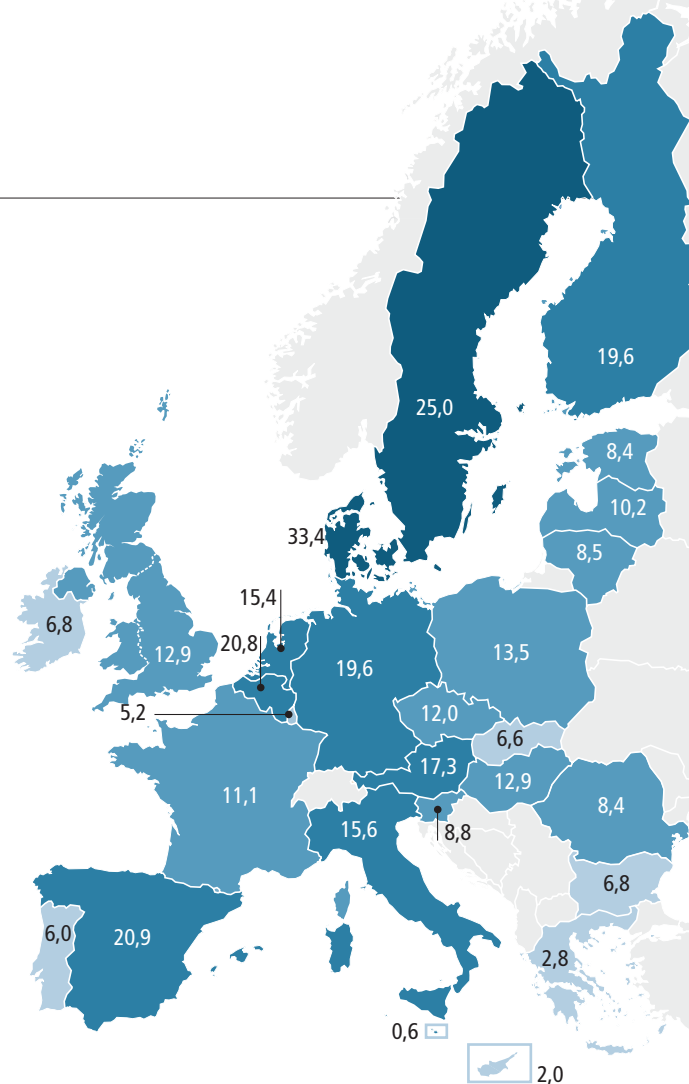


publiques, soit dans un contexte d'intervention publique relativement forte (France, Hongrie, Royaume-Uni, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Espagne, Irlande), soit dans un contexte d'intervention publique plus faible (États baltes, Bulgarie, Roumanie, Slovaquie, Irlande). Dans ce dernier groupe, le poids des dépenses locales dans les dépenses totales a tendance à croître, la plupart des pays étant engagés dans des processus de décentralisation depuis les années 2000 : création de régions en République tchèque et en Slovaquie, transferts de compétences en Estonie, Roumanie, Bulgarie, etc. À noter enfin les deux cas particuliers de l'Espagne et du Danemark, où les collectivités locales assument respectivement 54,1 % et 64,7 % des dépenses publiques mais dans deux contextes différents d'intervention publique : dépense publique relativement faible en Espagne (38,6 % du PIB) mais nettement plus forte au Danemark (51,5 % du PIB).

### Les évolutions des dépenses infra-nationales entre 2000 et 2006

Entre 2000 et 2006, les dépenses publiques infra-nationales ont crû à un rythme de + 2,6 % par an en moyenne, soit à un niveau supérieur à la croissance moyenne annuelle du PIB sur la période (+ 2,0 %) et légèrement supérieur à celle des dépenses publiques totales (+ 2,5 %). Cependant, si l'on considère uniquement le secteur public local (c'est-à-dire sans les États fédérés dont les dépenses ont crû seulement de 0,1 % par an en moyenne entre 2000 et 2006), la croissance est plus forte (+ 3,5 %). Ces évolutions reflètent la poursuite de l'élargissement des compétences des collectivités infra-nationales en Europe et la dynamique des dépenses qu'elles gèrent, notamment les dépenses sociales et d'investissement.

La croissance des dépenses publiques infra-nationales a été particulièrement forte dans les nouveaux États membres (+ 5,4 % par an en moyenne contre + 2,5 % pour l'UE 15) en raison des processus de décentralisation vigoureux et d'une croissance économique soutenue. La plus forte hausse (+ 22,3 %) s'est produite en Slovaquie, où le financement de la plupart des infrastructures et des services publics (éducation, établissements de santé, services sociaux, transports publics et infrastructures routières) a été confié aux communes et aux régions nouvellement créées en 2002. Le poids des dépenses locales slovaques dans les dépenses publiques totales est ainsi passé de 5,3 % en 2000 à 17,6 % en 2006, tandis que celui dans le PIB passait de 2,7 % à 6,6 %. En Estonie, le transfert en 2001 de la rémunération du personnel enseignant aux



Le poids des dépenses publiques infra-nationales dans le PIB en 2006

< 7%   
  7-14%   
  14-21%   
  > 21%

Moyenne UE: 15,7 %

communes a contribué à une hausse de + 27,2 % cette année-là, et à une augmentation en moyenne de + 8,4 % par an entre 2000 et 2006. En République tchèque, la hausse (+ 8,2 %) s'explique en grande partie par le transfert de nouvelles compétences aux régions créées en 2000 et aux communes (aide sociale, hôpitaux, maisons de retraite, culture).

Dans l'UE 15, la décentralisation s'est également approfondie dans un certain nombre de pays. En Espagne, le transfert aux communautés autonomes de la compétence santé en 2002 explique en partie la progression de + 6,2 % par an en moyenne.

### Focus sur la Bulgarie et la Roumanie

En Bulgarie, les dépenses du secteur public local s'élèvent à 1,7 milliard d'euros en 2006 (221 euros par habitant), soit 6,8 % du PIB et 18,3 % des dépenses publiques totales. En Roumanie, pays presque trois fois plus peuplé, elles se montent à près de 8,2 milliards d'euros (378 euros par habitant), soit 8,4 % du PIB et 24,0 % des dépenses publiques totales. Dans les deux pays, la croissance des dépenses publiques locales a été dynamique sur les dernières années et s'est fortement accélérée en 2006 (+ 8,7 % en Bulgarie et

+ 27,5 % en Roumanie), surtout au niveau des investissements (+ 27,3 % en Bulgarie et + 86,4 % en Roumanie) en raison de la poursuite de la décentralisation, d'une amélioration des recettes des collectivités (décentralisation fiscale, croissance économique) et de la préparation de l'entrée dans l'UE. Entre 2005 et 2006, la part des investissements locaux dans le PIB est ainsi passée de 1,0 % à 1,7 % en Roumanie et de 1,1 % à 1,4 % en Bulgarie tandis que celle dans les investissements publics totaux passait de 25,1 % à 33,5 % en Roumanie et de 27,1 % à 34,1 % en Bulgarie.

En France, le lancement en 2004 de « l'Acte II de la décentralisation », qui a transféré des compétences aux régions (formation professionnelle et apprentissage notamment) et aux départements (action sociale) ainsi que des personnels d'État (éducation), s'est traduit notamment par une hausse des dépenses locales de + 7 % en 2004 et de + 4 % en moyenne annuelle sur 2000-2006.

Ailleurs dans l'UE 15, ce sont d'autres facteurs qui peuvent expliquer une forte croissance sur la période, comme la dynamique économique et l'accroissement démographique rapide en Irlande (+ 1,9 % entre 2000 et 2006, contre + 0,4 % à l'échelle européenne) qui se traduit depuis plusieurs années par une hausse continue des besoins en services sociaux et en infrastructures et donc des dépenses locales (+ 9,5 % en volume par an en moyenne). En Finlande et en Suède, les dépenses locales ont crû de manière relativement dynamique, tirées par les dépenses courantes, en particulier de personnel, sociales, d'éducation et de santé, alourdies notamment par le vieillissement démographique. Au Royaume-Uni, après une décennie de baisse continue des dépenses locales jugées excessives, le gouvernement a relancé les services publics, notamment l'éducation qui est une compétence principale des collectivités britanniques, ce qui s'est traduit par une hausse de + 4,2 % en volume par an en moyenne depuis 2000.

Cependant, tous les pays de l'UE 15 n'ont pas connu ces taux de croissance élevés. Aux Pays-Bas, la faible croissance des dépenses sur la période (+ 1,2 % par an en moyenne) est la conséquence d'une diminution des recettes (notamment des dotations de l'État pour cause d'austérité budgétaire) et de la privatisation dans plusieurs collectivités de services publics locaux tels que les transports publics ou la gestion des déchets ménagers. En Autriche et en Allemagne, la croissance a été quasi-nulle, du fait notamment d'une diminution de certaines ressources fiscales infra-nationales qui a conduit à freiner les dépenses pour limiter les déficits. Les restrictions budgétaires ont eu un impact en Autriche, où le pacte de stabilité interne mis en œuvre dès 1999 interdit aux communes d'être en situation de déficit, mais également au Portugal (+ 1,1 % par an en moyenne).

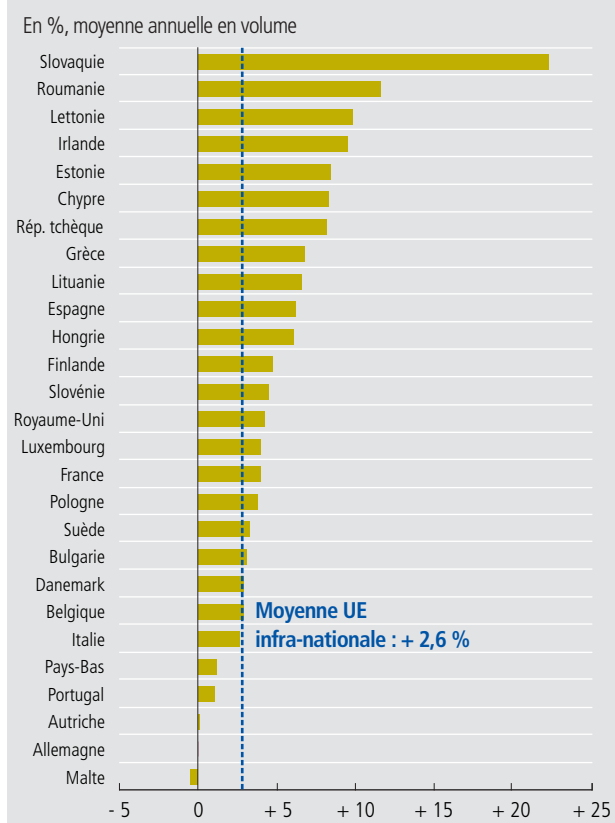
### Une croissance stable des dépenses publiques infra-nationales en 2006

En 2006, le taux de croissance des dépenses infra-nationales est resté stable par rapport à 2005 (+ 2,3 %), soit une croissance plus faible que celle du PIB (+ 3,0 %) et que celle des dépenses publiques totales (+ 2,5 %). Cette croissance modérée est fortement influencée par la contraction des dépenses des *Länder* allemands. En effet, la croissance des seules dépenses locales (en excluant celles des États fédérés) atteint + 3,3 %, soit plus que les progressions du PIB et des dépenses publiques totales.

La croissance des dépenses publiques infra-nationales est particulièrement soutenue dans l'UE 12 (+ 9,2 % en volume contre + 2,1 % dans l'UE 15), où elle a souvent été portée par la croissance économique forte et une progression exceptionnelle de l'investissement. Elle est particulièrement forte en Roumanie (+ 27,5 %) et dans les États baltes, notamment en Lettonie (+ 21,3 %). En Pologne (+ 9,3 %) et en Bulgarie (+ 8,7 %), la hausse des dépenses provient notamment de l'amélioration de la situation financière des collectivités suite à des réformes de leurs modes de financement mises en place en 2003 en Bulgarie et en 2004 en Pologne.

Dans la plupart des pays de l'UE 15, les dépenses infra-nationales connaissent une moindre progression notamment du fait d'une croissance économique plus modérée qui génère moins de recettes mais aussi des politiques de restriction budgétaire. Ainsi, en Italie et au Royaume-Uni, la croissance des dépenses infra-nationales est inférieure à la moyenne européenne. Pour l'Italie, cela provient notamment des lois de finance 2005 et 2006 qui ont remis en vigueur les objectifs de limitation de dépenses, étendus en outre à l'ensemble des dépenses courantes et en capital, à l'exception des dépenses de personnel et de santé. Au Royaume-Uni, il semblerait s'agir davantage d'un ralentissement après des années de forte croissance des dépenses (+ 4,7 % en moyenne par an entre 2000 et 2005) qui avait creusé le déficit local en 2005. En Allemagne, la croissance nulle des dépenses publiques infra-nationales résulte en fait de la combinaison d'une baisse des dépenses des *Länder* (- 0,6 % liée à la baisse de leurs dépenses de personnel et des dotations d'investissements versées aux acteurs territoriaux) et d'une croissance faible des dépenses des

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES INFRA-NATIONALES ENTRE 2000 ET 2006



collectivités locales (+ 0,9 %). Ce sont aussi les contraintes budgétaires au niveau national qui ont conduit l'État à diminuer ses subventions aux collectivités locales au Portugal et aux Pays-Bas, engendrant une baisse des dépenses locales.

En 2006, certains pays de l'UE 15 ont connu une croissance des dépenses publiques infra-nationales supérieure à + 3,5 % (pays nordiques, Espagne, France, Grèce et Irlande). En Grèce et en Irlande, la hausse des dépenses semble être tirée essentielle-

ment par l'investissement qui occupe une part particulièrement importante dans les budgets locaux (environ 40 % en Irlande et 25 % en Grèce contre 10,8 % en moyenne dans l'UE 27). En Espagne et en France, la poursuite des programmes de décentralisation en 2006 peut expliquer en partie ces hausses tandis que, dans les pays nordiques, c'est plutôt la poursuite de l'alourdissement des dépenses de personnel et des transferts sociaux liés aux mutations sociétales et au vieillissement démographique.

## LES DOMAINES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS INFRA-NATIONALES

À l'échelle européenne, la protection sociale et l'enseignement sont les deux principaux postes de dépenses des collectivités infra-nationales, représentant respectivement 21,1 % et 20,5 % des dépenses en 2005.

Les dépenses de protection sociale sont particulièrement importantes dans les pays fédéraux (27 % des dépenses infra-nationales en Allemagne, 21 % en Autriche, 17 % en Belgique) et dans les pays scandinaves, notamment au Danemark (53 %). La réforme territoriale danoise de 2007 a encore renforcé les compétences locales dans ce domaine en transférant la pleine responsabilité du financement, de l'organisation et de la fourniture des services d'action sociale aux communes.

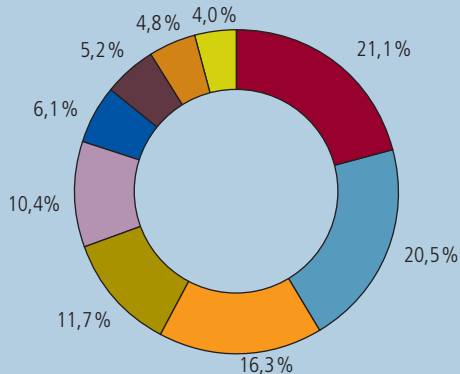
L'enseignement représente le principal poste de dépenses infra-nationales dans les pays de l'UE 12 (hors Malte et Chypre), avec un poids variant entre 29 % et 43 % des dépenses.

Cela résulte notamment du fait que, dans la plupart de ces pays, les collectivités locales sont responsables de la rémunération du personnel enseignant. Cette présence des enseignants dans les effectifs publics locaux explique également que le poids total des dépenses de personnel dans les dépenses infra-nationales soit supérieur à la moyenne européenne (34,2 %)

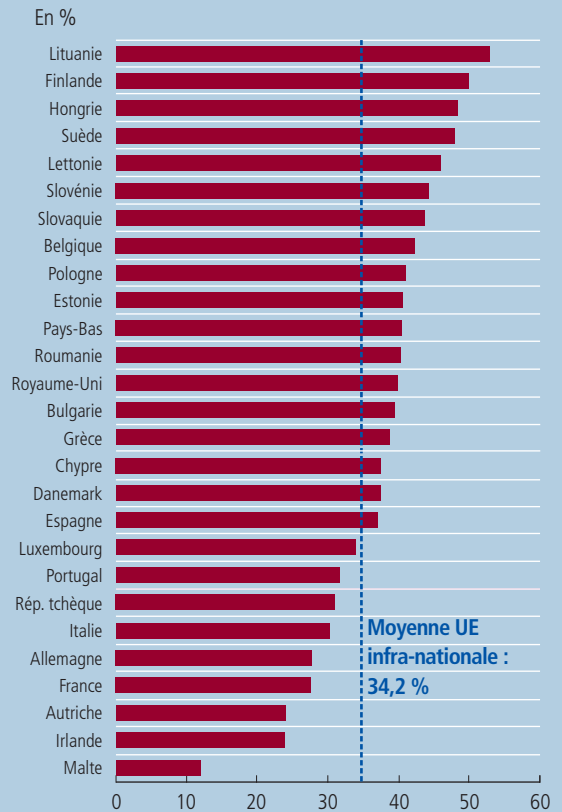
dans la plupart des pays de l'UE 12, notamment en Lituanie (52,9 %) et en Hongrie (48,4 %). Mais on constate également que les dépenses de personnel pèsent lourdement dans les budgets là où les collectivités assument des responsabilités qui requièrent une masse salariale importante, telle que la santé (Finlande, Suède) ou la police (Belgique, Royaume-Uni). À l'inverse, le poids des dépenses salariales est faible dans les pays centralisés et dans les pays où les collectivités locales concentrent leurs dépenses sur les investissements dans les infrastructures et équipements collectifs (Malte, Irlande, France, Portugal, Italie).

### RÉPARTITION DES DÉPENSES INFRA-NATIONALES PAR FONCTION EN 2005

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



### DÉPENSES DE PERSONNEL / DÉPENSES INFRA-NATIONALES EN 2006



## Le secteur public infra-national réalise plus des deux tiers des investissements publics en Europe

En 2006, les dépenses d'investissement du secteur public infra-national s'élevaient à 196 milliards d'euros (400 euros par habitant), soit 1,7 % du PIB européen et 67,4 % de l'investissement public.

En moyenne, les dépenses d'investissement représentent 10,8 % des budgets infra-nationaux. Mais ce chiffre peut être bien inférieur dans les pays où la majeure partie des budgets est consacrée aux dépenses de fonctionnement, transferts et autres

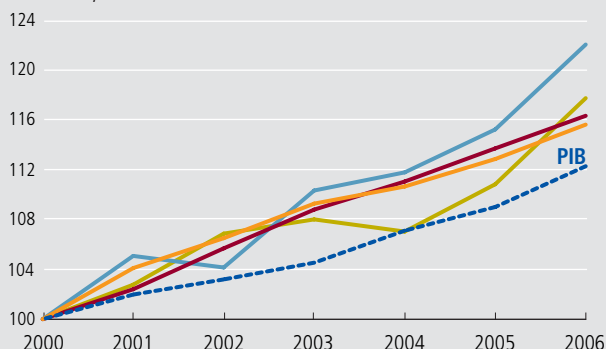
### LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPÉENNE

À l'échelle européenne, on observe un profond mouvement de décentralisation des politiques du logement en termes d'organisation, de régulation et de financement. En 2006, le logement ainsi que les équipements collectifs représentent environ 6 % des dépenses du secteur public infra-national, cette part variant beaucoup selon les pays. En Irlande, cette compétence est une responsabilité majeure des collectivités locales (construction, gestion et prêts aux ménages). Ainsi, 23 % des dépenses locales y sont consacrées, et les besoins sont importants compte tenu du boom économique et démographique. Les dépenses de logement et d'équipements collectifs occupent également une place relativement importante dans les budgets des acteurs publics locaux en France, en République tchèque, en Espagne, en Pologne et au Royaume-Uni. La répartition de la compétence logement est cependant particulièrement complexe en Europe, entre compétence exclusive, concurrente ou partagée comme le montre l'ouvrage paru en septembre 2007 sur *Le développement du logement social dans l'Union européenne – Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire* (Dexia Éditions).

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DE L'INVESTISSEMENT PUBLICS DE 2000 À 2006 (UE 27)

Dépenses : ■ Secteur public ■ Secteur public infra-national  
Investissement : ■ Secteur public ■ Secteur public infra-national

En volume, base 100 en 2000

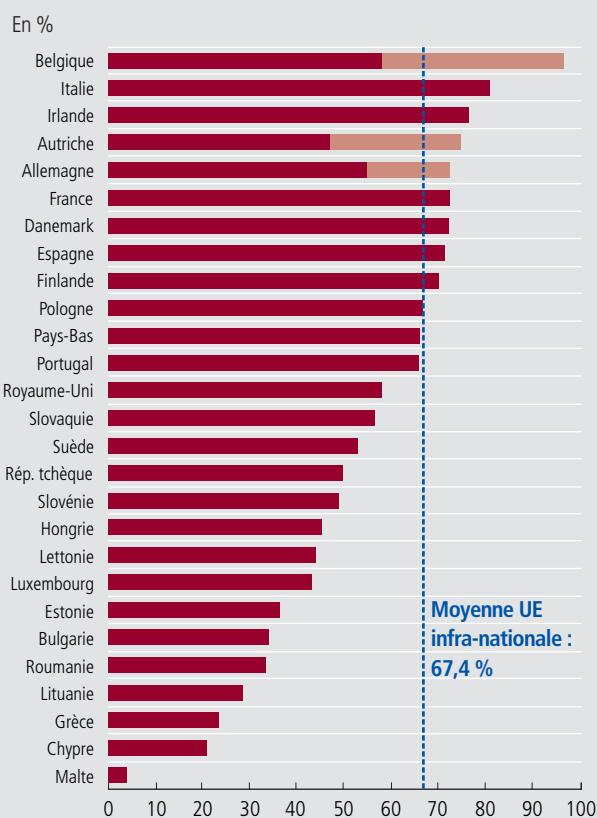


prestations sociales, réduisant, en termes relatifs, la part des investissements (pays nordiques et pays fédéraux notamment). À l'inverse, dans les pays où les collectivités ont des compétences de gestion plus restreintes, leurs interventions se concentrent plutôt sur le financement des infrastructures et des équipements collectifs. Ainsi, le poids des investissements dans l'ensemble des dépenses est supérieur à 25 % au Portugal, en Grèce, à Malte, à Chypre, au Luxembourg, et même à 40 % en Irlande, où les *local councils* sont traditionnellement les exécutants locaux du programme national d'investissement, notamment en matière d'infrastructure de transport et de logement.

Le poids de l'investissement infra-national dans le PIB varie fortement selon les pays, allant de 0,2 % à Malte à 2,8 % en Irlande. Le rôle moteur joué par le secteur infra-national dans l'investissement public diffère également considérablement d'un pays à l'autre, s'échelonnant de 21 % à Chypre à 96,8 % en Belgique (hors Malte qui fait figure de cas à part). Ce poids est particulièrement important dans les trois pays fédéraux et les pays fortement décentralisés (Italie, Danemark, Espagne, Finlande, Pays-Bas) où les collectivités infra-nationales prennent en charge la majorité des besoins en infrastructures publiques, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et des

### INVESTISSEMENT PUBLIC INFRA-NATIONAL/ INVESTISSEMENT PUBLIC EN 2006

■ Secteur public local  
■ États fédérés



transports. On trouve également un taux d'investissement élevé dans les régions Objectif 1 et de cohésion où le secteur public infra-national fournit d'importantes contreparties nationales permettant de bénéficier des cofinancements communautaires (notamment Irlande, Espagne, Pologne, Portugal, Italie). Dans les pays fédéraux, le secteur public local est le principal investisseur infra-national (environ 60 % de l'investissement infra-national en Autriche et en Belgique, et même 75 % en Allemagne).

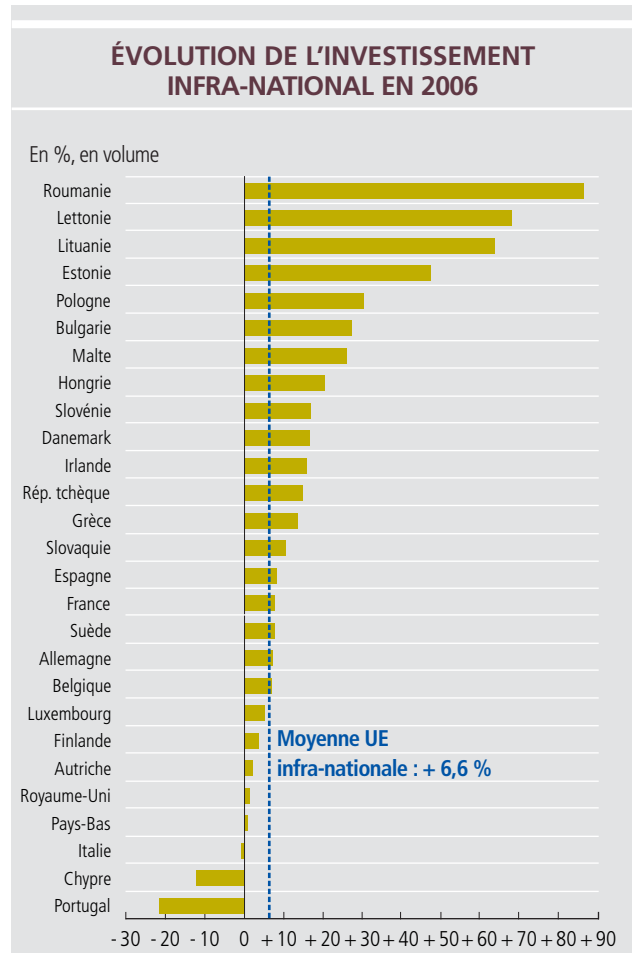
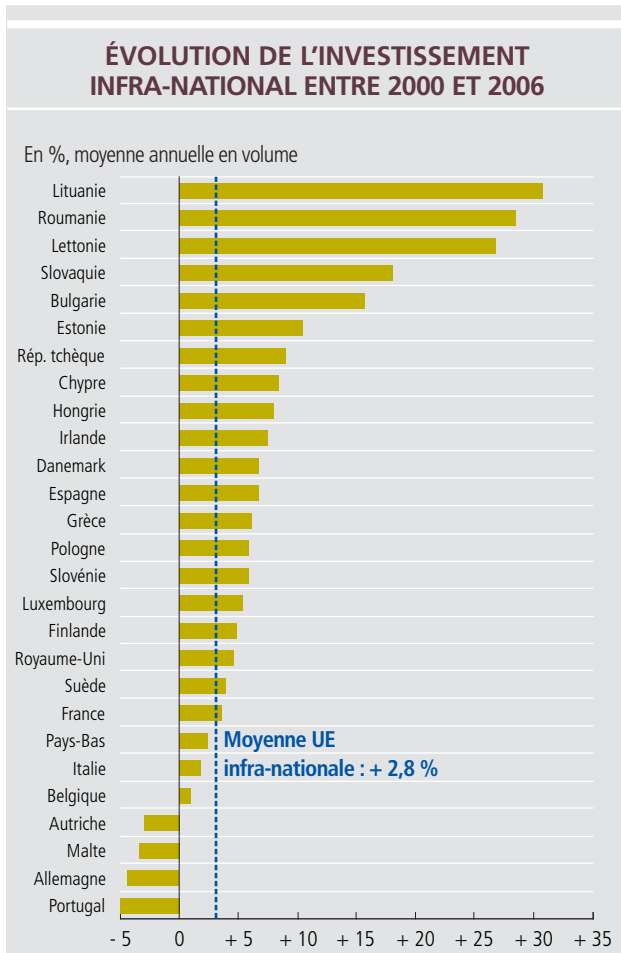
### Une progression régulière de l'investissement public infra-national entre 2000 et 2006

Entre 2000 et 2006, les dépenses infra-nationales d'investissement ont augmenté de + 2,8 % par an en moyenne, soit une progression plus forte que celle du PIB (+ 2,0 %) mais inférieure à celle de l'ensemble de l'investissement public (+ 3,4 %). La croissance de l'investissement du seul secteur public local a été plus importante, avec une progression de + 3,2 % par an en moyenne. Cette croissance a cependant été discontinuée durant ces années puisque l'investissement a reculé en 2003-2004 en liaison avec le ralentissement économique, l'investissement servant ainsi de variable d'ajustement pour limiter les déficits.

Cette croissance des dépenses infra-nationales a été particulièrement dynamique dans l'UE 12 (+ 9,1 % contre + 2,5 % dans l'UE 15), en raison non seulement de surplus de dépenses

liés aux processus de décentralisation mais également de besoins considérables en infrastructures, à la fois en termes de rénovation (mise aux normes européennes) et de construction dans des domaines clés tels que les transports et l'environnement (eau, déchets, etc.). Sur la fin de la période, environ un an après le lancement des programmes de cohésion 2004-2006 pour les nouveaux États membres et des programmes d'adhésion pour la Roumanie et la Bulgarie (Phare, Sapard et Ispa), l'effet de levier des fonds structurels et de cohésion sur les investissements locaux a commencé à se manifester. Certains pays ont connu des taux de croissance très élevés en moyenne sur la période, notamment les États baltes, la Slovaquie ainsi que la Roumanie et la Bulgarie. On devrait assister à une montée en puissance sur les prochaines années, une partie des fonds disponibles sur 2004-2006 n'ayant pas encore été utilisée fin 2006. De plus, la nouvelle programmation 2007-2013 a réservé des financements conséquents aux nouveaux États membres, destinés en grande partie aux autorités locales et régionales.

Dans l'UE 15, l'évolution de l'investissement infra-national, moins forte en moyenne annuelle (+ 2,5 %), varie selon les pays, allant d'une baisse au Portugal, en Allemagne et en Autriche à + 7,5 % en Irlande. Au Portugal (- 5,0 %), l'austérité budgétaire, qui s'est traduite par une contraction des dotations d'investissement de l'État, ainsi que les mesures de limitation de l'endettement des municipalités, ont obligé les collectivités à réduire leurs investissements.



En Allemagne (- 4,4 %), la régression a concerné le secteur local mais surtout les *Länder* (- 6,2 %). Elle a notamment résulté d'une forte réduction des recettes fiscales et de restrictions budgétaires. En Autriche par contre, la baisse en volume (- 3,0 %) n'a concerné que les investissements du secteur public local, ceux des *Länder* augmentant de + 3,7 % par an en moyenne, notamment du fait du transfert des routes fédérales secondaires aux *Länder*. Dans quelques pays, la moindre progression des investissements locaux peut aussi s'expliquer par un recours accru aux partenariats publics-privés, notamment dans le secteur des transports, des hôpitaux et des écoles.

### Une progression dynamique de l'investissement en 2006, surtout dans les nouveaux États membres

L'investissement infra-national a été particulièrement dynamique en 2006, avec une progression de + 6,6 %, soit un rythme plus de deux fois supérieur à la croissance du PIB (+ 3,0 %). La progression est également beaucoup plus forte que celle observée en 2005 (+ 3,6 %).

La croissance de l'investissement infra-national a été remarquable dans la plupart des pays de l'UE 12, avec une croissance de + 28,9 % en moyenne pour l'ensemble de la zone. Elle a dépassé les + 60 % en Lettonie et en Lituanie et a même atteint + 86,4 % en Roumanie. Dans l'UE 15, cette progression a été plus modérée (+ 5,1 %).

Dans l'UE 12 mais aussi en Irlande et en Grèce, les taux élevés de croissance sont à relier essentiellement aux besoins importants en infrastructures et à l'accélération de la mise en œuvre des projets locaux cofinancés par les fonds structurels. On a en effet observé une augmentation rapide des taux d'absorption des programmes, même s'ils restent globalement faibles fin décembre 2006.

Les variations annuelles de l'investissement trouvent d'autres explications. Cela peut résulter d'une augmentation des recettes cette année-là (amélioration des rentrées fiscales ou augmentation des dotations d'investissement), ou d'un assouplissement des conditions d'accès au crédit pour les collectivités locales (Lettonie et Slovénie, par exemple).

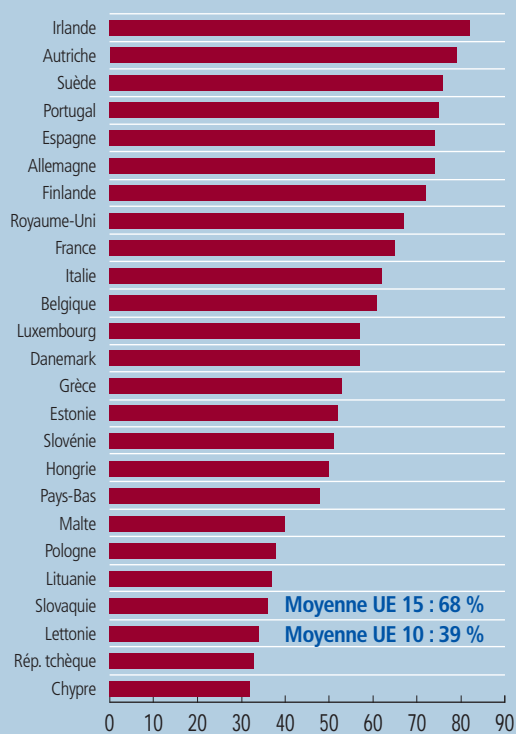
Cela peut également s'expliquer par la sensibilité, observée dans certains pays, de l'investissement local au cycle électoral. L'augmentation plus forte en 2006 de l'investissement local pourrait ainsi provenir de la tenue d'élections locales fin 2006 ou en 2007 : en Bulgarie, en Lituanie, en Grèce, en Pologne, en République tchèque, en Slovénie, ou encore en Espagne, où les dépenses locales d'investissement hors communautés autonomes ont augmenté de près de 20 % en 2006. ■

## LES FONDS STRUCTURELS ET DE COHÉSION DE L'UE

Sur la période de programmation 2000-2006, les fonds structurels et de cohésion se sont élevés à environ 236 milliards d'euros (prix 2004). Près de 90 % ont été destinés aux pays de l'UE 15, les nouveaux États membres n'ayant accédé à ces financements qu'à partir de 2004. L'analyse des taux d'absorption des fonds structurels à fin 2006 montre la difficulté de certains États membres à utiliser les financements à leur disposition. Dans l'UE 15, il reste encore presque un tiers des crédits disponibles à consommer et dans l'UE 10, plus de 60 %. L'exécution est très variable selon les pays, avec des taux records en Irlande et en Autriche. À l'inverse, on trouve les taux d'absorption les plus faibles dans les nouveaux États membres en raison d'un manque d'expérience des autorités de gestion, de la difficulté à présenter des projets répondant aux exigences communautaires ainsi que, parfois, de l'incapacité pour les acteurs locaux à mobiliser des ressources propres venant en complément des financements européens. Pour la période 2007-2013, l'Europe va mobiliser près de 307 milliards d'euros (prix 2004), soit environ 90 euros par an et par habitant. Les 12 nouveaux États membres en recevront plus de la moitié, soit en moyenne près de 220 euros par an et par habitant.

### L'ABSORPTION DES FONDS STRUCTURELS DE L'UE À FIN 2006

Paiements/allocations en % – décembre 2006



Source : Commission européenne, DG Budget – Mai 2007

# RECETTES

RECETTES						
En 2006	Md€	€/hab.	% PIB	% secteur public	Évolution 2000/2006	Évolution 2005/2006
<b>Recettes</b>						
Infra-nationales	1 795	3 636	15,5	34,3	+ 2,4 %	+ 3,6 %
Locales	1 447	2 931	12,5	27,7	+ 3,3 %	+ 4,0 %
<b>Recettes fiscales*</b>						
Infra-nationales	774	1 568	6,7	24,8	+ 2,9 %	+ 4,8 %
Locales	481	973	4,1	15,4	+ 3,1 %	+ 3,9 %

\* Voir la page « Repères méthodologiques »

En 2006, les recettes du secteur public infra-national s'établissent à 1 795 milliards d'euros, soit environ 3 640 euros par habitant, 15,5 % du PIB et 34,3 % des recettes publiques totales. La fiscalité représente 43,1 % de ces recettes (62 % des recettes des États fédérés et 33 % de celles du seul secteur public local), le reste provenant principalement de dotations de l'État ainsi que de recettes tarifaires et tirées de l'exploitation du patrimoine. Le poids de la fiscalité dans les ressources varie cependant beaucoup selon les pays en fonction du degré de décentralisation et des modèles de financement du secteur public infra-national.

## La progression des recettes infra-nationales entre 2000 et 2006

Entre 2000 et 2006, les recettes du secteur public infra-national ont progressé de + 2,4 % en volume par an en moyenne dans l'UE 27 (+ 3,3 % pour le seul secteur local), soit une croissance plus rapide que celle du PIB (+ 2,0 %) et des recettes publiques totales (+ 1,7 %). À l'intérieur de ces recettes, les revenus fiscaux ont progressé plus rapidement (+ 2,9 % au niveau infra-national et + 3,1 % au niveau local).

Les recettes infra-nationales ont progressé de manière dynamique dans plusieurs pays de l'UE 12, notamment en Slovaquie (+ 19,2 %), en Lettonie (+ 9,7 %) et en Estonie (+ 9,4 %). Dans ces pays, la décentralisation de nouvelles compétences aux collectivités locales a été accompagnée de transferts financiers importants (nouvelles dotations de l'État, transferts de fiscalité d'État, création de nouveaux impôts propres), voire de réformes complètes du système de financement du secteur public local (Slovaquie en 2005 par exemple).

Dans l'UE 15, la forte croissance des recettes infra-nationales en Espagne (+ 6,6 % par an en moyenne) est principalement liée au transfert de fiscalité au profit des communautés autonomes visant à compenser le coût financier du transfert de la compétence santé. En Allemagne, les recettes infra-nationales ont diminué sur la période (- 0,2 % par an en moyenne), en raison d'une baisse continue des recettes fiscales (réforme de l'impôt sur le revenu en 2000 conjuguée à un contexte économique morose).

## Une accélération des recettes infra-nationales en 2006

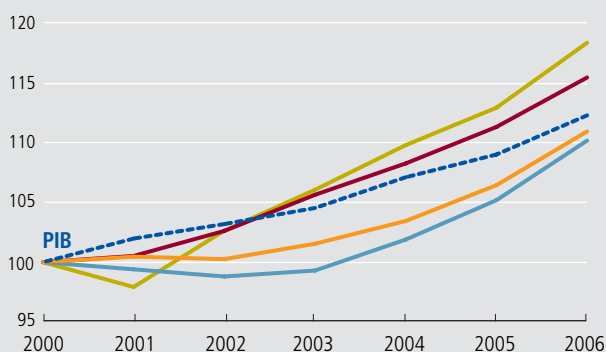
La croissance des recettes infra-nationales s'est accélérée en 2006 (+ 3,6 % contre + 2,6 % en 2005), surtout au niveau local (+ 4,0 %). Elle a été supérieure à celle du PIB (+ 3,0 %), mais inférieure à celle des recettes publiques totales (+ 4,2 %). Cette croissance a été portée par celle de la fiscalité (+ 4,8 %, et + 3,9 % pour le seul secteur local).

La progression des recettes infra-nationales a été plus forte dans l'UE 12 que dans l'UE 15 (+ 7,8 % contre + 3,5 %), grâce à la bonne tenue de la croissance économique qui influe positivement sur les recettes fiscales, mais aussi grâce à la poursuite de réformes visant à compenser financièrement les transferts de compétences. La croissance des recettes a été particulièrement dynamique en Roumanie (+ 28 %), en Bulgarie (+ 19,7 %) et en Lettonie (+ 18,9 %). En Bulgarie, la décentralisation fiscale mise en place en 2003 et visant à baisser la part des transferts d'État dans les recettes au profit d'une hausse de celle de la fiscalité, a commencé à porter ses fruits (+ 39 % de progression de la fiscalité locale en 2006). En Lettonie, les recettes fiscales partagées (qui représentent près de la moitié des recettes locales) ont non seulement profité de l'embellie économique, mais aussi d'une modification des clés de répartition à l'avantage du secteur local.

## ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES RECETTES FISCALES DE 2000 À 2006 (UE 27)

Recettes : ■ Secteur public ■ Secteur public infra-national  
 Recettes fiscales : ■ Secteur public ■ Secteur public infra-national

En volume, base 100 en 2000



La croissance des recettes infra-nationales a été moins soutenue dans l'UE 15, bien que quelques pays aient enregistré des progressions importantes, notamment l'Irlande (+ 11,6 %), la Grèce (+ 9,2 %), l'Espagne (+ 6,9 %), mais aussi l'Allemagne si l'on considère le seul secteur local (+ 4,5 %). En Irlande et en Grèce, la hausse provient surtout d'une augmentation des dotations de l'État et des recettes tarifaires tandis qu'en Espagne, la hausse semble provenir davantage de la poursuite de la décentralisation fiscale au profit des communautés autonomes en 2006. En Allemagne, l'évolution des recettes infra-nationales est redevenue positive (+ 4,2 %) grâce à la belle progression des recettes fiscales (+ 8,3 %) liée à l'élargissement de la base de la taxe professionnelle en 2004 et à la reprise de la croissance économique. A contrario, la croissance faible des recettes locales aux Pays-Bas (+ 0,7 %) peut s'expliquer par la réforme de l'impôt foncier en 2006 qui a entraîné une baisse des recettes fiscales de - 10,2 % en volume la même année. ■

### Focus sur la Bulgarie et la Roumanie

En 2006, les recettes du secteur public local bulgare atteignent 1752 millions d'euros, soit 7 % du PIB et 17,3 % des recettes publiques totales. Avec 200 millions d'euros, la fiscalité représente 11,4 % des recettes locales et 0,8 % du PIB. Outre les recettes fiscales propres, les collectivités bulgares reçoivent également de la fiscalité partagée (impôt sur les entreprises, environ 25 % des recettes locales), des dotations de l'État (environ 30 % des recettes locales) et des recettes tarifaires.

Les recettes du secteur public local roumain s'élèvent à 8,1 milliards d'euros en 2006, soit 8,4 % du PIB et 25,3 % des recettes publiques totales. La majorité des recettes locales provient de recettes fiscales (qui représentent 6 % du PIB), les dotations et autres recettes ne totalisant que 10 % des recettes locales. Les trois quarts des recettes fiscales sont composés d'une part de l'impôt sur le revenu et de TVA (plus de 55 % des recettes fiscales).

## QUELQUES RÉFORMES DES FINANCES LOCALES EN 2007

### Danemark

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

### Slovénie

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

### Portugal

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

Source : ouvrage Dexia sur *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne : organisation, compétences et finances* – Dexia Éditions.

### Autriche

Tous les quatre ans, la Loi de Péréquation Financière redéfinit le système de partage des ressources entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes, en particulier les domaines d'imposition exclusifs de chaque niveau de gouvernement, les clés de répartition des 14 impôts partagés ainsi que les différents transferts financiers. La plus récente, votée en octobre 2007 et qui va couvrir une période de 6 ans, prévoit, entre autres, la disparition progressive du reversement d'une partie des recettes des communes vers l'État central en tant que « participation aux efforts de consolidation du budget ». Les fonds pour financer le revenu minimum, la garde des enfants, les petites écoles et les soins de longue durée ont été augmentés. Les *Länder* se verront accorder des moyens supplémentaires pour le financement de la santé.

### Bulgarie

Faisant suite aux importantes réformes entreprises depuis 2003 dans le cadre du programme de décentralisation fiscale et qui ont touché essentiellement la fiscalité partagée, la Constitution a été modifiée en janvier 2007 pour conférer aux communes des compétences fiscales propres. Des modifications législatives sont en cours, visant à instaurer dès 2008 de nouveaux impôts locaux et à donner des pouvoirs aux communes en matière de fixation des assiettes et des taux.

### Espagne

Les réformes des statuts d'autonomie des différentes communautés autonomes se poursuivent en 2007, induisant des changements dans leur système de financement, notamment une extension de leur pouvoir fiscal. Par ailleurs, le système de financement des communes, établi en 2003, va évoluer avec l'adoption prochaine d'une nouvelle loi du gouvernement et de l'administration locale, élaborée suite à la publication en 2005 d'un livre blanc sur la réforme du secteur local.

### Roumanie

Un nouveau volet dans la décentralisation s'est ouvert en 2006 avec l'adoption de la loi-cadre sur la décentralisation, de la loi relative aux services publics et de celle relative aux finances publiques locales. Cette dernière établit notamment que la distribution de 80 % du fonds de péréquation destiné aux communes sera effectuée par l'État et non plus par les départements. De plus, elle introduit plusieurs règles de bonne conduite en matière d'utilisation des fonds publics, notamment de nouvelles règles concernant l'insolvabilité des autorités locales.



# SOLDES ET DETTES

SOLDES ET DETTES					
En 2006	Md€	% PIB	% public	Évolution 2000/2006	Évolution 2005/2006
<b>Solde budgétaire</b>					
Infra-national	-29	-0,25	15,6	-	-41,7 %
Local	-19	-0,16	10,1	-	-32,3 %
<b>Dettes publiques</b>					
Infra-nationale	1 190	10,3	16,6	+ 2,9 %	+ 2,0 %
Locale	679	5,8	9,5	+ 2,6 %	+ 3,9 %

## Réduction du déficit budgétaire infra-national

En 2006, le déficit cumulé du secteur public infra-national s'établit à 29,4 milliards d'euros pour l'UE 27, soit 0,25 % du PIB et 15,6 % du déficit public total. La part des États fédérés dans ce déficit est importante, notamment celle des *Länder* allemands, qui enregistrent à eux seuls un déficit de plus de 10 milliards d'euros. Le déficit du seul secteur public local s'élève en effet à 19 milliards d'euros, représentant 0,16 % du PIB, soit 10 fois moins que le déficit public total.

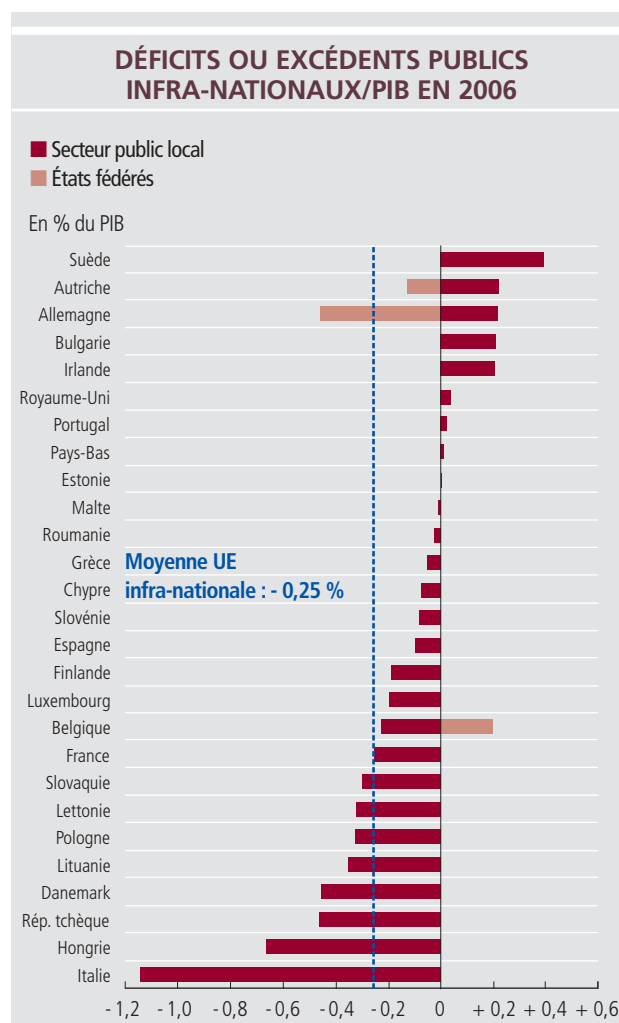
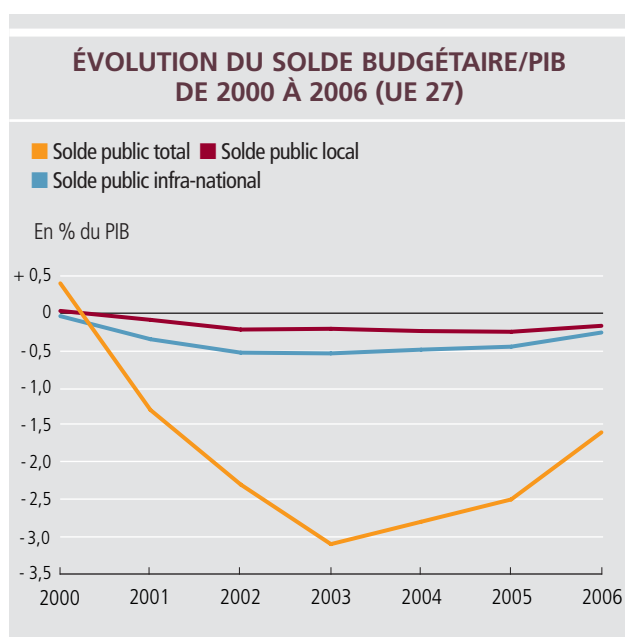
Le déficit du secteur public infra-national s'est légèrement creusé entre 2000 et 2002, en raison de la diminution des ressources fiscales en 2001 combinée à une hausse des dépenses sociales dans un contexte économique ralenti. Il est resté relativement stable depuis, et s'est même replié en 2006 (- 41,7 % en volume) suite à une baisse du déficit public local (- 32,3 % en volume) mais surtout à une réduction du déficit des *Länder* allemands qui a été divisé par deux en volume.

## Des déficits modérés dans une majorité de pays

Les soldes publics infra-nationaux s'échelonnent entre - 1,15 % du PIB en Italie et + 0,39 % du PIB en Suède. Si les deux tiers des pays enregistrent un déficit public infra-national en 2006,

celui-ci reste le plus souvent modéré. Dix pays ont un déficit supérieur ou égal à la moyenne européenne et seuls quatre d'entre eux ont un déficit supérieur à 0,45 % du PIB.

Entre 2000 et 2006, les évolutions du solde public infra-national ont été erratiques d'une année sur l'autre. Dans la majorité des pays, le solde varie autour de l'équilibre avec de faibles amplitudes. Certains pays ont connu cependant des variations plus accentuées. Ainsi, le déficit public local s'est régulièrement creusé entre 2000 et 2006 au Danemark, en France mais surtout en Italie où il est passé de - 0,14 % du PIB en 2000 à - 1,15 % du PIB en 2006.



En Allemagne, le déficit cumulé des collectivités locales et des États fédérés, qui avait atteint un creux en 2003 à 1,84 % du PIB, se réduit d'année en année depuis. En Finlande, l'évolution est similaire depuis 2004, année où le déficit avait atteint 0,77 % du PIB. L'Autriche est le seul pays européen où l'on trouve une situation d'excédent budgétaire infra-national sur toute la période.

En 2006, neuf pays ont vu leur déficit public infra-national exprimé en % du PIB augmenter, parfois de manière sensible, résultat d'une croissance des dépenses sans augmentation équivalente des recettes. C'est le cas surtout en République tchèque, en Italie, en Lituanie et en Hongrie. Dans six pays, l'excédent observé en 2005 a reculé légèrement, se transformant en déficit pour trois d'entre eux (Belgique, Slovaquie, Malte). Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces évolutions. Ainsi, l'accélération des dépenses d'investissement dynamisées par les fonds structurels et de cohésion européens a parfois affecté les soldes budgétaires infra-nationaux, notamment dans l'UE 12. Par ailleurs, les transferts de compétences et les obligations imposées par les administrations centrales ne sont pas toujours accompagnés de contreparties financières équivalentes.

Dans douze pays, le déficit s'est réduit en 2006, notamment en Allemagne, en Finlande et en Espagne, allant même pour cinq

d'entre eux vers une balance excédentaire, grâce à l'augmentation des recettes (Bulgarie, Estonie, Royaume-Uni) ou des restrictions en matière de dépenses (Pays-Bas, Portugal). En Allemagne, la baisse des dépenses des *Länder* conjuguée à une croissance de leurs recettes s'est traduite par une réduction du poids de leur déficit dans le PIB (de 1,02 % en 2005 à 0,46 % en 2006).

### Une dette publique infra-nationale relativement modeste

En 2006, la dette publique cumulée du secteur public infra-national atteint 1 190 milliards d'euros dans l'UE 27 (environ 2 410 euros par habitant), soit 10,3 % du PIB et 16,6 % de la dette publique totale. Cet endettement reste faible par rapport à celui de l'ensemble du secteur public (61,6 % du PIB). Il est encore plus faible si l'on considère uniquement le secteur public local. En excluant la dette des États fédérés (la dette des seuls *Länder* allemands s'élevant à plus de 490 milliards d'euros), il se réduit à 679 milliards d'euros (environ 1 370 euros par habitant), soit 5,8 % du PIB et 9,5 % de la dette publique totale.

L'endettement public local varie fortement selon les pays, allant d'un endettement quasi nul à Malte à 8,7 % du PIB en Espagne. Globalement, le niveau d'endettement du secteur public local dans les nouveaux États membres rapporté au PIB est inférieur de quatre points à celui observé dans l'UE 15 (2,1 % du PIB contre 6,1 %), même s'il a tendance à augmenter rapidement.

Dans dix-sept pays, le poids de la dette publique locale dans la dette publique totale est inférieur à la moyenne européenne (9,5 %). Parmi les dix autres, on trouve le Royaume-Uni et la France (autour de 11 %), les trois pays nordiques et les Pays-Bas (de 12 % à 17 %), l'Espagne (22 %) ainsi que trois cas particuliers (Estonie, Lettonie et Luxembourg) où le poids élevé de la dette locale s'explique par le faible niveau d'endettement public global.

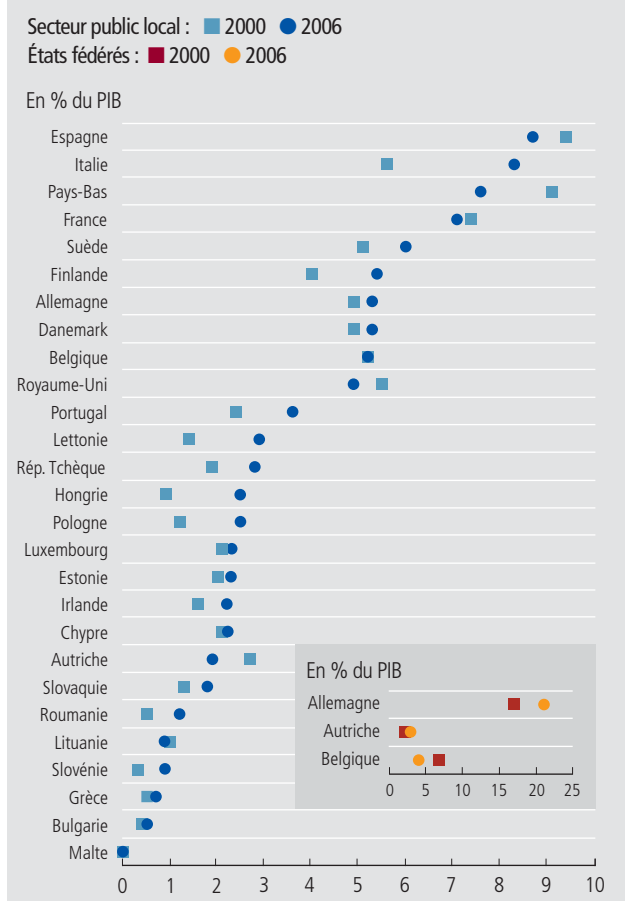
Ce poids relativement modéré de la dette publique locale provient du fait qu'elle est affectée très majoritairement au financement des investissements et qu'elle est, en outre, encadrée par des règles prudentielles strictes. Les pays dans lesquels ce poids est plus marqué (Espagne, Pays-Bas, France, pays nordiques) sont ceux où les collectivités locales disposent de compétences étendues, notamment en matière d'investissement, ou bien ceux où les règles encadrant le recours au crédit sont plus souples.

### Croissance régulière de la dette entre 2000 et 2006, surtout dans l'UE 12

Entre 2000 et 2006, la dette publique cumulée du secteur infra-national a progressé de + 2,9 % en volume par an en moyenne, soit à un niveau supérieur à la croissance du PIB (+ 2,0 %) et à celle de la dette publique totale (+ 2,0 %). Cette augmentation provient cependant essentiellement des États fédérés (+ 4,3 %), la dette du seul secteur public local ayant enregistré une progression annuelle moyenne un peu moins rapide (+ 2,6 %). Au total, le poids de la dette infra-nationale a augmenté à la fois dans le PIB (de 9,8 % à 10,3 %) et dans la dette publique totale (de 15,8 % à 16,6 %).

La croissance de la dette publique locale a été beaucoup plus accentuée dans les nouveaux États membres: + 15,5 % par an en

## POIDS DE LA DETTE INFRA-NATIONALE DANS LE PIB EN 2000 ET 2006



moyenne dans l'UE 12 contre + 2,5 % dans l'UE 15. Elle a été particulièrement forte en Hongrie, Lettonie et Slovénie (+ 23 %) et en Pologne (+ 17 %). Si ces taux élevés s'expliquent par le bas niveau d'endettement de départ des collectivités locales, ils traduisent aussi un essor important des besoins de financement des investissements afin de rattraper les retards en matière de mise aux normes et de construction de nouveaux équipements publics, en liaison notamment avec la mise en œuvre des fonds structurels. Ce recours accru à l'endettement a également été facilité par une libéralisation du marché de l'emprunt (République tchèque, Pologne, Lettonie, Slovénie, etc.).

Si la croissance de la dette du secteur public local dans l'UE 15 n'a été que de + 2,5 % par an en moyenne entre 2000 et 2006, elle a été sensiblement plus forte dans les pays où les collectivités locales sont faiblement endettées comme la Grèce, l'Irlande ou le Portugal (entre + 8,2 % et + 12,4 %). Dans ces pays également, les politiques d'investissement, stimulées par la croissance économique et l'apport des financements européens, sont particulièrement dynamiques depuis plusieurs années. À l'inverse, on assiste à un désendettement du secteur public local en Autriche, aux Pays-Bas et, si l'on inclut les entités fédérées, en Belgique, où ces entités ont réduit leur dette de 6,8 % par an en moyenne. La croissance a été inférieure ou égale à + 2 % par an au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et en Espagne. Dans de nombreux pays de l'UE 15, le recours à l'emprunt a parfois été limité ces dernières années par le durcissement des ratios prudentiels sur le niveau de l'endettement ou le service de la dette, sous l'effet des contraintes budgétaires imposées par le respect des critères de Maastricht.

### En 2006, une progression de la dette publique infra-nationale moins forte

En 2006, la dette du secteur public infra-national augmente de + 2,0 %, soit une croissance plus faible que celle du PIB (+ 3,0 %) et plus modérée qu'en 2005 (+ 3,7 %). Au niveau du

seul secteur public local, on constate cependant une très légère accélération de la dette (+ 3,9 %) tandis que celle des États fédérés tend à décélérer (+ 1,3 %). La progression de la dette infra-nationale et de la dette locale a été plus forte que celle de l'ensemble du secteur public (+ 0,9 %).

La croissance de la dette du secteur public local dans l'UE 12 a été, de nouveau, très dynamique en 2006 (+ 17,3 %), permettant ainsi de fournir les contreparties nécessaires aux financements communautaires mis en place en 2004 mais dont la montée en charge s'est produite surtout en 2006. Dans de nombreux pays de l'UE 12, la croissance de la dette a atteint en 2006 des niveaux très élevés comme en Hongrie, en Bulgarie, en Pologne, en Lituanie, en Lettonie et à Malte (ce dernier partant d'un niveau d'endettement pratiquement nul en 2005). Là encore, l'assouplissement du cadre réglementaire de l'emprunt a pu participer à la dynamique globale comme en Bulgarie (loi sur l'endettement municipal de juin 2005) ou en Lettonie (loi budgétaire de 2005 qui a élevé le montant maximal des nouveaux emprunts).

Dans l'UE 15, la dette publique locale a régressé en volume aux Pays-Bas, au Luxembourg et en Autriche (et en Belgique si on inclut les entités fédérées dont la dette a encore beaucoup diminué en 2006). Elle a stagné ou augmenté très faiblement dans de nombreux pays, reflétant le durcissement des limitations imposées en matière de dépenses et de recours à l'emprunt (loi de stabilité budgétaire en Espagne, nouvelle loi sur les finances locales au Portugal, Pacte de stabilité en Autriche, etc.) ainsi que, dans certains pays, « l'externalisation » de la dette des comptes publics locaux.

À l'opposé, seuls trois pays ont eu une croissance de leur dette locale élevée (supérieure ou proche de + 7 % en volume) : l'Italie et la Finlande (marges de manœuvre plus faibles sur les ressources fiscales) ainsi que le Royaume-Uni (assouplissement en 2004 des modalités de recours à l'emprunt). ■

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

- **Maarten Allers**, Centre de recherche sur l'économie des collectivités locales, Université de Groningen, Pays-Bas.
- **Nuria Bosch**, Faculté d'économie, Université de Barcelone, Espagne.
- **Jan Bucek**, Département de géographie humaine et de démographie, Université Comenius, Slovaquie.
- **Neil Collins**, Département de gouvernement, Université de Cork, Irlande.
- **Arnaud Dessoy**, Département recherche « Public Finance », Dexia Bank, Belgique.
- **Nicholas Efstathiou**, municipalité de Nicosie, Chypre.
- **Agnieszka Kopanska**, Faculté de sciences économiques, Université de Varsovie, Pologne.
- **Nikolaos Hlepas**, Faculté de sciences politiques et d'administration publique, Université d'Athènes, Grèce.
- **Dominique Hoorens**, Direction des études, Dexia Crédit Local, France.
- **Jean-François Husson**, Centre interuniversitaire de formation permanente, Belgique.
- **Véra Kamenickova**, Département d'analyse macroéconomique et de méthode analytique, Office national statistique, République tchèque.
- **Frank Lierman**, Département recherche, Dexia Bank, Belgique.
- **John Loughlin**, École d'études européennes, Université de Cardiff, Royaume-Uni.
- **Sulev Mäeltse**, Faculté des sciences humaines, Université de technologie de Tallinn, Estonie.
- **Vilma Milunović**, Département finance, municipalité de Koper, Slovénie / **Stanislav Vljaj**, Institut d'administration locale, Université de Ljubljana, Slovénie.
- **Kenneth Bo Nielsen**, Association des pouvoirs locaux du Danemark.
- **Dietmar Pilz**, Association des communes de la Styrie, Autriche.
- **Carlos Nunes Silva**, Département de géographie, Université de Lisbonne, Portugal.
- **SKL**, Association des collectivités locales et régionales suédoises.
- **Carlo Thelen**, Chambre de commerce, Luxembourg.
- **Juhani Turkilla**, Département des finances municipales, Association des collectivités locales et régionales finlandaises.
- **Dieter Vesper**, Département de prévision et d'analyse macroéconomique, Institut allemand de recherche économique.
- **Inga Vilka**, Centre de conseil pour les municipalités, Lettonie.
- **Fabio Vittorini**, Département « Recherche et analyse des marchés », Dexia Crediop, Italie.

Reconnu pour son expertise et son savoir-faire dans les domaines du financement des équipements collectifs, des financements structurés de projets et des services financiers au secteur public, Dexia occupe sur ce marché la place de leader mondial. Le groupe développe ses activités dans l'ensemble des 27 pays de l'Union européenne, notamment en France et en Belgique, ainsi que sur le continent américain et dans la zone Asie-Pacifique.

Une connaissance approfondie du fonctionnement et du financement des secteurs publics locaux en Europe et dans le monde a été développée par Dexia. Plusieurs ouvrages ont été publiés présentant des analyses comparées entre les États

membres de l'Union européenne sur l'organisation des collectivités territoriales et leurs finances, les hôpitaux, les entreprises publiques locales, le logement social ou encore sur le personnel des collectivités territoriales.

#### **Dexia** **SIÈGE SOCIAL**

Place Rogier 11  
1210 Bruxelles  
Belgique  
Tél.: (32) 2 213 57 00  
[www.dexia.com](http://www.dexia.com)

#### **Dexia Crédit Local** **SIÈGE SOCIAL**

1, passerelle des Reflets  
Tour Dexia La Défense 2 - TSA 72200  
92919 La Défense Cedex  
France  
Tél.: (33) 1 58 58 77 77  
[www.dexia-creditlocal.fr](http://www.dexia-creditlocal.fr)

## IMPLANTATIONS DE DEXIA DANS L'UNION EUROPÉENNE SPÉCIALISÉES DANS LE FINANCEMENT PUBLIC

### ALLEMAGNE

#### **Dexia Kommunalbank Deutschland**

Charlottenstrasse 82  
10969 Berlin  
Tél.: (49) 30 25 59 80  
[www.dexia.de](http://www.dexia.de)

### AUTRICHE

#### **Kommunalkredit Austria**

Türkenstrasse 9  
1092 Vienne  
Tél.: (43) 1 31 6 31  
[www.kommunalkredit.at](http://www.kommunalkredit.at)

### BELGIQUE

#### **Dexia Banque Belgique**

Boulevard Pachéco 44  
1000 Bruxelles  
Tél.: (32) 2 222 11 11  
[www.dexia.be](http://www.dexia.be)

### BULGARIE

#### **Dexia Kommunalkredit Bulgaria**

19, Karnigradska Street  
1000 Sofia  
Tél.: (359) 897 886 761  
[www.dexia-kom.bg](http://www.dexia-kom.bg)

### ESPAGNE

#### **Dexia Sabadell Banco Local**

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

### HONGRIE

#### **Dexia Kommunalkredit Hungary Kft**

Horvath u. 14-24  
1027 Budapest  
Tél.: (63) 1 224 76 50  
[www.dexia-kom.hu](http://www.dexia-kom.hu)

### IRLANDE

#### **Dexia Crédit Local Dublin Branch**

6 Georges Dock  
IFSC Dublin 1  
Dublin  
Tél.: (353) 1 436 60 00

### ITALIE

#### **Dexia Crediop**

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

### LUXEMBOURG

#### **Dexia Bil**

69, Route d'Esch  
2953 Luxembourg  
Tél.: (352) 4590 1  
[www.dexia-bil.lu](http://www.dexia-bil.lu)

### POLOGNE

#### **Dexia Kommunalkredit Bank Polska S.A.**

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

### PORTUGAL

#### **Dexia Crédit Local Portugal**

Estrela Office  
Rua Domingos Sequeira 27-5G  
1350-119 Lisbonne  
Tél.: (351) 21 395 15 16

### RÉPUBLIQUE

#### **TCHÈQUE**

#### **Dexia Kommunalkredit Czech Republic a.s.**

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

### ROUMANIE

#### **Dexia Kommunalkredit Romania S.R.L**

42 Dorobanti Street, 1<sup>st</sup> District  
010573 Bucarest  
Tél.: (40) 21 201 94 00  
[www.dexia-kom.ro](http://www.dexia-kom.ro)

### ROYAUME-UNI

#### **Dexia Public Finance Bank**

Shackleton House  
4 Battle Bridge Lane  
Londres SE1 2RB  
Tél.: (44) 20 7378 7757  
[www.uk-dexia.com](http://www.uk-dexia.com)

### SLOVAQUIE

#### **Dexia Banka Slovensko**

Hodžova 11  
01011 Zilina  
Tél.: (421) 41 51 11 135  
[www.dexia.sk](http://www.dexia.sk)

### SUÈDE

#### **Dexia Public Finance Norden**

Box 7573 – Engelbrektsplan 2  
103 93 Stockholm  
Tél.: (46) 8 407 57 00

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

Retrouvez cette note et ses versions anglaise et néerlandaise en téléchargement sur internet: [www.dexia-creditlocal.fr](http://www.dexia-creditlocal.fr).  
Les chiffres détaillés par pays figurent dans un jeu de fiches « Le secteur public territorial dans l'UE : chiffres clés – Édition 2007 » réalisé en partenariat avec le CCRE et disponible sur [www.dexia-creditlocal.fr](http://www.dexia-creditlocal.fr) et sur [www.ccre.org](http://www.ccre.org).

Les ouvrages réalisés par Dexia sont en vente sur le site internet de Dexia Éditions: [www.dexia-editions.com](http://www.dexia-editions.com)

Directeur de la publication: Gérard Bayol

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

