

Philippe-N. Marcaillou

Document réalisé le 31 Mars 2020



Collectivités locales et territoriales

Quel degré d'autonomie en Europe ? quels enjeux ?

Q/ Pour rappel, qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ?

Ce sont des entités administratives, distinctes de l'administration de l'État qui sont en charge des intérêts de leur population sur un territoire défini :

Ce sont des communes, départements et régions en France, des Länder et communes en Allemagne etc.

Elles possèdent :

- Une personnalité morale et une autonomie administrative
- Des compétences propres confiées par le Parlement définies par la loi
- Un pouvoir de décision appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux.

Q/ Par exemple, quels sont les domaines d'intervention en France ?

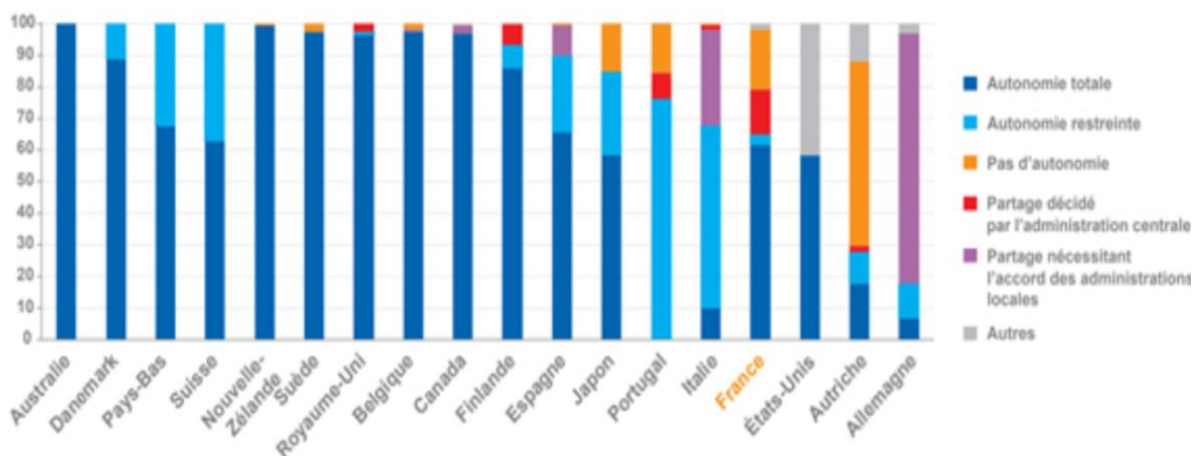
- Pour les communes : enseignement primaire et scolarisation, logement, action sociale, culture etc.
- Pour les départements : action sociale et sanitaire, éducation (collèges), culture, patrimoine.
- Pour les régions : développement économique, aménagement du territoire et développement durable, éducation (lycées), formation professionnelle, culture et santé...

Q/ Quel est le sujet actuellement débattu sur le sujet des collectivités locales ?

Clairement, leur degré d'autonomie et notamment en France, le degré de décentralisation des compétences comprenant les financements et la fiscalité locale ; pour mémoire, le modèle allemand

offre peu d'autonomie aux Länder en matière de fiscalité tandis que les collectivités locales françaises veulent protéger leur autonomie fiscale dans la Constitution pour garantir leur libre administration.

Q/ Quel est le degré d'autonomie des collectivités territoriales en Europe ? Comment sont-elles financées ?



Note : les pays sont triés par niveau d'autonomie, de - autonomie totale - (bleu foncé) à - pas d'autonomie - (orange).

Source : calculs France Stratégie, d'après OCDE

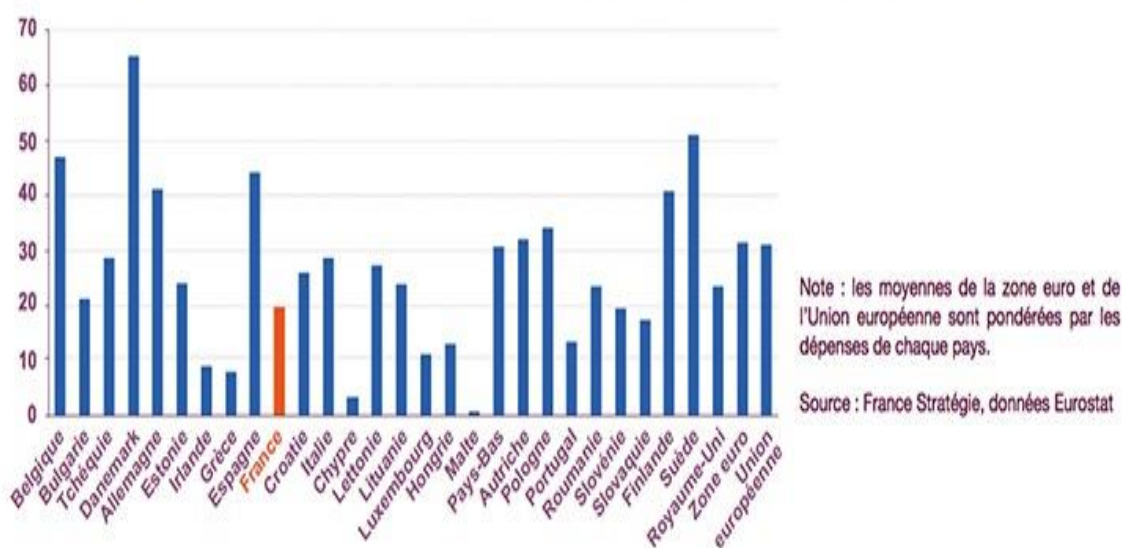
Le degré d'autonomie d'une collectivité vis-à-vis de son gouvernement pourra être déterminé par sa capacité de décider ou non des limites de taux, d'exemptions fiscales, de crédit d'impôts etc.

Par exemple, le graphe ci-dessus montre que les collectivités locales au Danemark et en Suède pourront, en grande partie, décider du taux, des exemptions fiscales, des crédits d'impôts sans consultation du gouvernement et sans que ce dernier puisse imposer des plafonds ou planchers.

Q/ Quelle est la part des dépenses publiques locales sur les dépenses publiques totales ?

En moyenne dans la zone euro ou de l'UE, la part est de 31 % (en comparaison, 20 % en France, 65% au Danemark au sein duquel existe une importante décentralisation, 51% en Suède, 47% en Belgique, 44% en Espagne, 41% en Allemagne et en Finlande, 24% Royaume-Uni proche de la France.

Part des dépenses locales dans les dépenses publiques en 2018, en pourcentage



Note : les moyennes de la zone euro et de l'Union européenne sont pondérées par les dépenses de chaque pays.

Source : France Stratégie, données Eurostat

Q/ Quel est le rapport de la dépense publique locale au PIB (en 2018) ?

A titre d'exemple,

- France : 11,1 %
- UE : 14,1 %
- Allemagne : 18,1 %
- Royaume-Uni. : 9,6%

Q/ Quel est le degré de centralisation des dépenses locales ?

Le degré de centralisation est élevé en France dans la mesure où la dépense locale joue un rôle beaucoup moins important dans l'enseignement, la santé et la protection sociale hors santé alors qu'il est davantage décentralisé ailleurs.

Q/ Quelles sont les dépenses locales en matière de santé et dans l'enseignement ?

Dans le secteur de la santé, la dépense locale est très faible en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Belgique alors qu'elle est très élevée dans les pays du Nord et en Espagne. Dans le domaine de l'enseignement dont les dépenses concernent principalement la rémunération des enseignants, la dépense locale est très décentralisée en Belgique, Allemagne, Suède et Espagne alors qu'elle représente moins de 30 % de la dépense totale en Italie et en France.

Q/ Quid des décisions relatives à la gestion des enseignants des collèges (recrutement ou de rémunérations) ? qui décide ?

- France : 83 % au niveau de l'État
- Allemagne : 67 % au niveau des Länder et 33 % au niveau des communes
- Suède : 42 % par les collectivités locales de base, 25 % par les écoles et 33 % en coordination entre ces deux niveaux en Suède.

Q/ Quid des matières enseignées dans chaque établissement et les horaires ? qui décide ?

- En France, 67 % au niveau national tandis que les Länder en Allemagne sont décisionnaires à hauteur de 67 %. En Suède, 83 % de ce sujet sont décidés au niveau national alors que le degré de décentralisation des dépenses d'éducation est supérieur à 75%.

Q/ Quel est le pourcentage des dépenses locales liées à l'investissement ?

- 17,6 % des dépenses des collectivités locales françaises ont été consacrées à l'investissement en 2017 selon l'OCDE (troisième plus fort taux de l'UE). La moyenne n'est que de 9 % pour l'Union européenne. En Allemagne, ce taux est de 6,6 % bien que les gouvernements locaux réalisent 66 % des investissements publics allemands, contre 57,2 % en France (51,6 % en moyenne en UE). Les Länder possèdent de fortes ressources mais une faible autonomie fiscale comme nous l'avons vu précédemment.

Q/ Après avoir analysé les dépenses, quelles sont leurs ressources financières ?

Les finances des collectivités, comme leurs compétences, sont déterminées par la loi. Les collectivités territoriales bénéficient de ressources de natures différentes où l'on peut distinguer :

i/ Les ressources propres (directes ou définitives) : fiscalité locale ou impôts directs

- Impôts et taxes
- Taxes foncières sur propriétés bâties non bâties
- La taxe d'habitation (communes)

- Autres : droits de mutation, taxes sur les surfaces commerciales...
- Cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
- Paiement du stationnement, les amendes, le prix des cantines, garderies ...

ii/ Concours de l'État :

- Dotations, subventions spécifiques versées par les ministères, loyers sur des biens du domaine privé, Les revenus du patrimoine, fonds structurels européens
- Le montant va dépendre de l'importance de sa population et de sa superficie

iii/ Ressources temporaires : avances et emprunts

Q/ Quelles sont les ressources des collectivités territoriales dans la zone Euro et leur autonomie ?

- **Prélèvements obligatoires**
En France, les dépenses publiques locales sont financées à hauteur de 53 % par des prélèvements obligatoires ce qui est proche de la moyenne de la zone euro (52 %) et supérieur à celle de l'Union européenne (47 %).
Au sein des grands pays, cette part des prélèvements obligatoires est la plus élevée en Allemagne (73 %) et en Suède (55 %). Elle est particulièrement faible aux Pays-Bas (12 %) et au Royaume-Uni (18 %).
- **Imposition de la propriété immobilière** : dans la plupart des pays de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques), la principale ressource des collectivités locales — hors États fédérés — est l'imposition de la propriété immobilière. Cette imposition représente près de 50 % des ressources des collectivités locales en 2017, en France comme en moyenne dans l'OCDE.
- **Imposition des revenus des ménages** : en revanche, la France se caractérise par une faible part de l'imposition des revenus des ménages ou des sociétés dans les ressources fiscales des collectivités et une part plus importante des impôts de production et des impôts sur des biens et services spécifiques.
- **Transferts des autres administrations publiques** :
Ils représentent 25 % des dépenses publiques locales en France en 2017, ce qui est nettement inférieur aux moyennes de la zone euro (31 %) et de l'Union européenne (37 %). Parmi les grands pays, l'Allemagne se singularise par le poids particulièrement faible de ces transferts (9 %), qui sont beaucoup plus importants aux Pays-Bas (70 %) et au Royaume-Uni (62 %).
- **Recettes marchandes accessoires** (frais d'inscription aux activités culturelles, sportives, etc.) et les paiements résiduels des ménages pour les services publics non marchands (participation aux dépenses des caisses des écoles, etc.) : représentent 17 % des dépenses publiques locales en France en 2017. Ce chiffre est légèrement supérieur aux moyennes de la zone euro (14 %) et de l'Union européenne (13 %). La France ne se distingue donc pas particulièrement. Ces ressources sont plus importantes aux Pays-Bas (21 %) et très faibles en Espagne (3 %), en Belgique (5 %) et en Allemagne (8 %).

Q/ Le degré d'autonomie des collectivités locales varie selon la nature des transferts de l'État : quels sont les objectifs poursuivis par l'Etat ?

Quatre objectifs majeurs sont à retenir :

- Comblent l'écart entre les dépenses et les recettes propres.
- Corriger des inégalités territoriales liées par exemple à des différences sociodémographiques ou géographiques.
- Fourniture d'un « service minimum ».
- Les clés de répartition des transferts de l'État peuvent être fonction du nombre d'habitants, du « potentiel fiscal » de la collectivité, de coûts...

Q/ Quel est le pouvoir réel des administrations territoriales sur les recettes fiscales ?

Le degré réel d'autonomie sur la fiscalité peut largement différer entre pays.

- **France** : très autonomes sur leur fiscalité propre (vs les États fédérés comme la Suisse, la Belgique ou l'Espagne) mais peu de pouvoir de décision sur les recettes fiscales qui sont partagées avec l'Etat central.
Les collectivités territoriales ont le pouvoir de fixer le taux des impôts locaux (impôts fonciers) : en 2018, 52 % des recettes de fonctionnement du secteur communal et 58 % de celles des départements (en incluant les droits de mutation).
- **Espagne, Italie et Allemagne** : une large part des recettes fiscales des collectivités provient en effet d'un partage de recettes (TVA ou IR) avec l'État central dont la répartition nécessite l'accord des administrations locales.
L'Etat allemand possède des Länder peu autonomes fiscalement. Les recettes des collectivités locales (Länder, arrondissements ruraux ou urbains, communes) proviennent pour 57,2 % (52,5 % en France) des impôts partagés (entre elles et le gouvernement fédéral) et des impôts propres (impôts locaux avec pouvoir sur les taux ou sur les bases), pour 26,3 % (30,3 % en France) des dotations et d'autres recettes (redevances tarifaires pour 11,5 %, recettes liées à la propriété financière ou foncière pour 1,1 %, contributions sociales pour 3,9 %).

Q/ De quelles règles budgétaires dépend la capacité d'emprunt ?

Les administrations territoriales sont assez libres d'emprunter selon leurs besoins. En Europe, les États centraux interviennent généralement pour soutenir les collectivités en difficulté sans qu'existe une garantie explicite de leurs dettes. Les États européens préféreront limiter la capacité d'emprunt des administrations territoriales en leur imposant des règles budgétaires.

Q/ Quelles sont les règles en matière d'emprunt ?

On peut répartir des règles en quatre catégories en matière d'emprunt : **des règles d'équilibre budgétaire de fonctionnement** comme en France, **des règles d'équilibre** pour lesquelles l'information disponible ne permet pas de déterminer si elles concernent le seul budget de fonctionnement ou si elles incluent le budget d'investissement, **des règles plafonnant la dette ou la charge d'intérêt en pourcentage du PIB ou des recettes**, **des règles d'équilibre structurel en ligne au « Pacte budgétaire Européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance**. Concernant la France, les règles portent sur l'équilibre du budget de fonctionnement.

Q/ Les entités publiques financent-elles activement les collectivités locales en Europe ?

Oui ! la faillite de Dexia en 2008 et 2011 et l'augmentation de la demande de nouveaux financements ont finalement été compensées par la montée en puissance d'acteurs publics.

A titre d'exemple, la SFIL est l'entité publique héritière de Dexia dont l'Etat est actionnaire à hauteur de 75%, aux côtés de la Caisse des Dépôts et Consignations pour 20% et de La Banque Postale pour 5%. SFIL refinance, via la Caisse Française de Financement Local (CAFFIL), des prêts à moyen et long termes que La Banque Postale propose, en partenariat avec la CDC, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de santé. L'objectif est de faire bénéficier à ces derniers des meilleures conditions de financement, grâce à une notation de premier rang (Moody's : Aa3 / S&P : AA / DBRS : AA) et à une excellente maîtrise des risques.

La Banque européenne d'investissement (BEI) intervient aussi auprès d'un petit nombre de collectivités de grande taille et pour des montants élevés.

L'Agence France locale (AFL) (Moody's : Aa3 (stable) ; Standard & Poor's : AA- (stable) dont les collectivités locales (municipalités, groupement de municipalités, départements, régions) sont actionnaires, leur permet de cofinancer des projets d'investissements par le biais d'émissions obligataires groupées. Elle implique une solidarité entre collectivités qui, même si elles n'emprunteront pas toutes au même taux, bénéficieront au moins d'aussi bonnes conditions de financement que si elles empruntaient seules.

Plus largement en Europe, les acteurs publics possédant d'excellents ratings jouent un rôle important à l'instar de l'AFL tels que, par exemple, NWB Bank (Aaa/AAA) aux Pays-Bas, Kommunalbanken (Aaa / AAA) en Norvège, Municipal Bonds Agency au Royaume Uni (Aa3), KommuneKredit (Aaa/AA+) au Danemark, pays à l'origine de ce modèle au 19ième siècle.

Q / Quelles conclusions pourrions-nous tirer de ces constats ?

Comme nous l'avons constaté, les critères principaux à retenir pour mesurer le degré d'autonomie des administrations publiques territoriales seront donc i/ le rapport de la dépense locale dans la dépense publique, ii/ le rapport de la fiscalité comprenant le degré de latitude de décider localement du taux dans la totalité des ressources financières reçues par les collectivités locales, iii/ le rapport des transferts de l'Etat dans les ressources financières reçues et finalement iv/ le degré d'autonomie de la gestion de l'endettement dont les conditions d'emprunt seront sanctionnées par les investisseurs en cas de dérapage budgétaire.

Bien qu'il soit difficile de vérifier, d'un pays à l'autre, le montant de transfert effectif réel des gouvernements à l'attention de leurs collectivités locales respectives, il est intéressant de vérifier quelques ordres de grandeur quant au degré d'autonomie des collectivités locales par pays.

Un modèle de « décentralisation / centralisation » est-il plus pertinent qu'un autre ? Les critères sont-ils uniquement économiques / financiers ? Quid de l'intervention de l'Etat concernant les régions fragiles financièrement ? Rendre les collectivités plus indépendantes en matière de ressources fiscales permettrait-elle de les rendre plus compétitives ? efficaces ? en France mais aussi au niveau européen ? Dans ce cadre, quid des potentielles conséquences de dérapage budgétaire sans l'existence de garanties explicites de l'Etat ? Plus qu'économiques, ces décisions à prendre au niveau national mais aussi européen dans un souci d'une nécessaire recherche d'uniformisation sont éminemment politiques.

BIOGRAPHY

Philippe-N. has held various management positions in the investment, capital restructuring, debt structuring, capital markets and Pension Fund sectors in the UK, France and the US.

As an expert in Debt Structuring Solutions, he was the Head of Group Financing and Subsidiaries for Lafarge Group. He created and successfully managed the Debt Structuring Department for CM-CIC Group.

He served as a Chief Investment Officer at Veolia Environnement UK Pension Fund where he oversaw the complete restructuring of the Asset-Liability structure. In addition, he implemented and managed an optimal investment strategy.

He contributed also to the creation of an investment portfolios management department where he manages investments in cash, bonds, interest rates and derivatives products.

Philippe-N. is currently Managing Director in the Capital Markets Department at a major bank.

Philippe-N. is an INSEAD Alumnus, he was a PhD student at the Arts et Metiers Paris (CNAM), holds a Masters Degree in Corporate Finance from Arts et Metiers Paris (CNAM) and a Master Business Administration in Trading & Capital Markets from E.S.L.S.C.A Business School.

He is passionate by theology and philosophy, tennis in competition and English / kick boxing.

Philippe-N. is also an author of financial books; he published:

- **“Defined Benefit Pension Schemes in the UK - Asset & Liability Management”**

Oxford University Press.

This book provides a step-by-step methodology to maximize the complete restructuring, the management and the monitoring of the performance and the risk of the Asset & Liability structure of DB schemes - 416 Pages - interview of more than 700 investment experts - more than 400 Figures and Tables.

There is more information at:

<https://global.oup.com/academic/product/defined-benefit-pension-schemes-in-the-uk-9780198738794?cc=us&lang=en&#>

https://www.youtube.com/watch?v=NvF7E_g-BNM

He has also co-written a new book (2020 publication project) with the title **“Corporate Performance & Risk Management”**. This book focuses on the analysis of performance and risk of corporate management with a specific view on intangible assets.