

N° 678

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 septembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques à la lumière des exemples de l'Autriche et de l'Italie,

Par MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
AVANT-PROPOS	11
PREMIÈRE PARTIE	
AUTRICHE : LA DÉCLINAISON FINE DES RÈGLES EUROPÉENNES, ASSOCIÉE À UNE IMPORTANTE COORDINATION	
I. DES COLLECTIVITÉS AUTRICHIENNES AUX POUVOIRS ÉTENDUS ET QUI NE CONTRIBUENT QUE MODESTEMENT AUX DÉSÉQUILIBRES DES FINANCES PUBLIQUES.....	13
A. UN ÉTAT FÉDÉRAL, NEUF LÄNDER ET 2 100 COMMUNES.....	13
B. EN 2014, LES COLLECTIVITÉS AUTRICHIENNES DÉGAGENT UNE CAPACITÉ DE FINANCEMENT ET REPRÉSENTENT SEULEMENT 12 % DE LA DETTE PUBLIQUE AUTRICHIENNE.....	14
1. Depuis 2013, un échelon local qui contribue à la réduction du déficit public.....	14
2. Une dette publique supérieure à 80 % du PIB, en raison notamment de la faillite d'une banque régionale.....	16
II. DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES DYNAMIQUES, FINANCÉES PRINCIPALEMENT PAR LE PARTAGE D'IMPÔTS NATIONAUX.....	17
A. DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES REPRÉSENTANT 17,2 % DU PIB EN 2014.....	17
B. UN FINANCEMENT ASSURÉ PAR LE PARTAGE D'IMPÔTS NATIONAUX	19
1. Une répartition des impôts nationaux entre l'État fédéral, les Länder et les communes	19
2. Une négociation institutionnalisée plutôt favorable aux Länder	21
3. Les principaux enjeux actuels	22
a) Un système excessivement complexe, voire opaque	22
b) Vers une certaine autonomie fiscale, gage de responsabilisation ?.....	23
III. UN PACTE DE STABILITÉ INTERNE ACCEPTÉ ET LARGEMENT INSPIRÉ DU MODÈLE EUROPÉEN.....	24
A. LE PACTE DE STABILITÉ INTERNE	24
1. Une importante coordination	24
2. Un pacte de stabilité qui ne sera totalement effectif qu'à partir de 2017	25
a) La déclinaison, à l'échelon local, d'une trajectoire de retour à l'équilibre à l'horizon 2016.....	25
b) À partir de 2017, la prise en compte du solde structurel de chaque échelon	26
c) Un encadrement des dépenses pour atteindre l'objectif de moyen terme (OMT) et une règle de réduction de l'endettement calqués sur les traités européens	27
3. Garantir le respect des règles grâce à des mécanismes de coordination et de sanctions	28

B. UN PACTE ACCEPTÉ PAR LES ÉLUS LOCAUX	29
C. QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?.....	29
1. Vers un « pacte de stabilité interne » ?.....	29
2. Créer les conditions d'une véritable concertation	30

DEUXIÈME PARTIE

ITALIE : UN ENCADREMENT ANCIEN DES FINANCES LOCALES ET UN OUTIL ORIGINAL DE MESURE DES CHARGES DES COLLECTIVITÉS

I. LES FINANCES LOCALES ITALIENNES ET FRANÇAISES : DES PROBLÈMES COMMUNS, DES RÉPONSES SIMILAIRES	31
A. UNE RÉGIONALISATION DE L'ITALIE QUI N'EMPÊCHE PAS DE GRANDES SIMILITUDES AVEC L'ORGANISATION TERRITORIALE FRANÇAISE	31
1. Un secteur local italien comparable à celui de la France	31
a) Une organisation territoriale proche malgré la « régionalisation » de l'Italie	31
b) Un poids financier du secteur local équivalent en France et en Italie	34
2. L'évolution des ressources des collectivités territoriales : un « fédéralisme fiscal » interrompu par la crise	36
a) L'esprit du « fédéralisme fiscal »	36
b) Les ressources des collectivités territoriales italiennes aujourd'hui	37
B. UNE MISE À CONTRIBUTION CONSIDÉRABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ITALIENNES.....	39
1. La crise des finances publiques italiennes	39
2. Des collectivités italiennes dans une situation financière relativement saine mais dont les dépenses ont fortement augmenté.....	40
3. Un effort financier considérable	42
II. UN ÉDIFICE BAROQUE : LE PACTE DE STABILITÉ INTERNE ITALIEN	44
A. UNE CONTRAINTE EN TERMES DE SOLDE OU D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES	44
1. 1991-2015 : des contraintes en termes de solde ou d'évolution des dépenses	44
2. À compter de 2016, la règle de l'équilibre budgétaire	45
B. UN PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF.....	46
C. UN TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES COLLECTIVITÉS « VERTUEUSES » ET « NON VERTUEUSES ».....	47
D. LES SANCTIONS ET INCITATIONS.....	48
E. DES RÈGLES RELATIVES À L'ENDETTEMENT EN DEHORS DU PACTE.....	49

III. LES ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE	57
A. UNE MAÎTRISE DES FINANCES LOCALES QUI S'ACCOMPAGNE D'UN EFFONDREMENT DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC	57
1. <i>Le PSI a permis une certaine maîtrise des finances locales, même si les résultats peuvent sembler moins bons qu'attendu</i>	57
a) Un pacte plus que respecté	57
b) Des résultats économiques parfois contradictoires avec le respect du pacte	59
c) Un paradoxe qui trouve une explication essentiellement conjoncturelle	60
d) Une maîtrise des finances locales	61
2. <i>Des effets pervers inattendus</i>	62
3. <i>Un effondrement de l'investissement qui a pesé lourdement sur la croissance italienne</i>	63
B. VERS DES RÈGLES MIEUX ADAPTÉES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES : LES « BESOINS DE FINANCEMENT STANDARD »	65
1. <i>Aucune règle idéale mais un consensus pour éviter de raisonner par référence au passé</i>	65
2. <i>Les « besoins de financement standard »</i>	66
C. CONSTRUIRE UN CONSENSUS SUR LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	70
 EXAMEN EN COMMISSION	73
 PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS	83

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La volonté d'encadrer les finances des collectivités territoriales n'est pas propre à la France

- La France est loin d'être le seul pays à réfléchir aux modalités d'un encadrement des finances de ses collectivités territoriales. Confrontés aux mêmes règles communautaires et au même contexte économique et financier, de nombreux pays européens ont suivi cette voie.

- L'étude des exemples autrichien et italien montre que **ces pays ont une avance certaine sur le sujet**, leur mécanisme d'encadrement ayant été mis en place il y a plus de dix ans, **avec souvent une volonté affichée débouchant sur des règles certes contraignantes mais lisibles pour les collectivités.**

2. Le succès d'un pilotage des finances locales passe par l'association des collectivités territoriales à son élaboration afin de rétablir un dialogue confiant

- Il convient de **rénover la gouvernance des finances publiques françaises**, en particulier s'agissant des finances locales, pour qu'émergent des instances ayant le temps et les moyens d'une véritable concertation – au niveau technique, puis au niveau politique, sur le modèle autrichien – entre tous les acteurs impliqués.

- Afin d'éviter les différences d'analyse, il est proposé de mettre en place un groupe de travail paritaire et pérenne entre l'État et les collectivités territoriales, chargé d'**établir un diagnostic partagé des efforts passés en matière de dépenses et des éventuels efforts à fournir à l'avenir.**

- Il semble nécessaire de **donner un cap aux collectivités territoriales**, d'une part en définissant un objectif de moyen/long terme qui ait un sens économiquement, pour les collectivités comme pour les citoyens, et, d'autre part, en prévoyant dès aujourd'hui l'évolution des concours de l'État une fois la situation des finances publiques assainie, afin de donner des perspectives positives aux collectivités.

- Ces mesures pourraient être formalisées dans un « **pacte de stabilité interne** » qui tirerait toutes les conséquences des engagements de la France vis-à-vis de ses partenaires européens. Celui-ci permettrait de construire la nécessaire confiance entre l'État et les collectivités territoriales, en énonçant des règles claires et durables, dans une logique pluriannuelle, et en rendant possible un suivi des performances respectives de l'État et des collectivités.

- Comme en Autriche, où une amélioration de la conjoncture profite financièrement à la fois à l'État fédéral et aux collectivités territoriales, il pourrait être envisagé dès à présent une répartition, entre l'État et les collectivités territoriales, des fruits d'une croissance retrouvée, dès lors que les grands équilibres seraient en voie de résolution.

3. La contrainte globale pourrait être déclinée collectivité par collectivité en adoptant des règles mieux adaptées à la diversité des territoires

- Comme dans le cas autrichien, ces règles pourraient concerner non seulement les dépenses, mais aussi les déficit et dette publics, afin de **mettre en évidence le poids de chaque secteur d'administration publique**, État compris.

- Étant donné le faible poids du déficit et de la dette des collectivités territoriales françaises et l'existence de la « règle d'or », le sujet central de l'encadrement des finances locales françaises demeure néanmoins, comme le prévoit l'Odedel, le niveau de leurs dépenses.

- Les contraintes financières pourraient être **déclinées collectivité par collectivité**, comme c'est le cas dans les deux pays étudiés, dans un souci de responsabilisation ; **en contrepartie, les collectivités territoriales bénéficieraient d'un allègement des normes pesant sur elles et d'une plus grande liberté en matière de gestion.**

- L'exemple italien montre que les « rabots » de ressources ou de dépenses ont le mérite de la facilité mais présentent des limites en termes d'efficacité économique, en ne tenant pas compte de la situation réelle de chaque collectivité.

- Il pourrait être utile d'**étudier l'opportunité de mettre en place un outil de mesure des charges des collectivités s'inspirant des *fabbisogni standard* italiens**, qui permettrait de dépasser la logique des indices synthétiques français, qui ne suffisent pas à apprécier assez finement les contraintes de chaque territoire et dont la définition n'est jamais consensuelle.

4. Le bilan du pacte de stabilité interne italien invite à veiller, notamment, à préserver les investissements des collectivités

- Le pacte de stabilité interne italien a eu un effet modérateur et permis une relative maîtrise des finances locales italiennes ; l'effort considérable a pu être absorbé sans réduire excessivement l'offre de services publics, en améliorant la qualité de la dépense mais, au moins partiellement, en ayant aussi recours au levier fiscal.

- La méthode a pu avoir des **effets pervers, qu'il s'agit d'anticiper**, en matière de « créativité comptable », de recours aux emprunts structurés ou d'externalisation des dépenses.

- **L'effondrement des investissements des collectivités territoriales en Italie montre la nécessité de définir une méthode qui les préserve**, par exemple en les excluant de la contrainte, ou de prévoir, comme l'a fait l'Italie par la suite, des souplesses spécifiques en matière d'investissement.

Mesdames, Messieurs,

Les conséquences de la crise économique et financière sur les finances publiques des États européens et les risques en découlant ont conduit à une transformation profonde des règles de coordination et de gouvernance budgétaire dans l'Union européenne. L'étude¹ réalisée par la direction générale du Trésor à la demande de la commission des finances du Sénat constatait **la diversité des solutions retenues dans la mise en œuvre de ces règles.**

La France a adopté en 2014, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019, un **objectif d'évolution de la dépense publique locale** (Odedel). Sa création a été justifiée par la nécessité de piloter de façon globale les finances de l'ensemble des administrations publiques (État, sécurité sociale et collectivités territoriales) pour assurer la soutenabilité des finances publiques. À ce stade, il demeure non contraignant et se limite à un objectif d'évolution de la dépense de l'ensemble des collectivités territoriales, sans déclinaison collectivité par collectivité.

Dans la perspective d'une éventuelle montée en puissance de cet outil, les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ont décidé **d'étudier les instruments d'association des collectivités territoriales au redressement des finances publiques adoptés par certains États européens pour en tirer des enseignements.**

En effet, comme l'a montrée la récente étude² précitée, **les pays européens ont mis en place divers instruments de pilotage nationaux afin de respecter leurs engagements européens.** L'enjeu n'est donc pas français, mais bien européen.

Le choix de vos rapporteurs spéciaux s'est porté sur l'Autriche et l'Italie.

¹ *La programmation pluriannuelle des finances publiques et son pilotage. Analyse comparative dans les pays européens, annexe au rapport n° 55 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 octobre 2014.*

² *Ibid.*

L'exemple autrichien se caractérise par une importante association, en amont, des collectivités territoriales aux réformes qui les concernent et par une déclinaison, au niveau le plus fin (généralement par Länder et pour l'ensemble des communes d'un Land) des règles européennes.

En effet, **dès 2001, l'Autriche a décliné certaines règles européennes au niveau national et local dans un « pacte de stabilité interne »**. Le pacte actuellement en vigueur, adopté en 2012, prévoit notamment l'encadrement du déficit, de la dette et de la croissance des dépenses des collectivités territoriales. Ainsi, les collectivités territoriales restent libres de choisir les moyens à adopter pour respecter les objectifs fixés, mais un comité des sanctions veille à leur crédibilité et un mécanisme de sanctions est prévu.

L'intérêt de l'exemple italien réside pour sa part dans la grande similitude qui existe entre les collectivités locales de France et d'Italie, tant en termes d'organisation territoriale que de finances, tout en présentant la particularité de la mise en place, dès 1999, d'un **encadrement particulièrement détaillé des finances locales, à travers le *patto di stabilità interno*, ou « pacte de stabilité interne »**. La diversité des règles appliquées, selon les années, et l'ancienneté de cette régulation, permettent d'observer leurs différents effets et conséquences sur les finances locales mais aussi en termes macroéconomiques. Enfin, le cas italien a également été l'occasion d'étudier **un outil original de mesure des charges des collectivités territoriales, utilisé pour la répartition des fonds de péréquation, les « besoins de financement standard »**.

Les rapporteurs spéciaux se sont rendus à Vienne et à Rome du 8 au 11 juin dernier afin de s'entretenir avec les différents acteurs impliqués, qu'il s'agisse de représentants de l'État ou des collectivités territoriales, des institutions de contrôle ou encore de parlementaires.

PREMIÈRE PARTIE AUTRICHE : LA DÉCLINAISON FINE DES RÈGLES EUROPÉENNES, ASSOCIÉE À UNE IMPORTANTE COORDINATION

I. DES COLLECTIVITÉS AUTRICHIENNES AUX POUVOIRS ÉTENDUS ET QUI NE CONTRIBUENT QUE MODESTEMENT AUX DÉSÉQUILIBRES DES FINANCES PUBLIQUES

A. UN ÉTAT FÉDÉRAL, NEUF LÄNDER ET 2 100 COMMUNES

L'organisation institutionnelle autrichienne diffère assez largement de celle de la France, dans la mesure où il s'agit d'un État fédéral, composé de neuf Länder aux pouvoirs particulièrement étendus et néanmoins assez nettement subordonnés au pouvoir central.

La Constitution prévoit les domaines dans lesquels l'administration fédérale dispose d'une compétence exclusive ; il s'agit notamment des affaires étrangères, de la défense nationale, de la justice mais aussi des sports, de la famille, de l'enseignement, de la jeunesse, de la culture, de la santé, des sciences ou des transports.

Les Länder sont compétents dans les domaines qui ne sont pas du ressort de l'État fédéral ; ils mettent également en œuvre certaines politiques publiques décidées au niveau fédéral, comme en matière de police, de logement ou d'aide à l'enfance.

Dans certains secteurs (par exemple l'assistance sociale, le droit du travail), l'État fédéral dispose du pouvoir législatif concernant les seuls principes fondamentaux, tandis que la promulgation de lois d'application et le pouvoir exécutif sont confiés aux Länder.

Enfin, il existe, pour les communes, un équivalent de la clause de compétence générale. La capitale, Vienne, est soumise à un statut spécifique car il s'agit à la fois d'un Land et d'une commune.

S'il existe une autonomie budgétaire de chaque collectivité, les Länder exercent de fait une surveillance sur les budgets des communes situées sur leurs territoires respectifs.

L'article 115 de la Constitution prévoit que « *l'association autrichienne des communes [der Österreichische Gemeindebund] et l'association autrichienne des villes [der Österreichische Städtebund] ont vocation à représenter les intérêts des communes* ».

Une croissance modeste mais un taux de chômage faible

Selon les données d'Eurostat, en 2014, l'économie autrichienne a cru de 0,4 % par rapport à l'année précédente, contre 1,3 % pour l'ensemble de l'Union européenne (UE).

Comparaison des taux de chômage et de croissance

(respectivement en % de la population active et du PIB)

	Autriche	France	Zone euro	UE 28
Taux de chômage (juillet 2015)	5,8	10,4	10,9	9,5
Taux de croissance (2014)	0,4	0,2	0,8	1,3

Source : Eurostat

Le taux de chômage¹ autrichien, de 5,8 % en juillet 2015, est le cinquième plus faible de l'Union européenne, après l'Allemagne (4,7 %), Malte et la République Tchèque (5,1 %) de même qu'après le Luxembourg (5,7 %).

B. EN 2014, LES COLLECTIVITÉS AUTRICHIENNES DÉGAGENT UNE CAPACITÉ DE FINANCEMENT ET REPRÉSENTENT SEULEMENT 12 % DE LA DETTE PUBLIQUE AUTRICHIENNE

1. Depuis 2013, un échelon local qui contribue à la réduction du déficit public

D'après son programme de stabilité pour les années 2014 à 2019², le déficit de l'Autriche devrait s'élever à - 2,2 % du PIB en 2015, après - 2,8 % du PIB en 2014 et - 1,3 % en 2013. Bien que le pays respecte le seuil de 3 % du PIB fixé par le Pacte de stabilité et de croissance, le Gouvernement autrichien précise, dans le document précité, que le creusement du déficit en 2014 résulte de la situation de faillite de la banque Hypo Alpe Adria, sans laquelle le déficit serait de - 1 % du PIB.

Le groupe bancaire Hypo Alpe Adria

La banque Hypo Alpe Adria était la principale banque du Land de Carinthie. Dans les années 1990, elle a décidé de développer ses activités à l'étranger, en particulier en Allemagne, en Italie, mais aussi dans les pays de l'ex-Yougoslavie.

¹ Au sens de la définition de l'Organisation internationale du travail (OIT).

² Österreichisches Stabilitätsprogramm: Fortschreibung für die Jahre 2014 bis 2019, Bundesministerium für Finanzen, Wien, 21. April 2015.

Cette stratégie de croissance s'est traduite par une augmentation du bilan au détriment de la qualité des actifs de la banque, conduisant à des pertes importantes lors de l'éclatement de la crise financière et économique à compter de 2008, qui a fortement affecté l'activité économique des pays des Balkans.

Dans ce contexte, la banque a été nationalisée en 2009 par le Gouvernement autrichien : vu l'ampleur de ses pertes, la garantie apportée par le Land de Carinthie aurait mis celui-ci en faillite.

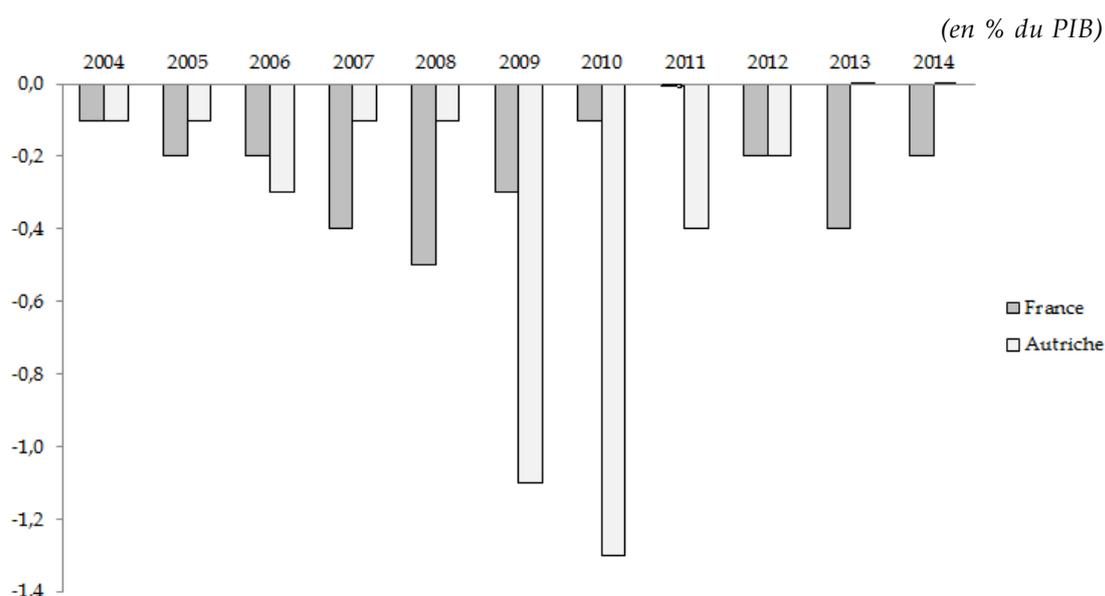
En 2013, la Commission européenne a approuvé un plan de résolution ordonnée de la banque autrichienne et depuis le 3 novembre 2014, la banque de défaisance (*bad bank*) de l'ancienne banque Hypo Alpe Adria agit sous le nom d'HETA ASSET RESOLUTION.

En mars 2015, le Gouvernement autrichien a annoncé que HETA devait être démantelée et sa dette restructurée.

Depuis 2004, il n'y a qu'entre 2009 et 2011, soit au plus fort de la crise économique, que les communes autrichiennes n'ont pas dégagé de capacité de financement, même si celui-ci est généralement faible. Le besoin de financement des Länder s'est quant à lui beaucoup accru, sous les effets de la crise économique et financière.

En 2014, l'excédent dégagé par les communes et les Länder est de l'ordre de 0,03 % du PIB en 2014 (représentant 100,3 millions d'euros), selon le programme de stabilité autrichien pour les années 2014 à 2019.

Évolution du besoin (ou de la capacité) de financement des collectivités territoriales françaises et des communes et Länder autrichiennes



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données Eurostat)

2. Une dette publique supérieure à 80 % du PIB, en raison notamment de la faillite d'une banque régionale

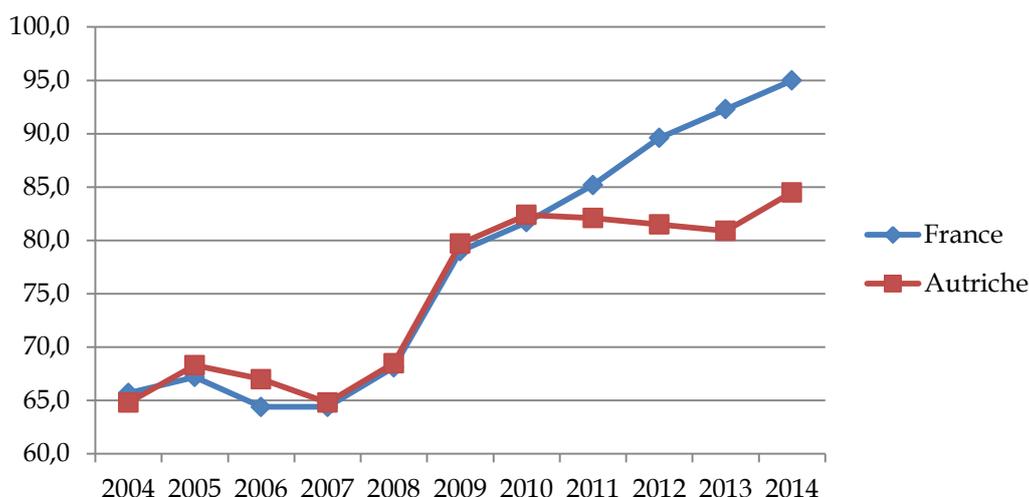
La dette publique autrichienne représentait en 2014 84,5 % du PIB (soit 279 milliards d'euros).

Dans son programme de stabilité pour les années 2015 à 2019, le gouvernement autrichien précise de nouveau que la dette de HETA, la structure de défaillance de la banque Hypo Alpe Adria, représente 4,3 % du PIB. Autrement dit, si l'on excluait la dette de HETA, la dette publique autrichienne s'élèverait à 80,2 % du PIB.

La Commission européenne estime que « le ratio dette publique/PIB devrait culminer à 86,8 % en 2015 et baisser ensuite progressivement pour atteindre 79,7 % en 2019¹ ».

Évolution des dettes publiques française et autrichienne

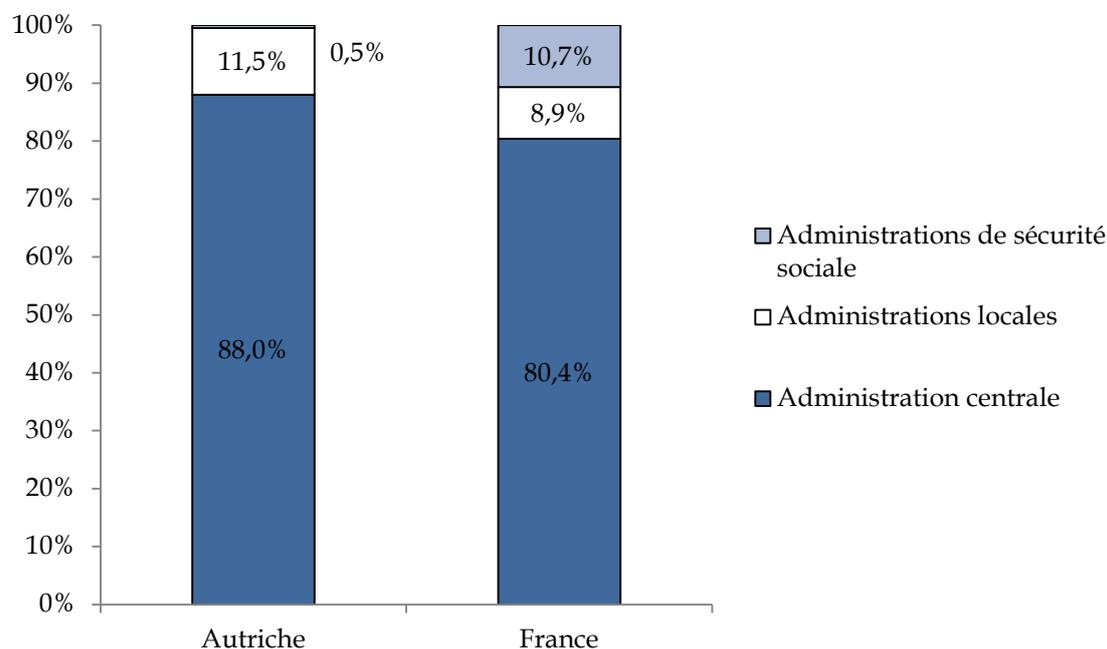
(en points de PIB)



Source : Eurostat

La dette des collectivités autrichiennes (communes et Länder) représente 11,5 % de la dette publique autrichienne.

¹ Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Autriche pour 2015, COM(2015), 269 final, 13 mai 2015.

Répartition de la dette publique (2014) par sous-secteurs d'administrations

Source : commission des finances du Sénat à partir des données Eurostat

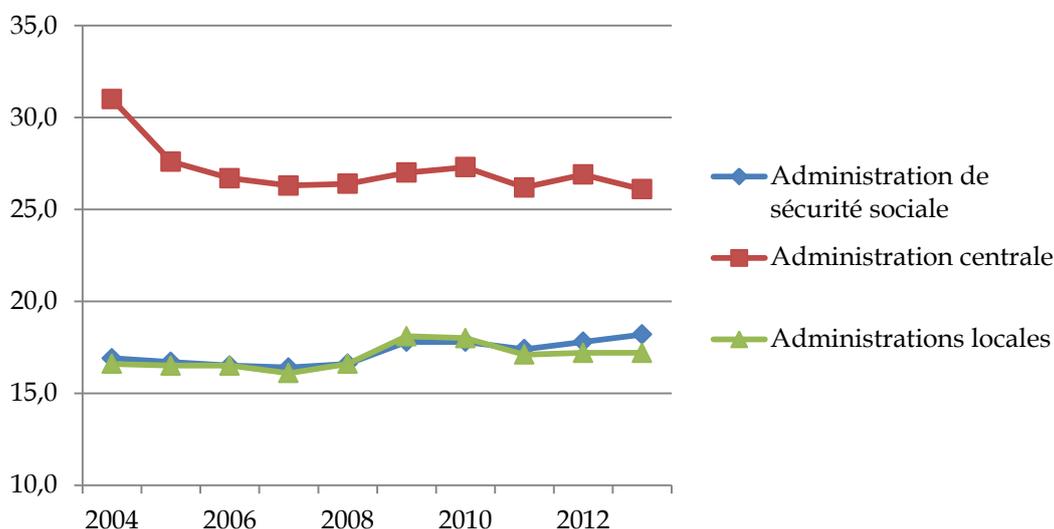
II. DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES DYNAMIQUES, FINANCÉES PRINCIPALEMENT PAR LE PARTAGE D'IMPÔTS NATIONAUX**A. DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES REPRÉSENTANT 17,2 % DU PIB EN 2014**

Les dépenses publiques locales autrichiennes représentent 17,2 % du PIB, soit environ un tiers de l'ensemble des dépenses publiques du pays – en France, elles représentent 12,2 % du PIB.

Évolution comparée des dépenses publiques par sous-secteurs d'administrations publiques :

Autriche

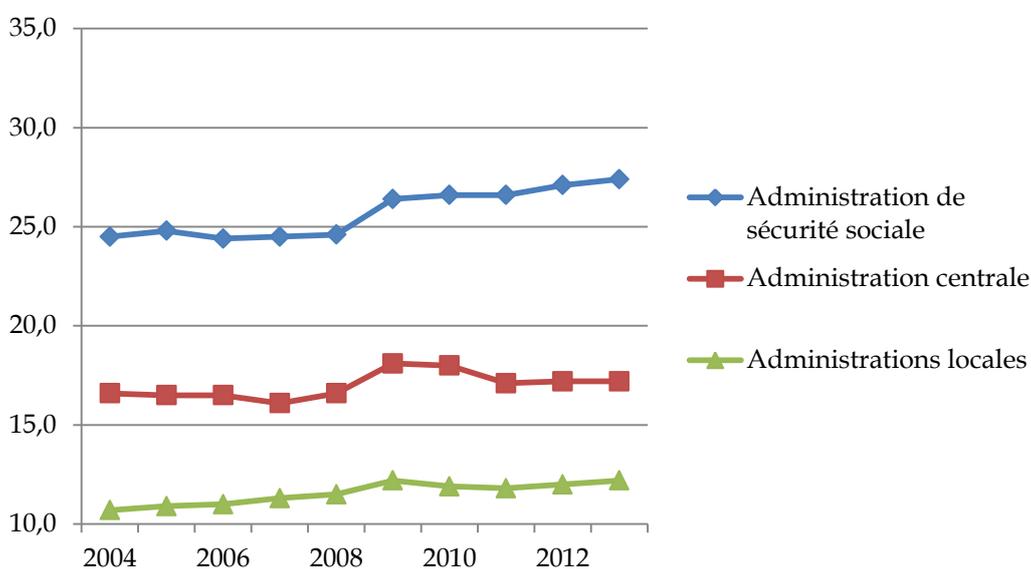
(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données Eurostat)

France

(en % du PIB)



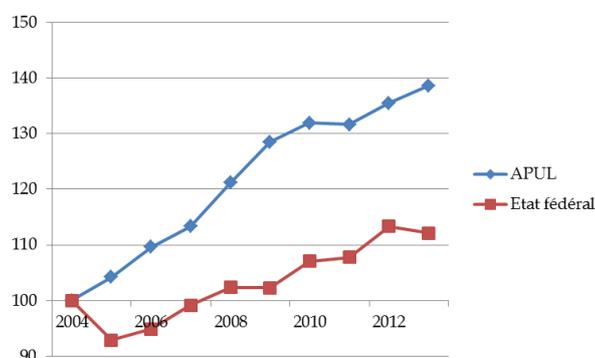
Source : commission des finances du Sénat (à partir des données Eurostat)

Comme en France, l'évolution des dépenses des administrations publiques locales (APUL) s'avère relativement dynamique.

Évolution comparée des dépenses de l'État et des collectivités locales

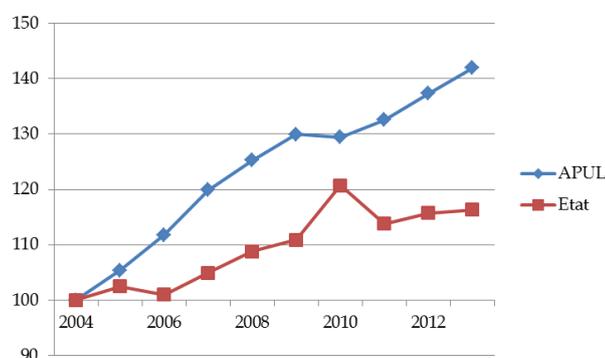
Autriche

(en base 100 en 2004)



France

(en base 100 en 2004)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données Eurostat)

Ainsi, en valeur, les dépenses des administrations publiques locales autrichiennes (Länder et communes) ont augmenté de 38 % entre 2004 et 2013 – contre 42 % pour les administrations publiques locales françaises.

B. UN FINANCEMENT ASSURÉ PAR LE PARTAGE D'IMPÔTS NATIONAUX

Les ressources des collectivités autrichiennes proviennent principalement d'une fraction de fiscalité nationale, partagée entre les différents niveaux d'administration puis au sein de chaque niveau. **Ces ressources partagées s'apparentent à des dotations : les collectivités n'ont pas le pouvoir d'en fixer l'assiette, ni le taux** et elles sont réparties selon des critères fixés par la loi.

Outre cette fiscalité partagée et les recettes provenant des taxes et redevances locales, **l'État fédéral transfère vers les collectivités** (en particulier les Länder) **des sommes significatives** (plus de 7 milliards d'euros en 2013) **pour financer certaines politiques publiques**, notamment la rémunération des professeurs, la prise en charge des migrants ou les crèches. De la même façon, il existe d'importants transferts financiers entre les communes et les Länder.

1. Une répartition des impôts nationaux entre l'État fédéral, les Länder et les communes

La « constitution financière » (*Finanzverfassungsgesetz*), qui fixe le cadre des relations financières entre l'État et les collectivités autrichiennes, distingue les recettes fiscales perçues uniquement par l'État fédéral des recettes partagées ou perçues uniquement par les Länder et les communes.

Une « loi de péréquation financière » (*Finanzausgleichsgesetz*) précise la clé de répartition des recettes fiscales partagées : il s'agit notamment de la répartition de l'impôt sur le revenu (28 milliards d'euros), de la taxe sur la valeur ajoutée (25 milliards d'euros), de la taxe sur le tabac (1,7 milliard d'euros), sur l'électricité, l'essence, l'alcool, les assurances, les mutations foncières, etc.

Adoptée en 2008 pour quatre ans, la « loi de péréquation financière » a été reconduite en 2012 (bien que légèrement modifiée) et est valable jusqu'en 2016.

Le paragraphe 8 de la « loi de péréquation financière » précise le partage des ressources fiscales entre l'État fédéral, les Länder et les communes. La répartition de droit commun des impositions est la suivante :

- État fédéral : 67,417 %
- ensemble des Länder : 20,7 %
- ensemble des communes : 11,883 %

Dans certains cas, une clé de répartition différente est prévue par la « loi de péréquation financière » ; c'est le cas par exemple pour l'impôt foncier sur les terrains (*Grundsteuer*) perçue principalement par les communes (96 %) et très marginalement par l'État fédéral (4 %).

Autrement dit, bien que disposant d'une très faible autonomie fiscale, les collectivités autrichiennes voient leurs recettes varier en fonction du rendement des principaux impôts nationaux.

Au sein de chaque échelon (Länder et communes), la « loi de péréquation financière » définit également des critères de répartition des recettes fiscales, permettant de calculer les recettes perçues par chaque collectivité :

- **plus de 60 % des recettes à répartir entre les différents Länder sont répartis en fonction du nombre d'habitants** et 30 % en fonction d'une clé (fixée par la loi et généralement spécifique à un type d'imposition)¹ ;

- les recettes fiscales sont réparties entre les communes principalement en fonction :

- o d'un **critère démographique pondéré** (53 %) ;
- o d'une clé de répartition spécifique (17 %) ;
- o du nombre d'habitants (16 %).

Le critère démographique pondéré répond à la même logique que le coefficient logarithmique utilisé dans le calcul de la dotation forfaitaire des communes en France. Ce coefficient, qui permet de tenir compte des charges liées à l'importance de la population, varie entre 1 (pour les communes de

¹ Zentrum für Verwaltungsforschung ; présentation par l'Österreichischer Städtebund.

moins de 500 habitants) et 2 (pour les communes de plus de 200 000 habitants).

Formule de calcul du coefficient logarithmique

Population	Coefficient
< 500 habitants	1
entre 501 et 199 999 habitants	$1 + 0,38431089 \times \log(\text{population} / 500)$
> 200 000 habitants	2

En Autriche, pour déterminer la répartition des recettes en utilisant ce critère, le nombre d'habitants de chaque commune est multiplié par un coefficient qui augmente avec la taille des communes.

Évolution du coefficient en fonction du nombre d'habitants

Population	Coefficient
< 10 000 habitants	1 41/67
entre 10 001 et 20 000 habitants	1 2/3 (=1 45/67)
entre 20 001 et 50 000 habitants	2
> 50 000 habitants et Vienne	2 1/3

Source : commission des finances du Sénat à partir de la « loi de péréquation financière »

2. Une négociation institutionnalisée plutôt favorable aux Länder

La « loi de péréquation financière » fixe donc un cadre pluriannuel (en général, pour trois ans au minimum) régissant les relations entre l'État fédéral, les Länder et les communes. Elle fait par conséquent l'objet d'importantes négociations entre l'État fédéral et les différents niveaux de collectivités, menées très en amont de l'adoption du projet de loi, qui constitue la traduction du consensus auquel les travaux ont aboutis.

En effet, avant la fin du cadre pluriannuel, **une évaluation de la répartition des recettes fiscales entre les collectivités est effectuée**. C'est sur cette base que les négociations pour la « loi de péréquation financière » suivante peuvent commencer.

Une révision de l'actuelle « loi de péréquation financière » est en cours et, selon les informations communiquées par le ministère des finances autrichien, **des réunions sont organisées quasi quotidiennement entre les services de l'État fédéral et ceux des collectivités** afin d'examiner le financement de chaque politique publique prise en charge par les collectivités. Ces réunions devraient durer jusqu'au printemps 2016 pour une traduction législative à la fin de l'année 2016 et une entrée en vigueur en 2017.

On peut d'ailleurs noter que la « loi de péréquation financière » précise que **l'État fédéral doit mener des négociations avec les collectivités concernées avant l'entrée en vigueur de mesures fiscales qui pourraient avoir des conséquences sur leurs recettes ou sur leurs dépenses.**

Dans le cadre de ces négociations, **il est également prévu**, outre l'association de chaque Land, **que les communes sont représentées par l'association autrichienne des villes et l'association autrichienne des communes.**

En Autriche, le rapport de force politique est plutôt favorable aux Länder - au détriment de l'État fédéral. En particulier, le rôle des Gouverneurs des neuf Länder est particulièrement crucial : le Gouvernement fédéral a en effet besoin de leur soutien politique.

Quant aux deux associations représentant les communes et les villes, elles sont affaiblies en raison notamment de l'expression d'intérêts divergents.

Ces négociations permettent de dégager un consensus, sur les bases duquel le ministre fédéral des finances propose une réforme, généralement approuvée par le Parlement fédéral.

3. Les principaux enjeux actuels

a) Un système excessivement complexe, voire opaque

Les nombreux critères de répartition, les règles spécifiques à certaines impositions, les transferts financiers croisés (de l'État fédéral aux Länder et aux communes, des Länder aux communes et *vice versa*, etc.) rendent le système autrichien particulièrement complexe et opaque.

La Cour des comptes autrichienne souligne que de nombreuses subventions (en particulier dans les domaines économique et culturel) sont versées par plusieurs collectivités, voire plusieurs échelons (État fédéral, Länder, communes), sans grande transparence. **C'est pourquoi, une base de données doit être créée pour garantir une plus grande transparence des informations financières. Plus généralement, le détail des dépenses des collectivités autrichiennes est assez mal connu et le développement d'une nouvelle comptabilité, commune à l'ensemble des collectivités et à l'État fédéral est à l'étude.**

Pour la Cour des comptes comme pour la chambre d'économie autrichienne (qui représente les entreprises), **cette harmonisation de la comptabilité est considérée comme une condition préalable à une grande réforme des compétences et du financement des collectivités**, en permettant d'une part de décider d'une répartition optimale des compétences et d'autre part de véritablement piloter les finances publiques.

Il faut toutefois garder en mémoire le fait que les relations et imbrications, financières comme institutionnelles, entre les différents niveaux s'expliquent par l'histoire autrichienne et reposent sur la Constitution : aucun niveau (ni l'État fédéral, ni les Länder, ni les communes), ne peuvent agir seuls.

Cet enchevêtrement des compétences entraîne des modes de financement peu transparents : la Cour des comptes autrichienne comme le « conseil budgétaire » (*Fiskalrat*, équivalent du Haut conseil des finances publiques français) recommandent que soit appliqué le principe du « décideur - payeur ». En effet, dans les écoles primaires par exemple, la décision de recruter des professeurs revient aux collectivités, alors même que c'est l'État fédéral qui les rémunère. Outre l'enseignement scolaire, les secteurs de l'immigration et de la santé seraient concernés.

De plus et comme en France, la diversité dans la taille des communes est un facteur de complexité, notamment financière.

b) Vers une certaine autonomie fiscale, gage de responsabilisation ?

Cette situation est critiquée, notamment par le Conseil de l'Union européenne, qui considère, dans sa recommandation de juillet 2015, que « *les relations entre les différents niveaux de pouvoir restent complexes et sont à l'origine de pertes d'efficacité dans des secteurs essentiels de l'administration publique. L'Autriche reste l'un des pays présentant le plus bas niveau de taxation infranationale (en % du PIB). En dépit de ce faible niveau d'autonomie fiscale, les autorités infranationales exercent certaines responsabilités en matière de dépense et d'administration. Ce haut degré de complexité et ce décalage entre les responsabilités en matière de recettes et de dépenses ne sont pas propices à la mise en œuvre de grandes réformes¹* ».

Par conséquent, il recommande de « *remédier au décalage existant entre les responsabilités des différents échelons de pouvoir en matière de financement, d'une part, et de dépense, d'autre part* ».

Aujourd'hui, les collectivités autrichiennes peuvent introduire quelques taxes ou surtout des redevances, mais elles dépendent principalement de recettes fiscales partagées, d'où le risque de comportements de passager clandestin. La question de l'autonomie fiscale des collectivités fait donc débat actuellement en Autriche : afin de responsabiliser davantage les élus locaux, il s'agirait de donner aux collectivités qui le souhaitent la possibilité de dépenser plus à condition de mettre en regard une augmentation des taxes locales.

¹ Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de l'Autriche pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Autriche pour 2015, (2015/C 272/23).

III. UN PACTE DE STABILITÉ INTERNE ACCEPTÉ ET LARGEMENT INSPIRÉ DU MODÈLE EUROPÉEN

L'Autriche a adopté, dès 2001, un « pacte de stabilité interne », qui vise à garantir le respect de ses engagements européens en matière de maîtrise des finances publiques.

Les modalités du sixième pacte, actuellement en vigueur (adopté en 2012), qui transposent les règles du Pacte de stabilité et de croissance européen, **précisent la répartition des engagements européens entre l'État fédéral et les différents niveaux de collectivités.**

En particulier, les principales obligations sont déclinées, dans le pacte même, par Land. S'agissant des communes, les règles s'appliquent pour l'ensemble des communes d'un même Land.

A. LE PACTE DE STABILITÉ INTERNE

Le pacte¹, qui a été inscrit dans une loi en 2012, a été précédé de négociations entre l'État fédéral, les Länder et les communes.

Le pacte de stabilité interne transpose les règles de discipline budgétaire les plus récentes adoptées au sein de la zone euro et organise la coordination entre l'État fédéral, les Länder et les communes.

1. Une importante coordination

Dans le cadre du « pacte de stabilité interne », **un comité de coordination a été mis en place, afin de garantir les échanges entre les élus nationaux et locaux.**

Cette instance, qui se réunit au moins une fois par an, en avril, au plus haut niveau (ministres, représentants politiques des Länder et des communes), débat notamment du programme de stabilité et des perspectives des finances publiques.

À ces réunions politiques s'ajoutent, chaque année, des rencontres entre fonctionnaires pour évoquer les sujets d'actualité, les réformes fiscales et budgétaires, préparer les réunions du comité de coordination, mais aussi discuter du rapport présenté par l'office des statistiques (*Statistik Austria*) qui compare, pour les trois dernières années, les résultats obtenus avec les objectifs fixés par le pacte de stabilité interne.

¹ *Österreichischen Stabilitätspakt 2012.*

2. Un pacte de stabilité qui ne sera totalement effectif qu'à partir de 2017

L'article 1^{er} du pacte de stabilité interne prévoit que l'État fédéral, les Länder et les communes cherchent à faire en sorte, grâce au pilotage de leurs propres budgets, que l'Autriche ait un budget durablement équilibré.

Le pacte repose sur un ensemble de règles, **déclinées pour l'État fédéral, chaque Land et l'ensemble des communes**. Ces règles concernent principalement :

- le déficit budgétaire (solde « maastrichien ») ;
- le solde structurel (avec un dispositif de « frein à la dette ») ;
- la croissance des dépenses (frein aux dépenses) ;
- la réduction de la dette publique ;
- le plafonnement des garanties octroyées par les collectivités ;
- l'amélioration de la coordination en matière de pilotage des finances publiques entre l'État fédéral, les Länder et les communes, visant à une planification de moyen terme, le partage d'informations et le renforcement de la transparence.

a) *La déclinaison, à l'échelon local, d'une trajectoire de retour à l'équilibre à l'horizon 2016*

L'article 3 du pacte indique la trajectoire du déficit public qui doit être respectée par l'État fédéral et les Länder, entre 2012 et 2016.

Trajectoire du déficit public

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016
État fédéral	- 2,47	- 1,75	- 1,29	- 0,58	- 0,19
Länder	- 0,54	- 0,44	- 0,29	- 0,14	0,01

Source : article 3 du pacte de stabilité interne

Pour chaque année, ce solde est décliné par Land dans la loi. Selon les informations fournies par le ministère des finances autrichien, la répartition entre les Länder est issue d'une négociation à leur niveau ; **elle prend en compte le poids démographique de chacun, avec des adaptations favorables aux Länder connaissant les difficultés financières les plus grandes.**

Quant aux communes, elles ont pour objectif un solde nul à horizon 2016. Ce solde est apprécié pour l'ensemble des communes situées sur le territoire d'un Land.

Selon le ministère des finances autrichien, seules quelques collectivités autrichiennes n'ont pas respecté leur trajectoire, mais globalement, les résultats enregistrés sont meilleurs que ceux fixés par la loi.

Toutefois, pour la Cour des comptes comme le ministère des finances autrichiens, les difficultés risquent surtout d'apparaître en 2015 et 2016, en raison notamment d'une croissance économique plus faible que prévue.

b) À partir de 2017, la prise en compte du solde structurel de chaque échelon

(1) Des objectifs exprimés en termes de solde structurel...

À partir de 2017, l'objectif à atteindre est exprimé en termes de déficit structurel : celui-ci ne doit pas excéder 0,45 % du PIB (article 4).

Cette règle est déclinée par le pacte comme suit :

- - 0,35 % du PIB pour l'État fédéral ;
- - 0,1 % du PIB pour les Länder.

Il peut être dérogé à ces seuils dans des cas de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence de caractère exceptionnel, après information du comité de coordination et décision du Parlement et des Parlements régionaux.

L'objectif global d'un déficit structurel inférieur à 0,1 % du PIB est décliné pour chaque Land, au prorata de sa population uniquement.

Chaque Land peut accorder à l'ensemble des communes situées sur son territoire la possibilité d'enregistrer un déficit structurel égal, au plus, à 20 % de son propre quota.

(2) ... assortis de seuils à ne pas dépasser

Un système complexe de « comptes de contrôle » (*Kontrollkonten*) doit également être institué (article 7) à partir de 2017 afin de mesurer les éventuels écarts et de les sanctionner. L'État fédéral, chaque Land et l'ensemble des communes d'un Land disposent d'un tel compte, sur lequel est retracé, chaque année, l'écart entre le déficit structurel observé et la limite autorisée.

Le « pacte de stabilité interne » prévoit que le solde de ces « comptes de contrôle » ne doit pas dépasser :

- - 1,25 % du PIB pour l'État fédéral ;
- - 0,367 % du PIB s'agissant des Länder et des communes, dont :
 - o - 0,25 % du PIB pour les Länder et
 - o - 0,117 % du PIB pour les communes.

Le seuil de 0,25 % est décliné pour chaque Land selon sa population, tandis que la loi précise la répartition, par Land, de la part de 0,117 % du PIB que doivent respecter l'ensemble des communes de chaque Land.

c) Un encadrement des dépenses pour atteindre l'objectif de moyen terme (OMT) et une règle de réduction de l'endettement calqués sur les traités européens

(1) Une croissance des dépenses inférieure à la croissance potentielle

Tant que l'objectif de moyen terme (OMT) du solde structurel n'est pas atteint (soit un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire), les dépenses respectives de l'État fédéral, des Länder et des communes **ne doivent pas augmenter plus rapidement que la croissance potentielle, sauf si elles sont compensées à due concurrence par des mesures discrétionnaires en recettes.**

De même, tant que l'OMT n'est pas atteint, toute baisse discrétionnaire des recettes publiques doit être compensée à due concurrence par une diminution des dépenses ou une augmentation des recettes. Cette règle s'applique à l'État fédéral, à chaque Land et à l'ensemble des communes d'un Land.

Il s'agit de permettre, par un encadrement relativement souple des dépenses de chaque échelon, de garantir que le solde structurel n'est pas dégradé en raison d'une hausse des dépenses ou d'une baisse des dépenses. Le dispositif permet d'interdire tout effort structurel « négatif » : au pire, le solde structurel est stabilisé ; au mieux, il est amélioré.

Aussi, contrairement à l'Odedel français qui fixe un taux de croissance maximum des dépenses des collectivités territoriales, la solution autrichienne offre aux collectivités (et à l'État fédéral) la possibilité de compenser une hausse des dépenses par des mesures d'augmentation des recettes. Dans la mesure où les recettes locales sont principalement issues d'un partage de la fiscalité nationale, on comprend que toute décision de compensation doit faire l'objet d'un large consensus entre l'État fédéral et les Länder.

(2) Une réduction moyenne de 5 % par an sur trois ans de la part de la dette supérieure à 60 % du PIB

Comme prévu par les traités européens, si le ratio dette/PIB est supérieur à 60 %, il doit être réduit progressivement. Comme dans le droit européen, le pacte de stabilité interne retient une réduction annuelle d'un vingtième (5 %) de la part supérieure à 60 % du PIB sur une moyenne de trois années.

La répartition de l'effort entre l'État fédéral, chaque Land et les communes dépend de leur poids respectif au regard de la dette publique. Or, l'État fédéral représente à lui seul 88 % de la dette publique autrichienne, contre 8 % pour les Länder, 2 % pour Vienne et 2 % pour l'ensemble des communes.

Le comité de coordination peut prévoir des dérogations à ces règles, qui doivent ensuite être confirmées par le Parlement.

3. Garantir le respect des règles grâce à des mécanismes de coordination et de sanctions

Les Länder comme les communes disposent d'une totale autonomie en ce qui concerne l'affectation de leurs ressources, notamment vis-à-vis de l'État fédéral. Chaque Land supervise toutefois le budget des communes situées sur son territoire.

Le respect des règles du « pacte de stabilité interne » est garanti par une procédure nationale : pour une collectivité qui ne respecterait pas le pacte, un rapport de l'office national des statistiques, *Statistik Austria*, est remis à la Cour des comptes, qui confirme (publiquement) que les seuils fixés par le « pacte de stabilité interne » ont été dépassés. **Cette sanction en termes de réputation serait assez dissuasive pour les collectivités**, selon le ministère des finances autrichien.

La collectivité dont la gestion est mise en cause dispose de deux mois pour présenter les mesures correctives envisagées à un « comité des sanctions » (*Schlichtungsgremium*), où siègent deux représentants de l'État fédéral, deux représentants des Länder et deux représentants des communes.

Le comité juge si les mesures proposées par la collectivité sont suffisantes, puis si elles sont effectivement mises en œuvre ; dans le cas contraire, il peut lui imposer une sanction pécuniaire. **Si c'est bien la collectivité qui décide des mesures d'économies, le comité des sanctions dispose du pouvoir d'appréciation de l'adéquation des mesures avec l'objectif recherché.**

La sanction s'élève à 15 % de l'écart par rapport au seuil prévu. Si plusieurs règles ne sont pas respectées, seule la sanction financière la plus importante est appliquée.

Selon les informations transmises par le ministère des finances autrichien, aucune procédure de sanction n'a été déclenchée à ce jour. L'État fédéral a plus de difficultés à respecter ses propres objectifs que les Länder et les communes, en raison notamment des actions qu'il a entreprises afin de stabiliser le secteur bancaire – cette situation particulière, prévue par le pacte, lui permet de bénéficier d'une exception au titre des sanctions.

B. UN PACTE ACCEPTÉ PAR LES ÉLUS LOCAUX

Les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs spéciaux, qu'il s'agisse d'élus locaux ou nationaux ou de représentants des entreprises, considèrent qu'un « pacte de stabilité interne » constitue l'unique moyen non seulement de permettre le respect des engagements européens de l'Autriche, mais aussi d'assurer une gestion saine des finances publiques à long terme.

Par conséquent, la question des éventuelles conséquences du pacte sur la croissance ne se pose pas : il est vu comme un moyen de réduire les coûts résultant d'un manque d'efficacité ou de dépenses superflues.

C. QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?

L'organisation institutionnelle, fédérale, et le mode de financement des collectivités, caractérisé par une très faible autonomie fiscale, autrichiens sont différents de ceux retenus en France.

Toutefois, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'exemple autrichien, concernant l'amélioration de l'association des collectivités territoriales aux décisions les concernant ainsi que la possibilité d'adopter un pacte interne.

1. Vers un « pacte de stabilité interne » ?

Le pacte de stabilité autrichien, aux règles transparentes et pérennes, ainsi que la répartition, fixée de façon pluriannuelle, des recettes entre l'État et les collectivités procurent à ces dernières un cadre clair et une grande visibilité des objectifs qu'elles doivent atteindre et des moyens dont elles disposent.

Afin de mieux associer les collectivités territoriales françaises aux engagements européens de la France, une meilleure coordination paraît nécessaire. Elle pourrait se traduire par l'adoption d'un « pacte de stabilité interne », qui permettrait de **construire la nécessaire confiance entre l'État et les collectivités territoriales, en énonçant des règles claires et durables, dans une logique pluriannuelle**. Le rapport remis par Alain Lambert et Martin Malvy au Président de la République en avril 2014 faisait de cette confiance le « *préalable à un nouveau départ* ».

Comme dans le cas autrichien, le pilotage pourrait concerner non seulement les dépenses, mais aussi les déficit et dette publics¹ ; un tel scénario aurait l'avantage de **mettre en évidence le poids de chaque secteur d'administration publique**, État compris.

¹ Aujourd'hui, la loi de programmation des finances publiques prévoit une trajectoire du solde effectif et des dépenses publiques des administrations publiques locales.

Donner une meilleure visibilité aux élus locaux, c'est également leur permettre de choisir les économies les plus pertinentes, plutôt que de devoir diminuer les dépenses d'investissement.

L'exemple autrichien montre également que des mesures de correction peuvent être imposées aux collectivités qui ne respecteraient pas la trajectoire individuelle qui leur est assignée par le pacte de stabilité. En effet, la déclinaison des règles au niveau le plus fin rend possible leur contrôle et leur suivi.

2. Créer les conditions d'une véritable concertation

Les projets de réformes ayant des conséquences pour les collectivités territoriales (qu'il s'agisse des questions financières ou institutionnelles) devraient être préparés par des discussions organisées très en amont, en associant tous les acteurs, d'abord au niveau technique, puis au niveau politique.

Il convient aujourd'hui de rénover la gouvernance des finances publiques françaises, en particulier s'agissant des finances locales, pour qu'émergent **des instances ayant le temps et les moyens d'une véritable concertation entre tous les acteurs impliqués.**

Enfin, en Autriche, une amélioration de la conjoncture profite financièrement à la fois à l'État fédéral et aux collectivités territoriales. En France, il **pourrait être envisagé de définir dès à présent les modalités de la répartition, entre l'État et les collectivités territoriales, des fruits d'une croissance retrouvée.**

DEUXIÈME PARTIE

ITALIE : UN ENCADREMENT ANCIEN DES FINANCES LOCALES ET UN OUTIL ORIGINAL DE MESURE DES CHARGES DES COLLECTIVITÉS

I. LES FINANCES LOCALES ITALIENNES ET FRANÇAISES : DES PROBLÈMES COMMUNS, DES RÉPONSES SIMILAIRES

A. UNE RÉGIONALISATION DE L'ITALIE QUI N'EMPÊCHE PAS DE GRANDES SIMILITUDES AVEC L'ORGANISATION TERRITORIALE FRANÇAISE

1. Un secteur local italien comparable à celui de la France

a) *Une organisation territoriale proche malgré la « régionalisation » de l'Italie*

L'organisation territoriale italienne est relativement proche de celle de la France, avec trois niveaux d'administration locale, mais se distingue par un nombre de communes beaucoup plus limité.

Le pays compte ainsi :

- 8 071 communes et 466 intercommunalités (*unioni di comuni*) ;
- 107 provinces, correspondant à nos départements, dont 10 « villes métropolitaines » qui exercent sur leur territoire les compétences des communes et des provinces : Rome, Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples et Reggio Calabria ;
- 20 régions, parmi lesquelles cinq à statut particulier : la Sicile, la Sardaigne, le Trentin-Haut-Adige, le Frioul-Vénétie julienne et la Vallée d'Aoste.

Chiffres clés de l'économie italienne

PIB (2014) : 1 572 milliards d'euros

Taux de croissance (2014) : - 0,4 % (prévisions 2015 : entre 0,6 % et 0,7 %)

Taux de chômage (au sens du BIT) (2014) : 12,7 % (prévisions 2015 : 12,4 %)

Déficit public (en % du PIB) (2014) : - 3,0 % (prévisions 2015 : - 2,6 %)

Solde commercial (2014) : + 42,8 milliards d'euros

Exportations de la France vers l'Italie (2014) : 30,8 milliards d'euros

Importations françaises depuis l'Italie (2014) : 36,2 milliards d'euros

Source : ministère des affaires étrangères

Carte des régions italiennes



Source : Ministère des affaires étrangères

Historiquement centralisé, l'État italien a récemment mué pour adopter une organisation régionale. Créées dès la fin de la deuxième guerre mondiale, les régions italiennes n'ont acquis d'importantes compétences qu'à partir des années 1970, renforcées encore à la fin des années 1990 avec les lois dites « Bassanini », jusqu'à ce que le pays prenne une voie véritablement

régionale, voire fédérale, avec la révision en 2001 du titre V de la Constitution, relatif aux collectivités territoriales, approuvée par referendum.

L'article 117 de la Constitution italienne prévoit ainsi désormais que « *le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions* ». Il identifie un domaine de compétence exclusif pour l'État (politique étrangère, immigration, défense, monnaie, justice, etc.), un domaine partagé (relations avec l'Union européenne, énergie, grandes infrastructures de transport, etc.) et une compétence législative « résiduelle » pour les régions.

Cette grande autonomie des régions italiennes n'empêche pas de qualifier ce projet de « *fédéralisme fortement solidaire* »¹, dans la mesure où l'État est chargé de déterminer « *les niveaux minimums des prestations relatives aux droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur l'ensemble du territoire national* » et qu'il prévoit des mécanismes de péréquation.

La répartition des compétences est quant à elle basée sur le principe de subsidiarité.

Compétences des collectivités territoriales en Italie

Communes	Provinces	Régions
Urbanisme et logement social	Transports et entretien des routes	Santé
Aides aux handicapés	Enseignement secondaire (construction des bâtiments)	Centres de santé et hôpitaux
Transports publics locaux et entretien des routes	Environnement	Formation professionnelle
Police locale	Patrimoine culturel	Culture
Écoles pré-élémentaires, primaires et professionnelles (construction et entretien des bâtiments, rémunération des enseignants)	Ordures ménagères et assainissement	Urbanisme
Culture	Certains services de santé	Réseaux routiers, travaux publics et transports ferroviaires régionaux
Sports	Enseignement professionnel	Agriculture
Assainissement et élimination des déchets	Développement économique	Aménagement du territoire et développement économique
Maintien des pharmacies en zone rurale	Gestion des services et des subventions concernant l'emploi	Environnement
		Services sociaux
		Enseignement

Source : Alan Lemangnen, « *Fédéralisme fiscal : l'Italie à la croisée des chemins* », *Flash économie Natixis*, n° 120, février 2013

¹ Luciano Vandelli, « *Du régionalisme au fédéralisme ?* », *Pouvoirs*, n° 103, 2002.

L'article 118 de la Constitution prévoit ainsi que les fonctions sont attribuées aux communes à l'exception des fonctions qui, « *afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation* ». Sur la base de ce principe, il appartient aux lois de l'État ou des régions de répartir les compétences.

Les régions se voient attribuer notamment l'éducation et la formation professionnelle, la compétence économique, les transports ferroviaires et le réseau routier et jouent un rôle fondamental dans le secteur de la santé, qui représente une part considérable de leurs dépenses.

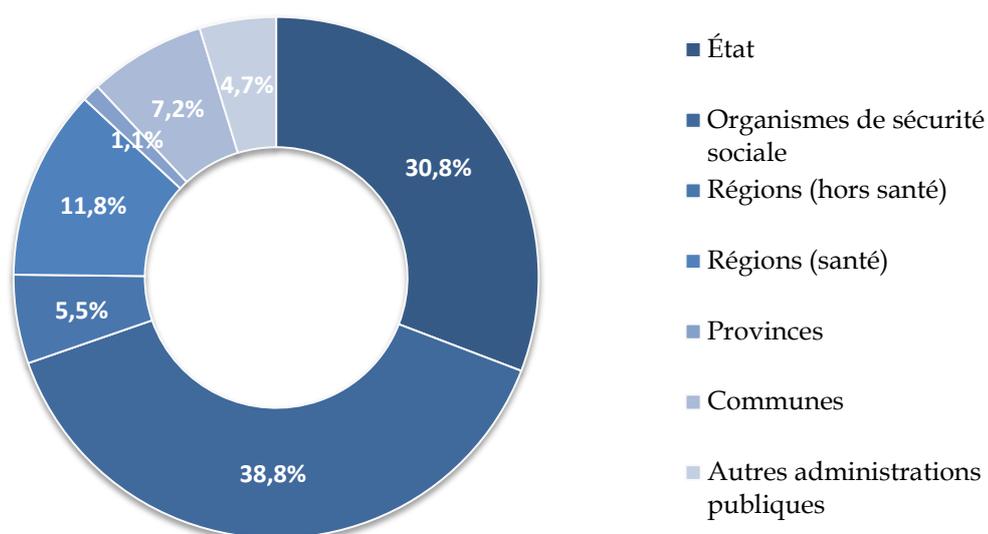
Les Provinces ont des compétences notamment en matière d'environnement (traitement des déchets) et de transports.

Malgré ces principes juridiques différents, on constate que **la répartition des compétences n'est pas si différente qu'en France, si l'on exclut le rôle que jouent les régions en matière de santé en Italie**, et ce d'autant plus si on l'analyse à la lumière de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹ qui vise à accroître le poids des régions.

b) Un poids financier du secteur local équivalent en France et en Italie

Cette similitude se retrouve dans la part que représentent les collectivités territoriales italiennes dans la dépense publique.

**Dépenses totales des administrations publiques italiennes en 2013
(nettes des transferts entre administrations)**



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel)

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Comme le montre le graphique ci-avant, les dépenses des collectivités dans leur ensemble représentent 25,6 % de la dépense publique. Ce chiffre s'élevait à 20,8 % pour les collectivités territoriales françaises en 2012. **Le poids du secteur local dans la dépense publique est donc comparable en France et en Italie**, sachant que les dépenses publiques représentent respectivement 57,2 % et 51,1 % du PIB.

En revanche, **le poids relatif des différents blocs diffère de façon importante** : les régions italiennes représentent ainsi, même en excluant le secteur de la santé, près de 40 % des dépenses des administrations locales, contre un peu plus de 12 % pour leurs homologues françaises. S'agissant des départements, ce constat est inversé, avec un poids bien plus important (plus de 30 %) comparé aux provinces italiennes (8 %).

Poids de chaque niveau de collectivité dans la dépense publique locale

	France	Italie
Régions (hors santé)	12,3 %	39,9 %
Départements / Provinces	31,0 %	8,0 %
Bloc communal	56,7 %	52,2 %

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'observatoire des finances locales et de l'Ifel

*

Cette organisation est cependant en train de connaître des évolutions importantes, dont l'objet est notamment de réaliser des économies de fonctionnement.

La loi dite « Delrio »¹, d'avril 2014, prévoit ainsi, une « dévitalisation » des départements (*svuota province*), qui ne seront pas supprimés mais verront leurs compétences fortement réduites, tandis que leurs assemblées délibérantes ne seront plus élues mais seront composées d'élus des communes de la province. Les provinces continueraient à être compétentes notamment en matière de construction scolaire. Toutefois, un projet de loi constitutionnelle², actuellement en discussion, prévoit leur suppression.

On note donc la proximité sur ces sujets entre l'Italie et la France, que ce soit sur le débat relatif la suppression ou la « dévitalisation » des départements, sur la **mise en place - dès 2001 - de villes métropolitaines, proches du modèle lyonnais**, ou sur les autres dispositions de la loi « Delrio », qui prévoient un **développement de l'intercommunalité et des fusions de communes**.

¹ Legge n° 56 del 7 aprile 2014 « Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni ».

² Disegno di legge costituzionale n° 1543 « Abolizione delle province » presentato il 20 agosto 2013.

2. L'évolution des ressources des collectivités territoriales : un « fédéralisme fiscal » interrompu par la crise

a) L'esprit du « fédéralisme fiscal »

Jusqu'à une date relativement récente, les ressources des collectivités italiennes consistaient principalement en des transferts de l'État.

Un premier **renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales italiennes** a eu lieu au cours des années 1990, s'agissant en particulier des régions, grâce à la mise en place en 1997 d'une surtaxe régionale sur l'impôt sur le revenu et d'un impôt régional sur les entreprises¹.

En 2000², ce mouvement est confirmé avec la suppression de la quasi-totalité des transferts de l'État aux régions, compensée notamment par une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et une augmentation de la surtaxe régionale sur l'impôt sur le revenu. Un fonds de péréquation régionale est créé, alimenté par une partie des recettes de TVA.

La réforme constitutionnelle de 2001, dans son volet financier, s'inscrivait dans la continuité de ces réformes, en annonçant un « fédéralisme fiscal » : l'article 119 de la Constitution prévoit dès lors une plus grande autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales italiennes, et non plus des seules régions, en leur assurant des ressources fiscales propres et des ressources partagées avec l'État, appelées à se substituer aux dotations de l'État. Le même article prévoit également un fonds de péréquation pour les territoires « *avec une plus faible capacité fiscale par habitant* ».

L'esprit du fédéralisme fiscal réside dans l'idée que l'ensemble de ces ressources doit permettre aux collectivités de financer l'ensemble de leurs compétences.

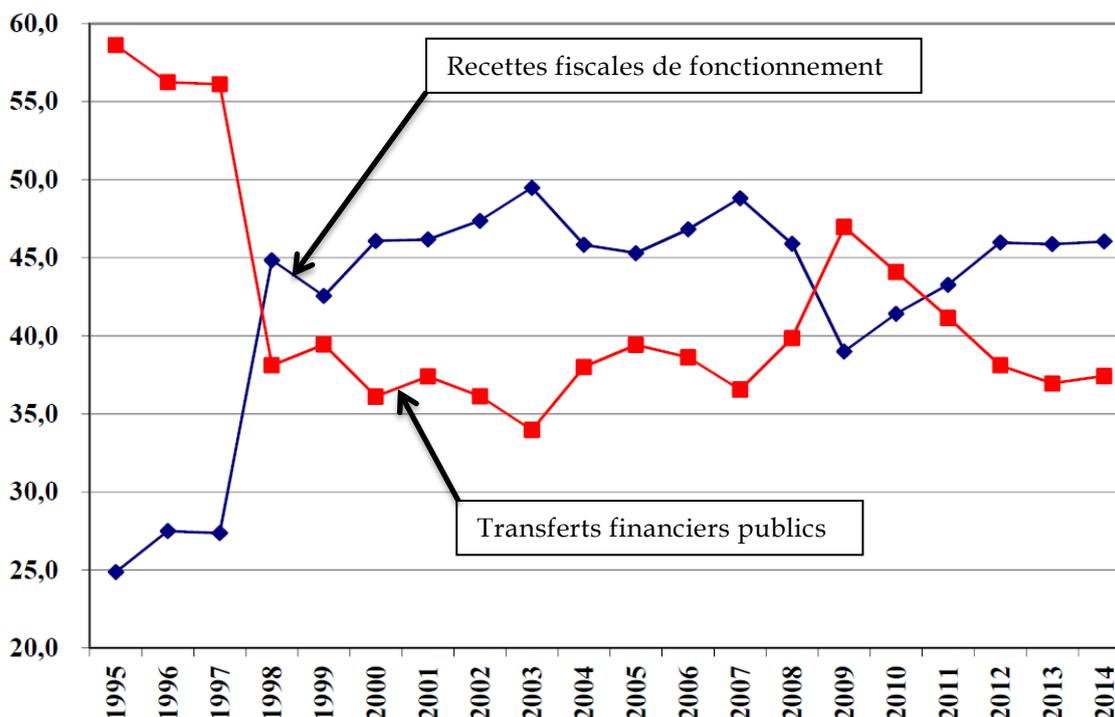
Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article précité inscrit dans la Constitution que l'endettement des collectivités est réservé à leurs dépenses d'investissement. Cette « règle d'or » existait déjà mais n'avait pas valeur constitutionnelle.

¹ Decreto legislativo n° 446 del 15 dicembre 1997 « Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali ».

² Decreto Legislativo n° 56 del 18 febbraio 2000 « Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133 ».

Autonomie fiscale des collectivités territoriales italiennes

(en pourcentage des recettes de fonctionnement)



Source : Corte dei conti

Il faut cependant attendre 2009 pour que la révision constitutionnelle connaisse une traduction législative, avec la loi du 5 mai 2009¹. Celle-ci confirme l'objectif de donner plus d'autonomie fiscale aux collectivités, dans une logique de responsabilité. Elle prévoit également la mise en place d'un nouvel indicateur pour la distribution des concours de l'État, les « besoins de financement standard », calculés en fonction des besoins et des contraintes réels de chaque territoire (cf. *infra*).

La mise en œuvre de la loi de 2009 s'est cependant révélée laborieuse, du fait notamment des nombreuses mesures réglementaires nécessaires. La crise des finances publiques à partir de 2010 s'est par ailleurs traduite par une relative « recentralisation » et une diminution de l'autonomie fiscale, si bien que le fédéralisme fiscal n'est pas encore véritablement mis en place.

b) Les ressources des collectivités territoriales italiennes aujourd'hui

La fiscalité locale italienne se décompose entre trois types de ressources :

¹ Legge n° 42 del 5 maggio 2009 « Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ».

– **les « coparticipations »** à certains impôts nationaux : l'État reverse à la collectivité une part définie par lui des recettes encaissées au titre de cet impôt.

Il s'agissait notamment d'une « coparticipation » au produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui représentait environ 2,7 milliards d'euros pour les communes en 2011 ;

– **les « additionnels » à certains impôts nationaux** : la collectivité peut alourdir un impôt national, dans une limite fixée par l'État, afin de percevoir la différence entre le taux national et le taux pratiqué sur son territoire.

Il s'agit notamment d'une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu (jusqu'à 0,8 % en plus pour les communes et jusqu'à 1 % de plus pour les régions), qui a représenté 2,7 milliards d'euros pour les communes et 8,5 milliards d'euros pour les régions en 2011 ;

– **la fiscalité propre** : l'impôt est alors – en principe – exclusivement local, même si la variation du taux peut être fortement encadrée par la loi.

Il s'agit notamment de l'impôt municipal unique (IMU), qui porte sur le foncier, et qui représentait 9,6 milliards d'euros en 2011¹, soit un tiers des ressources fiscales des communes, ou encore de la taxe sur les assurances pour les provinces (2,3 milliards d'euros en 2011) ou bien de l'impôt régional sur les activités productives (IRAP) pour les régions (33 milliards d'euros en 2011).

Principales ressources fiscales des collectivités territoriales italiennes en 2011

(en milliards d'euros)

Régions	
Taxes sur les automobiles	6,4
Impôt régional sur les activités productives	33,0
Coparticipation à l'impôt sur le revenu	8,5
Droit d'accise régional sur les carburants	4,0
Provinces	
Taxe sur les assurances	2,3
Communes	
Imposition communale sur les immeubles ¹ (ICI)	9,6
Coparticipation à l'impôt sur le revenu	2,7

Source : IRES Piemonte et al., La finanza territoriale in Italia, Milano : Franco Angeli, 2012

Les collectivités ont donc un relatif pouvoir de taux, mais fortement encadré.

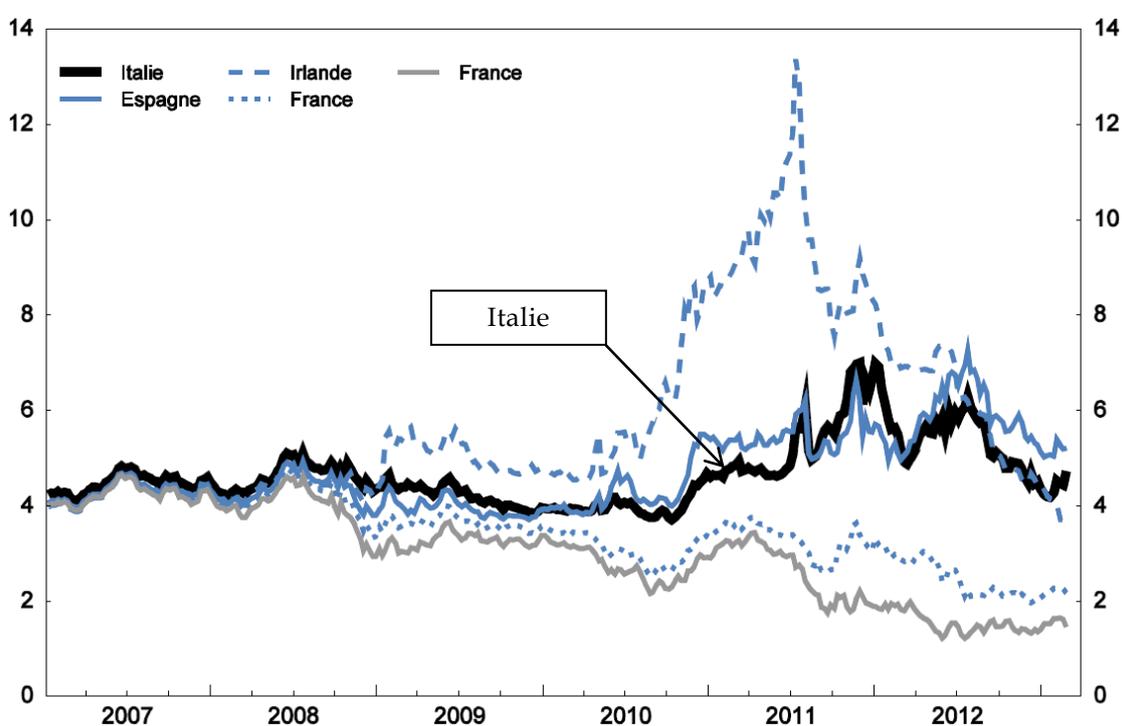
¹ En 2011, il s'agissait de l'ICI (impôt communal sur les immeubles), depuis remplacé par l'IMU.

B. UNE MISE À CONTRIBUTION CONSIDÉRABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ITALIENNES

1. La crise des finances publiques italiennes

Dans le sillage de la crise financière de 2007, la crise de **la zone euro, née des inquiétudes sur la soutenabilité de la dette publique grecque, touche durement l'Italie** à compter de la fin 2010. Comme le montre le graphique ci-dessous, le taux d'intérêt à long terme de la dette italienne passe de 4 % environ mi-2010 à plus de 7 % fin 2011.

Rendement des obligations d'État de référence à 10 ans



Source : OCDE, Études économiques de l'OCDE - Italie, mai 2013

En novembre 2011, Mario Monti est nommé Président du Conseil et mène une **importante politique d'ajustement budgétaire** : en deux ans, les dépenses publiques diminuent de 45 milliards d'euros quand les recettes fiscales augmentent de 50 milliards d'euros, ce qui permet de respecter la règle des 3 % de déficit public dès 2012.

Cet ajustement budgétaire s'accompagne d'une révision constitutionnelle¹ en 2012, destinée notamment à rassurer les marchés

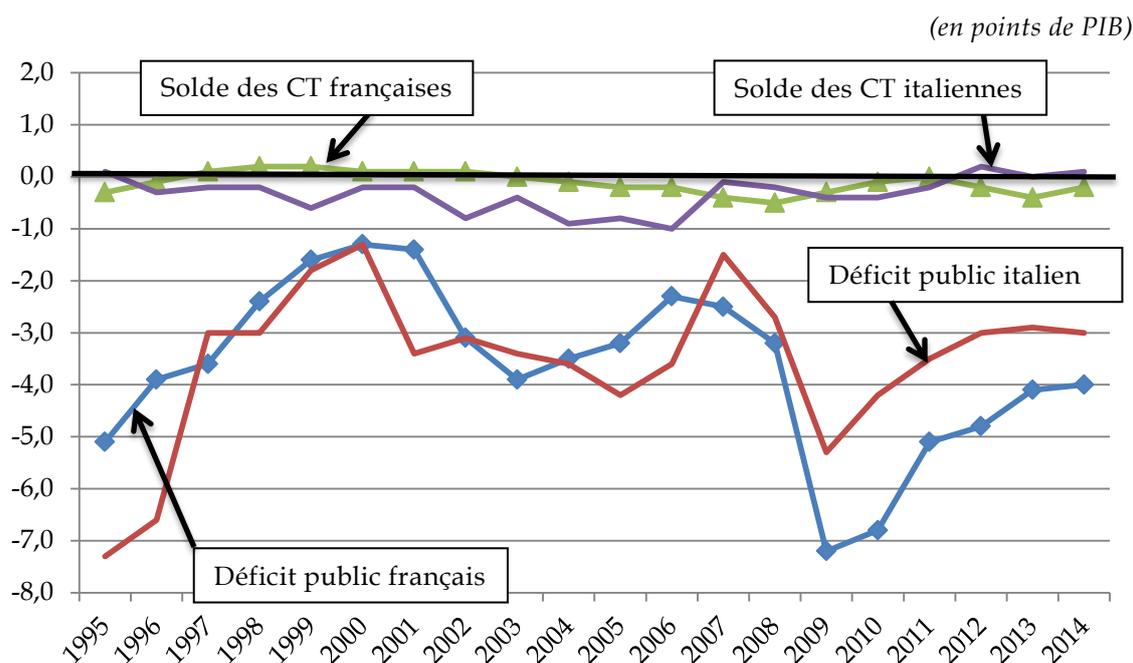
¹ Legge costituzionale n° 1 del 20 aprile 2012 « Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale ».

financiers, qui pose le **principe de l'équilibre budgétaire pour l'ensemble des administrations publiques**. Il demeure néanmoins possible de s'endetter dans une logique contra-cyclique ou pour faire face à des événements exceptionnels, tels une importante récession, une crise financière ou des calamités naturelles.

2. Des collectivités italiennes dans une situation financière relativement saine mais dont les dépenses ont fortement augmenté

Les collectivités italiennes sont dans une situation financière relativement proche de leurs homologues françaises, dans la mesure où **leur dette et leur déficit sont limités, notamment si on les compare à l'État**.

Évolution des soldes budgétaires des administrations publiques et des collectivités territoriales (CT) en France et en Italie



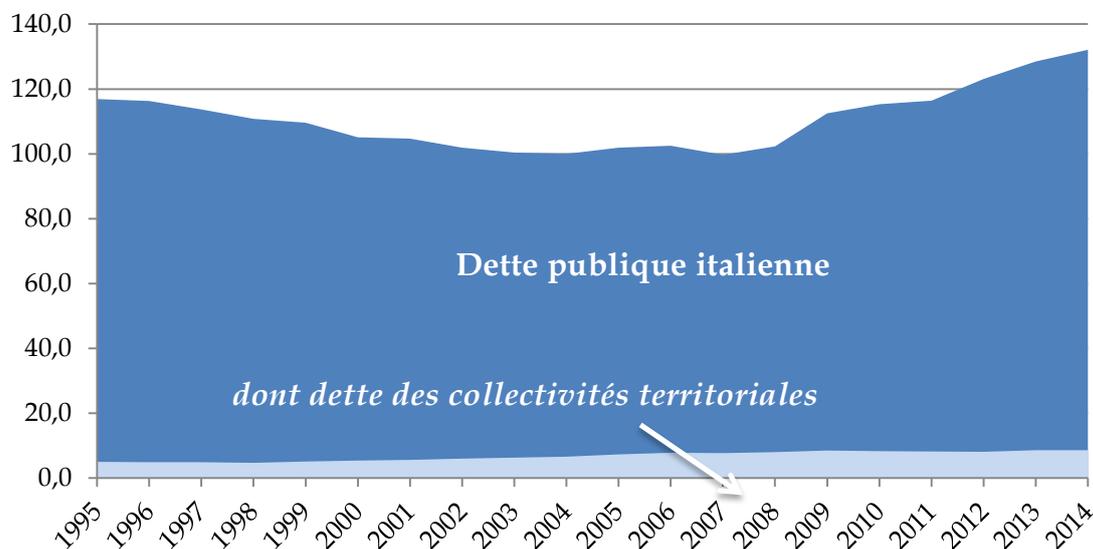
Source : Commission des finances du Sénat à partir des données Eurostat

Ainsi, les collectivités territoriales italiennes enregistraient en 2014 un **excédent de 0,1 point de PIB**, quand le déficit public s'élevait à 3 % du PIB.

S'agissant de la dette, celle des administrations publiques italiennes atteignait 132,1 % du PIB, dont 8,6 points « seulement » imputables aux collectivités territoriales.

Évolution de la dette publique italienne

(en pourcentage du PIB)



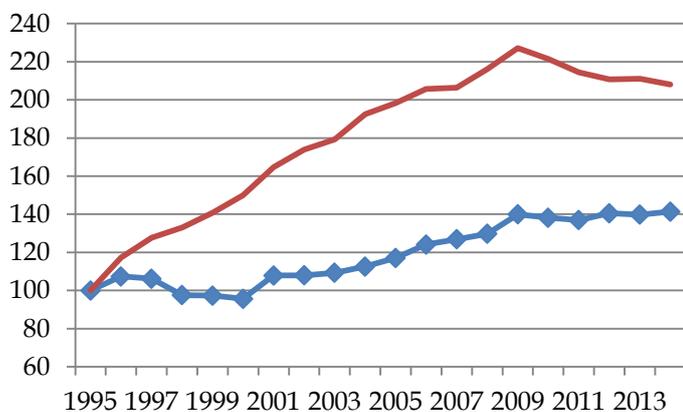
Source : Commission des finances du Sénat à partir des données Eurostat

En revanche, en Italie – comme en France –, on observe que **les dépenses des collectivités territoriales ont évolué à un rythme beaucoup plus soutenu que celles de l'État**, comme le montre le graphique ci-dessous, qui ne neutralise cependant pas les transferts de compétence ayant pu intervenir et que l'on peut estimer à 10 points de base (12 milliards d'euros environ au titre de l'Acte II de la décentralisation et du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu de solidarité active (RSA)).

Évolution des dépenses de l'État et des collectivités territoriales

En Italie

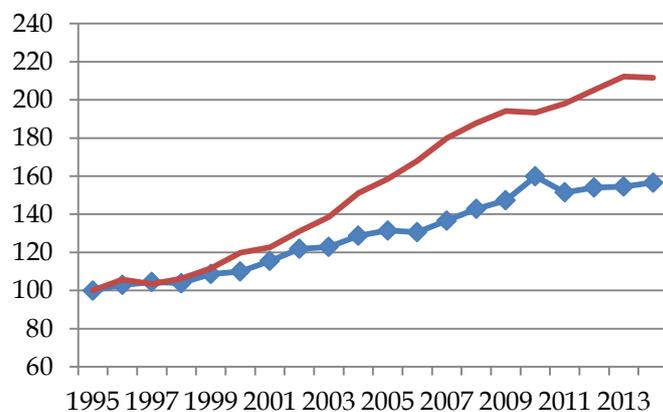
(base 100 en 1995)



— Etat — Collectivités territoriales

En France

(base 100 en 1995)



— Etat — Collectivités territoriales

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données Eurostat

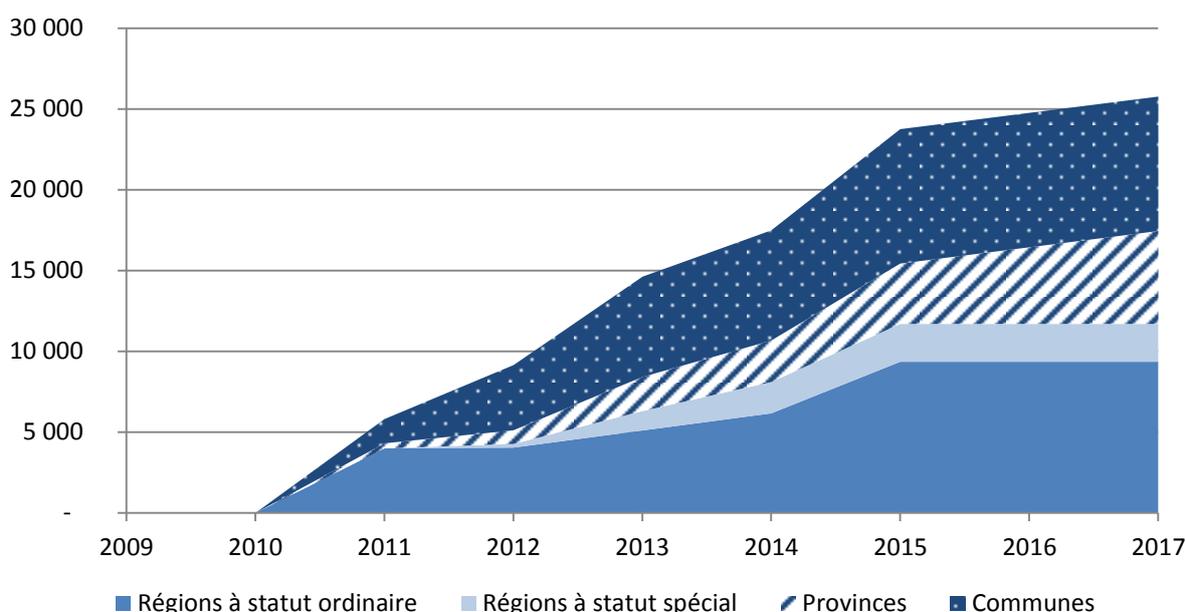
On peut d'ailleurs noter qu'en France, le décrochage entre les collectivités territoriales et l'État en matière de rythme d'évolution des dépenses a lieu en 2002, c'est-à-dire juste après la mise en place d'une règle d'évolution des dépenses de l'État¹.

3. Un effort financier considérable

Malgré cette situation financière relativement peu dégradée, **les collectivités territoriales sont fortement mises à contribution**, avec une réduction nette de leurs ressources de 26 milliards d'euros en sept ans.

Réduction nette des ressources des collectivités territoriales italiennes

(en millions d'euros)



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Régions à statut ordinaire	4 000	4 040	5 100	6 160	9 352	9 352	9 352
Régions à statut spécial	-	230	1 200	1 940	2 342	2 342	2 342
Provinces	300	850	2 115	2 560	3 742	4 751	5 751
Communes	1 500	4 030	6 200	6 826	8 313	8 313	8 313
Total	5 800	9 150	14 615	17 486	23 749	24 758	25 758
Baisse des dotations en France				1 500	5 170	8 840	12 500

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Ufficio parlamentare di bilancio

¹ Objectif de croissance de 1 % en volume des dépenses de l'État.

En quatre ans, les collectivités italiennes ont vu leurs recettes diminuer de 17,5 milliards d'euros (8 % de leurs dépenses environ) ; celles de leurs homologues françaises baisseront d'ici 2017 de 12,5 milliards d'euros (5 % de leurs dépenses environ).

Parallèlement à ces réductions des ressources, le « pacte de stabilité interne » (cf. *infra*) **impose aux collectivités des objectifs d'amélioration de leur solde budgétaire ou de maîtrise de leurs dépenses.**

Ainsi, une collectivité peut, la même année, voir ses ressources diminuer du fait d'une baisse de dotation et se voir assigner un objectif contraignant d'amélioration de son solde budgétaire ou de limitation à la hausse de ses dépenses. Le tableau ci-dessous retrace l'effort qui leur a ainsi été demandé à travers le pacte de stabilité interne, hors baisse des ressources.

**Effort financier demandé aux collectivités territoriales italiennes
dans le cadre du Pacte de stabilité interne**

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Régions à statut ordinaire	900	1 380	2 440	3 945	2 175	4 088	5 518	6 276	6 274
Régions à statut spécial	600	920	2 120	4 620	4 848	5 180	5 523	5 523	5 523
Provinces	310	550	980	1 660	682	1 543	1 585	1 660	1 710
Communes	1 340	2 350	4 160	5 795	2 708	4 442	5 004	5 435	5 435
Total	3 150	5 200	9 700	16 020	10 413	15 253	17 630	18 894	18 942

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Ufficio parlamentare di bilancio

Les deux types de contrainte (baisse des ressources et pacte de stabilité interne) retracés dans les deux tableaux précédents sont présentés séparément dans la mesure où elles ne se cumulent pas nécessairement.

En effet, hors recours au levier fiscal, une collectivité qui voit ses recettes de fonctionnement diminuer devra ajuster ses dépenses en conséquence : la baisse des recettes permet ainsi de respecter l'objectif sur les dépenses. En revanche, si elle doit améliorer son solde budgétaire, elle devra ajuster ses dépenses à la baisse des recettes, puis consentir un effort supplémentaire pour améliorer le solde : dans ce cas les deux contraintes se cumulent.

II. UN ÉDIFICE BAROQUE : LE PACTE DE STABILITÉ INTERNE ITALIEN

Le *patto di stabilità interno*, ou pacte de stabilité interne (PSI), introduit en Italie par la loi de finances pour 1999¹, est **un outil de coordination des finances publiques destiné à garantir une évolution des finances locales cohérente avec les engagements européens de l'État italien** en matière de finances publiques, prévus par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), dont il est – comme son nom l'indique – le pendant interne.

Ainsi, le premier alinéa de l'article 28 de la loi précitée précise que les collectivités territoriales « *concourent au respect des objectifs de finances publiques que le pays a adoptés en adhérant au pacte de stabilité et de croissance* ».

Le PSI est défini chaque année par la loi de finances. La *Ragioneria dello Stato* (direction du budget) publie par la suite, en janvier, **un décret d'application dans lequel sont indiqués les objectifs de chaque collectivité**. Elle vérifie également le respect du pacte.

Le PSI se définit par son périmètre – les collectivités concernées –, par les agrégats qui font l'objet d'un suivi, par les contraintes qui y sont associées et par les effets qu'entraîne le respect ou le non-respect du pacte, c'est-à-dire par les éventuelles sanctions ou incitations qu'il prévoit.

Ses règles ont très souvent évolué, comme le montrent les tableaux figurant à la fin de la présente partie, qui retracent pour chaque année depuis 1999 les règles définies, d'une part, pour les communes et les provinces et, d'autre part, pour les régions.

A. UNE CONTRAINTE EN TERMES DE SOLDE OU D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

1. 1991-2015 : des contraintes en termes de solde ou d'évolution des dépenses

Le pacte de stabilité interne (PSI) se définit tout d'abord par l'objet sur lequel porte la contrainte, c'est-à-dire le solde budgétaire des collectivités ou l'évolution des dépenses, appréciés par rapport à une moyenne des années précédentes.

Dans un premier temps, le PSI a porté sur le solde des collectivités, dans la mesure où il s'agissait de décliner nationalement le pacte de stabilité et de croissance communautaire, qui porte notamment sur le solde des administrations publiques (limité à 3 % du PIB).

¹ Legge n° 488 del 23 dicembre 1998 « *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo* » (articolo 28).

Cependant, **cette règle de solde a été remplacée par une contrainte sur l'évolution des dépenses, pour les régions**, à partir de 2002. S'agissant des communes et des provinces, la contrainte est majoritairement restée sur le solde, à l'exception de 2002 (où les deux contraintes se cumulent) et de 2005, 2006 et 2008.

En revanche le niveau de la dette, qui est pourtant un critère du PSC, n'a jamais été pris en compte.

Contrainte du pacte de stabilité interne pour les régions

	1999*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde budgétaire	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-
Évolution des dépenses	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Solde budgétaire	-	-	-	-	-	-	-	✓	
Évolution des dépenses	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	

* uniquement pour les régions à statut ordinaire.

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Ufficio parlamentare di bilancio

Contrainte du pacte de stabilité interne pour les provinces et les communes

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Solde budgétaire	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
Évolution des dépenses	-	-	-	✓	-	-	✓	✓	-
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Solde budgétaire	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Évolution des dépenses	✓	-	-	-	-	-	-	-	

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Ufficio parlamentare di bilancio

2. À compter de 2016, la règle de l'équilibre budgétaire

La réforme constitutionnelle de 2012 (cf. *supra*) a posé le principe de l'équilibre budgétaire pour l'ensemble des administrations publiques, appelé à se substituer aux règles complexes du PSI, qui s'est appliqué dès 2015 aux régions et concernera en 2016 les autres collectivités territoriales.

Cet équilibre budgétaire s'apprécie à partir de quatre soldes :

- le solde des recettes totales et des dépenses totales, en comptabilité d'engagement, est nul ou positif ;
- le solde des recettes totales et des dépenses totales, en comptabilité de caisse, est nul ou positif ;

- le solde des recettes de fonctionnement et des dépenses de fonctionnement, en comptabilité d'engagement, est nul ou positif ;

- le solde des recettes de fonctionnement et des dépenses de fonctionnement, en comptabilité de caisse, est nul ou positif.

Si ces quatre conditions sont remplies, la collectivité territoriale concernée est considérée comme respectant l'équilibre budgétaire. Ces quatre soldes sont appréciés tant au moment du vote du budget, et donc de la prévision, qu'en exécution. Les éventuels déséquilibres doivent être corrigés sur les trois années successives.

L'endettement pour financer des investissements sera possible à travers deux mécanismes de souplesse : d'une part l'équilibre sera mesuré sur une base régionale, ce qui permettra à certaines collectivités de s'endetter quand d'autres seront en excédent, sur la base d'accords négociés localement ; d'autre part, l'emprunt sera autorisé à condition de financer l'amortissement correspondant à chaque exercice, ce qui permettra un lissage dans le temps.

B. UN PÉRIMÈTRE ÉVOLUTIF

Le périmètre du PSI a changé de façon importante au cours du temps, notamment au cours des premières années, qu'il s'agisse des collectivités territoriales concernées ou, surtout, des recettes et des dépenses incluses ou exclues.

Tout d'abord, il faut noter que **le PSI n'a pas toujours concerné les communes les moins peuplées**. Originellement étendu à l'ensemble des communes, celles de moins de 5 000 habitants (soit près des trois quarts des communes) en ont été exclues de 2002 à 2013, date à partir de laquelle cette exclusion n'a plus concerné que les communes de moins de 3 000 habitants, puis celles de moins de 1 000 habitants à compter de 2014.

Par ailleurs, **certaines dépenses et recettes ont été exclues du périmètre** pris en compte, selon plusieurs logiques :

- dans une **logique comptable**, pour éviter par exemple les doubles comptes, en excluant les transferts financiers entre collectivités ;

- afin de tenir compte de certaines **situations exceptionnelles**, comme la reconstruction de l'Aquila après le tremblement de terre de 2009 ou l'organisation des jeux olympiques à Turin en 2006 ;

- afin de **favoriser certains types de dépenses, notamment en matière d'investissement** : exclusions des dépenses faisant l'objet d'un co-financement communautaire ou des dépenses en matière de transports publics locaux.

Ces exclusions doivent cependant être relativisées. Si l'on prend le cas des communes, en 2013, à peine 1 % environ des recettes et des dépenses

de fonctionnement étaient exclues. S'agissant des investissements, un tiers environ des recettes et près de la moitié des dépenses étaient exclues, ce qui reflète le fait que **ces souplesses servent essentiellement à inciter les collectivités territoriales à privilégier ce type de dépenses.**

La situation des régions peut sembler différente à première vue, puisqu'entre 2003 et 2013, 85 % de leurs dépenses ont été exclues du périmètre du pacte. Il faut cependant préciser que 95 % des dépenses exclues étaient les dépenses sanitaires. Or, celles-ci obéissent à une logique différente car les régions ont moins de possibilité de les encadrer. Elles faisaient en outre l'objet, à compter de 2002, d'un encadrement à l'extérieur du pacte.

Les « pactes sanitaires » régionaux

Depuis 2002, le financement des dépenses sanitaires des régions, qui représentent près des trois quarts de leurs dépenses, fait l'objet de pactes financiers avec l'État, d'une durée triennale.

Leur objet est de garantir aux régions des ressources suffisantes, transférées par l'État, en se basant sur des standards de coût. Parallèlement, les régions prennent à leur charge les éventuels dépassements, au besoin à travers une augmentation automatique de leur fiscalité.

Enfin, il faut noter que les dépenses d'investissement étaient exclues avant 2005 ; leur inclusion a d'ailleurs eu des conséquences importantes (cf. *infra*). À partir de 2006, une « souplesse asymétrique » a été mise en place, ouvrant la possibilité de compenser une hausse plus importante que prévu des dépenses d'investissement par une baisse à due concurrence des dépenses de fonctionnement.

C. UN TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ DES COLLECTIVITÉS « VERTUEUSES » ET « NON VERTUEUSES »

Le PSI a souvent opéré une différenciation entre « collectivités vertueuses » et « collectivités non vertueuses ».

Une première méthode, utilisée en 2005 et 2006, a consisté à apprécier la « vertu » d'une collectivité à **partir du niveau de ses dépenses par habitant**, ramené à la moyenne de sa strate. Les communes ayant des dépenses supérieures à cette moyenne se voyaient assigner un effort plus important.

Par ailleurs, entre 2009 et 2011, était considérée comme vertueuse une collectivité **respectant le pacte de l'année précédente**. En cas de non-respect, l'objectif assigné était plus important l'année suivante.

Enfin, entre 2012 et 2015, des critères plus complexes sont utilisés, qui prennent en compte :

- la convergence entre dépenses « historiquement constatées » et recettes ;
- le respect du pacte l'année précédente ;
- l'évolution du poids des dépenses de personnel sur les dépenses de fonctionnement par rapport à la population et la taille du territoire ;
- l'autonomie financière ;
- l'équilibre de la section de fonctionnement ;
- le taux de couverture des « services à demande individuelle » ;
- la lutte contre la fraude fiscale ;
- le rapport entre les recettes de fonctionnement prévues et constatées ;
- les ventes de parts de sociétés.

D. LES SANCTIONS ET INCITATIONS

Dans ses différentes versions, le PSI a pratiquement toujours prévu des sanctions en cas de non-respect et, éventuellement, des incitations dans le cas inverse.

S'agissant des **incitations**, la première année du PSI était prévue, pour les collectivités territoriales qui le respectaient, un accès à des conditions plus favorables – de taux et de remboursement –, des **prêts de la Cassa dei depositi e prestiti**, l'équivalent de la Caisse des dépôts et consignations.

Les incitations disparaissent ensuite, avant de revenir à partir de 2005, sous la forme d'**objectifs moins contraignants** assignés aux collectivités ayant respecté leur objectif l'année précédente.

Enfin, à compter de 2009, les « collectivités vertueuses » voient leur objectif assoupli, afin de tenir compte des moindres dotations que verse l'État aux « collectivités non-vertueuses ». En d'autres termes, il s'agit de répartir entre collectivités les économies que réalise l'État grâce aux sanctions prévues par le pacte (cf. *infra*).

D'autre part, le PSI a presque toujours prévu des **sanctions**. À l'origine, il s'agissait simplement de prévoir une **participation des collectivités n'ayant pas respecté leur objectif aux éventuelles sanctions** que se serait vue infligées l'Italie, au cas où une procédure pour déficit excessif serait allée à son terme.

En 2002, des sanctions particulièrement dures sont mises en place : les collectivités territoriales qui ne respectent pas leur objectif voient les

transferts financiers de l'État dont elles bénéficient diminuer d'un montant égal à l'écart à l'objectif. Cette disposition est finalement supprimée et ne trouvera pas à s'appliquer. Elle est cependant réintroduite entre 2009 et 2015, la diminution des transferts ne pouvant cependant pas dépasser 5 %. Ainsi, en 2014, les sanctions ont représenté un montant total de 26 millions d'euros.

À ces sanctions financières sont également associées, depuis 2003, différents types de pénalités : le gel ou la limitation des embauches de personnel (y compris des contractuels), l'interdiction de l'endettement (y compris pour l'investissement), l'obligation de réduire les achats de biens et services, et, depuis 2009, une réduction de 30 % des indemnités des élus locaux.

Enfin, sans que l'on puisse proprement la qualifier de sanction, le PSI pour 2007 prévoyait une **augmentation obligatoire de la fiscalité locale** des collectivités n'ayant pas respecté le pacte, à due concurrence de l'écart à l'objectif.

E. DES RÈGLES RELATIVES À L'ENDETTEMENT EN DEHORS DU PACTE

Les règles du pacte sont complétées par des normes encadrant les finances des collectivités territoriales à l'extérieur de celui-ci.

Ainsi, il existe tout d'abord **la règle d'or**, qui consiste, comme en France, à réserver l'endettement aux dépenses d'investissement.

Elle est assortie de contraintes supplémentaires.

D'une part, il s'est agi, dès 2000¹, de limiter la capacité des collectivités territoriales à s'endetter. Ainsi, une collectivité ne pouvait **contracter de nouveaux emprunts que si la somme des intérêts des anciens et des nouveaux prêts n'était pas supérieure à 25 % de ses recettes de fonctionnement.**

Ce pourcentage a ensuite été modifié pour atteindre 12 % en 2005, 15 % entre 2006 et 2009, 8 % en 2012, 6 % en 2013 et 4 % en 2014. Pour mémoire, en France, les intérêts de dette versés par les collectivités territoriales en 2014 se sont élevés à 4,7 milliards d'euros, soit 2,4 % de leurs recettes de fonctionnement. En 2011, des règles analogues ont été introduites pour les régions.

D'autre part, l'Italie a également mis en place des **règles sur le stock de dette des collectivités.** Ainsi, depuis 2010, l'augmentation de la dette de chaque collectivité est limitée à un pourcentage déterminé par décret, sur la base des objectifs globaux que s'est fixés l'Italie en matière de finances publiques.

¹ Decreto legislativo n° 267 del 18 agosto 2000.

En 2013 cette règle a été durcie : à partir d'un certain niveau de dette par habitant, celui-ci doit diminuer, d'un pourcentage également fixé par décret. Le non-respect de ces dispositions entraîne l'application des sanctions prévues dans le cadre du PSI en matière de limites aux dépenses de fonctionnement et à l'interdiction d'embaucher.

Les souplesses au sein du pacte de stabilité interne

Afin de répondre à certaines critiques émises à l'encontre du pacte de stabilité interne et notamment celle d'une contrainte trop forte pesant sur les investissements des collectivités, différents mécanismes de souplesse ont été introduits dans la mécanique du PSI, à partir de 2009.

1) Les pactes régionaux verticaux

Les pactes régionaux verticaux consistent à permettre aux communes et provinces de s'éloigner de leur objectif en termes de solde, uniquement pour augmenter leurs dépenses d'investissement. Cette dégradation du solde est compensée par un effort supplémentaire de la région, qui permet que l'objectif soit respecté globalement, lorsque l'on considère l'ensemble du territoire régional.

Concrètement, des procédures sont prévues entre la région concernée et les associations des communes et des provinces afin de répartir les marges de manœuvre, selon des critères objectifs et non politiques.

En 2009, ce mécanisme a été utilisé à hauteur de 259 millions d'euros, avant d'atteindre 403 millions d'euros en 2010, 1 129 millions d'euros en 2011 et 907 millions d'euros en 2012.

2) Les pactes régionaux horizontaux

Les pactes régionaux horizontaux ont quant eux comme objet de répartir l'effort entre communes ou provinces d'une même région, tout en gardant inchangé l'effort global réalisé sur le territoire régional. Comme dans le cas précédent, ces souplesses ne peuvent être utilisées que pour réaliser des dépenses d'investissement.

En revanche, et contrairement au cas précédent, ces souplesses sont « restituées » l'année suivante : la commune qui a pu dépenser plus une année N doit dépenser moins, à due concurrence, en année N + 1, et inversement pour la commune qui a réalisé un effort supplémentaire en année N.

Ce mécanisme a été utilisé à hauteur de 70 millions d'euros en 2011 et de 58 millions en 2012.

En 2012, il a été complété par une possibilité « d'échange » entre communes de régions différentes, à travers un pacte horizontal national.

Évolution du pacte de stabilité interne pour les communes et les provinces

Année	Périmètre	Agrégat	Contrainte	Incitations / Sanctions
1999 - 2001	Provinces et communes	Solde budgétaire, en excluant de nombreux champs : investissements, intérêts payés, transferts financiers et, à partir de 2001, compensation des transferts de compétences.	Amélioration du solde, en 1999 et en 2000, d'un montant total représentant 1 % environ des dépenses de fonctionnement primaires de 1998. En 2001, dégradation du solde limitée à 3 % par rapport à celui de 1999.	Mise à la charge des collectivités territoriales n'ayant pas tenu leur objectif, à due proportion, des éventuelles sanctions auxquelles serait condamnée l'Italie pour déficit excessif. Les collectivités respectant le pacte sont accés aux financements de la <i>Cassa dei depositi e prestiti</i> à de meilleures conditions.
2002	Provinces et communes de plus de 5 000 habitants	L'agrégat précédent, dont sont exclus les transferts provenant de l'Union européenne et des autres collectivités territoriales concernées par le pacte ainsi que les dépenses exceptionnelles.	Dégradation du solde limitée à 2,5 % par rapport à celui de 2000. Limitation à 6 % de la hausse des dépenses de fonctionnement par rapport à 2000.	Réduction à due concurrence des transferts de l'État aux collectivités ne respectant par leur objectif. Cette sanction est finalement abrogée par la loi de finances pour 2003.
2003-2004	Idem.	Solde entre les recettes totales (en excluant les transferts de l'État et la surtaxe à l'impôt sur le revenu notamment) et les seules dépenses de fonctionnement (en excluant les intérêts passifs, les cofinancements communautaires et les dépenses liées aux catastrophes naturelles ou à l'organisation des élections).	En 2003 : - pour les provinces, amélioration du solde de 7 % par rapport à 2001 ; - pour les communes, solde de 2001. En 2004 : dégradation du solde limitée à l'inflation prévue.	Limitation aux embauches de personnel. Interdiction de s'endetter, y compris pour les investissements. Obligation de réduire de 10 % au moins par rapport à 2001 les achats de biens et services.
2005	Idem.	Dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, en excluant notamment les dépenses de personnel, de santé et les transferts.	Augmentation des dépenses limitée à 11,5 % de la moyenne des années 2001-2003 (10% pour les collectivités « non vertueuses », c'est-à-dire dont les dépenses moyennes par habitant sont supérieures à la moyenne de la strate démographique).	

Année	Périmètre	Agrégat	Contrainte	Incitations / Sanctions
2006	Provinces, communautés de massif et communes de plus de 5 000 habitants	L'agrégat précédent, avec inclusion, notamment des opérations financières.	<p>Les dépenses de fonctionnement ne peuvent dépasser en 2006 le montant de 2004 diminué de 6,5 % pour celles ayant des dépenses de fonctionnement par habitant inférieures à la moyenne de la strate sur 2002 2004 et de 8 % pour les autres.</p> <p>Les dépenses d'investissement ne peuvent dépasser en 2006 le montant de 2004 augmentées de 8,1 %. Une hausse supérieure des dépenses d'investissement est possible à condition de la compenser par une baisse des dépenses de fonctionnement.</p>	
2007	Provinces et communes de plus de 5 000 habitants	Solde entre les recettes et les dépenses totales, sous réserves de l'exclusion de certains champs.	Par rapport à 2006, les dépenses de fonctionnement doivent diminuer de 0,3 %, tandis que les dépenses d'investissement peuvent augmenter de 4 %. Une hausse supérieure des dépenses d'investissement est possible à condition de la compenser par une baisse des dépenses de fonctionnement.	Augmentation obligatoire de la surtaxe communale à l'impôt sur le revenu ou de la taxe provinciale de transcription si la collectivité concernée n'a pas adopté les mesures permettant de supprimer l'écart à l'objectif.
2008	Idem.	Utilisation du « solde mixte », assis à la fois sur la comptabilité de caisse et sur la comptabilité d'engagement, sous réserve de l'exclusion de certains champs.	Par rapport à 2007, les dépenses de fonctionnement peuvent augmenter de 1,9 %, tandis que les dépenses d'investissement peuvent augmenter de 4 %. Une hausse supérieure des dépenses d'investissement est possible à condition de la compenser par une baisse des dépenses de fonctionnement.	Idem.

Année	Périmètre	Agrégat	Contrainte	Incitations / Sanctions
2009-2011	Idem.	Idem.	<p>Amélioration ou dégradation du solde par rapport à son niveau de 2007, en fonction de la valeur positive ou négative du solde et du respect du pacte en 2007 par la collectivité concernée.</p> <p>Toutefois, les dépenses totales ne peuvent pas diminuer de plus de 20 %.</p> <p>À partir de 2010, la dette des CT ne peut augmenter de plus d'un pourcentage fixé par décret par cohérence avec les objectifs nationaux. Une collectivité ne peut contracter de nouveaux emprunts que si la somme des intérêts des nouveaux prêts et des anciens n'est pas supérieure à 15 % des recettes de fonctionnement de la pénultième année.</p>	<p>Réduction de certains transferts, à due concurrence du non-respect du pacte (dans la limite de 5 %).</p> <p>Impossibilité de contracter de nouveaux emprunts. Limites aux dépenses de fonctionnement, qui ne peuvent dépasser le minimum observé au cours des trois années précédentes. Gel des embauches (y compris contractuels).</p> <p>Réduction de 30 % du traitement des élus locaux.</p> <p>Les collectivités vertueuses peuvent réduire leur objectif de l'année suivante une fraction de l'écart à l'objectif des collectivités non vertueuses, afin de « récupérer » l'économie que fait l'État en diminuant les concours aux collectivités.</p>

Année	Périmètre	Agrégat	Contrainte	Incitations / Sanctions
2012-2015	Idem en 2012. En 2013 : provinces et communes de plus de 3 000 habitants. En 2014 et 2015 : provinces et communes de plus de 1 000 habitants	Idem.	Contraintes de même nature par rapport à 2009-2011. Définition des communes « vertueuses » en prenant en compte : la convergence entre dépenses « historiquement constatées » et recettes, le respect du PSI, l'évolution du poids des dépenses de personnel sur les dépenses de fonctionnement par rapport à la population et la taille du territoire, l'autonomie financière, l'équilibre de la section de fonctionnement, le taux de couverture des « services à demande individuelle », la lutte contre la fraude fiscale, le rapport entre les recettes de fonctionnement prévues et constatées et les ventes des parts de sociétés.	Confirmation des sanctions 2009-2011. De plus, les communes vertueuses pourront avoir un solde nul alors que les autres devront supporter la part de l'effort que les premiers ne prendront pas en charge.

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Ufficio parlamentare di bilancio et des circulaires de la Ragioneria dello Stato

Évolution du pacte de stabilité interne pour les régions

Année	Périmètre	Agrégat	Contrainte	Incitations / Sanctions
1999-2001	Régions à statut ordinaire	Solde budgétaire, en excluant de nombreux champs : investissements, intérêts payés, transferts financiers, etc. Les recettes et dépenses en matière d'assistance sanitaire sont prises en compte jusqu'en 2000.	Amélioration du solde, en 1999 et en 2000, d'un montant total représentant 1 % environ des dépenses de fonctionnement primaires de 1998. En 2001, dégradation du solde limitée à 3 % par rapport à celui de 1999.	Mise à la charge des collectivités territoriales n'ayant pas tenu leur objectif, à due proportion, des éventuelles sanctions auxquelles serait condamnée l'Italie pour déficit excessif. Les collectivités respectant le pacte sont accés aux financements de la <i>Cassa dei depositi e prestiti</i> à de meilleures conditions.

Année	Périmètre	Agrégat	Contrainte	Incitations / Sanctions
2002	Régions à statut ordinaire et régions à statut spécial	Dépenses de fonctionnement, en excluant les dépenses sanitaires, les intérêts financiers et celles bénéficiant de financements communautaires. (Les dépenses de sanitaires font l'objet d'un encadrement à l'extérieur du pacte.)	L'augmentation des dépenses de fonctionnement est limitée à 4,5 % par rapport aux chiffres de 2000, tant en comptabilité de caisse que d'engagements.	
2003-2004	Idem.	Idem.	L'augmentation des dépenses de fonctionnement est limitée à l'inflation, tant en comptabilité de caisse que d'engagements.	Limitation aux embauches de personnel. Interdiction de s'endetter, y compris pour les investissements. Obligation de réduire de 10 % au moins par rapport à 2001 les achats de biens et services.
2005	Idem.	Dépenses de fonctionnement et d'investissement, en excluant notamment les dépenses de personnel, les dépenses sanitaires, les opérations financières et les transferts.	Augmentation des dépenses limitée à 4,8 % par rapport à 2003.	
2006	Idem.	Idem 2005, en incluant les opérations financières.	Les dépenses de fonctionnement ne peuvent dépasser en 2006 le montant de 2004 diminué de 3,8 %. Les dépenses d'investissement ne peuvent dépasser en 2006 le montant de 2004 augmentées de 4,8 %. Une hausse supérieure des dépenses d'investissement est possible à condition de la compenser par une baisse des dépenses de fonctionnement.	

Année	Périmètre	Agrégat	Contrainte	Incitations / Sanctions
2007-2008	Idem.	Idem 2006 en excluant les dépenses en matière de transports publics locaux.	Par rapport à 2006, les dépenses de fonctionnement peuvent augmenter de 0,4 % (en 2008, + 2,5 % par rapport à 2007), tandis que les dépenses d'investissement peuvent augmenter de 4 % (en 2008, + 4 % par rapport à 2007). Une hausse supérieure des dépenses d'investissement est possible à condition de la compenser par une baisse des dépenses de fonctionnement.	Augmentation obligatoire du droit d'accise régional sur les carburants et sur les cartes grises si la région concernée n'a pas adopté les mesures permettant de supprimer l'écart à l'objectif.
2009-2012	Idem.	Idem 2007-2008.	Objectifs précédents repris et durcis.	Versement de l'écart à l'objectif, limites aux engagements courants, interdiction d'embaucher et de s'endetter. À partir de 2011, réduction de l'indemnité des élus locaux.
2013-2014	Idem.	Dépenses totales, hors dépenses sanitaires et cofinancements communautaires.	Adaptation des dépenses à la baisse des recettes.	Idem.
2015	Idem.	Inclusion dans les dépenses courantes de la part des intérêts remboursant le capital.	Équilibre entre les recettes et les dépenses totales et entre les recettes et les dépenses de fonctionnement.	Idem.

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Ufficio parlamentare di bilancio et des circulaires de la Ragioneria dello Stato

III. LES ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE

A. UNE MAÎTRISE DES FINANCES LOCALES QUI S'ACCOMPAGNE D'UN EFFONDREMENT DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

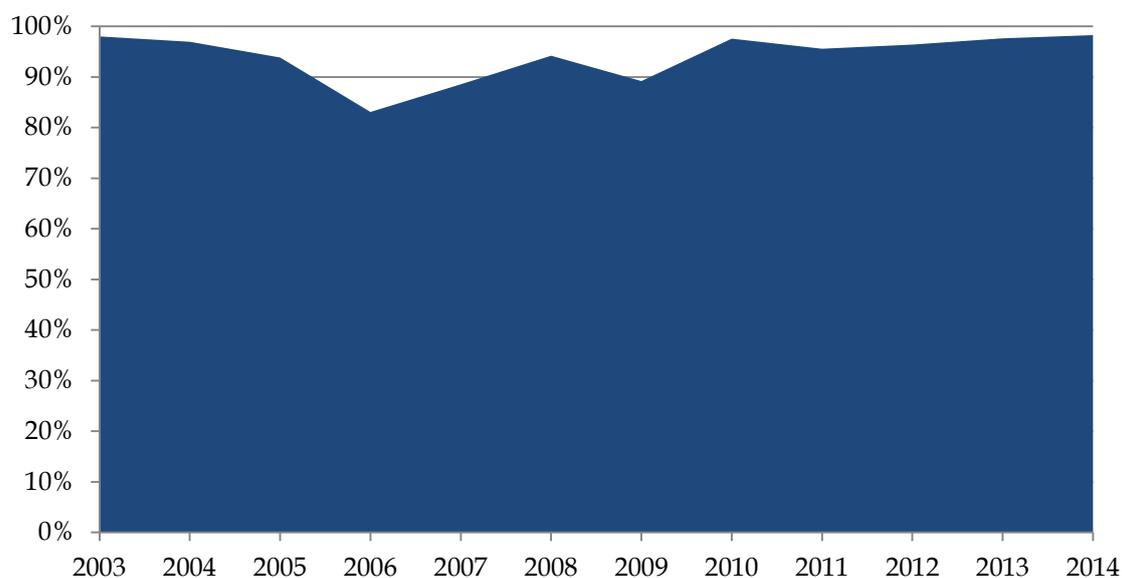
1. Le PSI a permis une certaine maîtrise des finances locales, même si les résultats peuvent sembler moins bons qu'attendu

a) Un pacte plus que respecté

(1) Le respect du pacte

Les chiffres ci-dessous, issus des données de *l'Ufficio parlamentare di bilancio*, montrent que, **globalement, le pacte de stabilité interne est bien respecté**. Entre 2003 et 2014, la proportion de collectivités ne respectant pas le pacte n'a dépassé 10 % que trois années (2006, 2007 et 2009). Et **sur les cinq dernières années, cette proportion était inférieure à 3 %**.

Part des collectivités respectant le PSI



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de *l'Ufficio parlamentare di bilancio*

Si l'on regarde plus précisément, on observe que chaque échelon de collectivité n'a pas forcément rencontré de difficultés à respecter le pacte les mêmes années.

Part des collectivités ne respectant pas le PSI

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Régions	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	40,0 %	22,7 %	18,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,5 %
Provinces	1,0 %	2,1 %	11,0 %	6,5 %	9,8 %	0,0 %	2,0 %	1,0 %	1,0 %	8,8 %	10,7 %	N.D.
Communes	3,3 %	4,6 %	4,5 %	20,1 %	11,3 %	5,9 %	11,1 %	2,5 %	4,6 %	3,4 %	2,2 %	1,7 %
Collectivités territoriales	2,0 %	3,0 %	6,1 %	16,9 %	11,4 %	5,8 %	10,8 %	2,4 %	4,4 %	3,6 %	2,3 %	1,7 %

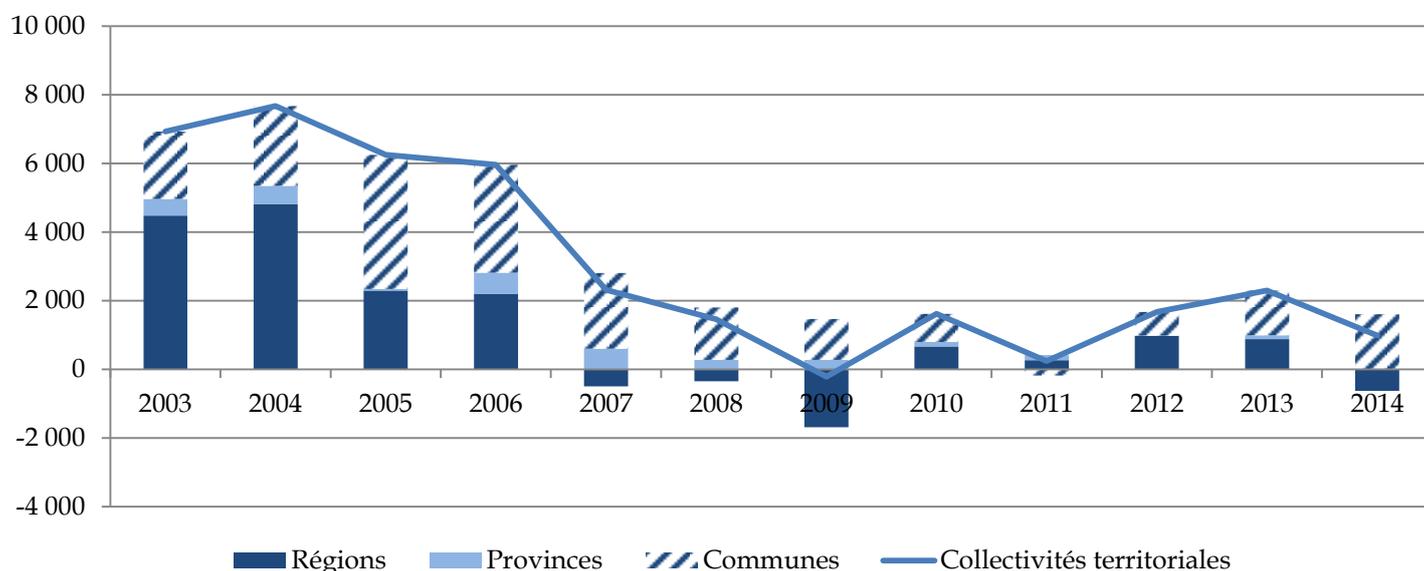
Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Ufficio parlamentare di bilancio

(2) « L'overshooting »

De façon *a priori* surprenante étant donné le contexte financier, on observe que pratiquement chaque année, l'objectif contraignant fixé par le pacte a été plus que dépassé, et ce de façon importante. En d'autres termes, **les collectivités territoriales ont réalisé un effort plus important que l'engagement qu'elles avaient pris**, ce que les Italiens appellent *l'overshooting*.

Dépassement de l'objectif du PSI - « overshooting »

(en millions d'euros)



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Régions	4 485	4 824	2 297	2 208	- 493	- 342	- 1 685	673	269	978	886	- 623
Provinces	483	525	44	610	608	278	280	127	147	8	114	0
Communes	1 969	2 330	3 909	3 148	2 206	1 527	1 190	819	- 178	686	1 300	1 610
Collectivités territoriales	6 937	7 678	6 249	5 966	2 320	1 463	- 215	1 619	238	1 672	2 300	987

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Ufficio parlamentare di bilancio

Ainsi, entre 2003 et 2006, l'objectif a été dépassé de plus de 6 milliards d'euros par an. L'*overshooting* diminue ensuite fortement mais reste autour d'un milliard d'euros en moyenne au cours des cinq dernières années. Or, ce « sur-ajustement » n'est **pas optimal d'un point de vue économique**, puisqu'il aurait pu donner lieu à des investissements.

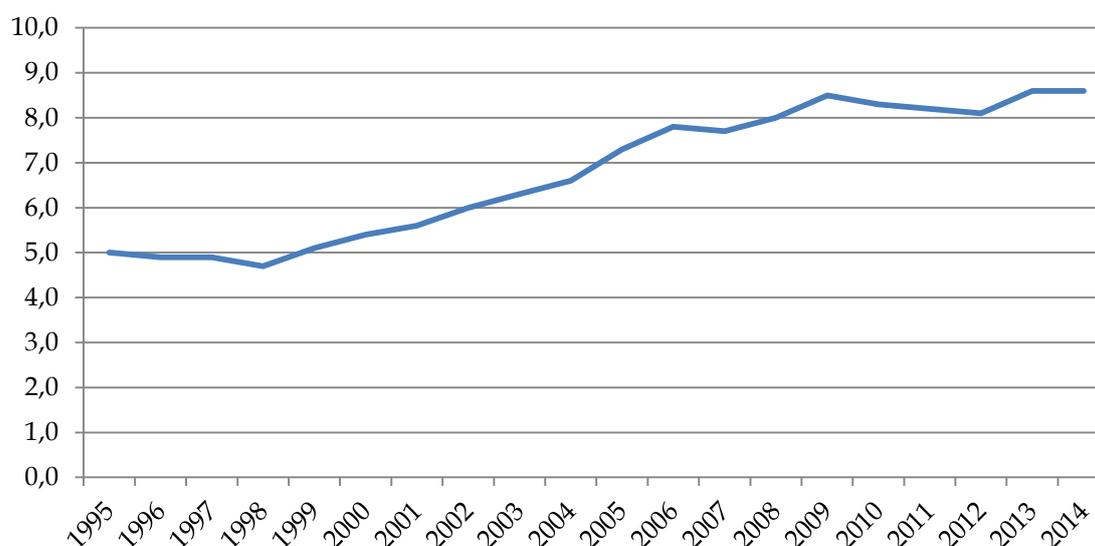
b) Des résultats économiques parfois contradictoires avec le respect du pacte

Intuitivement, le respect par les collectivités territoriales italiennes du pacte de stabilité interne devrait conduire à une amélioration de la situation de leurs finances.

Or, paradoxalement, **le respect du pacte s'est accompagné d'une augmentation de leur dette**, comme le montre le graphique ci-dessous.

Évolution de la dette des collectivités territoriales italiennes

(en points de PIB)



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données Eurostat

De même, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales italiennes ont augmenté de façon importante sur la même période. Pour une base 100 en 1998, elles étaient de 120 en 2002, de 140 en 2007 et de 155 en 2010, avant de redescendre légèrement en 2011 et 2012. Sur la même période, on notera que l'inflation s'est élevée à 20 % environ.

Ce constat macroéconomique est confirmé par l'analyse plus fine menée par Daniela Monacelli, Maria Grazia Pazienza et Chiara Rapallini, dans une étude de 2014¹, à partir de l'étude des budgets locaux 1999-2009 de la quasi-totalité des communes italiennes.

Les auteurs notent ainsi que le pacte de stabilité interne ne semble pas avoir eu les effets théoriquement attendus. Le niveau de dette par habitant a doublé sur la période, sans que l'on observe de différence claire entre les collectivités ayant respecté le pacte et celles ne l'ayant pas respecté. De même, ils notent, sur la période, une « *nette tendance à augmenter les dépenses de fonctionnement* ».

De même, Rinieri Ferone, conseiller à la Cour des comptes italienne, expliquait à vos rapporteurs spéciaux que plusieurs communes qui avaient respecté le PSI en 2013 avaient fait défaut l'année suivante.

c) Un paradoxe qui trouve une explication essentiellement conjoncturelle

Ces résultats paradoxaux trouvent plusieurs explications.

Tout d'abord, selon plusieurs auteurs et notamment Luisa Giuriato, professeur d'économie à l'université de Roma *La Sapienza* que vos rapporteurs spéciaux ont rencontrée, il faut y voir le signe d'un **degré de contrainte faible**, au moins durant les premières années du pacte.

Elle observe ainsi² que, entre 1999 et 2006, « *les bons résultats constatés par la Ragioneria dello Stato en termes de respect du pacte devraient être interprétés comme la conséquence du manque de contrainte de la règle plutôt que comme un comportement vertueux des collectivités* ». Et d'ajouter « *en 2002 la contrainte était si faible que le déficit a augmenté de 2,5 %* ».

La seconde explication, avancée entre autre par Daniela Monacelli, Maria Grazia Pazienza et Chiara Rapallini dans l'étude précitée, réside dans la **facilité pour les collectivités territoriales italiennes à s'endetter au début des années 2000** :

- d'une part, la règle limitant les intérêts remboursés par une collectivité à une proportion donnée de ses recettes de fonctionnement (cf. *supra*) n'était pas, d'après elles, suffisamment contraignante (25 % entre 1999 et 2004 contre 4 % depuis 2014) ;

- d'autre part, la mise en place de l'euro a permis une diminution très importante du taux auquel les collectivités territoriales italiennes empruntaient : le « coût implicite de financement » calculé par les auteurs est ainsi passé de 7,1 % à 3,2 % sur la période.

¹ D. Monacelli, M. G. Pazienza et C. Rapallini, « *Municipality budget rules and debt : is the italian regulation effective ?* », DISEI dell'Università degli studi di Firenze Working paper n. 24/2014, 2014.

² F. Gastaldi et L. Giuriato, « *The domestic stability pact : assessment of the italian experience and comparison with the other EMU countries* », Review of economics conditions in Italy, n° 1, janvier-avril 2008.

d) Une maîtrise des finances locales

Cependant, ces observations ne doivent pas laisser penser que le PSI n'a pas eu d'effet.

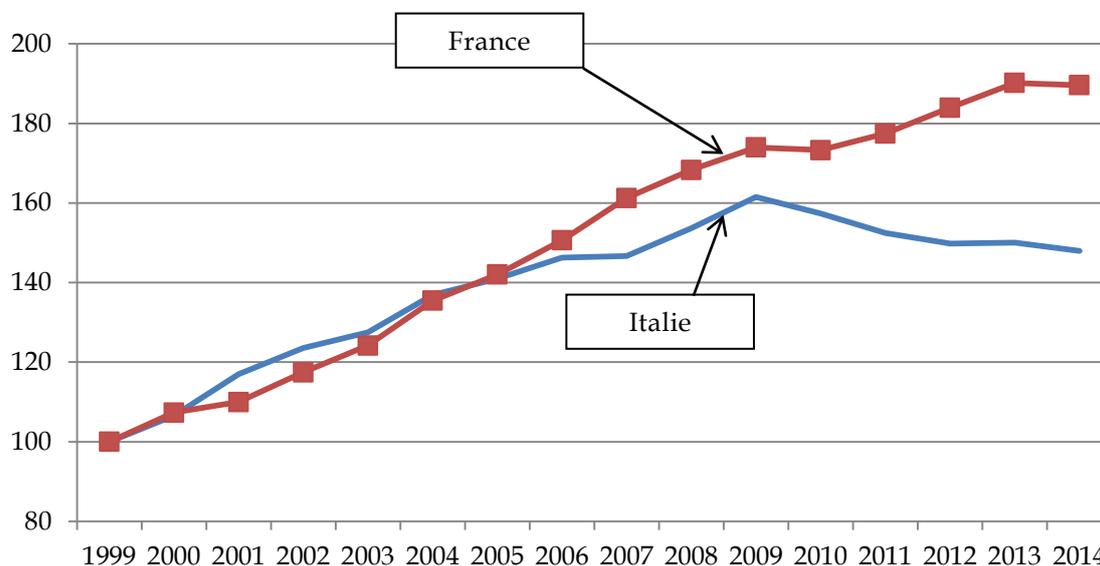
Certes, jusqu'en 2006, la contrainte était peut-être faible. Mais son durcissement, conjugué à une baisse importante des ressources des collectivités territoriales, n'a pas empêché d'enregistrer de très bons résultats les années suivantes en termes de respect du pacte. D'après Pasqualino Castaldi, directeur à la *Ragioneria dello Stato*, il faut surtout y voir un signe de l'efficacité des sanctions prévues par le pacte.

Quant à l'*overshooting*, dont l'ampleur diminue considérablement en fin de période, il faut sans doute y voir aussi une conséquence de l'instabilité de la règle et de la non proportionnalité des sanctions, qui incitait les collectivités à une grande prudence.

Enfin, on observe une réelle inflexion des dépenses des collectivités territoriales italiennes à partir de 2010, comme le montre le graphique ci-dessous, qui ne prend cependant pas en compte les transferts de compétences (voir page 41).

Évolution des dépenses des collectivités territoriales

(base 100 en 1999)



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données Eurostat

Les travaux de Daniela Monacelli, Maria Grazia Pazienza et Chiara Rapallini montrent malgré tout que le PSI a eu un effet sur le « chemin d'endettement », probablement à travers les sanctions du pacte, qui, certaines années, limitaient la capacité d'endettement des collectivités qui ne l'avaient pas respecté l'année précédente.

Ainsi, les études économiques comme les différents interlocuteurs que vos rapporteurs spéciaux ont rencontrés (Cour des comptes, Direction du budget, représentants des collectivités territoriales) considèrent que le **PSI a eu un effet modérateur et permis une relative maîtrise des finances locales italiennes**. Ceci est d'ailleurs confirmé par l'infléchissement de leurs dépenses à partir de 2009. De façon incidente, le PSI a également permis d'améliorer la qualité des comptes des collectivités.

Malgré l'effort considérable demandé aux collectivités italiennes, **vos rapporteurs spéciaux ont eu le sentiment au cours de leur déplacement que celui-ci avait pu être absorbé sans réduire excessivement l'offre de services publics, en améliorant la qualité de la dépense et, au moins partiellement, en ayant recours au levier fiscal**. Par ailleurs, le nombre de collectivités faisant défaut est resté bas : entre 10 et 20 au cours des cinq dernières années.

La plupart de leurs interlocuteurs ont cependant estimé que les collectivités italiennes n'étaient plus capables d'absorber des efforts supplémentaires sans conséquences importantes sur les services publics.

2. Des effets pervers inattendus

Différentes interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux ont attiré leur attention sur les **effets pervers du pacte** qui sont observés en Italie.

Tout d'abord, les contrôleurs du pacte de stabilité interne, au premier rang desquels la *Ragioneria dello Stato* et la Cour des comptes, qui publie chaque année un rapport sur ses résultats, ont évoqué la « **créativité comptable** » de certaines collectivités, qui leur a permis de respecter le pacte en apparence, en excluant des dépenses ou bien en gonflant des prévisions de recettes. Ces observations sont confirmées par des études économiques¹.

Par ailleurs, les règles relatives à l'endettement des collectivités territoriales, combinées aux contraintes du pacte, ont pu inciter certaines collectivités à contracter des **emprunts structurés**, avec des conséquences similaires au cas français. La complexité des produits permettait, d'une part, de bénéficier de taux plus bas en début de période et, d'autre part, d'être moins lisibles dans les bilans comptables. Il faut cependant noter que l'Italie a interdit ce type d'emprunts dès 2008, soit dès le déclenchement de la crise financière, quand la France a attendu 2013.

Enfin, le pacte semble avoir encouragé **l'externalisation de dépenses**, à travers notamment le recours à des sociétés locales, ce qui s'est traduit en définitive par des surcoûts. La Cour des comptes italienne notait ainsi que les transferts des collectivités territoriales à ces sociétés étaient le poste de dépense qui augmentait le plus vite au cours des dernières années.

¹ G. M. Milesi-Ferretti, « Good, bad or ugly ? On the effects of fiscal rules with creative accounting », in *Journal of public economics*, vol. 88, n° 1, 2004.

Ces différents effets peuvent cependant être évités, à condition de mettre en place des contrôles efficaces, comme c'est le cas aujourd'hui en Italie, d'avoir des comptes de bonne qualité et d'étendre le champ d'application du pacte au périmètre le plus large possible (budgets annexes, etc.), afin de ne pas créer d'incitation de ce type.

3. Un effondrement de l'investissement qui a pesé lourdement sur la croissance italienne

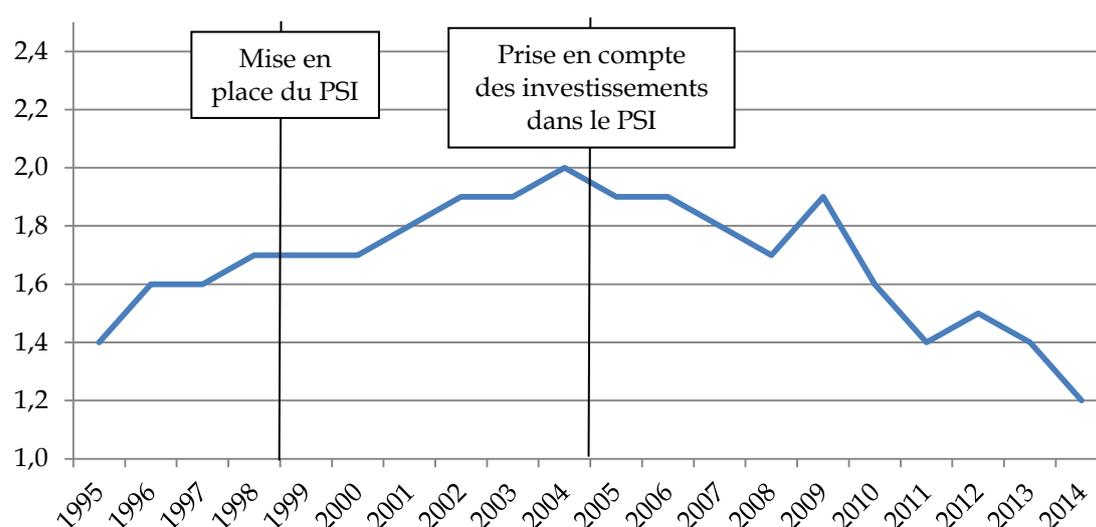
En Italie comme en France, on observe une prépondérance de l'investissement local dans l'investissement public. Ainsi, les investissements des collectivités territoriales italiennes représentent près de 80 % des investissements publics du pays et leur variation a naturellement un effet sur la croissance économique du pays.

Après avoir augmenté de façon continue entre 1995 et 2004 (+ 43 %) jusqu'à représenter 2 % du PIB, **les investissements des collectivités italiennes ont diminué de façon tout aussi continue, à l'exception de l'année 2009, jusqu'à atteindre 1,2 % du PIB. Soit une diminution de 40 %.**

Cette évolution invite nécessairement à s'interroger sur son lien avec le pacte de stabilité interne dans ses différentes versions, notamment à la lumière de la prise en compte, à partir de 2005, des dépenses d'investissement dans le périmètre du pacte.

Évolution des dépenses d'investissement des collectivités territoriales italiennes

(en points de PIB)



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données Eurostat

Les études menées sur le sujet comme les interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux permettent de dire clairement que c'est la prise en compte des investissements dans le pacte de stabilité interne qui a eu pour effet cette forte diminution.

Ainsi, Paolo Chiades et Vanni Mengotto ont montré¹ le **lien de causalité entre le pacte et la baisse des investissements**, en comparant notamment la situation des communes selon si elles étaient ou non soumises au PSI. Ils constatent notamment que la baisse des investissements est plus importante chez les collectivités soumises au pacte que chez celles qui n'y sont pas soumises, alors que leurs ressources ont évolué de façon analogue.

Dans leurs travaux précités, Daniela Monacelli, Maria Grazia Paziienza et Chiara Rapallini parviennent à la même conclusion. Elles constatent ainsi qu'entre 2004 et 2005, les communes qui ne respectaient pas le pacte ont vu leurs investissements augmenter de 12,7 % quand celles qui le respectaient les ont vus diminuer de 35,7 %.

Ceci s'explique tout d'abord par la **plus grande facilité pour les collectivités à réduire leurs dépenses d'investissements**, les dépenses de fonctionnement étant plus rigides du fait notamment des dépenses de personnel et de la charge de la dette.

Cet effet est cependant renforcé par la façon dont est défini le pacte : les dépenses d'investissements sont mesurées en comptabilité de caisse et les dépenses de fonctionnement en comptabilité d'engagement. Or les paiements peuvent être retardés. Il en est résulté l'accumulation d'une dette envers les fournisseurs, qui a conduit la Commission européenne à envisager l'ouverture d'une procédure contre l'Italie.

Il est donc fondamental, dans l'encadrement des finances locales, de définir une règle qui préserve les investissements, par exemple en les excluant du périmètre, ou de prévoir, comme l'a fait l'Italie par la suite, des souplesses spécifiques en matière d'investissement.

Ceci est d'autant plus important que ces investissements ont un effet direct sur la croissance. Alberto Zanardi, membre du conseil de l'*Ufficio parlamentare di bilancio*, équivalent de notre Haut Conseil des finances publiques, déclarait ainsi à vos rapporteurs spéciaux que **la baisse des investissements locaux avait indubitablement eu un impact négatif sur la croissance italienne**, qui l'a conduite à sortir moins vite que ses voisins de la crise. Angelo Buscema, Président de chambre à la Cour des comptes italienne, a indiqué à vos rapporteurs que l'impact de la baisse des investissements publics dans leur globalité représentait **1,2 point de croissance en moins**. On peut donc estimer l'impact de la baisse des investissements locaux à environ un point de PIB.

¹ P. Chiades et V. Mengotto, « Il calo degli investimenti nei comuni tra patto di stabilità interno e carenza di risorse », in *Questioni di economia e finanza*, n° 210, Banca d'Italia, novembre 2013.

B. VERS DES RÈGLES MIEUX ADAPTÉES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES : LES « BESOINS DE FINANCEMENT STANDARD »

1. Aucune règle idéale mais un consensus pour éviter de raisonner par référence au passé

La diversité des formes prises par le PSI montre que **chaque type de règle a ses inconvénients**.

Les règles sur le solde budgétaire permettent de réduire la dette - selon le degré de contrainte - mais ont un effet pro-cyclique et n'empêchent pas une augmentation des dépenses.

À l'inverse, les règles sur les dépenses permettent d'éviter une augmentation excessive du poids du secteur public et d'avoir un effet de stabilisation macroéconomique (les dépenses n'ont pas à diminuer quand la conjoncture se dégrade), mais n'ont pas d'effet sur le déficit structurel.

Étant donné le faible poids du déficit et de la dette des collectivités territoriales françaises et l'existence de règles sur l'endettement (la « règle d'or »), vos rapporteurs spéciaux considèrent que **les réflexions sur l'encadrement des finances locales françaises devraient plutôt demeurer, comme c'est le cas pour l'Odedel, sur le niveau des dépenses**.

L'exemple italien montre que **les règles telles que les diminutions linéaires - les « rabots » - des ressources ou des dépenses ont le mérite de la simplicité et donnent une impression de justice car elles sont les mêmes pour tous, mais au détriment de l'efficacité économique**. En effet, les collectivités moins bien gérées sont celles qui ont le plus de facilités à faire des économies tandis que les collectivités bien gérées doivent faire des économies qui ne sont pas optimales d'un point de vue économique.

Idéalement, **les règles ne devraient donc pas être basées sur la situation passée**, qui est la photographie d'un instant donné et ne correspond pas forcément à une situation optimale, mais sur la situation présente et les caractéristiques de chaque territoire. Tel est l'objet des *fabbisogni standard* (cf. *infra*).

Cette analyse rejoint celle de notre collègue députée Christine Pires Beaune et de notre regretté collègue Jean Germain, qui expliquent qu'une « *répartition juste et équitable de la DGF ne peut reposer que sur l'appréciation objective et fine des charges assumées par les collectivités bénéficiaires au regard de leurs ressources. Toute logique ancrée dans l'histoire contribuera à s'écarter d'un tel optimum* »¹.

Par ailleurs, comme l'a souligné Chiara Goretti, membre du conseil de l'*Ufficio parlamentare di bilancio*, il est nécessaire de privilégier des règles

¹ Christine Pires Beaune et Jean Germain, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, juillet 2015.

facilement compréhensibles par les citoyens, afin de les rendre plus acceptables politiquement.

Il faut également veiller à ce qu'elles concernant un agrégat le plus large possible, sous peine de vider la règle de son sens, mais limité aux dépenses sur lesquelles les collectivités ont véritablement la main. Ceci excluant par exemple les allocations individuelles de solidarité pour les départements ou le coût des normes imposées par l'État.

Enfin, la prévisibilité de la règle - c'est-à-dire sa pluriannualité - est essentielle afin que les économies soient réalisées là où elles sont le plus efficaces économiquement et d'éviter l'*overshooting*.

2. Les « besoins de financement standard »

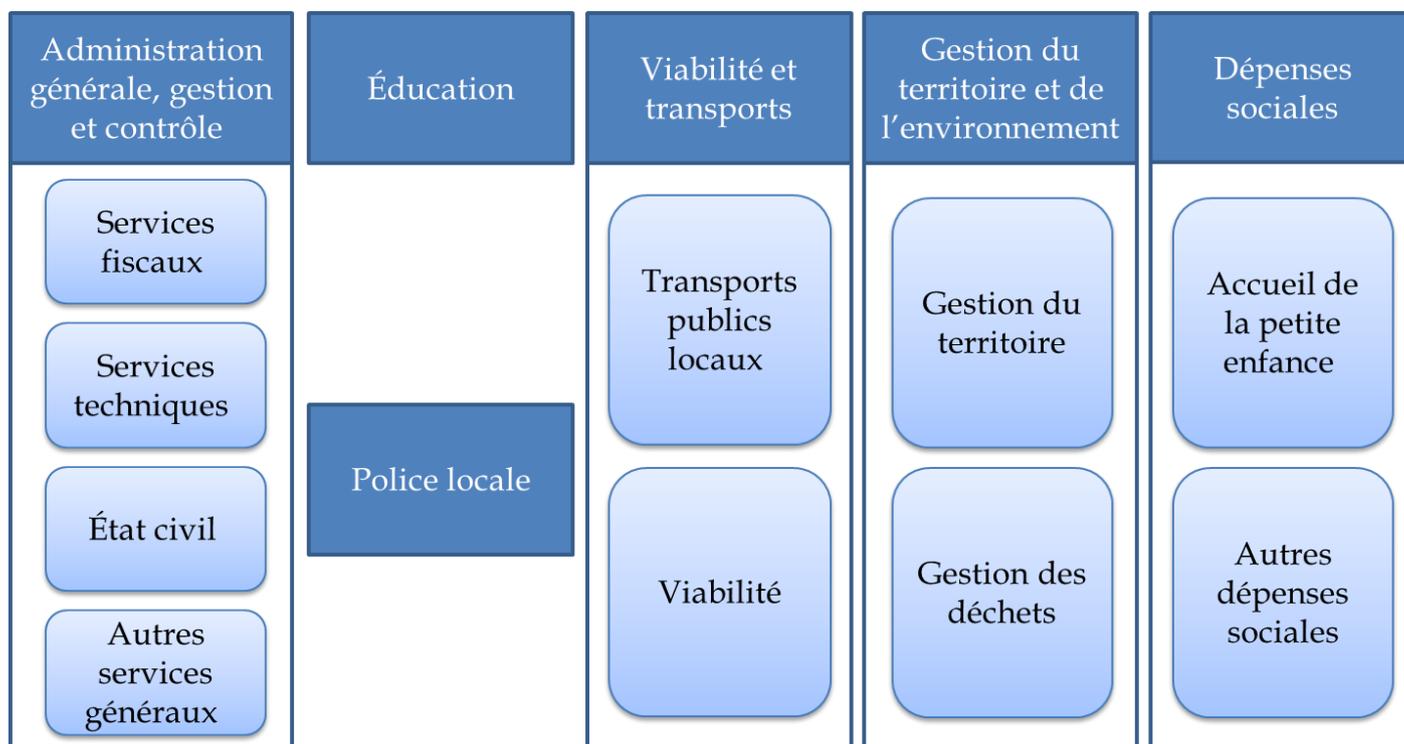
Afin de ne plus faire référence au niveau de dépense passé, l'Italie a choisi en 2009 de calculer des « **besoins de financement standard** » (*fabbisogni standard*), mesurant extrêmement précisément le coût de fourniture d'un service public local dans chaque collectivité, afin de répartir en conséquence les fonds de péréquation et de financer un « niveau essentiel » de service public.

La définition de ces indicateurs a été confiée à une société privée, *Soluzioni per il Sistema Economico* (SOSE) - dont vos rapporteurs spéciaux ont rencontré le président - directeur général, Giampietro Brunello -, détenue par le ministère des finances italien (88 %) et la Banque d'Italie (12 %), afin de ne pas représenter exclusivement le point de vue de l'État. SOSE emploie 150 personnes, essentiellement des économistes et des statisticiens.

Concrètement, un travail considérable de recueil de données et de traitement a été réalisé auprès de la quasi-totalité des collectivités italiennes (6 700 communes prises en compte sur les 8 071, pour des raisons de statut juridique), nécessitant entre autre le traitement de 450 000 courriers électroniques. Ce travail a été mené en associant les représentants des collectivités territoriales et validé par la *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, composée de représentants de l'État et des collectivités, en décembre 2013. Cet outil a été utilisé pour la première fois en 2015, pour la répartition d'une partie des fonds de péréquation, et les données seront désormais mises à jour annuellement.

Douze services publics fondamentaux ont été identifiés (gestion des déchets, éducation, etc.), ainsi que treize facteurs de coût (prix des intrants, caractéristiques du territoire, démographie, etc.), alimentés par 122 critères (prix au m² des bureaux, nombre de bénéficiaires d'une allocation d'invalidité, etc.). Ce travail permet par exemple de constater que le nombre d'habitants explique 43 % du coût des transports publics, les caractéristiques du territoire 15 %, le prix des intrants 5 %, etc.

Les 12 fonctions fondamentales identifiées par SOSE



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données SOSE

Au-delà de cette utilisation technique, les « besoins de financement standard » ont permis une très importante opération de transparence, puisque **l'intégralité des données est publiée sur un site internet**¹. Ils ont en outre été complétés par des indicateurs de mesures de la qualité du service rendu, qui permet de comparer moyens alloués et résultats obtenus et de décerner des « notes » à chaque collectivité.

Ainsi, les citoyens peuvent mesurer la performance de leur collectivité et la comparer à celle d'autres communes.

Ces données peuvent également être utilisées par les collectivités comme une sorte de « **contrôle de gestion** » mis à leur disposition. Il a ainsi été évoqué devant vos rapporteurs spéciaux des exemples de communes ayant pu réaliser des économies très importantes après avoir comparé leur coût de production de certains services publics à d'autres collectivités.

Le tableau ci-après montre les résultats de la commune de Guidonia Montecelio, dans la province de Rome, en matière de services fiscaux (sa « dépense historique » est plus du double de son besoin de financement réel) et d'éducation (où sa « dépense historique » est inférieure de près de 30 % à son besoin de financement).

¹Site internet Open Civitas : <http://www.opencivitas.it>

Exemples de résultats de la commune de Guidonia Montecelio en matière de services fiscaux et d'éducation

Comune di Guidonia Montecelio (Roma) Tributi	Comune di Guidonia Montecelio (Roma) Istruzione
Popolazione al 31/12/2010 83.736	Popolazione al 31/12/2010 83.736
Modello organizzativo Gestione Diretta	Modello organizzativo Gestione Diretta
Spesa storica € 1.256.541	Spesa storica € 4.433.614
Fabbisogno standard € 563.956	Fabbisogno standard € 6.258.253
Differenza in € € +692.585	Differenza in € € -1.824.639
Differenza % +122,81 %	Differenza % -29,16 %
Livello quantitativo delle prestazioni - Tributi  Livello 2,80 su scala da 0 a 10	Livello quantitativo delle prestazioni - Istruzione  Livello 6,80 su scala da 0 a 10

Source : site internet opencivitas.it

S'agissant du coût, SOSE a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que le coût moyen annuel comprenant le recueil des données, d'élaboration des besoins de financement standard et de publication des données sur le site, pour l'ensemble des collectivités territoriales italiennes, s'élevait à environ 3 millions d'euros par an.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que **la logique des « besoins de financement standard » faisait l'objet d'un consensus** que ce soit parmi les représentants de l'État, de la Cour des comptes, ou des différents échelons de collectivités territoriales.

Ils considèrent que ce type d'outil présente de nombreux avantages : il **permet de dépasser la logique des indices synthétiques français**, qui ne suffisent pas à apprécier assez finement les contraintes de chaque territoire et dont la définition (critères, pondération) n'est jamais consensuelle.

La publicité de ces données permet également un véritable contrôle de la part de citoyens soucieux de transparence.

Enfin, ils considèrent qu'il pourrait être utile d'étudier l'opportunité de mettre en place un outil de mesure des charges des collectivités s'inspirant des *fabbisogni standard* italiens.

Les déterminants du coût de production des 12 fonctions fondamentales

	Total	Dé- chets	Dé- pen- ses socia- les	Ser- vices géné- raux	Édu- ca- tion	Po- lice locale	Via- bilité	Ter- ritoire	Ser- vices tech- ni- ques	Petite enf- ance	Trans- ports pu- blics	Ser- vices fi- scaux	État civil
Population	20,1%		25,7%	64,7%				12,2%	31,2%		43,4%	37,4%	65,7%
Services offerts	13,7%				82,0%					74,6%			
Morpho- logie et territoire	8,7%	14,1%		4,5%	0,7%	5,2%	40,3%	27,2%	9,8%		15,2%		
Économie locale													
Prix des intrants	8,1%	22,1%	8,3%			9,9%	5,8%		11,8%		8,7%	10,1%	
Facteurs de coûts exogènes	8,0%	7,1%	6,6%	3,3%	4,0%	18,5%	2,0%	19,2%	20,5%	6,4%	5,0%	18,2%	17,7%
Immeu- bles	7,6%	4,9%		24,5%		10,4%	6,4%	25,0%			5,3%		2,6%
Choix d'organisa- tion	6,9%	27,6%							15,3%			23,8%	
Difficultés sociales	5,8%		15,6%	3,0%	12,6%	5,4%				19,1%			
Circula- tion et réseau routier	5,3%		32,6%										
Démo- graphie	5,2%				0,7%	34,9%	32,9%				16,1%		
Tourisme	4,9%	9,5%	11,2%			3,0%		4,0%			6,2%	10,6%	13,9%
Investis- sements	4,8%	14,6%				12,8%	4,0%	12,5%					

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données SOSE

C. CONSTRUIRE UN CONSENSUS SUR LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Les rapporteurs spéciaux ont pu avoir le sentiment, au cours de leurs différents entretiens, que **l'association des collectivités territoriales italiennes au redressement des finances publiques se faisait de façon plus consensuelle qu'en France.**

Il ne faut pas chercher la cause de ce consensus dans les modalités de concertation entre l'État et les collectivités territoriales, qui ne sont pas fondamentalement différentes entre les deux pays. L'explication du consensus réside peut-être plutôt dans l'ancienneté de l'association des collectivités territoriales italiennes au redressement des finances publiques et donc notamment dans sa survivance aux changements de majorité.

La concertation, en Italie, se fait dans le cadre de quatre conférences :

- la *Conferenza Stato - Regioni*, ou Conférence État - Régions, est le lieu de concertation entre l'État central et les régions ; en sont membres notamment le Président du Conseil des ministres et les présidents des différentes régions ;

- la *Conferenza Stato - Città e autonomie locali*, ou Conférence État villes et autonomies locales, est l'organe de concertation entre l'État, les provinces et les communes ; en sont membres notamment le Président du Conseil des ministres, les présidents des provinces et les présidents des associations représentant le bloc local ;

- la *Conferenza unificata*, ou Conférence unifiée, réunit les deux précédentes, lorsqu'elles ont à se prononcer sur un même sujet ;

- la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, ou Conférence permanente pour la coordination des finances publiques, réunit également l'État et des représentants des collectivités territoriales ; elle a notamment pour rôle de « *concourir à la définition des objectifs de finances publiques* ».

Ces conférences ont des fonctions essentiellement consultatives, qui les rapprochent assez fortement du Comité des finances locales (CFL) français et de ses émanations que sont la Commission consultative d'évaluation des normes et la Commission consultative sur l'évaluation des charges. S'agissant de la répartition des efforts, comme en France, l'effort global est fixé par l'État et les instances de concertation peuvent proposer une répartition.

Sur le fond, les divers interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux ne leur ont pas donné le sentiment que la concertation était plus riche ou plus facile qu'en France. Ainsi, Pasqualino Castaldi, de la *Ragioneria dello Stato*, leur a mentionné une « guerre continue » entre l'État et les collectivités

territoriales pour déterminer la part d'efforts revenant à chacun. Caterina Cittadino, secrétaire générale de la Conférence État – villes et autonomies locales, a évoqué des négociations tendues et mentionné le fait que les propositions des différentes conférences n'étaient jamais reprises. Guido Castelli, vice-président de l'Association nationale des communes italiennes (ANCI) leur a, pour sa part, indiqué que les conférences étaient « *mieux que rien* ».

La concertation entre l'État et les régions pourrait toutefois prendre une forme radicalement nouvelle, si la réforme du Sénat actuellement en discussion au Parlement aboutissait, en transformant la Haute assemblée italienne en chambre des régions.

Quoi qu'il en soit, vos rapporteurs spéciaux considèrent que **le succès d'un pilotage des finances locales passe par son acceptation par les collectivités territoriales**. Or, la concertation sur ce sujet en France est relativement limitée et essentiellement formelle, à travers des « conférences des finances locales ». Les débats de ces dernières années montrent une certaine défiance entre l'État et les collectivités, qui se fonde notamment sur l'opposition entre ceux qui estiment que les collectivités territoriales font plus d'effort que l'État et ceux qui pensent le contraire, et sur la prise en compte du coût des transferts de compétences ou des normes imposées par l'État.

Il faut donc réellement associer les collectivités territoriales à la définition des règles qui les concernent, et, pour éviter les différences d'analyse, **établir un diagnostic commun entre l'État et les collectivités sur les efforts passés et ceux à fournir à l'avenir, sur le modèle de ce qui a été fait pour le coût des allocations individuelles de solidarité** grâce au groupe de travail État-départements de 2013. Vos rapporteurs spéciaux rejoignent ici l'analyse formulée par Alain Lambert et Martin Malvy dans leur récent rapport¹ : « *seul un diagnostic partagé peut en effet légitimer une contrainte accrue sur les finances des collectivités dans une logique de responsabilité et de partage collectif des efforts* ».

Vos rapporteurs spéciaux considèrent également qu'il est nécessaire de donner un cap aux collectivités territoriales.

En effet, quel est le but de la mise en place de l'Odedel ? L'équilibre budgétaire des collectivités ? La diminution de leurs dépenses ? Mais comment serait alors défini ce « niveau optimal » ? La baisse des concours de l'État ? Au-delà de l'objectif annuel ou pluriannuel d'évolution des dépenses locales, **il serait nécessaire de définir un objectif de moyen - long terme, qui ait un sens économiquement, pour les collectivités comme pour les citoyens**.

¹ Alain Lambert et Martin Malvy, Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, avril 2014.

D'autre part, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il faut également **définir quelle pourrait être l'évolution des concours de l'État une fois les finances publiques assainies**, afin de donner des perspectives positives aux collectivités territoriales.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 9 septembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques : deux exemples européens (Autriche et Italie).

M. Charles Guené, rapporteur. – La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a créé un objectif d'évolution de la dépense publique locale (Odedel). Non contraignant, il se justifie par la nécessité de piloter les finances de toutes les administrations publiques.

L'étude commandée l'année dernière par notre commission à la direction générale du Trésor ayant montré la diversité des règles adoptées par les différents pays européens afin de transposer leurs obligations européennes en matière budgétaire, nous avons choisi deux États dont l'organisation institutionnelle et le mode de financement des collectivités territoriales sont très différents : le modèle italien est similaire au nôtre, alors que le système autrichien se distingue par une importante association en amont des collectivités territoriales aux projets de réformes les concernant.

En juin dernier, quand nous nous sommes rendus à Vienne puis à Rome pour recueillir des informations techniques, le ressenti des élus locaux en France était assez violent, tant sur l'importance de la baisse des dotations que sur les délais de redressement des finances publiques. Nous sommes d'ailleurs un certain nombre à penser que la gouvernance des finances publiques dans notre pays n'est pas satisfaisante.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'Autriche est un État fédéral qui comprend neuf Länder et 2 100 communes dont l'autonomie fiscale est très réduite : ceux-ci perçoivent principalement une proportion d'impôts nationaux, comme l'impôt sur le revenu ou la TVA. La négociation tous les trois ans de leur répartition leur donne une certaine prévisibilité quant à leurs recettes. De plus, toute amélioration de la conjoncture profite à la fois à l'État fédéral et aux collectivités territoriales.

Dès 2001, l'Autriche a adopté un pacte de stabilité interne qui décline les obligations découlant des traités européens aux niveaux national et local. Le sixième pacte, adopté en 2012, repose sur quatre règles principales. D'abord, une trajectoire du déficit public est définie jusqu'en 2016 et déclinée au niveau fédéral, mais aussi à ceux du Land et des communes. À partir de 2017, le déficit structurel des Länder et des communes devra être inférieur à 0,1 % du PIB, et celui de l'État fédéral à 0,35 %. L'objectif est décliné par Land, notamment en fonction de sa population. En troisième lieu, la croissance des dépenses locales doit être inférieure au taux de croissance potentiel, sauf si elle est compensée à due concurrence par une hausse des recettes : il s'agit de garantir que le solde

structurel n'est pas dégradé en raison d'une hausse des dépenses ou d'une baisse des recettes. Enfin, si la dette publique représente plus de 60 % du PIB, elle doit diminuer en moyenne de 5 % par an sur trois années. La répartition de l'effort entre l'État fédéral, chaque Land et les communes dépend, dans ce cas, de la part respective de ceux-ci dans la dette publique.

Un mécanisme de contrôle et de sanction est prévu : si la Cour des comptes constate qu'une règle n'est pas respectée, la collectivité dispose d'un délai de deux mois pour présenter à un comité des sanctions – composé de deux représentants du ministère des finances, deux représentants des Länder et deux représentants des communes – les mesures qu'elle envisage de mettre en œuvre. Si ces mesures ne sont pas jugées suffisantes, une sanction de 15 % de la déviation est infligée à la collectivité.

La conclusion du pacte de stabilité interne a été précédée d'importantes négociations entre l'État et les collectivités. Cette coordination est institutionnalisée et tant le pacte que les règles de répartition des recettes sont issus d'un consensus. En effet, politiquement et institutionnellement, l'État fédéral n'est pas en mesure d'imposer des mesures aux Länder.

Aussi, lorsqu'un projet de réforme est envisagé, une réunion du comité de coordination, où siègent des représentants du ministre des finances et des communes ainsi que les gouverneurs des Länder, inaugure une série de réunions techniques quasi-quotidiennes auxquelles les agents des collectivités participent, aux côtés des fonctionnaires de l'État. Ces réunions évaluent la situation, font le bilan des précédentes réformes et préparent les décisions. À ce jour, la coordination ne pose pas de problème en Autriche.

Selon nos interlocuteurs, le pacte de stabilité interne n'est pas critiqué en tant que tel par les élus locaux. Ils considèrent qu'il s'agit de l'unique moyen pour l'Autriche de respecter ses engagements européens.

M. Charles Guené, rapporteur. – L'intérêt de l'exemple italien réside dans sa grande proximité avec la France : l'Italie a ainsi récemment prévu la « dévitalisation » de ses départements, mis en place des métropoles et encouragé le développement de l'intercommunalité. Si la situation financière des collectivités territoriales des deux pays est proche, l'organisation territoriale est plus régionalisée en Italie et la baisse des ressources des collectivités territoriales y a été plus forte qu'en France, atteignant 26 milliards d'euros entre 2010 et 2017.

Notre attention s'est concentrée sur le pacte de stabilité interne (PSI), mis en place dès 1999, qui encadre de façon particulièrement précise les finances des collectivités territoriales, et sur un outil original de mesure des charges des collectivités, les « besoins de financement standard ».

Le PSI est adopté chaque année en loi de finances. Un niveau de contrainte globale est fixé, décliné collectivité par collectivité. Selon les années et la catégorie de collectivités, la contrainte a pu porter sur le solde

budgétaire ou sur l'évolution des dépenses. Le périmètre du pacte a fortement évolué, excluant souvent les communes les moins peuplées. Les agrégats pris en compte ont eux aussi beaucoup varié : ont ainsi pu être écartées les dépenses exceptionnelles ou les dépenses de santé des régions. Les investissements ont été pris en compte à partir de 2005, mais des souplesses ont été mises en œuvre par la suite.

Le pacte a souvent distingué collectivités « vertueuses » et « non vertueuses », en se basant par exemple sur le niveau moyen de dépenses par habitant ou sur des indicateurs plus complexes faisant intervenir le poids des dépenses de personnel.

Le PSI prévoit des incitations et des sanctions. Les premières peuvent prendre la forme de meilleures conditions de financement ou d'un assouplissement de l'objectif les années suivantes ; les secondes, celle d'une diminution automatique des concours de l'État, d'un gel des embauches de personnel, d'une interdiction d'endettement ou encore d'une réduction de 30 % des indemnités des élus locaux.

La technique du rabot atteint vite ses limites, dans la mesure où elle n'assure pas que les efforts seront consentis là où ils seraient le plus efficaces économiquement. C'est pourquoi l'Italie a développé les « besoins de financement standard », qui mesurent très précisément le coût de fourniture d'un service public local dans chaque collectivité, en fonction de ses caractéristiques, afin de répartir en conséquence les fonds de péréquation.

Le travail considérable de recueil de données et de traitement a été confié à une société privée, en y associant les représentants des collectivités territoriales. Douze services publics fondamentaux ont été identifiés, ainsi que treize facteurs de coût, alimentés par 122 critères. Ce travail a établi que le nombre d'habitants explique 43 % du coût des transports publics, les caractéristiques du territoire 15 %, le prix des intrants 5 %, etc.

Au-delà de cette utilisation technique, les besoins de financement standard ont favorisé la transparence, puisque les données sont publiées sur un site internet où figurent également des indicateurs de la qualité du service rendu. Les citoyens peuvent ainsi mesurer la performance de leur collectivité au regard des moyens alloués et la comparer à d'autres communes, et les collectivités les utiliser en tant qu'outils de contrôle de gestion.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Voici maintenant nos principales observations. En premier lieu, la volonté d'encadrer les finances des collectivités territoriales n'est pas une affaire franco-française : confrontés aux mêmes règles communautaires et au même contexte économique et financier, de nombreux pays européens ont suivi cette voie. L'Autriche et l'Italie ont pris une avance certaine en mettant en place il y a plus de dix ans, avec une ambition forte, des règles certes contraignantes mais lisibles pour les collectivités.

En deuxième lieu, le bilan du PSI italien invite à veiller à la préservation des investissements des collectivités. Il est vrai qu'il a eu un effet modérateur et permis une relative maîtrise des finances locales italiennes ; l'effort considérable a pu être absorbé sans réduire excessivement l'offre de services publics, en améliorant la qualité de la dépense et, au moins partiellement, en ayant recours au levier fiscal. Cependant, les règles choisies ont pu avoir des effets pervers tels que la créativité comptable, le recours aux emprunts structurés ou l'externalisation des dépenses. Enfin, le pacte de stabilité a provoqué un véritable effondrement des investissements des collectivités territoriales, montrant la nécessité de définir une règle qui les préserve, par exemple en les excluant de la contrainte ou en prévoyant des souplesses spécifiques, comme l'a fait l'Italie par la suite.

En troisième lieu, le succès d'un pilotage des finances locales passe par l'association des collectivités territoriales à son élaboration afin de rétablir un dialogue confiant. Il convient de rénover la gouvernance des finances publiques françaises, en particulier des finances locales, pour qu'émerge, sur le modèle autrichien, des instances ayant le temps et les moyens d'une véritable concertation entre tous les acteurs impliqués. De même, afin d'éviter les différences d'analyse, un groupe de travail paritaire et pérenne entre l'État et les collectivités territoriales pourrait établir un diagnostic partagé des efforts passés en matière de dépenses et des efforts à fournir à l'avenir. Enfin, il semble nécessaire de donner un cap aux collectivités territoriales, en définissant un objectif de moyen long-terme pour les collectivités comme pour les citoyens, et en prévoyant dès aujourd'hui l'évolution des concours de l'État une fois la situation des finances publiques assainie, afin de donner des perspectives positives aux collectivités. Ces mesures pourraient être formalisées dans un pacte de stabilité interne, qui contribuerait à rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales, en énonçant des règles claires et durables dans une logique pluriannuelle.

En quatrième lieu, on pourrait envisager de décliner la contrainte globale collectivité par collectivité et d'adopter des règles mieux adaptées à la diversité des territoires. Comme dans le cas autrichien, ces règles pourraient concerner non seulement les dépenses, mais aussi le déficit et la dette publics afin de mettre en évidence le poids de chaque secteur d'administration publique, l'État compris. Étant donné le faible poids du déficit et de la dette des collectivités territoriales françaises et l'exigence de la règle d'or, le sujet central de l'encadrement des finances locales françaises demeure néanmoins le niveau de leurs dépenses. Les règles pourraient être déclinées collectivité par collectivité, comme c'est le cas dans les deux pays étudiés, dans un souci de responsabilisation ; en contrepartie, les collectivités territoriales devraient bénéficier d'un allègement des normes et d'une plus grande liberté en matière de gestion.

L'exemple italien montre que les rabots de ressources ou de dépenses, s'ils ont le mérite de la facilité, présentent des limites en termes d'efficacité économique faute de tenir compte de la situation réelle de chaque collectivité. Il pourrait être utile d'étudier l'opportunité de mettre en place un outil de mesure des charges des collectivités s'inspirant des *fabbisogni standard* italiens. Les indices synthétiques français n'apprécient pas assez finement les contraintes de chaque territoire et leur définition n'est jamais consensuelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Votre exposé met en évidence, dans deux pays dont les collectivités ressemblent aux nôtres, un système différent de discussion entre l'État et les collectivités territoriales. Nous pourrions envisager un dialogue de ce type en France et, pourquoi pas, des objectifs contraignants. Cependant, comme nous l'avons souligné dans les débats sur la loi de finances 2015, nous sommes préoccupés par les contraintes que l'État impose aux collectivités. Ce matin, Philippe Dallier rappelait que les revalorisations des traitements des fonctionnaires de catégorie C s'imposent automatiquement aux autorités locales. On pourrait également parler du RSA. Ce type de normes imposées unilatéralement existe-t-il en Italie et en Autriche ? Le cas échéant, un mécanisme de neutralisation y est-il associé ? L'amendement introduit l'année dernière par la majorité sénatoriale neutralisait dans l'Odedel les transferts de normes évalués chaque année par la Commission consultative d'évaluation des normes.

M. François Marc. – L'analyse des charges des collectivités est une question fondamentale ; elle implique cependant un jugement sur la pertinence de l'action conduite, ce qui est particulièrement délicat.

Pourriez-vous revenir sur le dispositif de péréquation décentralisé en Italie ? Le concours des collectivités dans la répartition est-il le résultat d'échanges internes ? Par quels acteurs la péréquation est-elle mise en œuvre, et quelles comparaisons peut-on établir avec notre situation ?

En Suède, où les externalisations de dépenses par le transfert de certaines missions à des agences ont été très pratiquées pour améliorer la productivité et rechercher l'équilibre budgétaire, les résultats n'ont pas été satisfaisants, si l'on en croit les plaintes entendues lors des dernières élections sur la baisse de qualité des services publics. Y a-t-il eu des tentatives analogues en Autriche et en Italie ?

M. Jacques Chiron. – Ce rapport montre que les pays européens ont les mêmes contraintes. Les entreprises publiques locales, nombreuses en Italie, ont-elles porté une partie des investissements des collectivités ? C'est une solution pour mobiliser l'investissement privé.

M. Philippe Dallier. – Le chiffre de 26 milliards d'euros de baisse des ressources en Italie fait plutôt peur. En France aussi, on craint une baisse de l'investissement des collectivités. Existe-t-il des dispositifs de soutien de

l'investissement en Italie ? On parle chez nous de créer un fonds d'un milliard d'euros. Je ne suis pas vraiment favorable à ce genre de dispositif.

M. Francis Delattre. - C'est un point de vue largement partagé.

M. Philippe Dallier. - Ceux qui ont déjà les moyens d'investir obtiendront des subventions ; les autres, qui surnagent avec peine, ne pourront pas présenter de dossiers.

M. Maurice Vincent. - Les chiffres de la trajectoire de finances publiques pour l'Autriche semblent très durs, avec un retour à l'équilibre budgétaire dès 2016, alors même que la dette ne semble pas très élevée. C'est regrettable : pour créer de la croissance, les pays européens ne doivent pas chercher à retrouver trop vite l'équilibre budgétaire.

Vos propositions, destinées à encourager la coopération entre le Gouvernement et les collectivités territoriales, me semblent adaptées. Un fonds d'un milliard d'euros a été annoncé ; le préfinancement du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) par la Caisse des dépôts et consignations soutient également l'investissement tout en assurant la contribution des collectivités à l'effort budgétaire.

M. Michel Bouvard. - Une partie de l'effort des collectivités italiennes a été rendue possible par la disparition ou l'absorption de l'échelon provincial. En outre, dans certains cas, les collectivités italiennes ont besoin d'une autorisation de l'État, même dans les opérations pour lesquelles elles disposent de la trésorerie nécessaire. Nous l'avons bien vu à propos du financement des opérations transfrontalières dans le cadre de programmes européens.

La typologie des collectivités déterminant les charges à supporter en fonction de leur caractère urbain, rural ou montagnard est un élément particulièrement intéressant pour la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Le Premier président de la Cour des comptes a rappelé que le rabout ne suffisait pas, qu'il fallait prendre en compte les caractéristiques des collectivités. Je ne suis pas sûr que la direction générale des collectivités territoriales ait une typologie comparable. Ou alors qu'elle nous en donne communication...

M. Bernard Lalande. - L'investissement en Italie a-t-il servi de variable d'ajustement par rapport aux dépenses de fonctionnement, ou sa baisse s'explique-t-elle par un endettement des collectivités limitant l'effet de levier ?

M. Éric Doligé. - Les comparaisons offrent toujours des enseignements intéressants. L'Italie a diminué les ressources des collectivités dès 2011, alors que nous ne l'avons fait qu'en 2014. Ces objectifs ont-ils été atteints ? Je m'interroge également sur la fiabilité des chiffres : lors d'un voyage à Berlin, nos interlocuteurs nous ont affirmé que tous les chiffres européens sur les dépenses des collectivités étaient faux.

M. André Gattolin. – Les statistiques de l'*Istituto nazionale di statistica* (Istat), et notamment les données *Soluzioni per il Sistema economico* (SOSE) sur lesquelles j'ai travaillé, sont aussi fiables que les nôtres. Quant à la réduction de 30 % des indemnités des élus locaux en guise de sanction, qui a suscité des haussements de sourcils, il faut savoir que l'Italie est le pays européen qui payait le mieux, voire sur-payait, ses élus. Il s'agit d'un retour à la normale.

Le pacte s'inscrit dans une réorganisation complète des collectivités locales et d'une réforme du Sénat, qui doit mieux représenter les régions. Historiquement, la péréquation s'est effectuée dans ce pays au niveau régional. La lecture de la presse italienne suscite quelques doutes quant à la réussite de l'effort de contrôle des dépenses publiques. C'est l'un des principaux soucis du gouvernement.

M. Charles Guené, rapporteur. – La négociation entre l'État et les Länder a toujours été la règle en Autriche et la question des normes se pose différemment. Ainsi, dans le domaine de l'enseignement, le Land décide des embauches qui sont financées par l'État.

En Italie, certaines dépenses ont été exclues du périmètre, afin que leur hausse ne compromette pas le respect du pacte par les communes : c'est le cas des dépenses contraintes ou qui dépendent d'un autre niveau – cela donne à penser quant aux dépenses sociales de départements. L'Italie devait se diriger vers un système fédéral, mais le mouvement s'est ralenti et nous en restons loin.

L'analyse des charges est suffisamment travaillée pour tenir compte de manière satisfaisante des caractéristiques des collectivités. Elle débouche sur un jugement qualitatif sur les dépenses, mais aussi sur le résultat de ces dépenses. Cela rejoint les préoccupations exprimées par Didier Migaud.

Dans notre rapport, nous n'avons pas examiné la question des externalisations et des sociétés d'économie mixte sous l'angle de l'efficacité économique ; nous avons simplement constaté la tentation, pour les collectivités, d'utiliser les externalisations pour satisfaire aux exigences du pacte. Celui-ci a été progressivement ajusté pour en tenir compte.

Quant au choc des 26 milliards d'euros, il ne s'explique pas uniquement par la disparition d'un échelon. La gestion des collectivités laissait peut-être plus de marge que chez nous. Cependant, nous avons senti dans les propos de nos interlocuteurs qu'il était difficile d'aller plus loin dans l'effort : l'impact de la baisse des investissements des collectivités a été évalué à un point de PIB par an.

M. Claude Raynal, rapporteur. – En Autriche, pays germanique, un accord n'est généralement pas remis en cause ; mais en Italie, l'intérêt du pacte n'est plus discuté, les seuls débats portant sur la question du calibrage. Cela nous a surpris : nous nous attendions à une levée de boucliers.

En Autriche, le déficit global était de 2,8 % du PIB en 2014, et n'aurait pas dépassé les 2 % sans la faillite d'un établissement bancaire régional qui a nécessité une intervention de l'État. Pour répondre à Maurice Vincent, l'Autriche partait de moins loin et les collectivités locales bénéficient d'une augmentation des recettes fiscales. La règle du jeu est très claire. Voilà un élément qui manque peut-être dans le discours.

M. Charles Guené, rapporteur. – Les contraintes, en France, sont la baisse de la dotation de l'État et l'Odedel qui n'est qu'indicatif – une grande majorité des élus ignore même sans doute son existence... La déclinaison est différente en Autriche, avec des critères partagés de trajectoire budgétaire, de déficit, d'augmentation des dépenses, et en Italie, où l'on prend en compte le solde et l'évolution des dépenses, mais pas la dette. Ces critères sont déclinés à tous les niveaux, alors qu'en France, il s'agit d'une contrainte qui ne dit pas son nom.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Pour répondre à François Marc, il ne s'agit pas, dans le cas italien, d'un système de péréquation décentralisée. C'est un système national de péréquation, en fonction du potentiel financier et des besoins de financement standard. Rien n'interdit cependant à une commune de dépenser davantage, à charge pour elle de le financer et de le porter avec un message politique. Néanmoins, les régions peuvent accorder aux communes des souplesses dans le respect du pacte, à condition de compenser elles-mêmes cet assouplissement. Il existe la même possibilité entre communes. L'essentiel est que le territoire régional respecte globalement la contrainte. Le système autrichien est analogue.

Je n'ai pas d'éléments précis sur le développement des sociétés locales d'investissement. La Cour des comptes italienne a exprimé des réserves quant à leur efficacité économique. Ce mécanisme a-t-il été utilisé par les communes pour répondre rapidement à la contrainte ? Probablement...

Les chiffres présentés ont été respectés par les collectivités italiennes au moins jusqu'en 2015. Certes, ces collectivités ont pu augmenter la fiscalité, mais l'augmentation des recettes fiscales propres est restée modérée et ponctuelle ; elle ne serait pas envisageable pour l'avenir. Au total, 3 % des collectivités n'ont pas rempli les objectifs du pacte. Les dérapages au niveau global sont donc imputables aux dépenses de santé et à l'État plutôt qu'aux collectivités.

Comme le suggère Bernard Lalande, la baisse de l'investissement des collectivités en Italie ne s'explique pas uniquement par celle des ressources. Elle résulte également d'un phénomène d'*overshooting* : dans leur crainte de ne pas atteindre les objectifs, nombre de collectivités ont sacrifié l'investissement.

M. Bernard Lalande. – La baisse de l'investissement est parfois imputable à une moindre capacité d'endettement.

M. Charles Guené, rapporteur. – C'est sans doute vrai. En Autriche, si la dette est excessive, les collectivités doivent la réduire en moyenne de 5 % par an sur trois ans.

M. Bernard Lalande. – Par conséquent, l'État décide qu'au-delà d'un certain seuil, les collectivités doivent limiter leur investissement.

M. Claude Raynal, rapporteur. – En Italie, il y a un système d'autorisation préalable pour certaines opérations.

M. Charles Guené, rapporteur. – En France, il n'existe pas d'autre critère que la réduction... arbitraire des dépenses. Ailleurs, le recours à l'impôt local fait figure de sanction. Chez nous, c'est considéré comme un signe d'autonomie !

M. Francis Delattre. – Je crains de détoner dans cette discussion. Si les tapisseries ne représentent plus Don Quichotte, il est désormais parmi nous ! Lui-même en difficulté, l'État a entrepris de réguler les ressources des collectivités. En 2014, la baisse de la dépense publique a été de 3 milliards d'euros. Où l'État les a-t-il pris ? Vous le savez bien...

Quant à l'endettement, les collectivités françaises n'auront bientôt plus à s'inquiéter d'autorisations, parce que leurs budgets de fonctionnement seront réduits à néant. L'endettement des communes représente 10 % de l'endettement global et la loi nous oblige à voter des budgets équilibrés. Pourquoi nous montrer du doigt ? La réalité est que les communes vont réduire l'investissement, et que cela pèsera sur l'emploi. Nous entrons dans un système à inflation zéro et sans croissance. Nos entreprises disparaissent et nos bases fiscales avec elles. C'est tout le système qu'il faut revoir.

La péréquation horizontale va atteindre ses limites, car toutes les communes seront bientôt en position de recevoir ! Il n'est plus possible de continuer sans croissance et sans inflation qui, quoi qu'on en dise, est un amortisseur social. Quand le meilleur économiste de France était à Matignon, nous avions une inflation à deux chiffres.

M. Charles Guené, rapporteur. – Soit, mais notre rapport n'a vocation qu'à apporter des éléments pour contribuer aux choix publics.

M. Francis Delattre. – La péréquation est par nature verticale. Mais nous appliquons des critères nationaux, ce qui est une aberration. Des villes de 50 000 habitants sont en grande difficulté malgré une dette inférieure à 60 millions d'euros. D'autres sont en parfaite santé alors que leur endettement atteint 600 à 700 millions d'euros ! Comment appliquer un rabot national dans ces conditions ?

M. Claude Raynal, rapporteur. – Vos propos abondent dans notre sens. Le système italien est intéressant parce qu'au rabot, il préfère une analyse en profondeur des besoins et de la réalité des dépenses nécessaires, tout en laissant le citoyen se faire une idée sur la gestion de la collectivité. Cet exemple nous montre une manière possible de passer d'un effort de

péréquation horizontal à un effort national sur la base des besoins réels. Je salue votre lucidité sur cette question.

M. Francis Delattre. - Et moi votre agilité intellectuelle...

La commission a donné acte aux rapporteurs de leur communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS

Vienne (8 - 9 juin)

Lundi 8 juin

09h00 **Mairie de Vienne**

- M. Thomas Reindl, *conseiller municipal de Vienne, expert finances et politique économique*
- Christoph Maschek, *direction financière de la ville de Vienne*

11h00 **Ministère des finances**

- M. Dietmar Schuster, *directeur de cabinet adjoint*
- Manfred Lödl, *directeur du budget*
- Alfred Lejsek, *directeur-adjoint du Trésor*
- Philipp Päcklar, *bureau de la péréquation financière*

15h00 **Cour des comptes**

- M. Gerhard Steger, *magistrat de la Cour des comptes, ancien directeur du budget*

17h00 **Chambre d'économie (WKO)**

- M. Christoph Matznetter, *vice-président de la chambre d'économie, député du parti social-démocrate et ancien secrétaire d'État aux Finances*
- Ralf Kronberger, *chef du bureau politique financière et commerciale*

Mardi 9 juin

9h00 **Association autrichienne des villes**

- M. Thomas Weninger, *secrétaire général*

11h00 **Fiskalrat, Haut conseil des finances publiques**

- M. Bernhard Felderer, *président*

13h00 **Ambassade de France à Vienne**

- M. Pascal Teixeira da Silva, *ambassadeur de France en Autriche*
- M. Wolfgang Sobotka, *vice-gouverneur (conservateur) de Basse-Autriche, en charge des questions financières*
- Mme Bianca Pörner, *directrice de cabinet de M. Sobotka*
- Mme Margit Schratzenstaller-Altzinger, *spécialiste des questions budgétaires (Wifo)*

15h00 **Parlement**

- M. Kai Jan Krainer, *vice-président de la Commission des finances du Parlement, député du parti social-démocrate*

Rome (10 - 11 juin)

Mercredi 10 juin

9 h 30 **Ragioneria dello Stato**

- M. Pasqualino Castaldi, Directeur du bureau de l'inspection générale des finances publiques

11 h 30 **Corte dei Conti**

- M. Raffaele Squitieri, Président de la Cour des Comptes
- M. Angelo Buscema, Président des sections réunies en formation de contrôle
- M. Giovanni Coppola, Conseiller, responsable du bureau des affaires internationales
- M. Rinieri Ferone, Membre de la section des collectivités territoriales
- M. Francesco Uccello, Membre de la section des collectivités territoriales

15 h 00 **Conferenza Stato - Città e autonomie locali**

- Mme Caterina Cittadino, Secrétaire générale de la Conférence
- M. Valerio Sarcone, Chef du secrétariat technique de la Conférence
- M. Pino Onorati, Conseiller
- Mme Letizia Patumelli, Conseiller
- Mme Anna Petrucci, Conseiller

16 h 30 **Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI)**

- M. Guido Castelli, Maire d'Ascoli-Piceno et Vice-Président de l'ANCI
- M. Andrea Ferri, Conseiller

18 h 00 **Università di Roma La Sapienza**

- Mme Luisa Giuriato, Professeur d'économie, Département Économie et Droit

Jeudi 11 juin

- 8 h 30 **Ambassade de France en Italie**
- Entretien avec Mme Catherine Colonna, Ambassadrice de France en Italie
- 11 h 00 **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**
- M. Massimo Garavaglia, Conseiller régional de Lombardie chargé de l'économie et coordinateur de la commission affaires financières de la Conférence des régions
 - M. Antonello Turturiello, Secrétaire général adjoint de la région Lombardie et coordinateur technique de la commission affaires financières
 - M. Paolo Alessandrini, Responsable des relations avec le Parlement et des affaires financières
 - M. Andrea Ciaffi, Responsable des affaires européennes
- 13 h 00 **Senato della Repubblica italiana**
- M. Antonio D'Alì, Sénateur, membre de la commission du budget
 - M. Federico Fornaro, Sénateur, membre de la commission des finances et de la commission parlementaire sur la mise en œuvre du fédéralisme fiscal
 - Mme Maria Cecilia Guerra, Sénatrice, membre de la commission des finances et de la commission parlementaire sur la mise en œuvre du fédéralisme fiscal
 - M. Renato Bruschi, Conseiller, Chef du secrétariat de la commission des finances
- 15 h 00 **Ufficio Parlamentare di bilancio**
- M. Alberto Zanardi, Membre du conseil
 - Mme Chiara Goretti, Membre du conseil
 - Mme Emilia Marchionni, Experte auprès de l'UPB
- 17 h 00 **Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (Sose)**
- M. Giampietro Brunello, Président - directeur général
 - M. Marco Stradiotto, Conseiller
 - M. Emanuele Schirru, Responsable information et technologies de communication