



Commission des Finances

**L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
À LA MAITRISE DES FINANCES PUBLIQUES :
LES EXEMPLES AUTRICHIEN ET ITALIEN**

M. Charles GUENÉ

(Les Républicains – Haute-Marne)

M. Claude RAYNAL

(Socialiste et Républicain – Haute-Garonne)

Rapporteurs spéciaux de la mission « Relation avec les collectivités territoriales »

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES 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 ambition forte 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 **renover 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 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.

- 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.**

3. 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, 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 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 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 et, au moins partiellement, en ayant recours au levier fiscal.

- Les règles choisies ont 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 règle 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.

L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES : LES EXEMPLES AUTRICHIEN ET ITALIEN

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), non contraignant. Sa création se justifie 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.

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 une récente étude¹ commandée par la commission des finances du Sénat, **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.

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 des deux pays, 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*

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.

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.

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

Le financement des collectivités autrichiennes (2 100 communes et neuf Länder) repose principalement sur le partage d'impôts nationaux : les Länder perçoivent 21 % de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée ; la proportion est de 12 % pour les communes. Il existe également d'importants transferts financiers entre les Länder et les communes et *vice versa*.

I. VERS UN « PACTE DE STABILITÉ INTERNE » FRANÇAIS ?

A. LES QUATRE PRINCIPALES RÈGLES DU PACTE AUTRICHIEN

Afin de garantir le respect de ses engagements européens, tout en y associant au mieux les Länder et les communes, l'Autriche a adopté, en 2012, un nouveau « pacte de stabilité interne » - le premier datant de 2001. Le pacte fixe principalement quatre règles, **déclinées pour chaque niveau de collectivité** et largement inspirées des règles européennes :

1. Une trajectoire du déficit public jusqu'en 2016, déclinée par échelon de collectivité

La trajectoire en termes de déficit public (au sens de Maastricht) est précisée dans le pacte :

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 autrichien

Le pacte prévoit également, pour chaque année, la trajectoire propre à chaque Land (exprimée en pourcentage du déficit autorisé pour l'ensemble des Länder). Cette répartition prend en compte le poids démographique mais aussi la richesse relative des Länder.

De plus, l'ensemble des communes d'un Land doit enregistrer chaque année entre 2012 et 2016 un budget équilibré.

À ce jour, la trajectoire a été respectée par les Länder et l'ensemble des communes. Toutefois, selon le ministère des finances, ce sont les années 2015 et 2016 qui feront vraiment office de test.

2. À partir de 2017, une règle en termes de déficit structurel par collectivité

À partir de 2017, le déficit structurel doit être inférieur à 0,35 % du PIB pour l'État fédéral et 0,1 % du PIB pour les Länder.

L'objectif fixé en termes de déficit structurel pour les Länder et les communes est décliné par Land en fonction de sa population respective. Chaque Land peut également autoriser l'ensemble des communes situées sur son territoire à enregistrer un déficit structurel représentant 20 % de sa propre part.

Un mécanisme complexe de « comptes de contrôle » permet d'identifier les collectivités dont le déficit structurel dévie de sa trajectoire : au-delà d'un seuil, fixé par le pacte, la collectivité doit rééquilibrer son « compte de contrôle » en réduisant son déficit.

3. Une croissance des dépenses inférieure au taux de croissance potentielle sauf si elle est compensée à due concurrence par une hausse des recettes

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 recettes.

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.

4. Si la dette publique représente plus de 60 % du PIB, elle doit diminuer en moyenne de 5 % par an (sur trois ans)

S'agissant de la dette des collectivités et de l'État fédéral, c'est la règle du pacte de stabilité qui a été transposée.

La répartition de l'effort entre l'État fédéral, chaque Land et les communes dépend de la part respective de dette publique qu'ils représentent.

Pour assurer le respect des règles du pacte, l'Autriche a prévu un mécanisme de contrôle et de sanction.

5. Des contrôles, voire des sanctions

L'office statistique autrichien, qui contrôle chaque collectivité, constate la déviation, qui est confirmée par la Cour des comptes. Elle peut alors demander à la collectivité concernée de présenter à un comité *ad hoc* un plan d'actions pour résorber l'écart à la trajectoire prévue. **Ce comité des sanctions**, où siègent deux représentants désignés par chaque échelon (État fédéral, Länder et communes), **juge si les mesures présentées sont suffisantes**. Si ce n'est pas le cas, une sanction pécuniaire peut être infligée à la collectivité. Son montant correspond à 15 % de l'écart à la trajectoire prévue.

À ce jour, aucune sanction n'a été prononcée. Selon les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs spéciaux, le seul fait, pour la Cour des comptes, de désigner publiquement une collectivité qui ne respecte pas la règle serait suffisamment dissuasive.

B. QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?

Un tel « pacte de stabilité interne », aux règles transparentes et pérennes, ainsi que la répartition, fixée de façon pluriannuelle, des recettes entre l'État et les collectivités offre à ces dernières un cadre clair sur les objectifs qu'elles doivent atteindre et les moyens dont elles disposent.

En outre, associées au système de financement des collectivités autrichiennes (qui perçoivent des parts d'impôts nationaux), ces règles leur permettent de bénéficier d'une « clause de retour à meilleure fortune » : le retour de la croissance bénéficie clairement à tous, État comme collectivités territoriales.

L'exemple autrichien montre que même des sanctions peuvent être envisagées à l'encontre de 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 son contrôle.

Afin de mieux associer les collectivités territoriales françaises aux engagements européens de la France, une meilleure coordination paraît nécessaire. Elle pourrait passer par l'adoption d'un « pacte de stabilité interne », qui permettrait de **rétablir la confiance entre l'État et les collectivités territoriales, en énonçant des règles claires et durables**.

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

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

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

II. ASSURER UNE VÉRITABLE ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX PROJETS DE RÉFORME LES CONCERNANT

Enfin, le système autrichien se caractérise par la fréquence et les divers niveaux de concertations entre l'État fédéral, les Länder et les associations représentant les communes.

Un comité de coordination, qui réunit, au moins une fois par an (en avril) les représentants politiques des différents échelons (ministres fédéraux, gouverneurs des Länder et représentants des associations des villes et des communes), est précédé de nombreuses réunions techniques, au cours desquelles les fonctionnaires des collectivités et de l'État ont la possibilité d'échanger leurs points de vue et de partager leurs expériences.

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.**

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

I. L'INTÉRÊT DU CAS ITALIEN

Au cours des dernières années l'Italie a accordé plus de pouvoir et d'autonomie fiscale aux régions, mené plusieurs réformes de la fiscalité locale, prévu une « dévitalisation » de ses départements (*svuota province*) au bénéfice des régions et du bloc communal, mis en place des « villes métropolitaines » exerçant les compétences des communes et départements et encouragé le développement de l'intercommunalité et les fusions de communes. De même, durement touchée par la crise économique de 2008, elle a réduit de façon considérable les ressources de ses collectivités (baisse de 26 milliards d'euros entre 2010 et 2017), afin qu'elles contribuent au redressement des finances publiques nationales.

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
<i>Baisse des dotations en France</i>				1 500	5 170	8 840	12 500

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

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

Les collectivités territoriales italiennes et françaises, qu'il s'agisse de leur organisation ou de leurs finances, sont donc confrontées aux mêmes difficultés et se voient appliquer des réformes similaires.

La particularité du cas italien réside cependant dans l'encadrement des finances publiques locales, qui est ancien et très précis, à travers le *patto di stabilità interno*, ou **pacte de stabilité interne** (PSI).

II. UN ÉDIFICE BAROQUE : LE PATTO DI STABILITÀ INTERNO

Introduit en Italie en 1999, le PSI est **un outil de coordination des finances publiques, destiné à garantir une évolution des finances locales cohérente avec les engagements communautaires 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.

Adopté chaque année par le Parlement en loi de finances, le PSI a connu des évolutions incessantes.

1. Une contrainte en termes de solde ou d'évolution des dépenses

Selon les années, la contrainte définie par le PSI a porté sur le **solde budgétaire de chaque collectivité concernée** (amélioration par rapport à la moyenne des années précédentes par exemple) **ou sur l'évolution des dépenses** (définition d'un taux maximum d'augmentation voire une diminution). En revanche le niveau de la dette, qui est pourtant un critère du PSC, n'a jamais été pris en compte.

La réforme constitutionnelle de 2012 a posé le principe de l'équilibre budgétaire pour l'ensemble des administrations publiques. Celui-ci s'applique pour les régions depuis 2015 et ce sera le cas pour les autres collectivités territoriales à compter de 2016.

Des souplesses existent à l'intérieur du PSI, à travers les pactes verticaux ou horizontaux, qui permettent, respectivement, de modifier la répartition de l'effort entre collectivités d'échelon différent ou du même échelon. L'effort réalisé par chaque collectivité peut ainsi être modifié, tout en assurant que l'effort global demandé soit respecté.

2. Un périmètre évolutif

Le périmètre du PSI a varié de façon importante au cours du temps, que ce soit sur le nombre de communes concernées (sur les 8 071 communes italiennes, exclusion certaines années des communes de moins de 5 000 habitants ou de moins de 3 000 habitants, etc.) ou sur les agrégats pris en compte. Ainsi, ont pu être exclus les dépenses exceptionnelles, les cofinancements communautaires (pour ne pas les entraver) ou surtout certains types de dépenses, afin de les encourager, comme par exemple les dépenses en matière de transports publics ou de construction d'écoles. Les dépenses de santé des régions ont également été exclues.

3. Un traitement différencié des collectivités « vertueuses » et « non vertueuses »

Le PSI a souvent distingué entre ce qu'il qualifie de « **collectivités vertueuses** » et de « **collectivités non vertueuses** », la « vertu » d'une collectivité étant appréciée à partir de critères qui ont varié au cours du temps.

Ainsi, en 2005 et 2006, une collectivité vertueuse était celle dont les dépenses par habitant étaient inférieures à la moyenne de sa strate. Entre 2009 et 2011, le critère se limitait au respect du pacte l'année précédente. Enfin, depuis 2012, une liste de critères est utilisée, parmi lesquels le respect du pacte l'année précédente, l'évolution du poids des dépenses de personnel, l'équilibre de la section de fonctionnement, etc.

4. 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 contraire.

Ces incitations ont pu prendre la forme de conditions plus favorables pour accéder à des financements ou d'objectifs moins contraignants l'année suivante.

Les sanctions ont pu prendre la forme de diminution automatique des concours de l'État d'un montant égal à l'écart à l'objectif, du gel ou de la limitation des embauches de personnel (y compris des contractuels), de l'interdiction de l'endettement (y compris pour l'investissement), de l'obligation de réduire les achats de biens et services, et, depuis 2009, d'une réduction de 30 % des indemnités des élus locaux. En 2014, le total des sanctions a représenté 26 millions d'euros.

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

Le PSI a été très 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 %.

On a même constaté que **l'objectif financier était presque toujours dépassé, et ce de façon importante**, ce que les Italiens appellent *l'overshooting*. Ainsi, entre 2003 et 2006, l'objectif a été dépassé de plus de 6 milliards d'euros par an. L'écart diminue ensuite fortement mais reste néanmoins autour d'un milliard d'euros en moyenne au cours des cinq dernières années.

Notons cependant que **le respect du pacte s'est accompagné d'une augmentation de la dette locale (+ 60 % entre 1999 et 2014)**. De même, **les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales italiennes ont augmenté de façon importante (+ 55 % entre 1998 et 2010 ; sur la même période l'inflation s'est élevée à 20 % environ)**.

Ces résultats paradoxaux s'expliquent essentiellement par le contexte financier extrêmement favorable du début des années 2000, qui a permis aux collectivités italiennes de s'endetter très facilement, et par un degré de contrainte du PSI faible au cours des premières années.

Néanmoins, les études économiques et les différents interlocuteurs que les rapporteurs spéciaux ont rencontrés en Italie (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, **les rapporteurs spéciaux ont eu le sentiment au cours de leur déplacement que l'effort 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**.

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

2. Des effets pervers inattendus

Les règles choisies ont pu avoir des **effets pervers non anticipés** :

- les études économiques comme les interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux mettent en avant la « **créativité comptable** » de certaines collectivités, qui leur a permis de respecter le pacte en apparence, en gonflant par exemple les estimations de recettes fiscales ;

- le pacte a pu inciter certaines collectivités à recourir aux **emprunts structurés**, avec les mêmes conséquences que leurs homologues françaises.

- enfin, le pacte semble avoir encouragé **l'externalisation de dépenses**, à travers le recours à des sociétés locales, ce qui s'est traduit en définitive par des surcoûts.

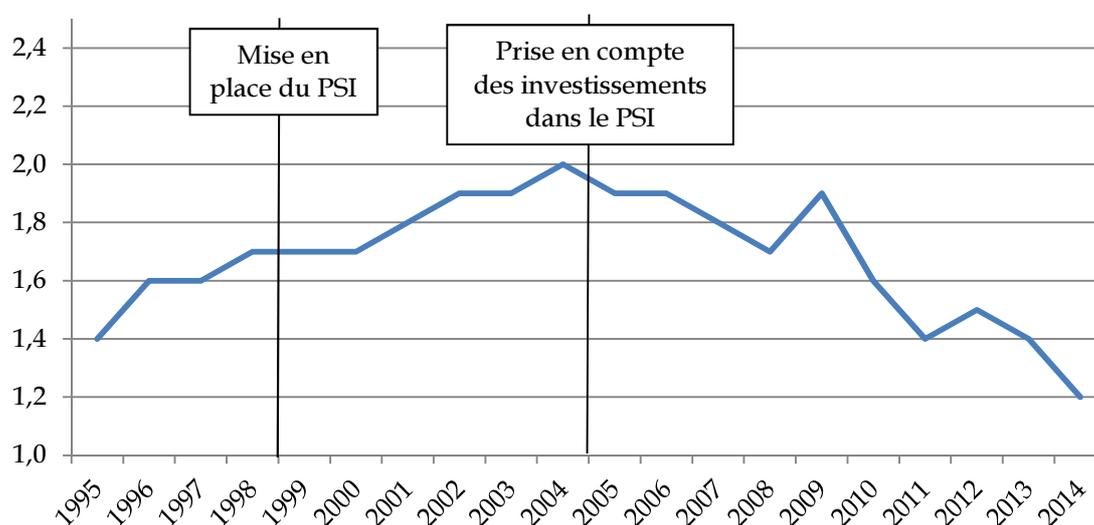
Ces différents effets peuvent cependant être évités, à condition de mettre en place des contrôles efficaces et de prendre en compte le périmètre le plus large possible (budgets annexes, etc.).

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

Les investissements des collectivités territoriales italiennes représentent près de 80 % des investissements publics. Après avoir augmenté de façon continue entre 1995 et 2004 (+ 43 %), **ceux-ci ont diminué de façon tout aussi continue, à l'exception de l'année 2009 (- 40 % entre 2004 et 2009), ce qui a coûté à l'Italie environ un point de croissance.**

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 font apparaître que c'est la prise en compte des investissements dans le pacte de stabilité interne, à compter de 2005, qui a eu pour effet leur forte diminution.

Les collectivités ont réduit leurs dépenses d'investissement, dans la mesure où il était plus difficile de diminuer les dépenses de fonctionnement, beaucoup plus rigides (dépenses de personnel, charge de la dette, etc.).

Ceci a été renforcé par la façon dont était défini le pacte : les dépenses d'investissement étaient 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 locale 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.

B. VERS DES RÈGLES PLUS « INTELLIGENTES » : 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 procyclique 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 la « règle d'or », les rapporteurs spéciaux considèrent que **le sujet central de l'encadrement des finances locales françaises demeure, comme c'est le cas pour l'Odedel, le niveau de leurs 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 mal 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*).

Par ailleurs, il est nécessaire de privilégier des règles facilement compréhensibles par les citoyens, afin de les rendre plus acceptables politiquement et qu'elles concernent un agrégat le plus large possible mais limité aux dépenses sur lesquelles les collectivités ont véritablement la main (ce qui exclut par exemple les allocations individuelles de solidarité ou les normes imposées par l'État) et enfin d'assurer une bonne prévisibilité, l'instabilité étant une des principales causes de *l'overshooting* constaté en Italie (du fait de la crainte de ne pas respecter l'objectif).

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.

Concrètement, un travail considérable de recueil de données et de traitement a été réalisé auprès de la quasi-totalité des collectivités italiennes, 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 une commission composée de représentants de l'État et des collectivités. Cet outil a été utilisé pour la première fois en 2015.

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.

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 mesure de la qualité du service rendu, qui permet de comparer moyens alloués et résultats obtenus.

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

¹ <http://www.opencivitas.it>

Ces données peuvent également être utilisées par les collectivités comme une sorte de « contrôle de gestion » mis à leur disposition.

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

Les rapporteurs spéciaux ont tout d'abord noté 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) est souvent insoluble.

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

Ils considèrent que ce type d'outil pourrait utilement être étudié pour notre pays.

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. On trouve ainsi en Italie quatre « conférences », qui regroupent des représentants des collectivités territoriales et de l'État et dont le fonctionnement est très proche du Comité des finances locales français (CFL).

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.

Quoi qu'il en soit, 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.

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** (avec le groupe État-départements de 2013).

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

- d'une part, 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 défini ce « niveau optimal » ?) La baisse des concours de l'État ? Au-delà de l'objectif annuel ou pluri-annuel 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 ;**

- d'autre part, il faudrait également définir l'évolution des concours de l'État une fois les finances publiques assainies, afin de **donner des perspectives aux collectivités**, dans le cadre d'une contractualisation avec l'État.