



Local & Regional
Europe

La relance des investissements publics locaux

Les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance nécessitent une plus grande flexibilité

Prise de position
Décembre 2015

*Conseil des Communes et Régions d'Europe
Inscrit au registre des représentants d'intérêts
Numéro d'inscription : 81142561702-61*

INTRODUCTION

« Depuis plusieurs années, la plupart des gouvernements infranationaux subissent une pression financière. Ils sont confrontés à d'importants défis dans la mise en œuvre des politiques décidées à l'échelle européenne et nationale, en raison de la baisse des recettes fiscales propres et des transferts publics, ainsi que des conditions d'emprunt moins favorables. Il est nécessaire d'augmenter les investissements afin de préparer nos villes, municipalités et régions à atténuer le changement climatique et s'y adapter, à gérer les exigences en matière de transition énergétique, ainsi qu'à faire face au changement démographique. Par ailleurs, les collectivités territoriales se rendent compte qu'elles sont également affectées par de nombreuses règles financières de l'Union européenne, introduites pour faire face à la crise économique.

Au moyen de la présente prise de position, le Conseil des Communes et Régions d'Europe souhaite sensibiliser les institutions européennes et les gouvernements nationaux à la nécessité de résoudre les problèmes d'investissement auxquels les collectivités territoriales sont confrontées, en raison des règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Nous estimons que la flexibilité du Pacte de stabilité et de croissance, présenté par la Commission européenne dans sa communication au début de cette année, devrait être renforcée afin de permettre, dans certaines conditions, les investissements publics durables. Les investissements publics ont sensiblement diminué au cours de ces dernières années, ce qui accroît le risque que des niveaux disproportionnés d'investissements deviennent nécessaires à l'avenir. Nous transférons donc simplement les charges financières aux générations à venir, ce qui n'est ni durable ni équitable.

J'espère que la position du CCRE contribuera à un débat constructif sur la façon dont nous pouvons atteindre un bon équilibre entre, d'une part, la stabilité nécessaire de nos finances publiques et, d'autre part, le besoin d'investir dans la croissance, l'emploi et l'avenir de nos citoyens. »

Philippe Laurent
Porte-parole du CCRE sur les finances locales
Maire de Sceaux (AFCCRE, France)



Messages clés du CCRE

Les règles et réglementations européennes adoptées en vue de gérer la crise financière ont entraîné une baisse alarmante des investissements publics aux niveaux local et régional. Cette évolution risque de mettre à mal les efforts de relance de l'activité et de retour à la croissance dans l'Union Européenne, c'est pourquoi, le CCRE, au nom des collectivités territoriales, appelle les institutions européennes et les gouvernements nationaux à tenir compte de nos points de vue :

1. Le CCRE appelle les institutions européennes à reconnaître les problèmes d'investissements auxquels sont confrontées les collectivités territoriales en raison des règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), et des normes comptables européennes (SEC 2010).
2. La communication de la Commission européenne intitulée « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance » constitue un pas dans la bonne direction, et cette flexibilité devrait être renforcée afin de permettre les investissements publics durables nécessaires.
3. Le TSCG impose un équilibre budgétaire annuel ou un budget en excédent qui est corrigé afin de tenir compte du cycle économique. Cependant, nous souhaitons souligner que la situation de l'investissement public aux niveaux local et régional engendre naturellement des déficits structurels. Nous encourageons vivement les décideurs européens à introduire les adaptations nécessaires afin que les emprunts destinés aux dépenses publiques d'investissement soient considérés comme des investissements productifs, qui augmentent la valeur des biens appartenant aux collectivités locales à moyen et long terme.
4. Par conséquent, la « règle d'or budgétaire », qui prévoit que les investissements publics à long terme et favorables à la croissance restent séparés des dépenses courantes, devrait être introduite dans le Pacte de stabilité et de croissance et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Le PSC et le TSCG devraient tous les deux permettre une certaine flexibilité en matière de déficits de l'Union économique monétaire (UEM) engendrés par des investissements publics locaux et régionaux.
5. Les investissements des gouvernements locaux ne devraient pas systématiquement être pris en compte au niveau national dans le calcul du déficit national, notamment lors des négociations avec les institutions européennes, dans la mesure où ils contribuent à la croissance à long terme.
6. Étant donné l'importance des budgets infranationaux dans les données comptables de l'Union européenne, le CCRE invite la Commission européenne à introduire une section sur les finances des gouvernements locaux dans son livre blanc sur le plan à long terme pour l'Union monétaire européenne, dont la publication est prévue pour le printemps 2017.
7. Le CCRE insiste sur le fait que les volets pertinents du plan d'action pour l'union des marchés des capitaux devraient tenir compte de leurs incidences sur les finances locales et régionales.

1. Contexte : les règles financières de l'UE résultant de la crise économique ont eu de fortes répercussions sur les finances locales

La plupart des gouvernements infranationaux subissent une importante pression financière. D'une part, ils doivent mettre en œuvre de nombreuses politiques et constamment faire face à de nouveaux défis, tels que l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés, le changement climatique, l'efficacité énergétique, le changement démographique, etc. D'autre part, les collectivités locales subissent une baisse des recettes fiscales propres, une importante réduction des transferts publics et d'impôts, ainsi que des conditions d'emprunt moins favorables. Les collectivités territoriales sont également affectées par de nombreuses nouvelles règles financières de l'Union européenne, qui ont été introduites pour faire face à la crise financière.

Ces initiatives, telles que le paquet « gouvernance économique » (« Six Pack »), le paquet relatif à la surveillance budgétaire (« Two Pack »), le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, le cadre réglementaire international du secteur bancaire (Bâle III), la législation en matière de TVA en ce qui concerne les organismes publics, les normes comptables européennes pour le secteur public (EPSAS), et le processus du semestre européen dans son ensemble, ont une incidence sur les finances locales. Nous devons encore évaluer dans quelle mesure le plan d'action pour l'union des marchés des capitaux, qui a récemment été publié, affectera les finances locales et régionales.

Le problème le plus récent a été suscité par l'interprétation du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), modifié par le paquet « gouvernance économique », le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et les nouvelles normes d'Eurostat (SEC 2010). Les finances des gouvernements locaux sont comprises dans le calcul des critères de déficit et de dette du PSC et du TSCG (déficit et dette publique inférieurs aux seuils fixés respectivement à 3 % et à 60 % du PIB) sur la base de différentes règles nationales de mise en œuvre. Chaque État membre est appelé à atteindre une position budgétaire saine à moyen terme (son objectif à moyen terme, ou OMT) et à un équilibre budgétaire annuel ou un budget en excédent qui est corrigé afin de tenir compte du cycle économique et d'exclure l'incidence de mesures ponctuelles.

Ces règles limitent les possibilités pour les autorités locales d'effectuer les investissements nécessaires pour la mise en place d'infrastructures solides et la prestation de services efficaces pour nos citoyens et entreprises, ainsi que pour la préparation d'un avenir durable pour les prochaines générations. Ce problème a déjà été abordé par le Parlement européen¹ et le Comité des Régions².

Un bon exemple de ce problème est la nécessité pour les autorités locales de financer des mesures visant à relever les défis du changement climatique. En décembre 2015, la COP21 (Conférence de Paris sur le climat) se réunira en vue de parvenir à un accord universel et juridiquement contraignant pour réduire les émissions de CO₂. Ce nouvel engagement mondial devra être mis en œuvre et financé à tous les niveaux de gouvernement. Dans cette perspective, les Fonds structurels et d'investissement européens sont essentiels et restent l'instrument européen principal pour soutenir la mise en œuvre de projets locaux dans le domaine de l'énergie et du changement climatique.

¹ Rapport du Parlement européen [sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux](#). A8-0190/2015, 17.06.2015

² Avis du CdR. [Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance](#) ECON-VI/002, 08.07.2015

La récente crise humanitaire, causée par le flux de centaines de milliers de réfugiés en Europe et touchant directement les gouvernements locaux, représente elle aussi un nouveau défi. Les mesures d'urgence au niveau local, telles que le logement, les services de santé, les installations sanitaires, ainsi que les mesures à long terme visant à assurer l'intégration des migrants, contribuent toutes à faire face à cette tragédie humaine. Les mesures d'aide que les gouvernements locaux doivent fournir dans la gestion de cette crise nécessitent des ressources financières substantielles. Par conséquent, il est essentiel d'exempter ces dépenses et investissements des limites imposées par les règles du PSC et du TSCG.

Ces éléments démontrent clairement à quel point il est important de modifier et d'adapter les règles européennes dans le but de les aligner à la réalité vécue au niveau local.

Un des principaux problèmes réside dans l'application des règles du Pacte de stabilité et de croissance, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et du système européen des comptes, qui exigent tous que les investissements publics soient calculés en se basant sur les recettes et dépenses totales annuelles. Cela entraîne une situation dans laquelle il n'y a aucune distinction, pour les autorités locales, entre le financement par l'emprunt des dépenses d'investissement et celui des dépenses de fonctionnement.

2. Les investissements locaux contribuent à la croissance, l'emploi et l'efficacité

On constate un paradoxe au sein de l'Union entre la demande de réduction des déficits publics et le renforcement de la discipline budgétaire, alors que le manque de croissance et d'investissement apparaît comme un problème majeur.

La crise économique européenne a démontré la nécessité d'un suivi et d'une supervision à l'échelle européenne des finances publiques. La meilleure façon d'assurer des finances publiques solides et durables est de s'attaquer aux développements négatifs le plus tôt possible. Cependant, en période de difficultés économiques, il est important que les autorités locales maintiennent un niveau d'investissement suffisant afin que les rouages de l'économie puissent continuer de tourner.

Il est utile de réaliser au moins quelques investissements sûrs au moyen du financement par l'emprunt. L'investissement public est nécessaire, étant donné l'horizon à long terme et l'effet de levier sur les décisions d'investissement du secteur privé, notamment dans les régions et secteurs moins attrayants. Les investissements des autorités locales contribuent à la croissance et serviraient l'intérêt général de la société. La Commission européenne semble être consciente de ce paradoxe et a donc clarifié, dans le « plan Juncker » de soutien à l'investissement en proposant que ces investissements financés par l'emprunt ne soient pas comptabilisés dans le calcul de la dette des États membres.

Dans sa communication intitulée « *Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance* », la Commission européenne explique que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), créé en partenariat entre la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI), apportera un rehaussement du crédit pour des projets éligibles, et que « l'utilisation de cette garantie de l'UE et des fonds de la BEI n'a pas d'incidence sur le déficit

ou la dette des États membres.»³ De ce fait, la Commission reconnaît l'importance des investissements publics, même si ceux-ci sont financés par emprunt. En outre, la Commission est disposée à considérer la contribution de l'EFSI comme un « facteur pertinent », et par conséquent, aucune procédure concernant les déficits excessifs (PDE) ne sera engagée « si le non-respect du seuil est dû à la contribution, si le dépassement de la valeur de référence est limité et s'il est prévu qu'il reste temporaire. »⁴

Cependant, même si les autorités locales voudraient aussi investir dans des domaines clés comme les infrastructures et l'éducation, dans la mesure où les prêts de la BEI aux acteurs publics portent généralement sur des montants d'au moins 50 millions d'euro, les financements de l'EFSI bénéficieront probablement davantage aux acteurs nationaux et régionaux. A moins que ces derniers ne mettent en place des mécanismes comme des plateformes pour regrouper des projets locaux.

⇒ *Le CCRE salue ce premier pas de la Commission européenne vers une reconnaissance de la nécessité d'exempter certains investissements de l'application de la PDE, et nous appuyons la déclaration du Parlement européen selon laquelle des programmes d'investissements supplémentaires devraient être mis en place.*

Une pression sur l'investissement public se traduit par un sous-investissement à long terme, ce qui peut avoir des effets dévastateurs sur le développement durable des régions et municipalités. Les dépenses en capital pour les infrastructures et les services (transports publics, énergie, adaptation au changement climatique, services sociaux et de santé, logement, gestion des déchets, etc.) ont une incidence positive sur la croissance économique et la cohésion sociale. Elles permettent non seulement d'accroître la productivité et de créer de l'emploi à long terme, mais également de favoriser la confiance dans le climat global d'investissement et de contribuer à une société ouverte à tous.

Les dépenses d'infrastructures sont considérées comme un investissement public, car elles permettent habituellement de faire des économies à long terme, réduisant ainsi la valeur actualisée nette des engagements incombant au gouvernement. Les répercussions entraîneraient alors une stimulation des investissements privés, ce qui rendrait les territoires encore plus attrayants, favorisant l'emploi et améliorant les conditions commerciales locales. Une stricte restriction des dépenses publiques pourrait également menacer d'autres politiques européennes d'investissement, telles que la politique de cohésion, où le cofinancement national, régional et/ou local est nécessaire.

⇒ *Le CCRE appelle à l'introduction de « la règle d'or budgétaire » dans le Pacte de stabilité et de croissance et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ; elle prévoit que le financement par l'emprunt des investissements publics locaux et régionaux reste séparé des dépenses courantes. Les investissements publics locaux et régionaux devraient pouvoir bénéficier d'une certaine flexibilité en matière de déficits pour éviter un sous-investissement au détriment des générations futures.*

³ [Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance](#); COM(2015) 12 final/2, 10.2.2015, page 5: Le nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques

⁴ Ibid., page 7

- ⇒ *Les investissements publics ne peuvent pas être traités comme une variable d'ajustement des politiques budgétaires. La baisse des investissements locaux et régionaux est une grave erreur socio-économique pour l'Europe. En particulier en période de ralentissement économique, nous devons préserver la capacité des gouvernements locaux et régionaux à investir dans leurs infrastructures, afin de soutenir leur économie locale et maintenir l'emploi dans leurs territoires, tout en assurant le développement économique à long terme de l'Europe.*

3. Les investissements et les dépenses opérationnelles doivent être distingués

Les critères de l'Union européenne pour évaluer les finances publiques ne tiennent pas compte des différences entre les finances publiques du gouvernement national et les finances publiques des gouvernements locaux et régionaux, ce qui conduit à une situation où les règles européennes n'évaluent pas correctement la situation financière des autorités locales et régionales.

Le problème principal réside dans le fait que les règles budgétaires ne font pas la distinction entre les dépenses courantes de fonctionnement financées par l'emprunt et les investissements publics locaux et régionaux financés par l'emprunt. La situation ne s'est pas améliorée avec le nouveau système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010), en vigueur depuis septembre 2014.

Cela signifie qu'en pratique, dans le cas de la construction d'une école, les coûts de construction doivent être comptabilisés durant la période de construction, qui peut s'étendre de 1 à 2 ans. Cependant, conformément aux règles comptables générales, ces dépenses sont considérées comme un investissement à long terme, et sont donc amorties sur une plus longue période (par ex. 15-20 ans). De plus, les systèmes comptables et statistiques des États membres sont différents et produisent des informations nécessitant une meilleure analyse propre à chaque pays, afin qu'elles puissent être appliquées de manière raisonnable. Nous appuyons donc pleinement la demande du Comité des Régions adressée à la Commission pour évaluer l'incidence des règles SEC 2010 sur la capacité d'investissement des pouvoirs publics.

Un autre problème repose dans le fait que les biens appartenant aux collectivités territoriales ne sont repris d'aucune façon dans les critères de dette. Certaines autorités locales ont des biens importants, tels que des actions ou des propriétés. Il est évident que des collectivités locales en possessions de biens importants peuvent assumer une dette d'un montant plus élevé que celles qui n'ont aucun bien.

- ⇒ *Le CCRE demande que le calcul des investissements publics dans les critères de déficit et de dette du PSC soit modifié de manière à comptabiliser les investissements publics à long terme en les étalant sur une plus longue durée, et pas uniquement durant la première année au cours de laquelle les dépenses sont effectuées.*
- ⇒ *Le CCRE demande que les emprunts destinés aux dépenses d'investissement des collectivités locales soient reconnus comme des investissements productifs qui augmentent la valeur des biens appartenant aux collectivités locales à moyen et long terme.*

4. Les règles nationales ne devraient pas présenter davantage de difficultés pour les collectivités locales

Lors de la mise en œuvre des règles du Pacte de stabilité et de croissance (déficit et dette publique inférieurs aux seuils fixés respectivement à 3 % et à 60 % du PIB) et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, les États membres intègrent les finances des autorités locales et régionales dans leurs calculs nationaux. Par conséquent, les gouvernements centraux appliquent généralement les règles d'une manière qui force les collectivités territoriales à réduire leurs dépenses dans les mêmes proportions que les leurs.

Au lieu de s'appliquer strictement à chaque niveau de gouvernement et de manière individuelle pour chaque municipalité, les règles d'équilibre budgétaire devraient s'appliquer à un niveau plus macroéconomique. Une option pourrait par exemple consister à ne pas considérer une municipalité individuellement mais plutôt toutes les municipalités dans leur ensemble en tant que groupe : leurs investissements pourraient se compenser entre eux, d'une année à l'autre. Cela permettrait de ne pas décourager les investissements publics locaux.

De plus, lorsque la part de l'investissement du gouvernement central dans les dépenses nationales est inférieure à la part des gouvernements locaux, les gouvernements centraux devraient prévoir une réduction proportionnelle de la contribution fournie par les budgets des gouvernements locaux, afin d'atteindre l'objectif visant à ne pas dépasser la limite des 3 % fixée pour le déficit national.

Cependant, le problème n'est pas seulement que les niveaux d'endettement des collectivités locales sont, en général, inférieurs aux niveaux d'endettement nationaux. La majeure partie de la dette locale a pour principal objectif de financer des investissements productifs et est encadrée par des règles internes strictes et prudentielles. En 2011, l'encours de la dette locale représentait en moyenne 5,9 % du PIB et 7,1 % de la dette publique, alors que dans les 27 États membres de l'Union européenne, leur part est d'environ deux tiers de l'investissement public.⁵

⇒ *Les investissements des gouvernements locaux ne devraient pas systématiquement être pris en compte au niveau national dans le calcul du déficit national, notamment lors des négociations avec les institutions européennes, dans la mesure où ils contribuent à la croissance à long terme.*

5. Des mesures supplémentaires des institutions européennes sont nécessaires

La communication de la Commission européenne, intitulée « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance », décrit assez bien les problèmes liés aux collectivités territoriales et la nécessité d'une certaine flexibilité dans les règles. Le rapport du Parlement européen et l'avis du Comité des Régions mentionnent tous les deux les problèmes que pose le PSC pour les investissements locaux et soulignent la nécessité d'une plus grande flexibilité.

La communication conclut que la Commission se mettra en contact avec les parties prenantes à tous les niveaux, afin de déterminer les mesures supplémentaires permettant d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques, et de progresser dans l'approfondissement de l'Union

⁵ [Finances publiques territoriales dans l'Union européenne](#). Étude menée par le CCRE et Dexia, 2012

économique et monétaire. En tant que représentant des collectivités territoriales et par là même d'une part importante des investisseurs publics, le CCRE salue l'initiative de la Commission visant à prendre contact avec des parties prenantes à tous les niveaux. Le CCRE souhaite vivement travailler en étroite collaboration avec la Commission et d'autres institutions européennes afin de définir des mesures supplémentaires.

Malheureusement, le rapport du 22 juin 2015, élaboré par cinq présidents⁶, sur un plan à long terme pour l'Union économique et monétaire de l'Europe⁷ ne mentionne pas les problèmes des investissements des collectivités locales.

Le Conseil de l'Union européenne doit livrer, d'ici au mois de décembre 2015, son interprétation de la manière d'appliquer les clauses de flexibilité intégrées dans le Pacte de stabilité et de croissance. Par exemple, les États membres doivent préciser comment les conditions conjoncturelles, les réformes structurelles et l'investissement public devraient être pris en considération lors de l'évaluation des budgets nationaux, conformément aux règles de l'Union européenne.

Le CCRE souhaite se référer à la *recommandation pour un investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*, adopté par le Conseil de l'OCDE en mars 2014⁸. Dans ce document, les ministres s'accordent sur le principe de dépenses publiques d'investissements afin d'aider les gouvernements à tous les niveaux à évaluer les forces et les faiblesses de leurs capacités en matière d'investissement public. Nous invitons les institutions européennes à considérer ce document comme une référence, ainsi qu'à tenir compte des critères de qualité des dépenses publiques (c'est-à-dire la façon dont les dépenses publiques sont effectuées) et pas uniquement de quantité.

Le CCRE encourage les institutions européennes à prendre des mesures pour résoudre les problèmes d'investissements auxquels sont confrontées les collectivités territoriales, en raison des règles du Pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Une section couvrant les finances des collectivités territoriales devrait figurer dans le livre blanc de la Commission sur le plan à long terme pour l'Union monétaire européenne, dont la publication est prévue pour le mois d'avril 2017. Une section similaire devrait également être introduite dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et dans le traité de l'UE, prévu pour le 1^{er} janvier 2018 au plus tard. Elles devraient également tenir compte des parties pertinentes du plan d'action pour l'union des marchés des capitaux.

⇒ *Le CCRE invite les institutions européennes et les États membres à considérer l'incidence des règles du PSC sur les investissements publics, et à apporter des clarifications complémentaires sur la façon dont ceux-ci peuvent mieux être pris en compte lors de l'évaluation des budgets nationaux.*



⁶ Président de la Commission européenne **Jean-Claude Juncker**, président du sommet de la zone euro **Donald Tusk**, président de l'Eurogroupe **Jeroen Dijsselbloem**, président de la Banque centrale européenne **Mario Draghi** et président du Parlement européen, **Martin Schulz**: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_fr.htm

⁷ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fr.pdf

⁸ <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/Principes-investissement-public.pdf>

Contact

Núria Moré Ollé

Responsable par intérim - Cohésion territoriale, sociale et économique

1 square de Meeûs, 1000 Bruxelles

Tél. +32 2 500 05 35

Nuria.moreolle@ccre-cemr.org

Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 50 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 150 000 collectivités territoriales.

Les missions du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des autorités locales et régionales et fournir une plateforme d'échanges entre ses associations membres et leurs représentants élus et experts.

En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale de collectivités territoriales.