



Projet « Poste de travail du futur »

Assurer des emplois de qualité, modernes et durables
au sein des collectivités locales et régionales

Thème n°1

Le financement des collectivités locales et régionales : défis majeurs,
solutions pour relancer la croissance et autres initiatives

Un contexte économique très difficile

Les collectivités locales et régionales de l'Union européenne (UE) traversent actuellement un contexte économique et financier très difficile avec peu d'espoir d'amélioration à court terme.

A l'exception de l'Estonie, la Hongrie et la Suède, tous les gouvernements de l'UE prévoyaient un déficit budgétaire en 2011. Ces niveaux élevés de déficits sont en grande partie dus à la crise financière de 2008 et à la récession qu'elle a engendrée. La crise bancaire a cependant été suivie d'une crise de la dette souveraine et, sous la pression des marchés financiers, les gouvernements européens ont adopté des politiques visant à résorber le plus rapidement possible leurs déficits.

Cette démarche a également été adoptée au niveau européen, comme l'a montré plus récemment le *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*. Ce traité avait initialement été convenu en décembre 2011 puis signé le 2 mars 2012 par les gouvernements de 25 États, ceux de la zone euro ainsi que huit autres gouvernements. Dans ce traité, les États signataires s'engagent à intégrer « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles* », une règle selon laquelle « *la situation budgétaire publique de [l'État signataire] doit être proche de l'équilibre ou excédentaire* ».

La pression à la baisse de la part des dépenses des collectivités locales et régionales dans l'ensemble des dépenses publiques (33,6 % en moyenne en 2010 sur la base des chiffres du CCRE/Dexia)¹ se poursuivra.

Des disparités nationales

Il est important de souligner à ce stade que la part des collectivités locales et régionales dans l'ensemble des dépenses publiques varie fortement entre les États membres. Elle est plus élevée dans les pays dont la structure fédérale est forte et où les gouvernements nationaux ont décentralisé des pouvoirs importants : les chiffres du CCRE/Dexia montrent que les collectivités locales et régionales représentent 41,8 % des dépenses publiques totales en Belgique, 44,1 % en Allemagne et 53,2 % en Espagne. En revanche, ce niveau représente seulement 4,8 % des dépenses publiques totales à Chypre, 5,6 % en Grèce, 10,3 % en Irlande et 1,5 % à Malte. Des valeurs plus habituelles, aux environs de 25 %, se retrouvent en République tchèque (27 %), en Estonie (24,7 %), en Hongrie (25,6 %), en Lettonie (25,6 %), en Lituanie (27,6 %), en Roumanie (23,9 %) et au Royaume-Uni (27,8 %).

Il existe également des différences importantes concernant les compétences attribuées aux collectivités locales et régionales. Dans la plupart des pays, l'éducation est une responsabilité locale et régionale importante, qui représente 20,8 % des dépenses totales à ce niveau. Les dépenses locales et régionales en matière d'éducation sont toutefois nulles ou très faibles à Chypre, en Grèce et à

¹ Ces chiffres et les suivants relatifs aux dépenses locales et régionales sont tirés de *L'Europe locale et régionale : Chiffres clés 2010*, CCRE et Dexia, 2011

Malte, et très en deçà de la moyenne en Italie et au Portugal. La santé représente environ un quart des dépenses locales et régionales au Danemark, en Finlande et en Suède, de même qu'en Autriche et en Espagne, et 44,2 % en Italie. En revanche, dans d'autres États tels que la République tchèque, la France, l'Allemagne, la Roumanie et le Royaume-Uni, les dépenses publiques locales et régionales en matière de santé sont très faibles voire inexistantes, la responsabilité en incombant à d'autres acteurs.

Ces disparités doivent être prises en compte dans toute démarche de réflexion concernant les tendances en matière de dépenses.

Les collectivités locales et régionales plus durement touchées

Certains éléments indiquent que, dans quelques pays, les collectivités locales et régionales ont été plus lourdement affectées par les restrictions que le secteur public dans son ensemble.

En Italie par exemple, le plan de réduction du déficit annoncé en 2010 et 2011 prévoyait que « plus de la moitié des réductions de dépenses en 2011-2012 proviendrait des collectivités infranationales »², alors que les chiffres du CCRE/Dexia montrent qu'elles représentent seulement 31,3 % du total des dépenses publiques. Au Royaume-Uni, les derniers chiffres relatifs à la fonction publique révèlent qu'en douze mois entre le premier trimestre 2011 et le premier trimestre 2012, les collectivités locales ont perdu 202 000 emplois, soit 7,1 %, tandis que l'administration centrale, services de santé compris, en a perdu 40 000 (1,4 %)³.

Une étude réalisée par un organisme du Conseil de l'Europe, le Comité européen sur la démocratie locale et régionale, a relevé des éléments indiquant qu'il s'agissait d'une tendance générale, bien qu'elle soit observée dans bien d'autres pays que ceux des États membres de l'UE. Il en ressort donc que « dans plus de la moitié des pays pour lesquels nous disposons de données, la somme des budgets locaux a davantage chuté que le montant du budget central correspondant, au moins au cours de l'une des deux années de la crise ». Il a en outre été souligné que « dans plusieurs de ces pays [des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que quelques États membres de longue date], il apparaît que les administrations centrales ont délibérément exercé des pressions sur les budgets locaux afin de créer un espace budgétaire au niveau central permettant de faire face aux conséquences de la crise, soit en réduisant les transferts et les emprunts locaux, soit en contraignant les collectivités locales à enregistrer des excédents »⁴.

² IMF Country Report No. 11/173: Italy [Rapport de pays du FMI numéro 11/173 : l'Italie], FMI, juillet 2011

³ *Public Sector Employment - Q1 2012 [L'emploi dans le secteur public T1 2012]*, Office for National Statistics, 2012

⁴ *Collectivités locales : réponses à la récession en Europe*, Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), août 2011

Les conséquences sur le dialogue social

Les salariés ont été directement touchés par les efforts de restriction budgétaire à travers des baisses et des gels de salaires, mais également sur d'autres points tels que les retraites. Ces modifications, qui portent sur les conditions générales du travail, sont au cœur même des questions qui devraient idéalement être résolues grâce au dialogue social, tout comme les suppressions d'emplois mises en œuvre dans plusieurs États.

Depuis 2008, 11 des 27 États membres de l'UE ont directement réduit les salaires de la fonction publique, parfois même à plusieurs reprises. Le niveau de ces baisses varie d'un pays à l'autre, ainsi que la manière dont elles sont imposées : elles peuvent toucher la rémunération de base, les primes, voire les deux. Les pays ayant adopté des baisses salariales sont la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne. La situation de chacun d'entre eux est détaillée dans le Tableau 2 en Annexe.

Sept autres pays ont gelé les salaires du secteur public ou une part importante de la rémunération, même temporairement, depuis 2008 : la Bulgarie, Chypre, la France, l'Italie, la Pologne, la Slovénie et le Royaume-Uni. À l'image des réductions salariales, leur mise en œuvre a pris différentes formes. En Pologne par exemple, les enseignants en ont été exclus pendant une certaine durée. En France, ce sont les grilles de salaires qui ont été gelées, alors que d'autres éléments de la rémunération ont augmenté pour certains salariés du secteur public. Au Royaume-Uni, les salariés percevant moins de 21 000 £ par an (environ 25 000 €) ont été légèrement augmentés (à l'exception des collectivités locales). Un point commun à plusieurs pays est que le gel des salaires devrait durer. En Italie par exemple, les salaires de la fonction publique sont gelés depuis 2011 et jusqu'à fin 2014. À Chypre, le gel des salaires annoncé en 2011 durera au moins trois ans, et en France, en Pologne et au Royaume-Uni il a été prévu pour une durée de 2 ans.

Les répercussions négatives de ces décisions sur le dialogue social a été aggravé par le fait que dans la plupart des cas, les diminutions et les gels des salaires n'ont pas été négociés avec les partenaires sociaux mais imposés, généralement par le gouvernement central. Dans certains cas, les gouvernements ont été contraints de réagir rapidement à la pression des marchés ; dans d'autres, les restrictions ont été exigées par les bailleurs de fonds externes (le Fonds monétaire international seul, ou conjointement avec la Commission européenne et la Banque centrale européenne). Quels que soient les motifs, les syndicats et de manière générale les collectivités locales et régionales elles-mêmes n'ont toutefois pas été consultés au préalable.

Voici quelques exemples pour lesquels des accords ont été conclus avec les partenaires sociaux, souvent après des divergences initiales. Ils sont décrits dans l'encadré ci-dessous.

En **Irlande**, en mars 2010, l'accord connu sous le nom de *Croke Park agreement* garantissait l'absence de nouvelles réductions salariales pour toute la durée de l'accord de 2010 à 2014, l'absence de licenciements secs, et le fait que les réductions salariales de 2010 n'auraient pas de conséquences sur le calcul des retraites pour les départs en 2010 et 2011. En échange, les syndicats ont accepté de coopérer pleinement au redéploiement des services publics dans le cadre de leur modernisation, en acceptant des réductions d'effectifs⁵.

En **Lituanie**, des négociations entre le gouvernement, les syndicats et les salariés ont abouti à la signature d'un accord national le 28 octobre 2009. Il couvrait un large éventail de sujets et a confirmé une réduction des salaires des fonctionnaires d'État et des agents de la fonction publique de 10 % en moyenne, ainsi qu'une réduction de 8 % en moyenne pour les salariés des autres organismes financés par des fonds publics. En échange, le gouvernement a promis qu'il n'y aurait pas de nouvelles baisses de la rémunération de base de la fonction publique pendant toute la durée de l'accord national.

En **Slovénie**, en décembre 2011, le gouvernement et les syndicats ont convenu de reconduire le gel des salaires dans le secteur public en 2012. Le plan initial était de maintenir le gel tout au long de l'année. Après des négociations avec les syndicats, un compromis a toutefois été trouvé pour limiter le gel aux six premiers mois.

Enfin, en **Espagne**, les syndicats ont signé un accord très large avec le gouvernement et les employeurs en février 2011. L'entente ne portait pas sur les salaires du secteur public mais apportait d'importantes modifications au système des retraites en Espagne, en augmentant l'âge normal du départ en retraite de 65 à 67 ans.

Ces exemples témoignent de la possibilité d'arriver à des résultats grâce au dialogue social. Ils constituent toutefois des exceptions et il n'a pas toujours été possible de reconduire les accords lorsqu'ils sont arrivés à expiration. En Lituanie par exemple, il n'a pas été possible de parvenir à un consensus pour reconduire l'accord national à son échéance fin 2010. En Slovénie, les pressions exercées par le gouvernement pour réduire les salaires du secteur public au deuxième semestre 2012 ont d'abord conduit à une grève importante, puis à l'acceptation ultérieure par les syndicats d'une baisse des salaires.

La fiscalité

L'analyse des systèmes complexes et très variés du financement public des collectivités locales et régionales par les impôts et les transferts provenant de l'administration centrale n'entre pas dans le cadre de ce rapport (voir à titre d'exemple l'encadré sur la Finlande concernant la façon dont les fonds sont recueillis et dépensés). Il convient toutefois d'attirer l'attention à la fois des employeurs et des syndicats des collectivités locales et régionales sur le fait qu'une simple réduction

⁵ Convention de service public 2010-2014

des dépenses ne peut pas constituer une solution acceptable aux problèmes des finances publiques, comme le souligne une série de déclarations conjointes. En février 2010, le CCRE et la FSESP ont fait remarquer que « l'offre et la qualité des services rendus par les collectivités locales et régionales sont largement tributaires des finances publiques », ajoutant que « dans un tel contexte, un financement durable requiert une fiscalité qui soit socialement juste et d'autres sources de revenus, suffisantes pour permettre aux collectivités locales et régionales de faire des investissements à long terme afin de répondre aux besoins évolutifs des communautés locales »⁶.

Dans une autre déclaration de décembre 2010, le CCRE et la FSESP ont lancé un appel commun au Conseil européen lui demandant de « prendre conscience que les dépenses publiques au niveau local et régional ne sont pas *parasitaires* mais visent à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et à la stimulation de la croissance économique. Enfin, en octobre 2011, le CCRE et la FSESP ont déclaré conjointement que l'approche actuelle des gouvernements avait été « de favoriser la stabilité économique et d'équilibrer les déficits budgétaires au détriment du secteur public, sans réfléchir à d'autres modalités de recettes publiques »⁷.

La définition exacte d'une « fiscalité socialement juste » donnerait certainement lieu à différentes interprétations. La FSESP a toutefois exposé un plan en cinq points concernant la fiscalité juste, impliquant : un basculement général vers une fiscalité progressive, plutôt qu'un taux d'impôt uniforme ; une politique à l'échelle européenne visant à augmenter la fiscalité des grandes entreprises, en considérant le respect des obligations fiscales comme faisant partie de leur responsabilité sociale ; une plus grande transparence fiscale des grandes entreprises ; une taxe sur les transactions financières et une meilleure gouvernance fiscale afin de lutter contre les fraudes⁸.

Les solutions de financement

Bénéficiant d'un soutien financier réduit de la part du gouvernement central et soumises à un cadre législatif défini, les collectivités locales et régionales n'ont à leur disposition qu'un nombre de solutions restreintes pour faire des économies sans réduire les services.

En dehors des réductions de salaire de leurs agents (évoquées plus haut), les principales solutions sont les suivantes :

- accroître les revenus provenant d'autres sources, notamment en faisant payer les services ;
- réaliser des économies en rationalisant les dépenses et en améliorant l'efficacité générale ;
- réduire les coûts en faisant davantage appel aux technologies ;

⁶ *Comité de dialogue social sectoriel européen pour l'administration locale et régionale : Déclaration conjointe à la réunion du Conseil européen du 11 février 2010 sur la crise économique*, http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8826

⁷ *Déclaration commune CCRE/FSESP*, 21 octobre 2010
http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=8997

⁸ *Charte de la FSESP pour une fiscalité juste, Raisons pour lesquelles la fiscalité juste fait partie de la solution à la crise économique et financière mondiale*, mai 2010 (EN/FR/DE/ES/SV)
<http://www.epsu.org/a/6595>

- réaliser des économies par le biais de la coopération avec les autres collectivités locales et régionales ;
- collaborer avec le secteur privé par le biais de partenariats public-privé ; et
- collaborer plus étroitement avec des organisations à but non lucratif (le « troisième secteur »).

Bien qu'incomplète, l'enquête menée conjointement par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale et le CCRE pendant l'été 2011 donne une indication des mesures prises par les collectivités locales et régionales dans ces domaines⁹.

Des tarifs plus élevés et le recours à d'autres sources de revenus

L'enquête indique que dans plusieurs pays, les tarifs des services ont augmenté mais qu'il existe souvent des limites à l'ampleur de cette hausse. La réponse de l'**Estonie** souligne par exemple « *qu'il y a eu des cas de hausse des tarifs de l'eau, du prix des tickets de bus, ou des frais de collecte des ordures mais il s'agit de cas plutôt exceptionnels et non d'une tendance générale* ». Comme l'indique la **Finlande** dans sa réponse, certains tarifs sont « *définis de manière assez stricte par la législation et les communes ont une faible marge de manœuvre pour les augmenter* », un point de vue également partagé par la **Slovaquie**. En **Hongrie**, l'atelier conjoint CCRE-FSESP de janvier 2012 a en outre permis de constater que la nouvelle législation conduisait à interdire aux collectivités locales l'augmentation des tarifs des services du secteur public.

L'enquête montre néanmoins aussi qu'une hausse des tarifs de l'énergie a été adoptée en **Finlande**, et est susceptible d'avoir lieu en **Slovénie**. En **République tchèque**, le SMOCR (Union des villes et communes de la République tchèque), membre du CCRE, rapporte que dans certains cas, les loyers des logements sociaux ont été augmentés et que certaines installations municipales ont été louées à des entreprises commerciales.

Rationalisation et efficacité

Davantage a pu être fait dans ce domaine, même si le processus avait bien souvent commencé avant la crise actuelle. L'enquête montre qu'en **Bulgarie**, un programme de restructuration des écoles (fermeture ou fusion de certains établissements et création d'écoles plus grandes offrant de meilleures conditions aux élèves) a démarré en 2007. Au **Danemark** la fusion entre les établissements scolaires fait partie d'une démarche de recherche d'efficacité qui a permis de réduire les coûts d'environ 1,3 milliard DKK (175 millions EUR) en 2010 et d'espérer une économie de 2,2 milliards DKK (295 millions EUR) en 2011. Cette initiative implique également le regroupement des structures d'accueil de jour et des maisons de retraite, la mise en place de partenariats municipaux autour des zones commerciales, la numérisation et la réalisation d'analyses comparatives. L'ensemble des informations fournies lors de l'atelier CCRE-FSESP suggérerait un recul des emplois pouvant atteindre 4 % dans les collectivités locales au Danemark. Malgré une tentative visant à concentrer ces

⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Qu/2011/fin&Language=lanEnglish&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDDE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

restrictions sur le personnel administratif et à protéger le personnel en contact direct avec le public, cette distinction a été en pratique souvent difficile à faire.

Les analyses comparatives destinées à réduire les coûts sont également utilisées en **Suède** et en **Slovénie**. Des démarches plus globales ont également été adoptées en **Grèce**, où un service d'audit spécialisé dans les communes et les régions a été créé afin d'exercer un contrôle strict sur les dépenses des collectivités locales et régionales.

Au **Royaume-Uni**, un membre du CCRE, le LGA, a indiqué que certaines collectivités locales ont, au lieu de simplement supprimer ou fusionner des opérations (voir ci-dessous), pris des mesures visant à remanier les processus afin que les étapes inutiles soient éliminées, en améliorant l'efficacité et en réduisant les coûts.

Il apparaît en outre clairement que certains pays ont cherché à faire des économies en fusionnant entre elles les collectivités locales. Au Portugal par exemple, le gouvernement a publié en 2011 des propositions qui impliquaient une réduction de 35 % du nombre de paroisses civiles (le plus bas niveau d'administration locale)¹⁰. En Finlande également, où un programme de fusions communales a déjà eu lieu, faisant tomber le nombre de communes de 432 en 2005 à 336 en 2011, le gouvernement prévoit d'importantes réformes comprenant une nouvelle réduction¹¹.

L'utilisation accrue des technologies

Ici, l'enquête du Comité européen suggère que la priorité principale a été la réduction des coûts de l'énergie. L'**Autriche**, **Chypre**, la **République tchèque**, le **Danemark** et la **Slovaquie** y font tous référence dans leur réponse à l'enquête. Le Danemark souligne que « *plusieurs communes font autorité dans la course aux technologies propres en termes de progrès et de création d'emplois. Chaque année, le ministère danois pour le Climat et l'Énergie attribue un prix à la municipalité la plus active en matière de lutte contre le changement climatique et de développement des technologies propres. Il y a donc une concurrence féroce, bien qu'amicale, entre les communes pour recevoir ce prix* ».

Coopération avec les autres collectivités locales et régionales

Il s'agit également d'un domaine dans lequel plusieurs pays ont été actifs, comme le reflète clairement l'enquête du Comité européen. En **Autriche**, un nouveau modèle de coopération régionale est mis en place à Styria. En **République tchèque**, les collectivités locales sont libres de coopérer entre elles et de former des partenariats avec le secteur privé. Le nombre d'associations entre communes a toutefois baissé de manière notable récemment, passant de 779 en 2009 à 766 en 2011. Elles concernent notamment l'approvisionnement en eau et le retraitement des eaux usées, les services municipaux, la collecte des ordures ménagères, ainsi que la construction et l'entretien des routes et la planification territoriale. Les communes

¹⁰ Portugal: Second review under the extended arrangement [Portugal : Deuxième revue dans le cadre de l'accord élargi], FMI, décembre 2011

¹¹ Finnish Local Government, Association of Finnish Local and Regional Authorities, <http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>

danoises entretiennent une longue tradition de collaboration intercommunale dans différents domaines. En **France**, la nouvelle législation adoptée en décembre 2010 facilite la coopération entre les collectivités locales. Elles peuvent désormais partager des services et des responsabilités, même si, comme l'ont souligné les participants à l'atelier conjoint CCRE-FSESP, cela n'est pas exempt de problèmes, la coopération pouvant conduire à court terme à une réduction des emplois.

En **Irlande** les collectivités locales partagent maintenant des services dans des domaines tels que les stratégies de gestion régionale des déchets, les services liés à l'eau et le recouvrement des loyers, redevances, honoraires et amendes pour le compte des municipalités. Les collectivités locales de taille importante se chargent en outre du traitement des salaires et des rémunérations et des demandes de planification pour le compte des collectivités locales de petite taille situées dans leur zone. Une initiative particulièrement intéressante en Irlande est la solution de devis annuel en ligne (www.laquotes.ie) qui facilite l'obtention par les collectivités locales de devis concernant la location de matériel, le transport de marchandises, la location d'outils ainsi que divers fournitures et services. Les fournisseurs peuvent désormais soumettre un devis en ligne à toutes les collectivités participantes au lieu de soumettre un devis individuel au format papier à chaque collectivité locale. Au **Portugal**, les communes sont encouragées à coopérer afin de réaliser des économies d'échelle. En **Slovénie**, la loi sur l'autonomie locale propose plusieurs formes de coopération intercommunale, certaines étant subventionnées par le gouvernement. Les communes peuvent fusionner, organiser des associations de communes ou établir des entités de gestion conjointe.

Malgré ces nombreux exemples positifs, il demeure toutefois indispensable que les collectivités locales agissent dans le cadre des règles de l'Union européenne sur les marchés publics. L'étude de cas sur la **Belgique** (voir encadré) montre comment s'appliquent les règles et en quoi elles ont affecté la coopération entre les collectivités locales en Wallonie. Elle montre aussi bien à quel point il est important que la réforme des directives sur les marchés publics, actuellement en cours, tienne compte de la nécessité de formules souples de coopération public-privé et ne complique pas davantage la collaboration effective entre les collectivités locales et les autres entités.

Collaborer avec le secteur privé par le biais de partenariats public-privé

Les réponses à l'enquête du Comité européen indiquent que cette possibilité a été adoptée dans certains pays. C'est notamment le cas au **Danemark**, où les collectivités locales ont conclu un accord avec le gouvernement central dont l'objectif est d'accroître le niveau de concurrence et le recours aux fournisseurs privés, en **France**, où des contrats public-privé de plus long terme sont mis en place, et en **Lettonie**, où il est considéré comme nécessaire de « *stimuler les projets mis en œuvre dans le cadre de partenariats public-privé, étant donné que cela réduira à l'avenir les coûts d'entretien des collectivités locales* » mais sans que cela ne soit effectivement le cas actuellement. Enfin en **Slovénie**, une loi sur les partenariats public-privé a été adoptée en 2006, afin de réglementer les partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Cette législation garantit la transparence entre les secteurs public et privé et le ministère slovène des Finances apporte des conseils

professionnels aux communes souhaitant collaborer avec le secteur privé, tout en gérant une liste des PPP engagés. Au **Royaume-Uni** également, le recours aux partenariats public-privé a été largement utilisé dans de nombreux projets majeurs. Ils restent toutefois controversés¹².

Collaborer plus étroitement avec des organisations à but non lucratif (le « troisième secteur »).

L'enquête du Comité européen peine à prouver que cette solution est largement répandue, même si la réponse de la Slovaquie le mentionne spécifiquement. L'information fournie à l'atelier CCRE-FSESP indique néanmoins qu'au Royaume-Uni, des organisations à but non lucratif et des collectivités locales fournissent des services dans le cadre d'une collaboration étroite depuis un certain temps, mais d'après certains éléments, les restrictions budgétaires actuelles sont en train de mettre à l'épreuve cette collaboration. En Hongrie également, le recours aux organismes à but non lucratif s'accroît pour réaliser des tâches auparavant effectuées par le secteur public. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les syndicats craignent que les organisations à but non lucratif ne soient utilisées pour tirer vers le bas les salaires et les conditions de travail des salariés actuels, voire dans certains cas pour les remplacer.

Les simples suppressions et restrictions d'accès

Parallèlement à ces mécanismes permettant de traiter la crise du financement, il en existe d'autres, qui sont nettement moins satisfaisants au niveau de la prestation des services. Cela comprend notamment la suppression des services et la réduction de l'accès aux services publics locaux, par le biais de mesures telles que la soumission à des conditions de ressources, la réduction du temps d'utilisation ou la restriction d'accès à certains groupes d'utilisateurs.

Les limites entre ces solutions moins positives et la rationalisation ou la hausse des tarifs ne sont pas toujours claires, mais le rapport du Comité européen identifie des modifications qui semblent tomber en partie dans cette catégorie plus négative. En **Lettonie** par exemple, de nombreux hôpitaux ont fermé : on comptait 106 hôpitaux en 2006, il n'en reste plus que 39 en 2010. En **Roumanie**, « les réseaux d'écoles et d'hôpitaux sont en plein processus de rationalisation, ce qui signifie des fermetures ou des fusions entre les sites », bien que la fermeture des hôpitaux ou leur transformation en centres médico-sociaux accompagnée d'une baisse brutale de moyens aient soulevé des oppositions à l'échelle locale.

La marche à suivre

Ces évolutions indiquent que les collectivités locales et régionales prennent différentes mesures afin d'améliorer leur situation financière, à une période où elles doivent répondre à une augmentation de la demande de services. À long terme, les

¹² Voir *Rapport de la FSESP sur les Partenariats public-privé (PPP)*, « 10 éléments de réflexion concernant les Partenariats public-privé (PPP) », novembre 2011

défis auxquels feront face les collectivités locales et régionales ne peuvent en effet que s'accroître face à une population vieillissante, comme l'a montré une analyse réalisée par l'Association suédoise des collectivités locales et des régions (selon laquelle le nombre d'habitants âgés de plus de 85 ans en Suède passera d'environ 250 000 à 450 000 entre 2020 et 2035).

Le CCRE et la FSESP ont souligné dans une déclaration commune en octobre 2011 que la politique d'austérité a « uniquement contribué à une évolution négative de la croissance et de l'emploi » tout en « prenant le risque d'un nivellement par le bas concernant la prestation de services publics locaux de qualité ». La marche à suivre pour le gouvernement et les institutions européennes est d'adopter « une perspective de long terme » et il est évident que le dialogue social est vital pour une planification à long terme qui fonctionne et pour trouver des modalités de coopération innovantes.

Le dialogue social peut jouer un rôle fondamental dans l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles façons de travailler. Il est toutefois évident qu'il a souffert de la manière dont les gouvernements nationaux ont mis en œuvre, sous la pression des marchés voire dans certains cas des exigences des institutions internationales, des réductions et des gels des salaires affectant les collectivités locales et régionales sans réaliser les consultations appropriées.

Il est également évident que les collectivités locales et régionales ont souhaité trouver de nouvelles modalités de travail leur permettant de réduire les coûts et de sauvegarder les services, l'augmentation des collaborations entre les collectivités locales au niveau individuel en offrant le meilleur exemple. Néanmoins, comme le montre l'étude de cas sur la Belgique, les possibilités de ce type de collaboration sont strictement encadrées par les règles européennes sur les passations de marchés publics.

Recommandations pour les partenaires sociaux

1. Un renforcement du dialogue social

Les gouvernements nationaux doivent emprunter la voie du dialogue social afin de proposer de nouvelles méthodes de travail et de faire face à la crise financière, notamment pour fournir le soutien financier nécessaire à la mise en place du dialogue social. En parallèle, les institutions européennes ne doivent pas se contenter de vœux pieux en faveur du dialogue social par le biais de recommandations aux États membres, mais doivent faciliter sa mise en œuvre effective.

2. Une approche flexible des marchés publics

Lors de la réforme des directives sur les passations de marchés publics, il est indispensable que des formules souples de collaboration public-privé restent autorisées.

ÉTUDES DE CAS DE L'ATELIER

Les règles de passation des marchés publics et leur incidence sur les collectivités locales en Belgique

Les règles européennes sur les marchés publics, qui exigent que les travaux soient soumis à une mise en concurrence, peuvent rendre beaucoup plus difficile la collaboration entre les collectivités locales. Cela est dû au fait que les règles s'appliquent dès que le prestataire est distinct du pouvoir adjudicateur, même si le fournisseur est lui-même une entité publique.

Les collectivités locales belges ont toutefois adapté leurs pratiques aux circonstances afin de respecter les décisions de la Cour européenne de Justice (CEJ) portant sur les cas où les règles sur les marchés publics ne s'appliquent pas. Une modification des pratiques concerne ce que l'on appelle les dispositifs « internes »¹³, pour lesquels la CEJ a jugé que les règles ne s'appliquent pas à condition, entre autres, que le pouvoir adjudicateur puisse exercer une influence déterminante sur les décisions du fournisseur, même si ce dernier est une entité juridiquement distincte.

En Belgique, les conséquences de ce jugement ont été clairement visibles dans le fonctionnement des associations intercommunales. Elles sont souvent impliquées dans la collecte et la gestion des déchets, la distribution d'eau, la gestion des hôpitaux et le développement économique dans une zone dépassant celle d'une unique collectivité locale. Au niveau juridique, la principale caractéristique des associations est qu'elles impliquent la coopération entre des communes (au moins deux) et qu'elles aient une personnalité juridique distincte. Elles peuvent être chacune entièrement publiques (« intercommunales pures ») ou inclure des partenaires privés (« intercommunales mixtes »).

Étant donné que les « intercommunales pures », sans aucune intervention du secteur privé, ne sont pas affectées par les règles de passation des marchés publics en vertu de l'interprétation de la CEJ, elles ont été privilégiées au détriment des « intercommunales mixtes » qui comprennent une participation du secteur privé.

À l'avenir, les collectivités locales wallonnes espèrent que leur autorité de surveillance (la Région wallonne) leur permettra de profiter pleinement des possibilités de collaboration efficace que la CEJ a ouvertes. Il est également très important que l'élaboration de nouvelles législations au niveau européen tienne compte de la nécessité de formules souples de collaboration public-public, en s'inspirant des modalités autorisées par la CEJ. Imposer des conditions plus strictes ne pourrait être que préjudiciable.

Source et informations complémentaires :
Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

¹³ C'est le cas lorsque le pouvoir adjudicateur exerce sur le fournisseur un contrôle similaire à celui que l'autorité exerce sur ses propres services, et que ce fournisseur exerce en même temps la majorité de ses activités auprès de la ou des autorités de contrôle. Voir entre autres les affaires Teckal (C-107/98) et Coditel (C-324/07)

Cellule Marchés publics – marchespublics@uvcw.be
Cellule Modes de gestion – intercommunales@uvcw.be
rue de l'Etoile 14 – B-5000 Namur
www.uvcw.be

ÉTUDES DE CAS DE L'ATELIER

Revenus et dépenses des collectivités locales en Finlande

En Finlande, la protection sociale, les soins de santé, l'éducation et la culture incombent principalement aux collectivités locales. Elles fournissent également les infrastructures routières et les réseaux d'eau et d'assainissement et sont responsables de la gestion des déchets, des transports publics et de la protection de l'environnement, même si ces services peuvent aussi être délivrés par des collectivités communales conjointes ou des sociétés et entreprises municipales.

Les collectivités locales jouissent d'une liberté considérable de décisions en matière de dépenses mais aussi de sources de financement.

À peine plus de la moitié (51 %) des dépenses concernent la protection sociale et les soins de santé, suivis par l'éducation et la culture (24 %), les autres postes représentant ce qui reste (chiffres de 2010).

Les revenus proviennent des impôts locaux (47 %), de la vente de marchandises et de services (27 %), des dotations du gouvernement central (19 %), d'emprunts (4 %) et d'autres sources (3 %). Les impôts locaux sont perçus sous la forme d'un impôt sur le revenu local versé par les résidents – et qui représente de loin la plus importante source de revenus fiscaux pour les collectivités locales, d'un impôt foncier et d'un impôt sur les sociétés à hauteur de 22 %. Les collectivités locales sont libres de fixer leur propre taux d'impôt sur le revenu, le taux moyen s'établissant à 18,5 %.

Les éléments les plus importants des dépenses sont les salaires (39 %), puis les contributions de sécurité sociale et de retraite qui représentent 12 %. L'achat de services représente 18 % et l'achat de matériaux 10 %.

Au total, les collectivités finlandaises emploient environ 430 000 personnes, soit 20 % de la main d'œuvre du pays.

Source : Finnish Local Government, Association of Finnish Local and Regional Authorities.

<http://www.localfinland.fi/en/authorities/newmunicipality2017/Pages/default.aspx>