

# LE POIDS ÉCONOMIQUE DES COMMUNES

L'HISTOIRE RETIENDRA PEUT-ÊTRE que le tournant du XXI<sup>e</sup> siècle aura été marqué en Europe par un rééquilibrage des pouvoirs publics, de l'État vers les collectivités territoriales. Le mouvement de décentralisation que l'on peut observer dans un certain nombre de pays membres de l'Union européenne depuis quelque temps va en ce sens. Mais, par-delà les débats politiques, parfois vifs, actuels, c'est en termes économiques que les collectivités territoriales s'affirment aujourd'hui, et il devenait urgent d'évaluer leur impact sur l'économie ainsi que leurs perspectives d'avenir.

43

## LES COMMUNES : UN ACTEUR ÉCONOMIQUE EUROPÉEN DE TOUT PREMIER PLAN

Le panorama européen des communes met en exergue à la fois leur étonnante diversité et le poids de leur contribution à l'économie européenne. Compte tenu de la grande hétérogénéité des structures territoriales en Europe, il convient d'abord de dresser un bilan global du poids des collectivités locales en Europe avant de revenir sur les compétences spécifiques des communes et les particularismes éventuels.

### *Le poids global des collectivités locales en Europe*

Les collectivités locales constituent un acteur de taille dans l'économie européenne. En effet, sur l'ensemble de l'Europe, les dépenses locales représentent environ 15 % du PIB. Le montant total des dépenses locales en Europe dépasse ainsi aujourd'hui 1 000 milliards d'euros.

Les dépenses publiques d'investissement (nationales et locales) s'élèvent à 150 milliards d'euros environ pour l'ensemble de l'Europe des Quinze. Les dépenses imputables aux seules collectivités locales représentent près de 80 % de cette somme.

Le niveau d'investissement public en Europe, après avoir stagné, voire baissé au cours des années quatre-vingt-dix, est reparti à la hausse depuis peu, souvent sous l'impact de l'investissement local.

Cette reprise de l'investissement local ne se fait pas au détriment des équilibres financiers, bien au contraire. Les collectivités locales ont su maîtriser leurs déficits avant et bien souvent mieux que les États, et leur dette est en diminution dans de nombreux pays. On évalue l'encours de dette des collectivités locales en Europe à environ 850 milliards d'euros, soit environ 11 % du PIB.

44 Le poids des collectivités locales varie bien sûr selon les pays en fonction des compétences qu'elles exercent. Les dépenses locales représentent une part considérable du PIB dans les pays du Nord (plus de 20 % par exemple au Danemark, en Suède, en Finlande ou aux Pays-Bas). En revanche en Irlande, au Portugal et en Grèce, les dépenses locales représentent moins de 5 % du PIB. La part des dépenses locales dans les plus grands pays européens, en France, en Italie, en Allemagne se situe entre 10 et 13 % du PIB.

### *La notion de « commune » en Europe : diversité des structures territoriales*

<i>Pays</i>	<i>Type de structure</i>		
ALLEMAGNE		426 <i>Kreise</i>	16 121 communes
AUTRICHE			2 353 communes
BELGIQUE		10 provinces	589 communes
DANEMARK		14 comtés	275 communes
ESPAGNE	17 communautés autonomes	50 provinces	8 082 communes
FINLANDE			455 communes
FRANCE (Métropole)	22 régions	96 départements	36 559 communes
GRÈCE		54 <i>nomoi</i>	5 922 communes
IRLANDE	8 régions	34 comtés	80 <i>districts</i>
ITALIE	20 régions	108 provinces	8 104 communes
LUXEMBOURG			118 communes
PAYS-BAS		12 provinces	548 communes
PORTUGAL*			275 communes
ROYAUME-UNI		135 comtés/ <i>unitary authorities</i>	319 <i>districts</i>
SUÈDE		24 comtés	286 communes

\* Le Portugal compte une structure infracommunale : 4 207 paroisses.

Reflète de la diversité de leur histoire, la structure territoriale des États de l'Union européenne est très contrastée. Douze pays sur quinze sont des États unitaires disposant tantôt d'un seul niveau de structure locale, tantôt de deux (cas le plus fréquent), tantôt de trois. Trois pays, l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche, ont une organisation fédérale, assortie de un ou deux niveaux de structures locales.

La difficulté des comparaisons est accrue par la diversité des situations au sein même de chaque pays. L'organisation des structures locales n'est en effet pas nécessairement homogène à l'intérieur d'un territoire national, tant au niveau de la taille et du degré d'autonomie des collectivités locales (comme en Espagne), qu'au niveau du système d'organisation communale (lequel varie par exemple en Allemagne selon le statut juridique adopté par le *Land*). L'Angleterre constitue un cas à part : l'organisation du gouvernement local, qui a été redéfinie en 1985 et en 1996, comprend en effet selon les zones tantôt un seul niveau de collectivité, l'*unitary authority*, tantôt deux, le district et le comté. Il est de ce fait particulièrement difficile d'établir des comparaisons avec les autres pays européens. Autre singularité : la France. L'Hexagone est en effet le pays qui compte le plus de communes (36 600), soit presque autant que tous les autres pays de l'Union européenne. Un maillage aussi serré du territoire donne certes aux communes françaises l'avantage de la proximité, mais leur petite taille (plus de 97 % des communes ont moins de 10 000 habitants, 77 % ont moins de 1 000 habitants) ne procure pas toujours aux communes isolées les moyens d'agir efficacement.

45

### *Secteurs d'intervention*

Le tableau suivant trace un bilan des compétences des communes à travers l'Europe et fait apparaître la multiplicité de leurs domaines d'intervention, et leur forte implication en matière de développement économique.

### Compétences des communes

	<i>Enseignement</i>							
	<i>Construction/ entretien</i>	<i>Paye du personnel</i>	<i>Action sociale</i>	<i>Gestion des hôpitaux</i>	<i>Eau et déchets</i>	<i>Voirie</i>	<i>Transports en commun</i>	<i>Développement économique</i>
ALLEMAGNE	○*		○	○	×		×	
AUTRICHE	×	×	○		×	×		×
BELGIQUE	○	○	○	×	○	○		○
DANEMARK	○	○	○		×	○		○
ESPAGNE			○		○	○	○	
FINLANDE	×	×	×	×	×	×	×	×
FRANCE	○		○		×	○	○	○
GRÈCE	○		○		×	○	○	
IRLANDE					○	○		○
ITALIE	○	○	×	○	○	○	○	
LUXEMBOURG	×	×	×	×	×	×	×	×
PAYS-BAS	×	×	×		○	×	○	○
PORTUGAL	×		×		×	×	×	
ROYAUME-UNI	Les recouvrements ponctuels de structures locales ne permettent pas d'établir une répartition des compétences.							
SUÈDE	×	×	×		×	×	○	

46

Le signe ○ indique que la compétence est partagée avec des collectivités de niveau supérieur.

On remarquera que, dans la majorité des pays (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède), les communes sont directement chargées de la rémunération des personnels d'enseignement, ce qui augmente significativement leur poids financier. Cela entraîne également une ventilation différente des postes au sein du budget, qui favorise les dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'équipement.

#### LE CAS DE LA FRANCE

##### *Un acteur important de l'économie française*

Quelques indicateurs macro-économiques permettent d'évaluer la place des communes au sein de l'économie française.

En France, le ratio des dépenses publiques par rapport au PIB (55 %) est le plus élevé d'Europe (49 % en moyenne dans l'Union européenne). Les dépenses des administrations locales représentaient 17 % des dépenses publiques en 1970, elles sont de l'ordre de 20 % en 2000.

Le budget des communes s'élève en 2000 à 460 milliards de francs (70 milliards d'euros), soit environ à 5 % du PIB national. Les dépenses des communes correspondent à la moitié de l'ensemble des dépenses des collectivités locales françaises, et en font donc le principal acteur de la dépense publique locale.

Ce budget est réparti entre les dépenses de fonctionnement (300 milliards de francs ou 45 milliards d'euros), les dépenses d'investissement (100 milliards de francs ou 16 milliards d'euros) et les annuités de la dette (60 milliards de francs ou 9 milliards d'euros).

L'investissement des communes sera sans doute particulièrement dynamique en 2000 (+ 7 %) en raison des reports importants de l'année 1999, des réparations liées aux intempéries et de l'achèvement des projets de la mandature municipale. Après presque une décennie de stagnation de l'investissement public dans un contexte d'austérité budgétaire, l'heure est donc au développement de projets nouveaux.

47

Cette vigueur de l'investissement s'accompagne d'une très bonne santé financière des collectivités locales dans leur ensemble et des communes en particulier. En effet, l'encours de dette des communes est en diminution sensible depuis 1997, grâce à une baisse de 15 milliards de francs en trois ans. Les communes ont en effet dégagé une capacité de financement qui a contribué à la réduction des déficits publics et au respect des critères de Maastricht.

### *Le poids des simples interventions budgétaires des communes*

Les communes ont un impact direct sur l'économie au titre essentiellement de trois facteurs : l'emploi, leurs « commandes » aux entreprises, notamment dans le secteur du BTP, et les aides aux entreprises.

Les communes emploient aujourd'hui plus de 1,1 million de personnes. Les frais de personnel (157 milliards de francs, 24 milliards d'euros) pèsent d'un poids considérable dans les budgets communaux : près de 50 % des dépenses courantes. Ils enregistrent une progression soutenue et constante depuis deux ans de l'ordre de 6 % par an. Par-delà le simple effet de masse, on peut rappeler l'incidence sociale de ces emplois, les communes s'étant par exemple fortement impliquées dans la création d'« emplois jeunes ».

Les achats de biens et de services des communes (90 milliards de francs environ, 14 milliards d'euros) génèrent une activité pour les entreprises prestataires.

S'y ajoutent leurs interventions massives dans le secteur du BTP. Les collectivités locales sont le premier client des travaux publics et le dyna-

misme de leurs commandes a compensé le désengagement progressif de l'État depuis 1980. En moyenne, les collectivités locales consacrent 90 % de leurs dépenses d'équipement au secteur du BTP, dont 45 % concernent les TP. Le chiffre d'affaires global des activités de TP en 1999-2000 généré par les collectivités locales est d'un peu plus de 60 milliards de francs (9 milliards d'euros), ce qui correspond à une part de marché dans ce secteur de 43 % (28 % pour les seules communes).

48 Les communes interviennent enfin également par le biais d'aides aux entreprises. Elles peuvent en effet compléter les aides directes des régions en la matière (subventions, prêts et avances, primes régionales à l'emploi, primes à la création d'entreprises) : elles y consacrent près de 5 milliards de francs par an. En outre, elles ont la faculté d'apporter des aides indirectes (2 milliards de francs) notamment en aménageant des zones d'activités ou en apportant des terrains ou des bâtiments. S'y ajoutent dans certains cas des exonérations fiscales. Ces aides s'avèrent parfois déterminantes pour la création de petites entreprises. Toutefois, le manque de souplesse, la complexité des procédures et la concurrence entre collectivités qu'entraînent ces dispositifs ont souvent été dénoncés.

On peut donc déjà relever l'importance du poids économique direct des communes en Europe, mais il demeure impossible de l'évaluer très précisément, tant la variété des situations institutionnelles et des dispositifs juridiques à travers l'Union européenne est grande. Au vu du renforcement de l'intégration économique et décisionnelle des pays de la zone euro, le besoin d'un outil d'évaluation transversal se fait pressant. On pourrait imaginer un indicateur européen du dynamisme local sur le modèle de l'Indice de développement humain (IDH) mis au point par les Nations unies, qui intégrerait une série de données comme la taille démographique, la densité du réseau d'infrastructures et d'équipements publics et certains indicateurs économiques et sociaux.

## PERSPECTIVES ET GRANDES ORIENTATIONS

### *Les grandes mutations de la fin du XX<sup>e</sup> siècle*

L'avènement de la mondialisation, de par l'accroissement des flux financiers, le développement des échanges marchands et la mobilité accrue des personnes comme des entreprises, est un événement majeur de la fin du XX<sup>e</sup> siècle qui ne manque pas d'affecter profondément l'échelon local. Parallèlement à ce phénomène mondial, le renforcement de

l'Union européenne grâce à la mise en place de la monnaie unique vient dessiner les frontières d'un puissant espace européen (son PIB est comparable à celui des États-Unis, soit 22 % du PIB mondial), mais encore plus ouvert à la concurrence.

La fin du XX<sup>e</sup> siècle n'est pas seulement marquée par un bouleversement des échanges internationaux et une nouvelle carte des puissances économiques : la recomposition des modes de travail et des styles de vie constitue également un fait majeur de ces dernières années. L'exigence accrue des entreprises et des consommateurs (« toujours plus de services au moindre coût »), relayée et amplifiée par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et de la « net-économie », a conduit à un fort accroissement de la mobilité générale, parfois au prix d'une plus grande précarité. Les équilibres familiaux, la répartition entre temps de travail et temps de loisir, les besoins en formation évoluent rapidement. Les communes, plus proches du terrain, sont directement confrontées à ces évolutions qui les entraînent souvent à devoir repenser leurs prestations et leur mode d'action.

49

La question de l'environnement, enfin, sera certainement un des sujets majeurs de la politique européenne dans les années à venir. La dégradation des conditions de vie due à la pollution industrielle et automobile, la destruction des habitats naturels, l'effet de serre et les perturbations climatiques attestent de l'urgence de la situation. Or les investissements nécessaires, très lourds, incomberont en priorité aux collectivités locales. A titre d'exemple, en France, le besoin d'investissement en matière d'eau (eau potable, assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, traitement des boues d'épuration) dépasse 90 milliards de francs (14 milliards d'euros). A cela s'ajoutent l'élimination des déchets, ménagers ou industriels, et le problème de la qualité de l'air, auquel les politiques de développement des transports en commun tentent de répondre. La France a pris des engagements internationaux quant à la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, que l'action des collectivités locales devra contribuer à tenir.

Certains pays sont confrontés à des situations spécifiques, comme le problème de la gestion de l'eau en Espagne, ou la pollution dans les anciens *Länder* de l'Allemagne de l'Est. Tous cependant sont concernés par la sévérité accrue de la réglementation au niveau européen, et la nécessité d'effectuer d'importants travaux de mise aux normes.

*La commune : un rôle économique indirect crucial*

Face à de tels bouleversements, la commune apparaît comme un acteur crucial de l'économie, non seulement par son poids, mais surtout du fait de sa spécificité. Elle a en effet une action indirecte sur l'économie qui n'est pas comparable à celle des autres acteurs.

L'effet de levier de l'investissement local se distingue en effet de celui de l'investissement privé : « [...] dans le cas des administrations locales, ce sont les variations de l'investissement qui influent le plus sur la croissance nationale, et cela dans un sens positif : plus l'investissement augmente, plus le PIB est stimulé. On observe un effet stimulant analogue de l'investissement des administrations locales sur la productivité et l'emploi du secteur privé. Il y a là une manifestation significative de ce qu'on appelle la croissance endogène [...]. Cet impact est spécifique, puisqu'il n'existe pratiquement aucune relation entre l'évolution du volume des dépenses publiques locales de fonctionnement et la croissance du PIB et qu'on n'observe aucun lien systématique entre les variations annuelles de l'investissement de l'État et les variations du PIB<sup>1</sup>. » Ce phénomène s'explique par la nature même des investissements locaux, infrastructures et équipements collectifs, susceptibles de renforcer la productivité et la compétitivité des entreprises privées.

La différence qualitative entre l'investissement public local et l'investissement privé se redouble d'une différence de comportement face aux aléas de conjoncture. Les collectivités locales jouent en effet un rôle crucial d'équilibre, tant à travers le territoire grâce au processus de redistribution et de péréquation dont elles sont le maillon final, que par rapport aux fluctuations de l'économie. En effet, si l'investissement public local contribue de manière assez continue à la dynamique économique, cet impact est plus notable en cas de crise, contrairement aux investissements privés qui auraient alors tendance à diminuer. En cas de crise du secteur des BTP par exemple, les commandes publiques locales (voirie, équipements collectifs, transports en commun) constituent des éléments de relance essentiels. Rappelons qu'une collectivité locale qui investit 1 million de francs (150 000 euros) dans les travaux publics participe à la création ou au maintien de trois emplois. De plus, lors d'une récession durable et face à un taux de chômage élevé (ce qui fut le cas de la France dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-

---

1. Jacques Méraud, *Les collectivités locales et l'Économie nationale*, Éditions locales de France, 1997.



vingt-dix), les communes ont joué un rôle essentiel en développant une politique d'embauche ciblée au travers des emplois aidés, ou des CES. Sur 45 000 emplois-jeunes créés par les collectivités locales, les communes en emploient ainsi directement 34 700, sans compter les aides indirectes à l'emploi qu'elles peuvent verser à d'autres structures, notamment associatives.

En plus de leur fonction de stimulation de la croissance et de « tampon » ou de « garde-fou » en cas de crise, les communes se trouvent depuis peu investies d'une mission inédite mais essentielle : la promotion de leur territoire. Car ces derniers n'échappent pas plus à l'accroissement de la concurrence, que les entreprises ou les États. D'après une enquête récente réalisée auprès de 350 dirigeants de firmes multinationales, une entreprise décide de s'implanter à l'étranger lorsque cela lui permet d'élargir son marché ou de diminuer ses coûts de production, c'est-à-dire en fonction d'une stratégie globale. Le choix du site d'implantation, en revanche, tient compte d'une batterie d'autres critères qui sont tous d'ordre local : la qualité de la main-d'œuvre, la qualité de la formation ou encore la qualité des infrastructures.

51

Les maires sont désormais bien souvent des démarcheurs d'entreprises qui n'hésitent plus à tenter de « vendre » leur commune aux entreprises nationales ou internationales susceptibles de s'y installer. Ils disposent pour ce faire en premier lieu de l'ensemble des aides indirectes, comme l'organisation de services de transports du personnel vers une zone industrielle, des études de marché pour faciliter l'écoulement des produits locaux, des aides à la formation professionnelle, la construction d'usines-relais. L'attractivité fiscale constitue le deuxième grand moyen de promotion d'un territoire. Dans ce domaine, la France apparaît handicapée par le taux des prélèvements et la complexité générale, voire la confusion, du système de la fiscalité locale. L'Italie au contraire a procédé en 1998 à une réforme qui a contribué à clarifier et à alléger son système en instaurant une spécialisation de l'impôt selon le niveau de collectivité locale.

### *La commune en quête de partenaires*

La taille parfois réduite des communes et la nature même de leurs contributions à l'économie les ont conduites à multiplier les partenariats, soit entre collectivités locales au travers de l'intercommunalité, soit dans une collaboration toujours plus étroite avec le secteur privé.

*L'intercommunalité*

L'intercommunalité permet à de nombreuses communes de réduire leurs dépenses tout en élargissant leurs perspectives d'action. La coopération et la mise en réseau des ressources communales est notamment tout à fait adaptée à la gestion des transports et aux problèmes d'environnement. Ce type de gestion des territoires n'est pas nouveau : pratiqué depuis très longtemps en Espagne et aux Pays-Bas, il s'est développé en Allemagne à partir des années cinquante, où les syndicats et les associations de communes sont très nombreux.

Le développement de l'intercommunalité est particulièrement net en France ces dernières années du fait de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui instituait les communautés de villes et les communautés de communes, et de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La France dispose désormais de trois catégories principales de groupements à fiscalité propre, c'est-à-dire dotés d'une autonomie financière importante, hiérarchisées en fonction de la densité démographique du territoire (communautés urbaines, communautés d'agglomérations et communautés de communes).

Aux 18 000 syndicats de communes, moteurs d'une intercommunalité de service, s'ajoutent donc d'ores et déjà près de 1 900 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui élaborent le développement économique de leurs territoires.

*Un renouveau des partenariats privés/publics*

Devant l'ampleur, la variété et la complexité des tâches à réaliser, les communes ont partout en Europe procédé à une « privatisation » de leurs activités, sous forme de régies autonomes, d'établissements publics locaux, par le biais d'associations, par la création d'entreprises publiques locales ou par délégation au secteur privé.

L'idéal en la matière est d'assurer la libre concurrence entre ces diverses modalités. L'exemple britannique prouve que l'on peut ouvrir tous les services à la concurrence afin de choisir pour chacun d'eux, pour chaque situation particulière, le gestionnaire (public ou privé) qui apparaît comme le plus performant. Le recours à un délégataire privé, souvent bien adapté aux services productifs des collectivités locales, doit se concevoir dans le cadre d'un contrat bien bâti et limité dans le temps qui permette à la collectivité de garder la responsabilité politique de la définition et de l'exécution du service et bien sûr de son contrôle.

La commune joue donc un rôle crucial dans l'économie par-delà ses

interventions directes au travers de ses fonctions de régulation, de promotion et de partenariat. Ce rôle spécifique, que l'initiative privée ne peut remplacer, convient particulièrement bien au premier échelon de la structure territoriale, en raison de sa proximité avec le terrain, mais nécessite le développement de synergies efficaces entre les différents acteurs locaux privés et publics.

Par-delà la variété des situations en Europe, on ne peut qu'être frappé par la faculté d'adaptation dont les communes ont fait preuve ces dernières années. Elles sont aujourd'hui souvent les mieux placées pour répondre aux grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Les mutations de l'économie et le renforcement de l'intégration européenne favorisent l'avènement du « territoire local », partenaire de l'Europe et principal acteur du développement économique. Dans un monde tourné vers la « net-économie » et régi par l'idéal de la libre concurrence, les collectivités locales en général et les communes-fournisseurs des services de proximité en particulier seront encore appelées à pratiquer l'innovation en permanence et à renouveler sans cesse la conception et la matérialisation des services offerts à la population. La clé de ce pari, que Dexia, principal financier des collectivités locales, soutient depuis déjà près de quinze ans, n'est pas seulement d'ordre économique. Il s'agit d'opérer ce qui s'apparente à une révolution intellectuelle en France : cesser d'opposer le « public » et le « privé », mais au contraire renforcer leur partenariat au service d'un développement économique plus dynamique et plus compétitif, mais aussi plus harmonieux sur le plan social et plus respectueux des équilibres écologiques.

53

## R É S U M É

---

*Les communes en France, et partout en Europe – quelles que soient leurs appellations (municipalité, district, gemeinden, demoï, county...) – et par-delà la diversité de leurs caractéristiques juridiques et géographiques, ou des différences existant dans leurs modes d'action, jouent un rôle fondamental au sein de nos économies.*

*Elles ne doivent pas rester figées dans leur organisation, mais veiller à rester innovantes afin d'accompagner la population dans les bouleversements socio-économiques et culturels qu'engendrent la mondialisation et les nouvelles technologies de communication. C'est à ce prix qu'elles demeureront plébiscitées par nos concitoyens.*