



GOUVERNANCE LOCALE EN TEMPS CRITIQUES : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable

**Textes du Conseil de l'Europe
Edité par Kenneth Davey**

2011



GOUVERNANCE LOCALE EN TEMPS CRITIQUES : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable

Textes du Conseil de l'Europe
Edité par Kenneth Davey

2011

COE
COE

Adresse

F-67075 Strasbourg, France

Fax:

+33 (0)3 88 41 27 84

E-mail

webmaster.local@coe.int

Site internet

http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/default_FR.asp

La recherche de cette publication a été financée en partie par l'Open Society Institute-Budapest.

Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucune partie de ce livre ne peut être réimprimée ou reproduite ou utilisée sous quelque forme ou par tout autre moyen électronique, mécanique ou autre, maintenant connu ou à inventer, y compris la photocopie et l'enregistrement, ou en tout système de stockage de l'information ou de récupération, sans la permission écrite des éditeurs.

© Conseil de l'Europe | Février 2012

Photo de couverture: © Pedro Rufo | Shutterstock.com | 2012

Imprimé au Conseil de l'Europe à Strasbourg, France, 2012

Conception et mise en page: Judit Kovács | Createch Ltd.

Table des matières

Liste des encadrés, figures et des tableaux.....	5
Avant-propos	9
Introductions.....	13
Organisation de Coopération et de Développement Économiques.....	15
Conseil des Communes et Régions d'Europe	17
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	19
Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe.....	20
Déclaration de Kyiv	23
Lignes directrices de Kyiv	29
Gouvernance local en temps critiques :	
des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable	41
CHAPITRE I – Généralités : vivre dans l'incertitude	43
Une ère d'incertitude accrue	43
Vivre dans l'incertitude	44
Stabiliser les bases de recettes	45
Tirer le maximum des ressources limitées.....	46
Renforcer les partenariats pour relever les défis à long terme.....	47
Conclusion	48
CHAPITRE II – Recettes : performance et politiques.....	49
Performance des recettes des budgets locaux en crise.....	49
Tendances comparatives concernant les recettes locales et nationales.....	50
Excédents dégagés lors de l'exécution des budgets des collectivités locales ..	55
Impact par échelons de collectivités infranationales	56
Tendances par types de recettes	57
Politiques relatives aux recettes.....	60
Affectation	60
Autonomie fiscale	62
Evaluation de la taxe foncière.....	63
Volatilité	64
Transferts intergouvernementaux	64
Endettement.....	65

CHAPITRE III – Tirer le maximum des ressources limitées.....	67
Contraction budgétaire.....	67
Réorganisation territoriale.....	68
Rationaliser la fourniture de services.....	70
Emploi.....	71
Partenariats public-privé	72
Contrôle des coûts	73
Contrôle de gestion.....	75
Transparence.....	77
CHAPITRE IV – Consequences sociales de la crise	79
Responsabilités sociales partagées	79
Impacts du ralentissement économique sur la société	79
Le contexte national.....	82
Responsabilités sociales et budgets locaux.....	83
Ciblage de l’aide sociale.....	84
Soins de proximité	85
Coopération intercommunale	86
Responsabilités sociales partagées	87
CHAPITRE V – Développement économique durable :	
rôle des collectivités locales.....	89
Financement des dépenses d’investissement locales	89
Sources de financement des dépenses d’investissement locales.....	91
Etablir des partenariats avec le secteur privé.....	95
Fourniture de services locaux par le secteur privé.....	96
Promouvoir le développement économique local.....	97
Efficience énergétique.....	101
Recommandation REC(2004)1E	
du Comité des Ministres sur la gestion financière et budgétaire	
aux niveaux local et régional.....	103
Recommandation REC(2005)1E	
du Comité des Ministres relative aux ressources	
financières des collectivités locales et régionales.....	119
Charte européenne de l’autonomie locale	143
Remerciements.....	153

Liste des encadrés, figures et des tableaux

Encadrés

Encadré 1. Collaboration intergouvernementale en Finlande	62
Encadré 2. Enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs concernant l'usage des services publics locaux au Danemark	76
Encadré 3. Enchères électroniques en Slovaquie.....	77
Encadré 4. Pôles de compétitivité en France	96

Figures

Figure 1A. Tendances comparatives des recettes nationales et locales, en valeur nominale et compte tenu de l'inflation	51
Figure 1B. Tendances comparatives des recettes nationales et locales, en valeur nominale	51
Figure 2. Tendances comparatives des recettes par échelon de collectivité infranationale.....	57
Figure 3. Changement relatif dans la collection de l'impôt foncier (2008 = 100%)	58
Figure 4. Changement relatif dans la collecte de l'IRPP (2008 = 100%)	59
Figure 5. Recettes courantes et part des impôts, en % des budgets	59
Figure 6. Taux du chômage en juillet 2011, ajusté	80
Figure 7. La privation matérielle par group d'age (%) 2009.....	81
Figure 8. Augmentation des coûts des ménages (%) 2009	81
Figure 9. Total des dépenses publiques générales de protection sociale par pays en 2008 (en % du PIB, par groupe de fonctions)	82
Figure 10. Dépenses de protection sociale en parité de pouvoir d'achat par habitant, 2008.....	83
Figure 11. Dépenses d'investissement infranationales en % du budget national 2009–2010.....	90

Figure 12. Variations de la formation brute de capital à l'échelon national (en % de l'année précédente)	91
Figure 13. Emprunt (-)/prêt (+) infranational en % du PIB	93

Tableaux

Tableau 1A. Endettement des collectivités locales	53
Tableau 1B. Endettement des collectivités locales en % du PIB	54
Tableau 2. Excédents dégagés lors de l'exécution des budgets des collectivités locales (tous échelons confondus)	56
Tableau 3. Engagements financiers bruts du secteur public en pourcentage du PIB.....	92

Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable

Textes du Conseil de l'Europe
Edité par Kenneth Davey

Cette collection de textes contient les documents présentés et adoptés à la 17^e session de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales, qui a eu lieu à Kyiv, 3–4 novembre 2011. Elle comprend également les Recommandations du Comité des Ministres Rec(2004)¹ et Rec(2005)¹ et la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le rapport est basé sur les résultats financiers définitifs pour 2010 dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Il a été préparé par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) avec la contribution du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et une équipe d'observateurs des pays, dans le cadre du projet conjoint du Conseil de l'Europe avec les fondations Open Society (OSF).

Avant-propos

Conseil de l'Europe

Robert Palmer

Directeur de la gouvernance démocratique, de la culture et de la diversité
Direction générale de la démocratie

Le présent document comprend des textes consacrés à l'effet de la récession économique sur l'autonomie locale en Europe, présentés et adoptés lors de la 17^e édition de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des pouvoirs locaux et régionaux, qui s'est tenue les 3–4 novembre 2011 à Kiev (Ukraine) sur le thème « Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable ».

Les Ministres ont reconnu que les gouvernements doivent assumer la responsabilité d'atténuer, de combattre et de surmonter les effets de la crise économique, et ce d'autant plus que celle-ci a des incidences néfastes sur la cohésion sociale et qu'elle risque d'aggraver les tensions sociales. Toute action menée pour faire face à la crise doit rester pleinement compatible avec les obligations assumées par les Etats membres au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale. On s'accorde à reconnaître la nécessité d'améliorer la gouvernance et la gestion des dépenses publiques, d'accroître l'efficacité de l'ensemble du secteur public et de développer la collaboration entre l'ensemble des parties prenantes, le gouvernement central et les collectivités locales et régionales, ainsi que leurs associations.

Deux messages reprennent ces problématiques. Le premier insiste sur le fait que la transparence et un contrôle accru de la population contribuent à une bonne utilisation de ressources en diminution. Le second souligne les risques d'atteintes aux droits de l'homme liés au fait d'imposer des coupes budgétaires disproportionnées à des organes bénévoles qui œuvrent directement en faveur des ménages les plus vulnérables.

Le présent recueil regroupe la Déclaration et les lignes directrices de Kiev, adoptées lors de la 17^e conférence, le rapport sur le thème « Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable », élaboré par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) comme introduction aux débats ministériels. Il comprend aussi la Charte de l'autonomie locale, outre les

recommandations REC(2004)1 et Rec(2005)1 sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional et sur les ressources financières des collectivités locales et régionales, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

La présente publication doit servir d'outil pour les gouvernements centraux, les ministères des collectivités locales, les ministères des finances, les pouvoirs locaux et leurs associations, ainsi que les ONG. Les Ministres réunis à Kiev se sont engagés à diffuser activement les « lignes directrices de Kiev », à attirer l'attention des parties prenantes compétentes sur celles-ci pour qu'elles s'en inspirent, qu'elles les utilisent et qu'elles contribuent activement au travail qu'il importe de réaliser en faisant intervenir de hauts responsables sur cette question. Le Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale continuera d'assister les gouvernements et les collectivités locales et régionales pour atténuer la récession économique et pour relever les défis à long terme.

Je vous encourage à lire ces documents et à faire bon usage de leurs dispositions dans votre pays lors de l'élaboration de politiques dans ce domaine.

Introductions

Organisation de Coopération
et de Développement Économiques

Conseil des Communes et Régions d'Europe

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux
du Conseil de l'Europe

Organisation de Coopération et de Développement Économiques

Mario Marcel

Directeur adjoint

Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial

La crise récente et ses séquelles ont accru le besoin d'une gestion des affaires publiques plus efficace et mis en lumière l'importance des cadres financiers et institutionnels dans la conception de programmes allant dans ce sens. Il importe d'améliorer la gestion des affaires publiques pour limiter l'augmentation de la dette des gouvernements à tous les niveaux, garantir l'ordre de services publics équitables et durables et favoriser la croissance dans l'ensemble des régions. Cependant, en dépit de cette conscience ravivée de la nécessité d'une meilleure gouvernance, les acteurs intervenant aux échelons local et régional sont souvent oubliés dans la discussion. Les administrations locales et régionales sont chargées de fournir des services publics indispensables, et représentent en moyenne deux tiers de l'investissement public dans la zone OCDE, 16% des déficits publics et 17% de la dette publique. C'est pourquoi elles sont à la fois source de difficultés et de solutions possibles.

Eu égard à la grande diversité des situations et des systèmes tant entre les pays qu'en leur sein, il n'y a pas de panacée et les mesures politiques doivent être taillées sur mesure pour illustrer le fait que même au niveau national, les régions rencontrent différents problèmes et disposent de différents atouts. Les politiques élaborées pour faire face à la crise et à ses conséquences ont dû mobiliser les acteurs aux échelons locaux et régionaux, d'abord pour le soutien des mesures de relance, et aujourd'hui pour la phase de consolidation. L'engagement des collectivités locales et régionales restera une priorité. Dans des conditions économiques de plus en plus incertaines et instables, il est indispensable si l'on vise une croissance durable et des finances publiques saines que les collectivités locales adoptent des mesures efficaces, en accord avec la politique des administrations centrales. La coordination politique entre tous les niveaux d'administration est absolument essentielle à leur efficacité. Sans politiques scales coordonnées, les politiques scales expansionnistes instaurées par des administrations centrales peuvent être neutralisées par la nature procyclique des contraintes budgétaires des administrations de

niveau inférieur. De même, une consolidation budgétaire non coordonnée verticalement pourrait imposer aux administrations locales et régionales des restrictions draconiennes, compromettant ainsi leur capacité à s'acquitter de leurs principales fonctions. Des données et analyses mises au point par l'OCDE sous l'égide du Comité des politiques de développement territorial (CPDT) et de son Réseau sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration – cherchent à mettre ces difficultés en lumière et à préconiser d'éventuelles solutions. Elles complètent et renforcent ainsi le travail du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale. Les actions de l'OCDE et du Conseil de l'Europe en la matière sont donc tout à fait complémentaires et nous nous félicitons de la coopération déjà en place concernant la collecte des données et l'évaluation politique. Nous continuerons dans les prochains mois à prescrire une surveillance étroite des diverses tendances et politiques, en rendant ainsi possible la poursuite de cette coopération.

Conseil des Communes et Régions d'Europe

Frédéric Vallier
Secrétaire Général

Jean-Jacques Rousseau, dont nous célébrons cette année le tricentenaire de la naissance disait : « *Le grand défaut des européens est de philosopher toujours sur les origines des choses d'après ce qui se passe autour d'eux.* » Sans doute le contexte du 18^{ème} siècle était-il bien différent de celui que nous vivons aujourd'hui, mais cette maxime semble pourtant d'une actualité saisissante. Ainsi, la crise financière, économique, sociale et de confiance que traverse l'Europe, ou du moins sa plus grande partie, permet-elle aux dirigeants européens de philosopher sur son origine plutôt que de trouver des solutions durables par l'émergence d'un nouveau projet européen. Ce projet ne pourra se limiter à la seule adoption d'un traité instituant une règle d'or, alors qu'aucun de nos dirigeants n'a su juguler la dérive de la dette dans les dernières années et s'est arranchi de toutes les règles imposées par les traités en vigueur.

Cette nouvelle édition du rapport sur la crise et ses conséquences dresse un tableau de la situation en 2011, force est de constater que la situation s'est encore dégradée par rapport à l'année précédente. Il permet aussi et peut-être surtout d'ouvrir des perspectives avec la déclaration de Kiev et ses lignes directrices, adoptées par l'ensemble des participants à la conférence ministérielle de novembre 2011 organisée par le Conseil de l'Europe à l'invitation du gouvernement ukrainien.

Nous sommes particulièrement heureux de saluer le fruit d'une collaboration unique entre les services du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, l'OCDE et les experts financiers du Conseil des Communes et Régions d'Europe et de ses membres, à travers toute l'Europe. L'ambition des contributeurs n'est pas de porter des accusations sur tel ou tel acteur de la gouvernance européenne, qu'il se situe au niveau des institutions, des états ou des collectivités territoriales. Leur ambition était plutôt d'analyser une situation qui s'impose à tous et qui porte en elle les germes d'une crise dont nous mesurons chaque jour les conséquences

sur l'investissement, et surtout sur la perte de confiance des européens face à leur avenir.

La publication indique également un certain nombre de réponses suggérées pour faire face à la pression sur les finances publiques. Dans le cas des politiques publiques mises en œuvre au niveau national, leurs avantages et leurs impacts doivent être évalués en vue des principes et dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, en dialogue et avec la consultation des autorités locales. À leur tour, les autorités locales sont invités et encouragés à se familiariser avec les options qui peuvent être mises en œuvre au niveau local, y compris les améliorations de l'efficacité et l'efficacité ainsi que la transparence et une responsabilisation accrues dans l'utilisation des fonds publics, tel que recommandé par le 'Lignes directrices de Kiev', adoptées par la conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales.

Depuis le début de la crise, le CCRE n'a cessé de montrer que cette crise peut être une opportunité pour l'Europe, une opportunité pour définir un nouveau modèle de croissance assise sur un développement endogène des territoires, pour peu que les Etats ne s'engagent pas dans une politique de recentralisation des moyens et qu'ils maintiennent intactes l'autonomie financière et la capacité d'action des autorités locales et régionales. Nous sommes convaincus, et de nombreux exemples nous le prouvent, que ce sont les municipalités, les villes et les régions qui peuvent imaginer leur développement en utilisant au mieux les ressources à leur disposition, qu'il s'agisse de ressources financières, humaines ou matérielles ; assurant ainsi le futur de notre continent.

C'est pourquoi, il nous faut engager l'ensemble des niveaux de gouvernance à travailler en partenariat et renforcer la politique de cohésion, en l'élargissant pourquoi pas aux pays extérieurs à l'Union européenne s'ils ont la volonté de participer au nouvel effort de mobilisation dont l'Europe a besoin. L'Europe qui reste le continent le plus riche de la planète ne trouvera les réponses à la crise qu'en faisant face à son propre destin. Notre continent doit répondre à la concurrence globale qui s'impose à tous par une nouvelle ambition, celle de créer un continent exemplaire en matière de gouvernance : qu'il s'agisse de la bonne utilisation des ressources de la planète, des règles sociales, des droits humains, de la solidarité indispensable entre européens et de l'ouverture au monde... C'est en imaginant ce nouveau projet que les européens continueront à offrir au monde une perspective d'avenir dans la paix et le progrès partagés.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Sir Alan Meale
Membre du Parlement britannique

Le rapport « Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable » donne un aperçu des différents types d'effets qu'un ralentissement économique peut avoir dans les pays et comprend des recommandations que les responsables de la gestion et du contrôle budgétaire et/ou le législateur peuvent adopter pour faire face à l'évolution de la situation de la fiscalité.

Cet important rapport propose un certain nombre de principes directeurs qui peuvent facilement être adaptés aux différents systèmes en vigueur dans les pays.

En tant que tel, il s'agit d'un outil important pour remettre en état des systèmes défectueux et édifier ensuite les mécanismes de reprise requis pour assurer un avenir durable.

Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe

Keith Whitmore
Président

Le thème de ce rapport est capital pour le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Je me félicite que notre partenaire gouvernemental, le Comité européen sur la démocratie locale et régionale, en ait pris l'initiative avec le soutien de l'Open Society Foundation. Ce rapport opportun est une excellente occasion de traiter des questions qui présentent un intérêt majeur pour nous tous.

Depuis qu'elle a éclaté en 2008, la crise financière a eu une profonde incidence sur tous les niveaux de l'administration en particulier sur les pouvoirs locaux, et dans tous les Etats européens. Elle s'est accompagnée d'une baisse substantielle et généralisée des recettes fiscales, locales et régionales, d'une augmentation du coût des dépenses d'assistance sociale, d'un creusement notable des déficits budgétaires et d'une baisse consécutive des dépenses publiques qui a touché les investissements dans l'infrastructure et entraîné des compressions de personnel et de services. Si cette tendance se poursuit, elle portera gravement atteinte à la cohésion et à l'harmonie sociales. C'est pourquoi les pouvoirs locaux doivent prendre des mesures durables énergiques pour l'inverser.

En mars 2009, le débat du Congrès sur les conséquences de la crise économique et financière pour les collectivités locales et régionales d'Europe a été une première tentative de mesurer les effets de la crise sur les collectivités locales et de comparer la manière dont diverses municipalités et régions y faisaient face. C'est ainsi qu'un deuxième débat s'est tenu en mars 2010.

Il ressort de ces débats que la crise n'a pas simplement été une source de difficultés mais qu'elle a aussi été à l'origine de nouvelles initiatives et d'innovations. Un accroissement de la coopération entre les municipalités a été préconisé pour réaliser des économies d'échelle tout en maintenant le pouvoir politique et l'identité de la communauté. Il a aussi été demandé de revoir les procédures et les processus, les normes de qualité excessives et les systèmes d'information bureaucratiques. D'autres exemples figurent dans le rapport.

La crise actuelle engendre le doute et le pessimisme à tous les niveaux de la gouvernance. A l'heure où les populations s'inquiètent de l'avenir, les collectivités locales et régionales doivent rétablir la confiance et l'espoir de leurs citoyens et montrer comment trouver des moyens de créer un cadre d'action cohérent.

Il n'existe pas de solutions évidentes et rapides à cette crise dont les effets peuvent toutefois être atténués de diverses manières. Le Congrès est déterminé à relever les défis que représente la crise financière mondiale pour les pouvoirs locaux d'Europe. J'encourage les collectivités locales et régionales à lire le présent rapport et à s'en inspirer, à appliquer les principes directeurs éprouvés et à suivre les approches qui ont fait leurs preuves pour faire face à cette situation.

Déclaration de Kyiv

Adoptée par les Ministres européens responsables
des collectivités locales et régionales lors de
la 17^e session de leur conférence du Conseil de l'Europe

3–4 novembre 2011

Nous, Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, réunis à Kyiv, les 3 et 4 novembre 2011, pour la 17^e session de notre Conférence, afin de faire progresser notre coopération de longue date,

Après avoir examiné les progrès réalisés pour promouvoir la Déclaration d'Utrecht et l'Agenda d'Utrecht,

Décidons

S'agissant des perspectives d'avenir du travail paneuropéen sur la démocratie locale et régionale

1. de nous engager à poursuivre nos initiatives et à en prendre de nouvelles à l'avenir dans nos Etats membres afin de renforcer la bonne gouvernance, les capacités locales et la participation démocratique des citoyens aux niveaux local et régional, dans la continuité des rapports de mise en œuvre présentés à Kyiv sur les Perspectives d'avenir et de faire rapport au Comité des Ministres sur les résultats ;
2. d'apporter notre soutien au rapport établi par notre collègue Manuel Chaves, constatant avec satisfaction le soutien qu'il a reçu du Congrès et la reconnaissance qu'il accorde à chacun des acteurs institutionnels au sein du Conseil de l'Europe ;
3. d'inviter le Comité des Ministres à prendre des dispositions pour mettre en œuvre les propositions formulées dans ce rapport et de suggérer, avec l'accord du Président et d'autres représentants du Congrès présents à nos côtés à Kyiv, que :
 - ces dispositions incluent la création, par la présidence *pro tempore* du Comité des Ministres, d'un « groupe de suivi politique à haut niveau » qui serait chargé d'apporter son concours au développement de propositions telles que « l'agenda en commun », et que
 - ce « groupe de suivi politique à haut niveau » comprenne des ministres ou secrétaires d'Etat chargés des collectivités locales et régionales ainsi que des membres de l'Assemblée parlementaire et du Congrès ;

S'agissant des effets persistants de la crise économique sur les collectivités locales et des politiques en réponse à celle-ci

4. d'arrêter, y compris en nous appuyant aussi sur les discussions que nous avons eues à Kyiv et qui font ressortir les problèmes et défis communs auxquels nous sommes confrontés, un ensemble plus élaboré de lignes directrices pour mener nos actions au niveau national, qui seront désormais connues sous le nom de « Lignes directrices de Kyiv » ;

5. de nous engager à nous inspirer des « Lignes directrices de Kyiv », à les utiliser et à contribuer activement aux initiatives qui seront prises, comme indiqué au paragraphe 7 ci-dessous, en mobilisant nos hauts fonctionnaires compétents pour ces questions ;
6. d'attirer l'attention de tous les acteurs concernés dans nos pays respectifs sur le rapport intitulé « Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable » et sur les « Lignes directrices de Kyiv » et de les diffuser activement ;
7. d'inviter le Comité des Ministres, afin d'aider les Etats membres et leurs collectivités locales et régionales à sortir de la crise économique et à relever les défis à long terme, à inclure dans le programme du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale et de la gouvernance, des travaux :
 - d'analyse de l'impact des aléas économiques sur les budgets des collectivités locales, et
 - de suivi et développement des réponses politiques sur la base des « Lignes directrices de Kyiv »,

en pleine conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale et l'acquis du Comité des Ministres ainsi que, le cas échéant, le Cadre de référence pour l'autonomie régionale ;

S'agissant des droits de l'homme au niveau local

8. d'inviter le Comité des Ministres à élaborer, dans le cadre du programme du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale et de la gouvernance, des propositions pour une sensibilisation accrue à la dimension droits de l'homme de la gouvernance locale et régionale, en dialoguant avec l'Assemblée parlementaire, le Congrès et la Conférence des OING ;
9. d'inviter le Comité des Ministres à étudier comment les Principes de la bonne gouvernance démocratique aux niveaux local et régional peuvent être promus et enracinés de la meilleure façon qui soit dans les pratiques des collectivités locales et régionales et peuvent être soutenues par l'adoption du projet de recommandation sur les principes de la bonne gouvernance démocratique au niveau local ;

S'agissant du rôle des gouvernements dans la suppression des obstacles à la coopération transfrontalière

10. d'encourager les Etats membres qui ne l'auraient pas encore fait à signer et ratifier la Convention-Cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales et ses trois protocoles ;
11. de continuer, en dépit des restrictions budgétaires actuelles, à soutenir notre coopération transfrontalière dans le but d'appliquer les politiques publiques sur des espaces plus vastes ou englobant des populations plus nombreuses, enrichissant et rationalisant l'offre de services publics, facilitant l'intégration territoriale et promouvant de façon plus efficace le développement économique et social ;
12. d'intensifier les efforts pour supprimer ou réduire autant que possible les obstacles à la coopération transfrontalière des territoires qui ont souvent été pénalisés par leur situation aux frontières de leur pays ;
13. d'envisager, en fonction des besoins, un « médiateur spécialisé » ou un office spécialisé de médiation pour la coopération transfrontalière au niveau de l'administration centrale ou régionale, chargé de dynamiser l'action des différents ministères et acteurs concernés, ou d'une personne ou institution de référence au niveau des zones frontalières, que les administrations et les collectivités territoriales pourraient contacter pour la promotion et la mise en place de coopérations transfrontalières ;
14. d'inviter le Comité des Ministres à inclure dans le programme du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale et de la gouvernance la tâche de mise en commun des enseignements tirés par certains Etats membres à la suite de l'institution d'un « médiateur spécialisé » ou d'un office spécialisé de médiation pour la coopération transfrontalière ;

S'agissant de la Déclaration dans son ensemble

15. de nous engager à assurer la continuité de notre travail et de coopérer avec nos collègues des Affaires étrangères pour favoriser l'échange optimal d'informations et les synergies avec le Comité des Ministres ;
16. d'inviter les présidences successives du Comité des Ministres, à savoir l'Ukraine, le Royaume-Uni et l'Albanie, à porter dans les meilleurs délais la présente Déclaration à l'attention du Comité des Ministres.

Lignes directrices de Kyiv

Adoptées par la Conférence
du Conseil de l'Europe des ministres responsables
des collectivités locales et régionales
lors de sa 17^e session

3–4 novembre 2011

1. L'enquête menée auprès des membres pour la préparation de la 16^e session de la Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales à Utrecht (Pays-Bas), en novembre 2009, a permis de déterminer les principales mesures de politiques publiques possibles qui ont donné lieu à des lignes directrices plus détaillées, appelées « lignes directrices d'Utrecht ». Les lignes directrices qui figurent ci-après en sont une version plus approfondie en tenant compte de l'expérience acquise depuis 2009. Il convient de souligner que la faisabilité et l'opportunité des différentes lignes directrices peuvent varier d'un pays à l'autre, et il est préférable de les percevoir comme un choix d'options de politiques publiques plutôt qu'une série de mesures à prendre.
2. La crise économique a engendré une large reconnaissance de la nécessité d'apporter des améliorations radicales à la gouvernance et à la gestion des dépenses publiques. Même après une éventuelle atténuation de la crise, il sera dans tous les cas nécessaire d'accroître l'efficacité de l'ensemble du secteur public, avec des moyens qui différeront au cours du temps et selon les lieux, et donc d'établir une meilleure collaboration entre toutes les parties prenantes – gouvernement central, pouvoirs locaux et régionaux et leurs associations. L'objectif devrait être d'éviter les chevauchements et d'éliminer les coûts dus à un manque de coordination, d'intégration et de souplesse dans la prestation des services publics, non seulement pour satisfaire les exigences de la situation actuelle, mais aussi afin d'être en meilleure position pour affronter les changements sociaux, économiques, démographiques et environnementaux à plus long terme, sources de défis qui survivront certainement à la crise. Dans ce contexte, les partenariats avec le secteur privé, les entreprises sociales et le monde associatif joueront un rôle essentiel.
3. Surtout, le Conseil de l'Europe est concerné à protéger et faire respecter les valeurs de la démocratie locale énoncées dans la Charte des gouvernements autonomes locaux et aussi de la responsabilité sociale, énoncées dans la Charte sociale européenne. L'échange et la mise en commun d'informations et d'expériences aux niveaux local, régional, national et international, ainsi que le recensement des bonnes pratiques qui peut être effectué dans ce cadre, seront essentiels pour réussir dans les meilleurs délais.

I. Normes du Conseil de l'Europe

4. Toute action entreprise par un gouvernement central face à l'impact de la crise économique sur les collectivités locales doit être pleinement conforme à ses obligations au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122), qui reconnaît

que les questions relatives aux ressources financières des collectivités locales doivent être réglées dans le cadre de la politique économique nationale de la Partie.

5. Les deux recommandations du Comité des Ministres dans le domaine des finances locales, la recommandation Rec(2004)1 sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional et la recommandation Rec(2005)1 relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales, offrent un ensemble de lignes directrices pertinentes et cohérentes, dont la majeure partie est encore plus utile dans le contexte de la crise économique, en vue d'assurer un système solide de finances publiques locales.

II. Mesures politiques possibles identifiées à ce jour

6. Les principales mesures identifiées à ce jour sont les suivantes :
 1. stabiliser les bases des recettes locales ;
 2. renforcer la responsabilité et l'efficacité ;
 3. lutter contre l'exclusion sociale ;
 4. conclure des partenariats pour la prestation de services publics ;
 5. accroître la flexibilité et la marge de manœuvre au niveau local ;
 6. promouvoir la reprise de l'économie.

1. Stabiliser les bases des recettes locales¹

Attributions fiscales

7. Les dépenses de fonctionnement consomment une grande partie des budgets locaux. La plupart des collectivités territoriales financent des services essentiels tels que l'entretien de la voirie, la gestion des déchets, les soins aux personnes âgées et l'alimentation en eau, auxquels s'ajoutent parfois les salaires des enseignants, l'assistance sociale ou les services de santé. Les collectivités ont besoin de recettes relativement stables pour faire face à ces responsabilités.

1. La France et Malte se réservent le droit de ne pas tenir compte des paragraphes 7 à 20 des lignes directrices.

8. Les collectivités locales et leurs associations pourraient envisager de modifier les systèmes de recettes locales en ce qui concerne certains éléments présentant une dépendance excessive vis-à-vis de ressources fiscales très instables telles que les impôts sur les bénéfices des entreprises ou sur les transactions immobilières. Dans l'ensemble, le pourcentage de revenus propres par rapport aux transferts, ne semble pas jouer un rôle déterminant dans la stabilité des budgets locaux en période de crise. L'important est d'établir une base étendue et diversifiée de revenus propres, d'éviter toute dépendance excessive vis-à-vis d'un impôt instable unique.
9. Autrement, il faudrait envisager des mécanismes de transfert comprenant des éléments de stabilisation automatique, tels que ceux qui servent à financer les services sociaux dans les pays d'Europe du Nord. Dans les cas où les recettes des collectivités locales dépendent d'impôts instables, et s'il est difficile de modifier la législation à cet égard, les collectivités pourraient envisager d'introduire des mécanismes « tampon » leur permettant de neutraliser les fluctuations des recettes.
10. Le revenu des personnes physiques est la seule base fiscale qui soit à la fois techniquement susceptible d'ajustement par décision des autorités locales et capable de financer une part importante des dépenses liées à des services fondamentaux tels que l'éducation, les services sociaux et les soins de santé. Les recettes locales provenant de l'impôt sur le revenu des personnes ont inévitablement diminué sous l'influence de l'augmentation du chômage, de la réduction du temps de travail, des baisses de salaire, etc., mais les pertes ont été moins importantes qu'au niveau de l'impôt sur le revenu des sociétés commerciales. L'impôt sur le revenu des personnes demeure le moyen le plus efficace d'éviter une dépendance excessive vis-à-vis des transferts, et devrait être protégé ou instauré lorsqu'il n'existe pas.
11. Les taxes foncières et d'habitation ont fait preuve d'une stabilité remarquable. Cela s'explique par le fait que, dans la plupart des pays européens, le montant de ces taxes ne varie pas en fonction de la valeur du bien, soumise à des variations annuelles. En outre, les collectivités ont exercé leur pouvoir d'augmenter les taux, ou ont amélioré l'administration de ces taxes, pour compenser les diminutions enregistrées dans d'autres secteurs. Une telle possibilité offerte aux collectivités locales qui ne l'ont pas contribuerait à la résilience financière.
12. Le fait de fonder la taxe foncière sur la valeur réelle des biens sur le marché n'est pas une pratique usuelle en Europe (hormis au Danemark et en Suède, notamment). Lors de la récente crise, les inconvénients d'un tel principe sont clairement apparus dans les pays concernés, comme les Etats-Unis. La stabilité est améliorée lorsque la taxe foncière est calculée sur la base de valeurs officielles, et est révisée de temps à autre mais pas annuellement. Dans l'intérêt de la stabilité, de telles révisions devraient refléter l'évolution du marché à long terme plutôt que des fluctuations de courte durée.

13. Il est nécessaire de procéder régulièrement à des modifications de la taxe foncière, en dehors des réévaluations périodiques, pour tenir compte de l'augmentation des dépenses communales qu'elle sert à financer, mais ces modifications ne devraient pas subir l'influence des fluctuations parfois considérables des marchés immobiliers ; en effet, de telles fluctuations pourraient porter préjudice aux budgets municipaux en cas de chute, et aux budgets des contribuables en cas de flambée des prix. Une solution consiste à indexer la taxe sur l'indice des prix appropriée. Une autre solution peut consister en l'augmentation régulière des taux fixés par les collectivités locales. En Grande-Bretagne et en Pologne, par exemple, les municipalités ont procédé à une augmentation annuelle de la taxe foncière, à un niveau légèrement supérieur au taux d'inflation, ce qui a permis d'assurer une augmentation importante des recettes au fil du temps sans rencontrer d'opposition politique majeure.

Fixation discrétionnaire des taux des impôts et taxes locaux

14. Globalement, et hormis certaines exceptions, les politiques publiques adoptées en réaction à la crise ont réduit la marge de manœuvre des collectivités locales dans la fixation du niveau des impôts locaux, affaiblissant ainsi le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale.
15. Il faut toutefois reconnaître que les municipalités sont généralement davantage responsables aux citoyens, en tant que contribuables, qu'aux entreprises. Limiter les compétences fiscales des municipalités peut être un moyen justifié de prévenir toute discrimination à l'encontre des entités n'exerçant pas de droit de vote. Le plafonnement du taux des impôts locaux sur le revenu des personnes peut également être justifié dans les cas où son incidence sur le marché du travail est avérée et elles sont durables sur le plan fiscal.
16. Certains pays continuent de plafonner le taux des impôts locaux ou d'appliquer des surtaxes, sur l'impôt sur le revenu par exemple. Un tel dispositif va à l'encontre du but recherché, notamment lorsque le plafond est atteint dans toutes ou presque toutes les collectivités territoriales. Dès lors, le contribuable se sait à l'abri d'une éventuelle augmentation et perd toute motivation vis-à-vis des politiques locales de maîtrise des dépenses. Le plafonnement des taux d'imposition est contraire au principe de responsabilité. Il induit un aléa moral en privant les collectivités locales des moyens de responsabiliser les habitants, et peuvent entamer des pressions sur les gouvernements centraux à combler les déficits des budgets locaux.

Transferts

17. Les budgets locaux ne peuvent être indéfiniment protégés contre la diminution des recettes et le déficit budgétaire au niveau national, mais leur réduction immédiate et arbitraire peut mettre en danger les services publics locaux si elles sont menées pendant l'exercice budgétaire. Il est possible d'atténuer ce risque en offrant aux collectivités locales un délai avant d'analyser leurs projections budgétaires. Lorsque les diminutions budgétaires sont inévitables, elles doivent être réparties selon des critères objectifs afin de les rendre équitables et politiquement neutres.

Dettes

18. La reprise de l'économie passe par la relance de l'investissement, ce qui suppose de revenir à un solde opérationnel suffisant pour le financement direct de l'investissement ou pour le remboursement de la dette. Face à un endettement croissant, il est toutefois nécessaire d'améliorer le cadre réglementaire relatif aux emprunts et aux situations d'insolvabilité. Ceci s'applique également aux relations financières souvent obscures entre les collectivités territoriales et leurs sociétés de services publics.
19. Certains Etats membres connaissent des problèmes liés à un niveau d'endettement local excessif. Des mesures doivent alors être prises pour corriger tout déséquilibre fondamental entre les responsabilités et les ressources des collectivités locales. L'autonomie budgétaire des collectivités locales doit s'inscrire dans un cadre réglementaire clair, définissant les limites prudentielles et macroéconomiques de l'emprunt, et doit être soumise au contrôle public. Il est également nécessaire de disposer de règles et de procédures claires pour traiter les cas d'insolvabilité municipale.
20. Les critères de Maastricht ont incité un certain nombre de pays à se doter de mécanismes destinés à limiter l'emprunt public (« pacte de stabilité interne », « règle d'or », etc.). Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a émis des recommandations en 2004 et en 2005, tandis que le Réseau des Associations des Collectivités Locales de l'Europe du Sud-Est (NALAS) vient de publier une étude très détaillée sur les procédures d'emprunt en Europe du Sud-Est. Il faut constamment garder ces travaux à l'esprit.

2. Renforcer la responsabilité et l'efficacité

21. Tirer pleinement parti de ressources plus limitées restera l'une des priorités des collectivités locales dans un avenir prévisible. La diminution des recettes a pu être

absorbée en grande partie par un simple report des investissements, mais on signale également de nombreuses initiatives visant à améliorer l'efficacité et l'équité des budgets locaux. Certaines d'entre elles méritent d'être diffusées et multipliées.

Les mesures suivantes revêtent un intérêt particulier :

- renforcer la coopération intercommunale, en ce qui concerne notamment l'entretien des grandes infrastructures et les procédures administratives telles que la maîtrise de l'aménagement, le recouvrement des impôts, la gestion des achats et le déploiement des nouvelles technologies, et entre les municipalités et autres organismes publics ;
- réduire les frais de personnel en vue de limiter le nombre de licenciements, réduction ou gel des salaires, réduction du temps de travail et des heures supplémentaires, gel des embauches, etc. ;
- encourager le personnel à identifier des sources de gains d'équité ;
- favoriser la transparence dans la gestion des achats et des dépenses, y compris au moyen de marchés publics électroniques et de la publication des dépenses sur internet ;
- privilégier les méthodes d'analyse comparative pour comparer les systèmes existants et leur coût (comme le préconise le Centre d'Expertise sur la réforme de l'administration locale, du Conseil de l'Europe – le système de *benchmarking*) ;
- informatiser les procédures administratives pour les rendre plus rapides, plus neutres et plus transparentes.

22. Plusieurs pays ont procédé à une réorganisation territoriale complète, ou sont en train de le faire, en vue de réaliser des économies d'échelle ou de garantir une qualité de service plus uniforme. Ces mesures potentiellement bénéfiques ont un coût initial, d'ordre politique et financier, qui limite les gains dans un premier temps. Le renforcement de la coopération intercommunale offre un retour sur investissement à plus court terme. Cela étant, la réorganisation territoriale est une mesure qui peut intéresser de nombreux États en tant que réforme à moyen terme ou à long terme.

23. L'amélioration de l'efficacité se heurte encore à des obstacles auxquels les gouvernements, les collectivités locales individuelles et leurs associations doivent s'attaquer sans tarder. Figurent parmi ces obstacles :

- la réduction, dans certains pays, de la contribution du secteur privé et du marché à la fourniture de services d'utilité publique, compromettant ainsi le succès des partenariats mis en place depuis une trentaine d'années ;

- des insuffisances persistantes en matière de l'audit des performances, notamment dans les pays comptant un grand nombre de petites communes dépourvues de personnel qualifié ;
- le maintien, dans certains pays, de dispositions administratives et financières qui incitent à fournir des services de santé, sociaux ou autres, inutilement coûteux.

3. Lutter contre l'exclusion sociale

24. La récession a eu pour conséquence inévitable d'aggraver les problèmes sociaux en entraînant une augmentation du chômage, une baisse des salaires, une augmentation du coût de la vie (chauffage, services publics, alimentation), une multiplication des expulsions, etc. Les réductions budgétaires au niveau national et local touchent également les allocations sociales ainsi que certains programmes tels que les aides à la petite enfance, qui revêtent une grande importance pour la promotion des droits de l'homme de groupes défavorisés ou minoritaires. Dans certains cas, l'aide financière apportée à des programmes particulièrement importants pour les groupes vulnérables a subi des réductions massives, parce que les services fournis n'étaient pas obligatoires et parce que ces services étaient assurés par des organisations non gouvernementales – les collectivités locales n'avaient pas à verser d'indemnité de licenciement aux salariés concernés.
25. Les dépenses sociales des collectivités locales ont considérablement augmenté ; leur augmentation durable est à prévoir, compte tenu de l'augmentation des besoins en soins de santé et en assistance sociale liée au vieillissement de la population.
26. Il est recommandé de prendre les mesures suivantes pour alléger ces contraintes budgétaires :
- appliquer des conditions de ressources aux subventions concernant, par exemple, des services de chauffage, de logement ou de transport ;
 - transférer la responsabilité principale des soins aux personnes âgées à la communauté plutôt qu'aux institutions, et renforcer le soutien aux familles et aux aidants volontaires ;
 - accorder une priorité élevée à l'aide aux groupes vulnérables, qu'elle soit fournie par des institutions publiques ou par des organismes privés.
27. Les gouvernements nationaux et les collectivités locales devraient en outre réviser leurs procédures liées aux prestations sociales pour s'assurer qu'aucun obstacle juridique ou bureaucratique n'empêche l'accès des personnes concernées.

4. Conclure des partenariats pour assurer les services publics

28. Les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées à des défis de longue durée, qui survivront à la crise. L'autonomie préconisée par la Charte européenne devrait leur permettre d'innover pour relever ces défis, et leur assurer une certaine sécurité en matière de ressources. Mais ces défis devront également établir et entretenir des partenariats avec différents acteurs clés tels que les autres niveaux administratifs, le secteur privé, les universités, les milieux de la recherche et de l'enseignement, les entreprises sociales et des organisations non gouvernementales.
29. La crise a freiné le développement de partenariats impliquant le secteur privé en tant qu'investisseur initial dans les équipements de service public. Ces partenariats sont encore fréquents dans certains secteurs, tels que l'élimination des déchets, dans lesquels la construction et l'exploitation vont de pair, et les coûts peuvent être récupérés directement auprès des bénéficiaires. En revanche, des pertes d'efficacité sont à craindre lorsque l'exploitation du service est partagée entre les investisseurs commerciaux et les agents de la fonction publique ; de même, une augmentation importante des coûts est à prévoir en conséquence des taux d'intérêt plus élevés qui sont pratiqués dans le secteur privé.
30. En revanche, la crise a renforcé l'intérêt des collectivités locales pour les partenariats avec le monde associatif et les entreprises sociales dans le secteur des services de proximité. Les soins aux personnes âgées sont un domaine d'activité d'une importance croissante pour ce type de partenariats. En laissant aux entreprises sociales la liberté de proposer des services de soins à domicile ou en résidence, et en apportant aux bénéficiaires une aide financière plutôt que des services en nature, on peut ouvrir un champ de concurrence et de libre choix propice à une meilleure qualité de vie. La famille et les aidants bénévoles, en pratique, principalement des femmes, peuvent également être soutenus et encouragés par des mesures telles que le maintien des droits à pension, les arrangements pour les interruptions de carrière, la réintégration sur le marché du travail, des soins de répit, voire des bons d'essence. L'implication du secteur privé ou bénévole dans la prestation de services publics doit être conforme à la politique publique et tenir compte de l'obligation d'efficacité et rentabilité et surtout des besoins de ceux à qui de tels services sont destinés.
31. Les partenariats joueront également un rôle essentiel pour maintenir la compétitivité des économies locales. Les partenariats avec d'autres acteurs locaux, notamment, permettront d'identifier les opportunités actuelles, de promouvoir la recherche et l'innovation technologiques, d'améliorer les compétences locales au moyen de la formation, et d'établir un cadre de planification et d'infrastructures (y compris les technologies de l'information et de la communication).

5. Accroître la flexibilité et la marge de manœuvre au niveau local²

32. La crise a eu un impact mitigé sur le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le rapport « Gouvernance locale en temps critiques : des politiques publiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable » offre des exemples d'augmentation et de diminution de l'autonomie à l'échelle des collectivités locales. Certains exemples montrent comment l'Etat peut intervenir jusque dans les détails des décisions budgétaires locales ; parallèlement, la volonté de l'Union européenne d'imposer un gouvernement économique commun au sein de la zone euro est perçue comme une menace pour l'autonomie des collectivités locales en termes de dépenses. Dans certains cas en revanche, les gouvernements nationaux ont assoupli les conditions et les contrôles imposés aux collectivités locales pour ne pas assumer la responsabilité du choix détaillé des prestations à supprimer.
33. Outre la nécessité, déjà évoquée, de préserver et dans la mesure du possible d'accroître l'autonomie à l'échelle et budgétaire des collectivités locales, il sera important d'appliquer les principes suivants :
- éviter toute recentralisation des compétences ;
 - abolir les normes, en matière de dépenses, non viables à long terme ; celles-ci font obstacle à une gestion efficace des services publics locaux, et agissent sur les intrants plutôt que sur les résultats ;
 - réformer les mécanismes de financement qui incitent à des prestations de services coûteuses.

6. Promouvoir la reprise de l'économie

34. Face à la quasi-stagnation du PIB et à l'augmentation du chômage dans la plupart des pays européens, les collectivités locales doivent avoir pour priorité de participer à l'effort de relance de l'économie.
35. Leur première contribution devrait être de revenir aux niveaux antérieurs d'investissement dans les infrastructures, principale victime des réductions budgétaires. Cela suppose en premier lieu de rétablir le solde opérationnel servant à financer directement les investissements, à rembourser les emprunts, à honorer les contrats et à assurer le pré-financement ainsi que l'aide complémentaire des mesures liées aux fonds structurels de l'Union européenne.

2. La France se réserve le droit de ne pas tenir compte des paragraphes 32 et 33 des lignes directrices.

36. Le deuxième enjeu majeur consiste à travailler avec les banques, avec le secteur privé et avec les milieux locaux de la recherche et de l'enseignement afin de repérer et d'exploiter les opportunités de croissance économique pour le XXI^e siècle. La formation professionnelle et les réseaux de communication à haut débit sont des éléments clés de cette démarche, au même titre qu'un cadre de planification et que des procédures de maîtrise de l'aménagement, qui permettent de créer un environnement propice au développement de l'économie et accroître la compétitivité des économies locales.
37. Enfin, les collectivités locales jouent un rôle clé dans l'action à mener face au changement climatique et à l'augmentation du coût de l'énergie. Il leur incombe d'accroître l'efficacité énergétique des équipements municipaux, de développer l'utilisation des énergies renouvelables, de réformer les transports publics, ou encore d'accroître les capacités d'absorption des systèmes de collecte des eaux de pluie. Elles devront pour cela travailler en partenariat avec les entreprises des secteurs des infrastructures, des transports et des technologies « vertes », et avec d'autres acteurs compétents et dynamiques.

Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable

R A P P O R T

Préparé par le Comité européen sur
la démocratie locale et régionale, avec
la contribution du Conseil des Communes et Régions
d'Europe, dans le cadre du projet conjoint du
Conseil de l'Europe avec les Open Society Foundations

Généralités : vivre dans l'incertitude

Une ère d'incertitude accrue

Quelles ont été les répercussions de la crise financière en Europe sur les collectivités locales ? Quelles ont été les réponses des collectivités locales et de leurs gouvernements nationaux ? Telles étaient les questions posées lors de la réunion ministérielle qui s'est tenue à Utrecht en 2009 et qui devaient être examinées pendant deux ans jusqu'à la prochaine réunion de Kyiv.

Apporter des réponses est l'objet même du présent bilan, qui a été préparé grâce aux enquêtes conduites dans les pays par des membres du CDLR et du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) et un groupe d'observateurs indépendants, ainsi qu'aux présentations faites lors des deux conférences de Strasbourg.

Certaines conclusions sont claires. A partir des enquêtes et des données publiées par Eurostat et Dexia, *nous savons que* :

- Les recettes budgétaires locales ont reculé en valeur absolue dans la plupart des États membres étudiés pendant la période de 2008 à 2010.
- Cette baisse a été due principalement au recul des recettes fiscales (y compris les impôts partagés), en particulier en 2009.
- En 2009, les baisses de recettes ont été amorties dans de nombreux États par des augmentations compensatoires des transferts intergouvernementaux, soit pour assurer un soutien budgétaire global, soit pour financer des programmes d'équipement fondés sur des « assistances fiscales », mais ce type d'intervention a diminué en 2010. En 2011, les réductions de transferts se sont généralisées dans les États touchés par les crises de la dette souveraine (Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Espagne) et elles ont été introduites dans les programmes à moyen terme lancés par la Roumanie et le Royaume-Uni pour réduire leurs déficits budgétaires nationaux.
- Les services publics locaux ont souffert de cette réduction des financements mais dans une proportion moindre. En effet, des gains d'efficacité ont été générés et les dépenses d'investissement ont été en grande partie reportées.

- Les dépenses budgétaires locales consacrées aux prestations sociales et à l'assistance ont augmenté pour compenser les effets de la rigueur économique sur les ménages et cette tendance se poursuivra car la proportion des personnes âgées de plus de 65 ans continue de croître.

Cela étant, l'évolution de la situation est loin d'être claire. *Nous ne savons pas :*

- Quand la croissance économique reprendra. Le faible redressement qui semblait s'amorcer en 2010 a été stoppé en 2011 dans une grande partie de l'Europe par l'extension de la crise de la dette souveraine et les menaces pesant sur l'euro ; même la croissance allemande s'est interrompue au deuxième trimestre.
- Comment les prix des matières premières vont évoluer et leur incidence sur les recettes et les dépenses budgétaires locales.
- Quels sont les effets de la crise et de ses séquelles sur la gouvernance, notamment en ce qui concerne la capacité des gouvernements à maintenir durablement des mesures d'austérité et le renforcement possible de l'influence de l'UE sur la gestion de la fiscalité locale et nationale.
- Quels sont les effets de la crise sur la société et leurs incidences sur les différents groupes sociaux.

Nous ne connaissons pas non plus les autres événements qui pourraient déstabiliser l'environnement dans lequel opèrent les budgets locaux. L'imprévisible est la seule certitude. A Utrecht, par exemple, nous ne pouvions ni prévoir le « printemps arabe » ni le « tsunami japonais ».

Vivre dans l'incertitude

Nous ne savons pas si la crise est terminée. En République tchèque ou en Turquie, elle semble ne jamais avoir eu lieu. En Espagne, elle est peut-être plus grave que jamais. La plupart des pays retiennent encore leur souffle.

L'incertitude qui se prolonge est d'autant plus déstabilisante qu'elle contraste avec la vague de croissance et d'optimisme qui prévalait avant la crise. « Hier, tous nos problèmes semblaient si lointains ». On pouvait développer les services, augmenter les salaires et emprunter de l'argent apparemment en toute confiance. Tout ceci appartient au passé mais les collectivités locales ne se sont pas effondrées, les rues sont encore nettoyées et les enfants suivent les cours. Comme l'a écrit Chesterton : « Dieu s'accomplit Lui-même de bien des façons, même par l'autonomie locale. » La Conférence de Kyiv peut :

- *Saluer* la capacité d'adaptation des collectivités locales depuis Utrecht, et
- *Proclamer* qu'il est nécessaire d'adopter des stratégies vigoureuses pouvant faire face à des situations économiques changeantes.

Trois stratégies se dégagent de la partie fondamentale du présent rapport. Elles consistent à :

- stabiliser les bases de recettes ;
- tirer un parti maximal des ressources limitées ;
- développer des partenariats pour faire face aux défis à long terme.

Stabiliser les bases de recettes

Les budgets locaux sont grevés par des frais de fonctionnement fixes. C'est le cas lorsqu'ils comprennent les salaires des enseignants, l'assistance sociale ou les services médicaux, mais la plupart prennent en charge également l'entretien de la voirie, la gestion des déchets, les soins aux personnes âgées et l'approvisionnement en eau. Ils ont donc besoin de recettes relativement stables pour assumer ces responsabilités.

L'expérience récente montre clairement que certaines ressources sont plus stables que d'autres. Les stratégies de financement devraient s'inspirer des enseignements suivants :

- Les budgets locaux ne devraient pas être trop lourdement tributaires de recettes irrégulières qui réagissent de manière excessive aux fluctuations de l'économie, comme les impôts sur les bénéfices des entreprises ou les transactions immobilières. Rien ne s'oppose à ce que les communes bénéficient de ce type de ressources, mais elles ne doivent pas en dépendre outre mesure. La taxe professionnelle allemande (*Gewerbesteuer*), qui repose sur les bénéfices des entreprises, représente par exemple 30% des recettes fiscales municipales. Avant la crise, les taxes sur les ventes de biens immobiliers en Bulgarie contribuaient à hauteur de 56% aux recettes fiscales municipales. Ce pourcentage a diminué de 55% en 2009–2010.
- En revanche, l'impôt foncier ou la taxe d'habitation ont fait preuve d'une stabilité remarquable parce que dans la plupart des États européens, leur montant ne change pas en fonction des variations annuelles de la valeur des biens ; les communes ont aussi utilisé leur pouvoir d'augmenter les taux ou de rationaliser l'administration pour compenser le recul des autres sources de recettes. Il est important de donner cette possibilité aux collectivités locales qui n'en disposent pas.

- La part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) dans les recettes locales a inévitablement subi l'impact des suppressions d'emplois, des diminutions des heures de travail et des réductions salariales, etc., mais beaucoup moins nettement que celle de l'impôt sur le bénéfice des entreprises. L'IRPP reste la solution la plus efficace contre la dépendance excessive à l'égard des transferts et doit être protégé (ou instauré là où il n'existe pas).

Les budgets locaux ne peuvent pas être indéfiniment protégés contre les baisses de recettes ou les déficits budgétaires que connaissent les Etats. Il ne faut pas pour autant procéder à des réductions arbitraires et immédiates qui nuisent aux services publics. Les restrictions ne doivent pas être disproportionnées par rapport aux économies budgétaires nationales et leurs effets peuvent être atténués lorsque les collectivités locales sont prévenues à l'avance (un an, voire davantage) que des réductions vont être appliquées, ce qui leur permet de prévoir comment elles peuvent être le mieux absorbées. Les restrictions, si elles sont vraiment nécessaires, doivent être réparties selon des formules objectives afin qu'elles soient équitables et politiquement neutres.

Relancer les dépenses d'investissement sera crucial pour le redressement. Il faudra, pour y parvenir, de nouveau dégager des excédents opérationnels suffisants pour les financer directement ou rembourser les dettes. Mais l'endettement croissant suppose une amélioration de la réglementation relative à l'emprunt et à l'insolvabilité. Cela s'applique également aux relations financières opaques qui existent entre les budgets des communes et ceux de leurs prestataires de services publics.

Tirer le maximum des ressources limitées

Le chapitre III recense les différentes manières dont les collectivités locales ont réduit les coûts pour faire face aux pertes de recettes. Elles sont diverses et dans la plupart des cas générées localement. Les suivantes méritent d'être citées en exemple :

- Accroître la coopération entre les communes, en particulier pour exploiter des infrastructures importantes ou partager des processus administratifs comme la maîtrise des aménagements, la perception des impôts, les passations de marchés et les technologies de l'information ;
- Réduire les coûts salariaux en évitant les licenciements ;
- Mobiliser le personnel en vue d'identifier les gains d'efficacité ;
- Améliorer la transparence des passations de marchés et des dépenses budgétaires ;
- Utiliser d'avantage le *benchmarking* pour comparer les systèmes et leurs coûts connexes.

En revanche, quelques pays ont réduit la contribution du secteur privé et des mécanismes du marché à la fourniture efficiente de services d'utilité publique, ce qui peut constituer un risque potentiel pour la réussite des partenariats au cours des trois prochaines décennies.

Renforcer les partenariats pour relever les défis à long terme

Les collectivités locales sont confrontées à des défis à long terme qui perdureront après la crise. À cet égard, l'autonomie garantie par la Charte européenne devrait leur donner le pouvoir d'innover pour relever ces défis et une certaine sécurité relative aux ressources. Mais elles doivent toutes acquérir un style et l'habitude des partenariats avec d'autres acteurs essentiels comme d'autres échelons gouvernementaux, le secteur privé, les universités et d'autres membres des secteurs de la recherche et de la formation, des entreprises sociales et des organisations non gouvernementales. Pour relever ces défis, il sera particulièrement important de :

- *promouvoir des économies locales innovantes.* Pour sortir de la récession actuelle, il n'est plus envisageable de compter sur des stratégies qui ont été particulièrement performantes dans les années 1980 et 1990 comme les mesures visant à attirer les investissements étrangers et à encourager la rénovation urbaine. La compétition mondiale s'intensifie et le marché de l'immobilier est affaibli. L'établissement de partenariats avec d'autres acteurs locaux sera d'autant plus crucial qu'il permettra d'identifier des débouchés contemporains, de promouvoir l'éducation, la recherche et l'innovation technologique afin d'améliorer la base locale des compétences et de fournir le cadre de gestion des infrastructures et de planification (y compris les technologies d'information et de communication).
- *s'adapter au changement climatique.* Rendre les actifs municipaux plus efficaces en énergie, accroître l'utilisation des énergies renouvelables, convertir les moyens de transport, renforcer les capacités des égouts pluviaux sont autant de tâches que les collectivités locales devront mener à bien en établissant des partenariats avec des sociétés de transport et des prestataires de services collectifs, des sociétés promouvant des technologies « vertes » et d'autres acteurs compétents disposant des moyens et de l'engagement nécessaires. Les cadres de planification, par exemple, reposent souvent sur la fabrication, l'assemblage et la distribution de produits dans des lieux multiples disséminés dans le monde entier malgré les coûts liés au transport et à l'environnement. La viabilité de ce modèle devrait être de plus en plus remise en cause.

- *aider les plus vulnérables en portant une attention spéciale aux enfants et aux personnes âgées.* La capacité de porter assistance à un nombre croissant de personnes âgées dépendra des stratégies employées pour encourager l'assistance communautaire et aider les membres de la famille et d'autres à fournir une assistance non officielle. Des services comme le développement de l'enfant au stade précoce, qui contribuent d'une manière importante aux droits fondamentaux des groupes vulnérables, devraient être protégés dans les périodes d'austérité. Il faudra peut-être fournir cette assistance d'une manière plus restrictive en ciblant notamment les foyers les plus nécessiteux.

Conclusion

L'impact de la crise sur la conformité à la Charte européenne de l'autonomie locale est mitigé. Le chapitre I présente des exemples dans lesquels l'autonomie locale s'est renforcée et d'autres dans lesquels elle a diminué. On constate que certains gouvernements, en Irlande et en Hongrie par exemple, interviennent dans les moindres décisions budgétaires locales. On craint par ailleurs que l'UE essaie d'imposer un gouvernement économique commun au sein de la zone euro et que cela réduirait la capacité des collectivités locales à fixer le montant de leurs dépenses budgétaires. En revanche, d'autres gouvernements ont décidé d'atténuer les contrôles et les conditions à remplir afin d'éviter d'être responsables des coupes budgétaires dans les services.

La crise a évolué à une vitesse fulgurante au cours de ces trois dernières années et sa thématique a changé : crise du crédit immobilier, effondrement des banques, récession économique, dettes souveraines, survie de certaines monnaies. Elle s'est propagée des pays baltes aux pays méditerranéens. Il n'est donc pas surprenant que les commentateurs hésitent à porter un jugement sur l'impact de cette crise sur les services publics locaux. Des données quantitatives font état d'un ralentissement des investissements dans les infrastructures malgré les dépenses accrues de l'UE et prouvent que les dépenses discrétionnaires consacrées à l'aide des groupes vulnérables ont été réduites, ce qui est préoccupant.

La bonne nouvelle est que la crise a contraint les collectivités locales à faire preuve davantage de responsabilités en matière de gestion, à mieux utiliser leurs ressources et à renforcer leur coopération avec leurs voisins et d'autres partenaires locaux. Nul doute qu'elles seront ainsi mieux armées pour relever les défis sociaux, économiques, démographiques et environnementaux qui perpétueront bien au-delà de la récession.

Recettes : performance et politiques

Performance des recettes des budgets locaux en crise

Au milieu de 2011, nous avons pour la première fois la possibilité de faire le bilan des trois années de crise économique (2008–2010) et d'évaluer ses effets sur les budgets infranationaux dans l'ensemble de l'Europe. Cet exercice n'est pas facile, pour les motifs exposés ci-dessous. Il est cependant très important de pouvoir établir une distinction non seulement entre les pays, ou les groupes de pays, mais aussi entre ce que l'on pourrait appeler, certes arbitrairement, la première et la deuxième phase de la crise, à savoir les tendances budgétaires 2008/2009 par rapport à celles de 2009/2010. On remarquera que le début de la crise et notamment son impact sur les budgets publics ne se sont pas produits au même moment dans les pays et qu'il existe des décalages temporels importants entre eux.

Les vues instantanées ou les indicateurs moyens relatifs aux pays européens ont tendance à obscurcir ce qui est par ailleurs un tableau très contrasté de la situation. Un thème commun unit cependant l'ensemble des pays européens : ces deux ans de crise ont modifié radicalement les hypothèses inébranlables et les attentes des décideurs locaux et des marchés. Avant la crise, pendant un bon nombre d'années, les budgets locaux et régionaux étaient en augmentation dans presque tous les pays ainsi que les principales sources de recettes. Les taux de croissance étaient même supérieurs à ceux de leurs PIB nationaux respectifs. Les prévisions incorporées dans les budgets pluriannuels anticipaient la poursuite de cette hausse tendancielle.

L'euphorie économique a rendu les communes de plus en plus confiantes et tentées de profiter de la prospérité en comptant sur des sources de recettes directement liées au cycle économique (positif) et provenant soit des taxes professionnelles sous des formes diverses, soit des taxes sur les transactions immobilières, ajustées afin de suivre étroitement la hausse tendancielle des marchés. Elles ont également démultiplié leurs capacités budgétaires en recourant à une dette dont le service était potentiellement insoutenable.

Les répercussions de ces deux années de crise dans les budgets publics ont surtout débouché sur une hétérogénéité accrue dans les pays européens. Les tendances économiques, les réponses institutionnelles au choc économique et leurs effets ont été beaucoup plus divergents et très éloignés de la situation calme qui régnait avant la crise. Il ne pouvait guère en être autrement pour les raisons suivantes :

- Le moment et la gravité de la récession économique ont été différents : plus d'un an sépare la période la plus aiguë de la crise dans les Etats baltes de celle qui est survenue en Grèce ;
- La capacité de la machine administrative de l'Etat à mettre en œuvre des politiques dans un contexte difficile ainsi que la marge de manœuvre fiscale ont été également variables, en particulier dans l'Europe du Sud et de l'Est ;
- L'ampleur, la fonction et la portée de la prise de décision dans les collectivités infranationales varient énormément. Elles sont importantes dans les pays scandinaves (de 40 à 60% de la dépense publique) et modestes en Grèce, à Chypre, en Irlande, en Turquie ou au Portugal (près de 10% ou moins).

Tous ces facteurs ont débouché sur des réponses politiques divergentes à la crise en ce qui concerne les autorités infranationales. Il a fallu soit que les gouvernements centraux les protègent contre les effets les plus néfastes des coupes budgétaires, soit prendre en charge une part disproportionnée des conséquences de la crise. Ces réponses divergentes s'expliquent d'autant mieux que l'attention politique accordée à la dépense locale n'est pas la même dans les pays où les collectivités infranationales ne fournissent pas des services sociaux essentiels. Les sections qui suivent s'efforcent d'identifier certaines tendances lourdes qui se sont dégagées au cours des trois cycles budgétaires précédents dans ce paysage par ailleurs complexe et changeant.

Tendances comparatives concernant les recettes locales et nationales

La figure 1 regroupe sur les mêmes graphiques les deux étapes de la crise : tout d'abord les changements en valeur nominale et compte tenu de l'inflation, représentée séparément (figure 1A) ; et les changements en valeur réelle (figure 1B).

Un examen attentif des tendances montre que l'hypothèse formulée dans l'analyse préliminaire de 2010 est vérifiée :

- dans la majorité des pays européens, les budgets locaux ont subi une contraction en valeur réelle pendant la période 2008–2010 (c'est-à-dire compte tenu du taux d'inflation) ;
- et dans plus de la moitié des pays pour lesquels nous possédons des données, les budgets locaux se sont contractés au total davantage que les budgets centraux correspondants, au moins pendant une des deux années de la crise.

Figure 1A
Tendances comparatives des recettes nationales et locales, en valeur nominale et compte tenu de l'inflation

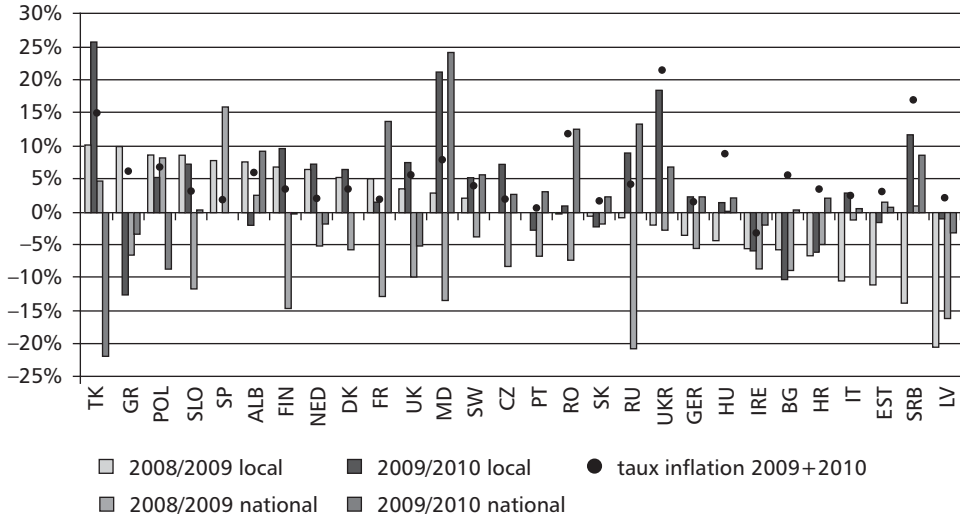
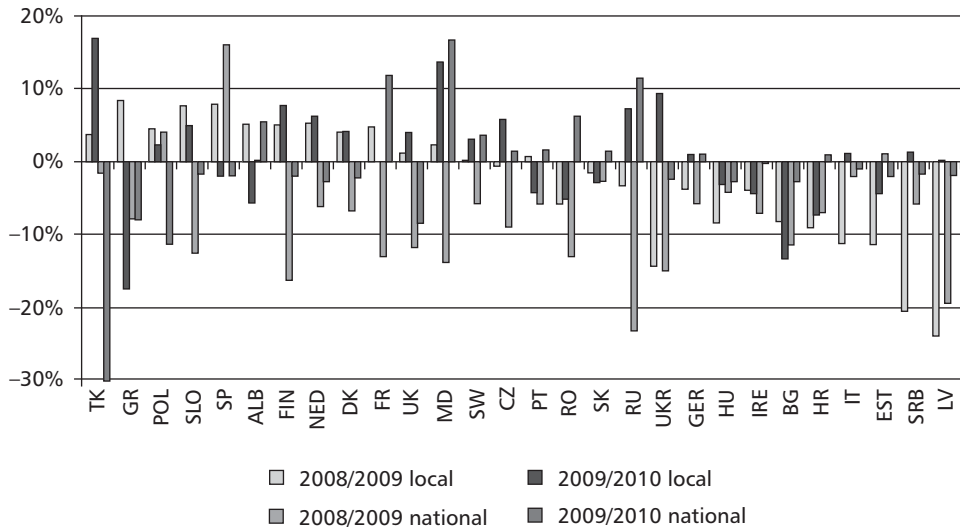


Figure 1B
Tendances comparatives des recettes nationales et locales, en valeur nominale



Cette seconde tendance est évidente dans de nombreux pays de l'Europe centrale et de l'Est (Hongrie, Roumanie, Slovaquie, Bulgarie, Estonie, Croatie, Serbie) mais également dans certains des États membres plus anciens (France, Italie, Irlande). C'est uniquement la chronologie des diverses micro-tendances qui est différente, mais l'effet net est le même. D'autres pays pour lesquels les données sont partielles (Espagne, Grèce) appartiennent très probablement à cette catégorie également. Dans un certain nombre d'entre eux, on sait que les gouvernements centraux ont délibérément fait pression sur les budgets locaux pour créer un espace fiscal au centre afin de gérer les effets de la crise, soit en réduisant les transferts et en l'accès au crédit local, soit en contraignant les collectivités locales à dégager des excédents (Roumanie, Serbie et Bulgarie).

Certains grands pays qui semblaient avoir bien absorbé les chocs de la première phase de la crise ont enregistré l'année suivante des baisses en valeur nominale des recettes budgétaires locales, ce qui confirme la tendance générale, avec seulement un temps de retard (Pologne, Espagne, France).

Ce n'est que dans une poignée d'États que les gouvernements centraux ont réussi à protéger les budgets locaux contre l'impact de la récession, en augmentant le volume des transferts durant la première année de la crise (France, République tchèque, Slovaquie et Russie) ou la seconde (Pologne), mais aussi en revoyant à la hausse les taux des impôts locaux qui sont fixés par la législation nationale (République tchèque). Au Royaume-Uni également, il semble que les budgets locaux ont été relativement protégés pendant la crise, contrairement aux budgets centraux (même s'ils doivent faire face désormais à des coupes importantes qui commenceront en 2011).

Le groupe des pays scandinaves (Suède, Danemark, Finlande) s'est également bien comporté pendant toute la durée de la crise : ils sont parvenus à protéger leurs imposants budgets locaux contre toute forme de restrictions alors que leurs budgets centraux ont reculé pendant la première année, dans les trois cas de figure. Cela est dû principalement à l'action des stabilisateurs automatiques incorporés dans les mécanismes de transfert intergouvernementaux, qui ont contribué à neutraliser l'impact des chocs budgétaires sur les services sociaux les plus sensibles.

Enfin, en Turquie et en Ukraine, les tendances subissent les effets des changements importants des règles de l'allocation financière, ce qui rend les comparaisons difficiles concernant la période 2008–2010 : sans la réallocation considérable de recettes aux communes, il est clair qu'une contraction des budgets locaux aurait été également notée en Turquie.

L'endettement des collectivités locales a explosé, à quelques exceptions près : le groupe des pays scandinaves et quelques autres pays comme la Croatie ou la République tchèque. Il existe cependant une grande disparité entre les plus anciens États membres de l'UE ou la Turquie, où l'endettement municipal est supérieur à 100% du montant total des recettes locales, et les pays scandinaves et les nouveaux États membres de l'UE, où il est encore bien inférieur (tableau 1A).

D'autres pays ayant des problèmes récents d'endettement public pour lesquels nous n'avons encore que des informations directes incohérentes de nos opérateurs nationaux peuvent être analysés en utilisant les données d'Eurostat (tableau 1B). Les deux séries de données – la nôtre et celle d'Eurostat – montrent dans l'ensemble des tendances analogues, à la réserve près que les chiffres d'Eurostat doivent être interprétés en ayant à l'esprit que la taille du secteur des collectivités locales est très différente en pourcentage du PIB de chaque pays. En moyenne, le noyau de la zone euro affiche une faible augmentation de la dette infranationale, notamment durant la première année de la crise (9%). Pour l'UE élargie, l'augmentation est un peu plus élevée tout en restant modérée.

Tableau 1A
Endettement des collectivités locales

Endettement des collectivités locales en % du total des recettes locales (tous échelons confondus)				
	2008	2009	2010	
Espagne	169.7	182.5	Plus de 220	↑↑
Allemagne	153.0	171.7	187.4	↑
Turquie	120.8	126.0	127.0	↑
Irlande	100.0	114.0		↑
Suède	46.3	50.5	45.8	
Lettonie	39.7	57.0	62.0	↑↑
Estonie	37.7	45.9	44.8	↑
Hongrie	32.2	36.6	43.3	↑
Croatie	29.1	32.2	30.2	
Danemark	29.3	29.3		
Slovaquie	26.7	31.8	38.4	↑↑
République tchèque	24.5	26.2	24.7	
Finlande	22.4	23.8	23.2	
Roumanie	21.8	26.0	27.1	↑↑
Pologne	20.3	26.0	33.8	↑↑
Slovénie	15.9	22.4	25.4	↑↑
Moldova	6.4	5.0	4.0	
Russie	6.1	7.6	8.0	↑
Bulgarie	2.7	6.2	6.5	↑↑
Serbie	0.0	0.0	30.6	↑↑

Source : Observateurs nationaux.

Tableau 1B.
Endettement des collectivités locales en % du PIB

	2007	2008	2009	2010	Augmentation durant la crise de 2008/2010
Norvège	9.6	9.8	11.7	12.6	29
Pays-Bas	7.1	7.3	8.0	8.4	15
France	7.2	7.5	8.2	8.3	11
Italie	8.0	8.1	8.6	8.3	2
Danemark	6.3	6.6	7.3	7.2	9
Finlande	5.3	5.4	6.6	6.6	22
Lettonie	3.3	4.1	5.8	6.4	56
Zone euro (16 pays)	5.5	5.6	6.1	6.1	9
EU (27 pays)	5.1	5.1	5.7	5.8	14
Suède	5.6	5.5	5.5	5.6	2
Portugal	4.2	4.5	5.1	5.2	16
Allemagne	4.9	4.8	5.2	5.2	8
Belgique	5.0	4.8	4.8	5.1	6
Royaume-Uni	4.6	4.7	4.8	4.9	4
Hongrie	3.1	3.9	4.1	4.6	18
Pologne	2.2	2.3	3.0	3.9	70
Estonie	2.7	3.2	4.0	3.7	16
Irlande	2.5	3.0	3.6	3.6	20
Espagne	2.8	2.9	3.3	3.3	14
Autriche	1.9	1.9	2.3	2.8	47
Slovaquie	1.8	1.9	2.4	2.7	42
République tchèque	2.5	2.5	2.7	2.6	4
Roumanie	1.7	1.9	2.3	2.4	26
Luxembourg	2.2	2.2	2.3	2.3	5
Chypre	2.0	1.9	2.0	2.0	5
Slovénie	0.7	0.9	1.5	1.7	89
Lituanie	1.0	1.2	1.6	1.6	33
Bulgarie	0.6	0.6	1.0	1.2	100
Grèce	0.8	0.8	0.9	0.9	13
Islande	4.8	7.6	9.4		
Croatie	0.5	0.6	0.6		
Turquie	0.4	0.6	0.8		

Source : Eurostat.

Certaines tendances divergentes existent entre les pays qui font actuellement l'actualité. Ainsi la dette des collectivités locales de l'Italie et de la Grèce n'a presque pas augmenté entre 2008 et 2010 (en Italie, cependant, les dépenses des collectivités infranationales sont beaucoup plus importantes qu'en Grèce) et celle du Portugal est modérée. En d'autres termes, les problèmes de la dette publique dans ces pays ne semblent pas dus au fait que l'endettement des collectivités infranationales échappe à tout contrôle. Cependant, en Espagne, en Grèce ou en Turquie, bien que la dette locale ne représente pas un pourcentage important du PIB, elle est néanmoins assez élevée par rapport au montant total des recettes locales.

Si elle se situe encore à des niveaux modérés, l'augmentation rapide de l'endettement municipal de nouveaux Etats membres comme la Lettonie, la Roumanie, la Hongrie ou la Slovaquie est préoccupante. En effet, pour l'ensemble du groupe, la hausse a atteint voire dépassé 50% en seulement trois ans. Certes, cette hausse se produit durant le cycle budgétaire européen 2007–2014, c'est-à-dire une période pendant laquelle l'absorption des fonds structurels devrait s'accélérer d'autant que de nombreux projets d'infrastructure sont mis en œuvre par les collectivités locales. Néanmoins cette tendance, qui concerne également la Serbie, où une explosion anormale de l'endettement a été enregistrée en 2010 (due principalement à des paiements à court terme et d'arriérés), doit être suivie de près.

En revanche, les collectivités locales de la Croatie et de la République tchèque sont parvenues d'une façon ou d'une autre à mieux maîtriser l'emprunt municipal, qui est resté stable pendant la crise. Cela est encore plus vrai pour la Bulgarie, qui a appliqué un contrôle strict de l'emprunt municipal, probablement comme mesure de sécurité dans cette période d'incertitude. Le niveau d'endettement y est donc semblable à celui de la Moldova, où les conditions de marché, et non la réglementation, rendent le crédit difficile d'accès.

Excédents dégagés lors de l'exécution des budgets des collectivités locales

Une autre façon d'appliquer des règles strictes aux collectivités locales dans certains pays a été de les obliger à dégager des excédents opérationnels en fin d'exercice annuel, afin d'obtenir une marge de manœuvre plus grande pour équilibrer les comptes nationaux (voir section 1 ci-dessus). Des informations tangibles à ce sujet¹ indiquent que cette stratégie a été appliquée délibérément par les gouvernements de la Bulgarie et de la Roumanie, par exemple, qui étaient contraints de limiter leurs dépenses.

¹ Consultations avec des maires durant la conférence de l'Association nationale des municipalités bulgares (NAMRB) de Borovets (Bulgarie), 27 juin 2011.

L'Espagne a commencé à suivre une tendance analogue au cours des deux derniers exercices fiscaux car sa situation fiscale globale frôle le pire. Et des mesures similaires ont été annoncées en Grèce dans le cadre d'un train de mesures visant à réformer les collectivités locales, mais il n'existe pas actuellement de données disponibles pour évaluer leur impact réel.

Tableau 2.

Excédents dégagés lors de l'exécution des budgets des collectivités locales
(tous échelons confondus)

	2008	2009	2010
Bulgarie	9.4	8.0	7.2
Arménie	-7.6	6.1	2.7
Roumanie	3.3	3.3	6.2
Finlande	-1.1	1.8	4.8
Danemark	1.0	1.0	0.3
Espagne	-1.2	0.8	
Suède	-0.5	-1.2	0.2
Ukraine	-1.2	-1.3	-0.2
Albanie	-1.4	-1.7	-1.6
Russie	-0.5	-2.2	-0.4
Hongrie	0.5	-2.6	-7.3
Moldova	-5.2	-3.8	0.1
Lettonie	-6.2	-4.6	3.9
Estonie	-4.4	-5.2	1.7
République tchèque	3.8	-6.6	-0.3
Slovaquie	-1.3	-6.7	-8.9
Slovénie	-9.2	-7.7	-6.1
Croatie	-1.0	-8.3	-0.7
Pologne	-1.8	-8.4	-9.2
Allemagne	2.2	-9.9	-9.2
Serbie	-0.9	-14.9	-9.7

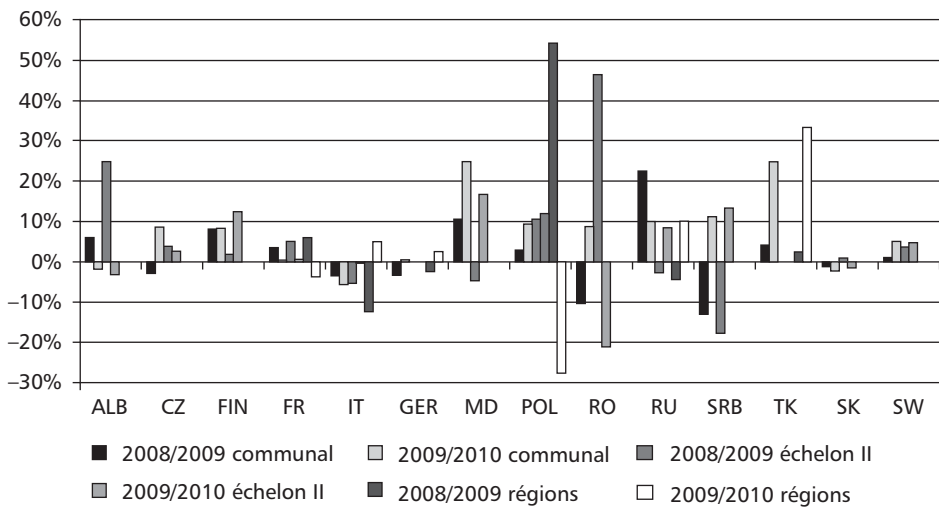
Impact par échelons de collectivités infranationales

Le Figure 2 montre que, tendanciellement, les recettes ont été beaucoup plus volatiles aux échelons supérieurs des collectivités infranationales (régions, départements) qu'aux échelons inférieurs (communes). C'est vrai dans les pays où ces échelons intermédiaires jouent un rôle important (Italie, France, Pologne, Allemagne) ou relativement mineur (Serbie, Turquie).

On ne saurait en déduire qu'il s'agit d'une tentative délibérée de protéger les collectivités infranationales les plus vulnérables (par exemple les petites communes) contre les effets nuisibles des récessions. L'explication tient probablement davantage au fait que les sources de recettes affectées à cet échelon de collectivité sont par nature beaucoup plus fluctuantes (taxes professionnelles) ou que les investissements représentent une proportion plus élevée de leurs dépenses : les investissements ont été réduits (comme en Roumanie durant la deuxième année de la crise), stimulés (comme en Allemagne), ou ont suivi une tendance imprévisible pendant tout l'intervalle (Italie, Pologne).

Figure 2.

Tendances comparatives des recettes par échelon de collectivité infranationale



Tendances par types de recettes

Pour ce qui est des principaux types de recettes, les données que nous avons en main ne sont pas suffisantes pour tirer des enseignements probants. La plupart de ces informations locales proviennent des pays d'Europe centrale ou de l'Est, l'Italie étant le seul grand État membre historique de l'UE qui soit inclus dans l'analyse. Des informations fragmentaires indiquent que l'Espagne pourrait suivre les mêmes tendances que l'Italie concernant la collecte des impôts locaux.

Les figures 3 et 4 montrent que la taxe foncière a fait effectivement preuve d'une grande stabilité pendant la crise, au moins si on la compare à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) : à l'exception de l'Albanie et de la Roumanie pendant la première année de la crise, et de l'Italie pendant la deuxième, le rendement de l'impôt

foncier a augmenté dans l'ensemble des dix pays pour lesquels des données étaient disponibles. En revanche, la collecte de l'IRPP a enregistré une baisse dans la plupart des pays, même la Pologne, où il n'y avait pas, techniquement, de récession.

L'explication tient à une combinaison de facteurs. De nombreux pays disposaient d'une grande marge de manœuvre pour améliorer le fonctionnement des mécanismes de la fiscalité locale et augmenter le taux de collecte, et les collectivités locales qui étaient confrontées à une pénurie de recettes ont donc naturellement adopté cette solution pour les sources de recettes qu'elles contrôlent directement. C'est ce qu'il s'est passé en Serbie, Roumanie, Bulgarie et Albanie. En revanche, le gouvernement central a relevé le taux d'imposition par la loi en République tchèque ; un changement analogue aura lieu en Ukraine au début de 2012, lorsqu'un véritable impôt sur le patrimoine sera mis en place parallèlement à la « taxe foncière » actuelle.

Concernant l'IRPP, il n'est pas certain que toutes les baisses de recettes qui apparaissent sur le graphique 6 soient « naturelles » : en Roumanie, entre autres, le gouvernement a réduit la part d'IRPP allouée aux collectivités locales pour renforcer le budget central.

Figure 3.

Changement relatif dans la collection de l'impôt foncier (2008 = 100%)

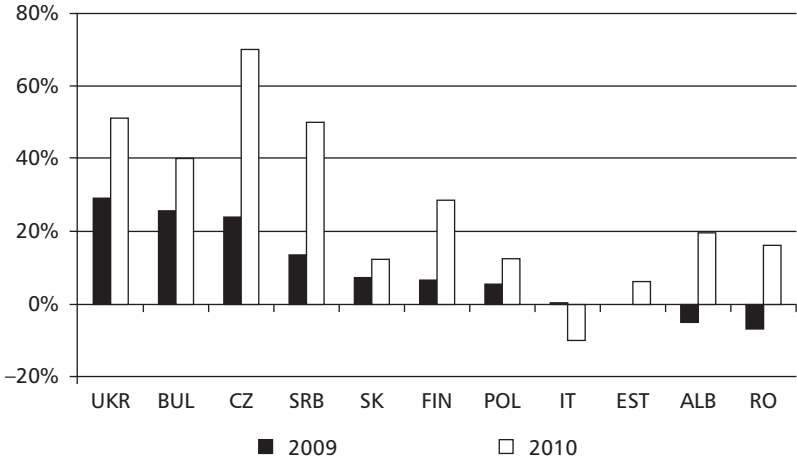


Figure 4.
 Changement relatif dans la collecte de l'IRPP (2008 = 100%)

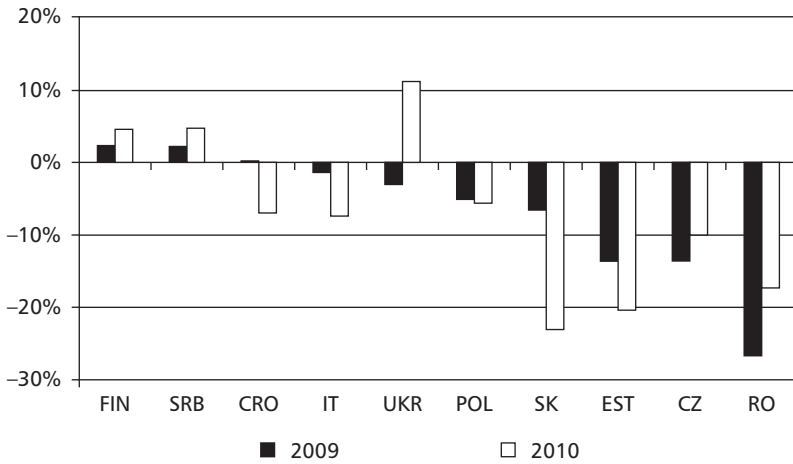
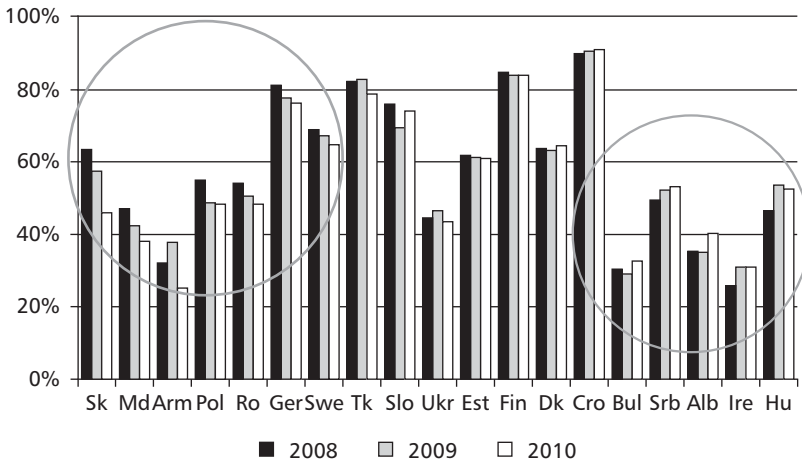


Figure 5.
 Recettes courantes et part des impôts, en % des budgets



L'effet combiné des baisses tendancielle et des réponses institutionnelles des gouvernements est illustré par le Figure 5, qui montre l'évolution d'un indicateur très primaire de l'autonomie financière locale, qui est la somme de la fraction des recettes courantes et des impôts partagés, en pourcentage des budgets cumulés (tous les échelons des

collectivités infranationales confondus). A l'extrémité gauche de l'échelle, on trouve un groupe de pays pour lesquels cet indicateur a reculé. La tendance devrait être interprétée avec prudence car il faut tenir compte de celle concernant la taille des budgets en valeur absolue (voir figure 1). En Slovaquie, Roumanie ou Allemagne, ce recul est réel, qu'il s'agisse du montant total des ressources dont les collectivités locales peuvent disposer ou de leur indépendance financière. En Pologne, en revanche, il exprime seulement le fait que les transferts provenant du centre ont augmenté plus vite que les recettes courantes.

La même prudence est nécessaire pour interpréter l'autre extrémité de l'échelle : l'autonomie financière semble avoir augmenté en Hongrie, Irlande, Serbie ou Bulgarie, mais c'est uniquement parce que les gouvernements ont réduit les transferts vers les collectivités locales. En fait, les budgets locaux ont reculé en valeur réelle. Ou bien, comme en Estonie et en Croatie, les transferts centraux ont été réduits approximativement dans la même proportion que la baisse des recettes courantes, mais en définitive l'effet est le même puisqu'il se traduit par une contraction des budgets locaux.

Somme toute, peu importe pour la stabilité des budgets locaux en crise que la valeur de l'indicateur du figure 5 soit élevée ou faible. Le véritable enjeu est d'assurer une base large et diversifiée de recettes courantes en évitant d'être trop tributaire d'un impôt unique important, et de mettre en place des mécanismes de transfert incorporant des stabilisateurs automatiques tels que ceux qui sont utilisés en Europe du Nord pour financer les services sociaux.

Politiques relatives aux recettes

Affectation

La récession a aggravé les craintes actuelles concernant l'impact des impôts locaux sur les sociétés commerciales. Ce problème présente plusieurs aspects. Du point de vue des collectivités locales, des bases de ressources comme l'impôt sur les bénéfices ou le chiffre d'affaires des sociétés peuvent s'avérer extrêmement vulnérables à une récession économique générale et se traduire par une volatilité qui ne permet pas de financer les dépenses récurrentes fixes comme les salaires des enseignants ou l'entretien de la voirie. Du point de vue des sociétés commerciales, ce type d'impôt peut constituer un fardeau intolérable en période de récession s'il est basé sur des critères comme la valeur des actifs, qui ne reflètent pas l'évolution des revenus constituant la base de l'imposition. Il peut également être considéré comme une tentation pour les politiciens locaux d'imposer des obligations disproportionnées aux non-votants.

Ces arguments ont longtemps visé la taxe professionnelle, qui est la principale source de recettes fiscales des collectivités locales en France. La récession a redonné vigueur

aux demandes des sociétés commerciales de supprimer un impôt fondé essentiellement sur les valeurs locatives des actifs et la législation l'a remplacé par la cotisation économique territoriale, qui incorpore la valeur ajoutée produite par l'entreprise dans la base d'évaluation. Le changement le plus important pour les collectivités locales est qu'elles ont perdu le pouvoir de fixer les taux, qui font désormais l'objet d'un décret national. Autre changement important : la redistribution d'une partie des droits de mutation entre les *départements*, qui avaient souffert considérablement de la baisse du marché des biens immobiliers tout en devant supporter parallèlement la hausse des coûts de la protection sociale.

La récession a également redonné une nouvelle vigueur au débat sur la réforme de la taxe locale sur les bénéfices des entreprises allemandes (*Gewerbesteuer*). Des propositions pour la supprimer ou la réduire en échange d'une augmentation de la contribution d'autres impôts comme l'IRPP ou la TVA ont été examinées par une commission fédérale mais sans conclusion.

Certaines autres taxes locales sur les sociétés ont aussi été supprimées ou limitées dans un souci général d'alléger le poids de la fiscalité dans un contexte économique peu favorable. En Estonie, les taxes locales sur les ventes et les bateaux disparaîtront en 2012. Les communes irlandaises ont en grande partie entendu les appels du gouvernement à modérer l'augmentation des taxes foncières, et le pouvoir des communes slovaques de fixer les taux de la taxe foncière des entreprises a été limité, tout comme le pouvoir des municipalités albanaises de varier les taux de l'impôt sur les petites entreprises.

On observe en revanche une augmentation de certaines sources de recettes locales. La part du montant de l'impôt sur les revenus des sociétés dans les recettes des communes irlandaises est passée temporairement à 32% jusqu'en 2011. En Moldova, le taux de l'impôt sur les véhicules à moteur a augmenté de 30%. En Croatie, 54 collectivités ont utilisé des pouvoirs renforcés pour majorer l'IRPP. Une taxe foncière municipale sera perçue en Ukraine à partir de 2012. Les communes irlandaises ont obtenu le droit d'imposer les résidences secondaires et une taxe générale sur l'immobilier résidentiel a désormais été réintroduite. Le gouvernement britannique a annoncé son intention de redonner aux collectivités locales le droit de conserver une part de la taxe foncière qu'elles perçoivent des sociétés ; à l'heure actuelle, cette taxe est redistribuée dans sa totalité sur une base nationale en fonction du nombre d'habitants.

Plus radicales sont les propositions soumises au parlement italien d'accroître la décentralisation financière. Elles prévoient notamment que les revenus locatifs ne seraient plus imposés au titre de l'impôt national sur le revenu mais au titre d'une taxe foncière municipale révisée. Les impôts nationaux sur les entreprises pourraient aussi être majorés par régions. Ces mesures, si elles sont adoptées sur le plan législatif, se démarqueraient beaucoup de la tendance actuelle européenne à la réduction de l'autonomie fiscale locale.

Encadré 1

Collaboration intergouvernementale en Finlande

Les consultations régulières entre l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux et le ministère des finances a conduit à l'adoption d'un certain nombre de mesures pour atténuer les pressions sur les budgets locaux entre 2009 et 2011. Celles-ci ont surgi en particulier de l'augmentation des dépenses de protection sociale et la nécessité de combattre le chômage des jeunes.

Ces mesures comprenaient :

- Une augmentation temporaire de la part municipale des impôts d'entreprise de 22,03% à 32,03%.
- Réduction de la part municipale de la contribution nationale d'assurance pension en 2009 et l'abolition totale à partir de 2010.
- Des changements législatifs pour permettre aux municipalités d'augmenter leurs taxes foncières dans les limites redéfinies.
- Les municipalités ont également reçu une assistance spéciale dans certains secteurs et ont reçu des augmentations substantiels des subventions de l'Etat.

Des groupes de travail ont également examiné les implications de la réorganisation territoriale proposée par le nouveau gouvernement en 2011.

Autonomie fiscale

Certains pays plafonnent encore les taux d'imposition locaux ou imposent des majorations, sur l'IRPP par exemple. Cette pratique est contre-productive, notamment lorsque toutes, ou presque toutes, les municipalités atteignent le taux plafonné. Dans ce cas, le contribuable local, sachant qu'il est protégé contre une hausse des impôts, se désintéresse de la maîtrise comptable des budgets et d'un possible dérapage des dépenses. Le plafonnement des taux d'imposition met fin à la gestion responsable et encourage l'aléa moral des collectivités locales. En effet, comme il n'existe pas d'autres alternatives pour engager la responsabilité des citoyens, c'est le gouvernement central qui est tenu de venir à la rescousse des budgets locaux déséquilibrés. En outre, la possibilité d'augmenter les impôts locaux ne devrait pas être limitée car on peut toujours avoir besoin de faire appel au contribuable pour un éventuel financement de la dette.

Globalement, les réponses institutionnelles à la crise ont réduit le pouvoir des collectivités locales de déterminer leurs taux d'imposition, à quelques exceptions près. Cette situation amoindrit la conformité à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Il faut cependant reconnaître que le sens des responsabilités des conseils locaux envers leurs entreprises contribuables peut s'avérer moins développé qu'à l'égard de leurs résidents. Des restrictions au pouvoir de fixer le taux d'imposition afin d'éviter toute discrimination à l'encontre des non-votants peuvent donc se justifier. Des restrictions appliquées à des taux d'IRPP excessifs peuvent également se justifier lorsqu'elles ont un impact prouvé sur l'emploi.

Evaluation de la taxe foncière

Comme il a déjà été noté par ailleurs, l'impôt foncier ou la taxe d'habitation ont fait preuve d'une stabilité assez remarquable en Europe pendant la crise. Les collectivités locales ont pu de ce fait compenser certaines pertes de recettes en augmentant les taux ou en améliorant les encaissements.

Ni la Charte européenne de l'autonomie locale ni les recommandations du Conseil de l'Europe n'indiquent que les impôts fonciers doivent être basés sur des valeurs de marché bien que cette idée soit régulièrement reprise par des experts internationaux. Cependant, la taxe foncière calculée en fonction de la valeur de marché effective n'a pas beaucoup de tradition en Europe (à quelques exceptions près, comme le Danemark et la Suède), et là où elle a été appliquée, par exemple aux Etats-Unis, ses inconvénients sont apparus au premier plan pendant la crise récente. Les taxes foncières devraient reposer sur des valeurs statutaires et être révisées de temps en temps. Les révisions devraient refléter les évolutions du marché à long terme et non pas les fluctuations à court terme.

Le montant de la taxe foncière devra être modifié à intervalles réguliers entre les réévaluations périodiques afin de refléter l'augmentation des dépenses municipales qu'il finance. Il ne devra pas cependant subir les variations excessives que subissent parfois les valeurs de marché des biens immobiliers. Ces fluctuations pourraient en effet avoir un impact potentiellement négatif sur les budgets municipaux lorsque les valeurs de marché sont à la baisse ou sur le portefeuille des contribuables lorsqu'elles augmentent fortement. Indexer la base d'évaluation à l'indice des prix à la consommation est une solution possible. Augmenter régulièrement les taux d'imposition fixés par les conseils locaux en est une autre. La pratique des conseils britanniques et polonais, par exemple, qui consiste à augmenter chaque année les taux juste au-dessus du taux d'inflation, a permis de dégager progressivement un volume important de recettes sans opposition politique sérieuse.

Volatilité

La recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres² indique que « la fiscalité locale devrait être raisonnablement stable, permettant la continuité et la prévisibilité des services publics, ... ». La récession a eu des effets particulièrement néfastes sur des budgets locaux lourdement tributaires de ces bases de recettes fiscales très irrégulières que sont les bénéfices ou le chiffre d'affaires des sociétés ainsi que les transactions immobilières. L'affectation de ces recettes doit être sérieusement examinée.

La bonne solution n'est pas immédiatement évidente. Les sociétés, comme les individus, doivent contribuer au coût des services et des infrastructures qu'ils utilisent ; quelle que soit la base d'évaluation, l'impôt doit être payé en fonction de revenus qui fluctuent. Les profits et le chiffre d'affaires, dans cet ordre, sont les meilleurs indicateurs de la capacité à payer, mais l'équité envers le contribuable ne fournit pas aux budgets locaux la stabilité dont ils ont besoin. Tout est une question d'équilibre. Les impôts sur les activités commerciales doivent faire partie des recettes versées au budget local, mais les plus volatiles d'entre elles, telles que les impôts sur les sociétés, ne devraient pas supporter une partie exagérée des dépenses locales.

Lorsque le produit d'impôts volatils est déjà affecté aux collectivités locales et que des changements législatifs sont difficiles à mettre en œuvre, ces collectivités doivent élaborer des mécanismes « tampons » permettant d'affecter les recettes dégagées pendant les périodes de prospérité au financement de la dette locale ou de créer une « réserve » pour les mauvais jours.

Transferts intergouvernementaux

Dans presque tous les pays, les recettes des gouvernements nationaux ont été initialement beaucoup plus touchées par l'impact de la récession que celles des collectivités locales, même si cette tendance s'est inversée en 2010. La tentation a donc été très forte de réduire les déficits nationaux en limitant les transferts intergouvernementaux, afin que les communes contribuent aux efforts.

Certains gouvernements n'ont pas pu résister à cette tentation. En 2010, le parlement serbe a amendé la législation en indexant les dotations au budget national afin que les communes ayant des recettes par habitant supérieures à la moyenne obtiennent moins que ce qu'elles auraient reçu par ailleurs, au moins pendant un an. L'année dernière, le

2. Recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres aux États membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales : https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679#P1236_146909

gouvernement bulgare a conservé 15% de la dotation aux fonctions déléguées à partir du milieu de l'année. En 2010/2011, les dotations du gouvernement britannique ont été amputées de 1,16 milliards de livres (2,1%).

La plupart des gouvernements ont été mieux disposés à l'égard des budgets locaux. En 2009, plusieurs pays, notamment l'Autriche, l'Allemagne, la Norvège, l'Espagne et le Royaume-Uni, ont fourni des financements à court terme pour des petits projets d'investissement prêts pour le « premier coup de pioche », afin de maintenir le secteur du bâtiment en activité. Toujours en 2009, plusieurs pays, dont l'Albanie, le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Pologne, la Slovaquie et la Suède, ont augmenté temporairement les transferts de type courant afin de compenser les pertes de recettes fiscales subies par les collectivités locales.

La plupart de ces mesures, à caractère ponctuel, ont été plus ou moins reprises en 2010. A compter de 2011, cependant, les doutes concernant la capacité d'assurer le service de la dette souveraine ou de la rééchelonner ont entraîné une réduction des dotations dans des pays comme la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. Des réductions délibérées et à plus long terme des transferts sont appliquées dans plusieurs autres pays comme la Roumanie et le Royaume-Uni, qui déploient de gros efforts pour réduire les déficits structurels de leurs comptes publics. Au Royaume-Uni, les réductions de dotation sont échelonnées et atteindront 12% par an d'ici 2015. Ceci confirme les conclusions de l'OCDE selon lesquelles les conséquences financières de la récession sont ressenties plus durement par les budgets locaux lorsque l'économie redémarre et que les gouvernements nationaux essaient de réparer les dégâts causés aux finances publiques en général.

Dans quelle mesure de telles réductions de la dépense publique sont-elles nécessaires ? Cette question, spécifique à chaque pays, n'entre pas dans le champ d'études du présent rapport. Il est important cependant que les réductions de transferts soient appliquées de la manière la plus transparente, équitable et prévisible possible afin que les collectivités locales soient prévenues à l'avance et aient la possibilité d'ajuster en conséquence les prestations de services et l'emploi. Etablir l'assiette fiscale ou partager les transferts sur la base de prévisions en procédant à des ajustements ex post en fonction des données réelles (comme au Danemark par exemple) est un autre mécanisme permettant d'atténuer les pertes budgétaires et de stabiliser les flux de recettes.

Endettement

La dette infranationale courante a augmenté dans l'UE de 9,9% en 2009 et de 6% en 2010, soit 13% du déficit total du secteur public.

Dans certains Etats membres, l'endettement insoutenable des collectivités locales est devenu un problème. On constate à cet égard que lorsque les ressources affectées

aux communes sont particulièrement volatiles et très sensibles au cycle de l'activité économique, en particulier les recettes courantes mais également les ressources issues de transferts, il se produit un phénomène d'« expansion-récession ». En clair, les communes ont été relativement insouciantes pendant la phase d'expansion économique et incité à investir leurs excédents dans des projets d'équipement pharaoniques et à embaucher outre mesure. Pire, considérées comme très solvables pendant les « bonnes années » et pouvant emprunter facilement sur les marchés, les communes les plus prospères ont démultiplié leurs capacités budgétaires en recourant à une dette dont le service est désormais insoutenable.

Dans ces cas de figure, des mesures doivent être prises pour corriger les déséquilibres financiers du secteur des collectivités locales, et il faut recourir à une politique de restructuration de la dette municipale et de redressement des collectivités locales en direction financière. Se pose alors le problème plus fondamental du contrôle de l'endettement sans ingérence abusive dans l'autonomie locale et du renforcement du contrôle public de l'emprunt municipal. La structure réglementaire doit trouver un équilibre entre la liberté de s'endetter et la gestion de l'insolvabilité.

Les critères de Maastricht incitaient un certain nombre de pays à mettre en place un mécanisme intergouvernemental, baptisé « pacte de stabilité interne » ou « frein à l'endettement », visant à limiter la capacité d'emprunt du secteur public. Le Conseil de l'Europe a formulé des recommandations en 2004 et NALAS (Réseau des Associations de pouvoirs locaux du Sud-Est de l'Europe) a récemment publié des lignes directrices très complètes sur l'endettement des collectivités locales dans l'Europe du Sud-Est. Celles-ci méritent d'être consultées en permanence.

Tirer le maximum des ressources limitées

Contraction budgétaire

Réduire la dépense publique ou non, et si oui de combien et à quelle échéance, sont des questions politiques très sensibles au niveau national, que l'on se trouve à Washington, à Whitehall, à Athènes ou à Madrid. Confrontées à une contraction croissante de leurs budgets, les collectivités locales ont moins d'espace pour le débat macroéconomique et idéologique. Exploiter au mieux les ressources limitées disponibles sera vraisemblablement un défi permanent à relever.

Comme on le verra au chapitre V, les dépenses ont pu être réduites en grande partie rien qu'en reportant les dépenses d'équipement. Des rapports révèlent cependant que de nombreuses initiatives ont été lancées pour améliorer l'efficacité et l'efficacités des budgets locaux. Deux approches globales, l'une ascendante, l'autre descendante, ont été appliquées par les deux pays les plus gravement atteints par la récession : l'Irlande et l'Islande.

Le gouvernement irlandais a mis en œuvre des réformes radicales, notamment :

- la rationalisation et le partage des prestations de services et des processus administratifs entre les départements et les communes pour réaliser des économies d'échelle ;
- la réalisation de gains d'efficacité fondés sur des analyses comparatives (benchmarking) et d'un montant global de 500 millions d'euros ;
- des réductions salariales de 25% et des gels de recrutement ;
- des mesures répressives pour lutter contre l'évasion fiscale concernant la taxe sur les véhicules à moteur.

La ville de Reykjavik, confrontée à une baisse des recettes de 20% sur deux ans, a imposé :

- une réduction progressive des salaires des cadres ;
- un gel des recrutements ;

- trois cents améliorations de l'efficacité fondées sur des suggestions soumises par le personnel via Internet ;
- une coopération avec des organismes bénévoles et commerciaux.

D'autres mesures d'austérité ont été souvent utilisées mais elles étaient ponctuelles et rarement stratégiques. Elles sont classées par catégories ci-après.

Réorganisation territoriale

La taille moyenne des collectivités locales varie énormément entre les régions ; la moyenne de la population municipale s'étend de 1.640 en République tchèque et 1.720 en France contre 56.570 en Lituanie et 139.480 au Royaume-Uni.

La période 1980-1990 a été marquée par un certain nombre d'évolutions qui ont laissé une structure plus élaborée dans plusieurs pays, en particulier :

- le processus d'adhésion à l'Union européenne et le mécanisme des fonds structurels ont incité les gouvernements à établir un échelon d'autonomie régionale ;
- l'inversion, après 1989, du processus de fusions caractéristique de la période communiste ;
- l'autonomie régionale, comme en Espagne ;
- le conflit ethnique dans les Balkans de l'Ouest ;
- les exigences fonctionnelles de l'infrastructure environnementale financée par l'Union européenne.

Alarmés par la crise financière, les pays ont porté une attention accrue au coût de cette prolifération institutionnelle et identifié une augmentation des frais généraux administratifs, une dilution des ressources professionnelles ou le manque d'économies d'échelle. Certains appliquaient déjà certaines mesures. En 2008, le Danemark avait fusionné 271 municipalités pour en créer 98. La Géorgie avait remplacé 985 municipalités, des villages pour la plupart, par 64 grandes collectivités de district fondées sur les anciens districts, politique déjà adoptée en Lituanie. Le nombre de municipalités islandaises est passé de 447 à 348.

La crise financière a donné un nouvel élan à ce processus dans trois des pays les plus gravement atteints. La Grèce a réduit le nombre de collectivités municipales de 1.034 à 325, l'Islande de 7.200 (en 1990) à 76, et la Lettonie de 500 à 118. Le nouveau gouvernement islandais propose un regroupement important des municipalités à un échelon qui est actuellement régional (en prenant les centres urbains et les trajets domicile-travail comme idée maîtresse pour la rénovation).

Des municipalités plus grandes doivent consacrer une part plus faible de leurs ressources aux frais généraux et réaliser de plus grandes économies d'échelle. Toutefois, si le regroupement des communes peut permettre aux collectivités locales de fournir un éventail plus large de services ou des services de meilleure qualité, il n'est pas prouvé qu'il soit globalement une source d'économies. Mis à part les coûts ponctuels afférents au redécoupage, on observe une tendance des collectivités fusionnées à reprendre à leur compte les habitudes les plus coûteuses de leurs prédécesseurs.

L'approche consistant à renforcer les partenariats entre les municipalités permet de réaliser des économies plus rapidement en réduisant les coûts politiques. Elle a largement été accélérée par la crise et revêt différentes formes.

La première, qui résulte plus du processus d'adhésion à l'UE que de la crise, consiste à établir des sociétés intercommunales pour construire et exploiter des infrastructures environnementales telles que des décharges municipales et des usines de traitement de l'eau en réalisant d'importantes économies d'échelle. En Hongrie, le nombre de décharges municipales a diminué de 90% grâce à la constitution d'établissements publics communs capables d'exploiter au maximum les technologies modernes et les fonds structurels de l'Union européenne. Un cinquième des municipalités croates ont créé des entreprises des services publics communes.

La deuxième approche, également en cours, prévoit la mise en œuvre de la planification et de la prestation de services publics dans le cadre de conurbations, comme en témoigne la forte augmentation des *communautés urbaines* françaises (et la création d'un nouvel niveau intercommunal, la *métropole*).

Une approche très utilisée dans le contexte financier actuel est celle qui consiste à mettre en commun les ressources professionnelles et les équipements nécessaires pour des opérations administratives comme la collecte de l'impôt, le contrôle de l'aménagement urbain, la gestion de la masse salariale, l'audit interne et les technologies de l'information. Les initiatives conjointes en matière des enchères publiques permettent d'obtenir des offres plus avantageuses et de réduire les frais d'administration.

En Slovaquie, la création de bureaux communs a permis de décentraliser des services publics comme l'éducation et l'aide sociale dans le cadre d'un système communal très fragmenté. Même au Royaume-Uni, où les collectivités locales comptent en moyenne des populations exceptionnellement nombreuses, la crise a incité à une gestion commune des services plus importante. La ville de Westminster s'est regroupée avec les communes voisines de Kensington et Chelsea pour gérer un service éducatif unique.

Le rapport néerlandais indique que les petites municipalités résistent au processus de regroupement mais considèrent comme acceptable la mise en commun des processus administratifs. Il s'agit là du résultat le plus répandu de la crise. Les collectivités irlandaises ont formé des « coalitions » pour gérer les appels d'offres, les technologies de l'information et le contrôle de l'aménagement urbain, au nord et au sud de la frontière. L'Espagne a enregistré l'année dernière 780 nouveaux accords intercommunaux.

Rationaliser la fourniture de services

La crise a stimulé la fermeture d'institutions de service public sous-utilisées. La Bulgarie, le Danemark, la Hongrie, la Moldova, la Roumanie, l'Ukraine et le Royaume-Uni font tous état de telles mesures, qui ont le plus souvent visé de petites écoles rurales. Dans de nombreux cas, la récession a donné l'occasion de procéder aux changements dus à l'évolution démographique.

Ces mesures ont un coût social. L'association des autorités locales du Danemark note une réduction des visites des personnes âgées du fait des regroupements des centres d'accueil et l'Ukraine signale que les minorités ethniques ont du mal à suivre un enseignement dans leurs langues maternelles.

Il est fréquent que certaines dispositions administratives et financières incitent les collectivités locales à fournir des services inutilement coûteux. Ainsi, dans un certain nombre de pays comme la Hongrie ou l'Ukraine, la prestation de soins aux personnes âgées et malades en établissements spécialisés et de soins hospitaliers relève de la compétence des échelons supérieurs de l'administration locale, tandis que les municipalités se voient confier les soins à domicile et les soins de santé primaires. Le financement des services assurés par les collectivités de plus haut niveau repose parfois sur des formules de calcul qui prennent en compte le nombre de personnes accueillies ou traitées. Les dispositions de ce type risquent donc d'inciter fortement à placer certains clients des services sociaux en foyers ou d'hospitaliser des patients, alors que cela n'est peut-être pas la réponse la plus adaptée à leurs besoins, ni la plus compatissante. Dans la plupart des cas, il s'agit de la solution la plus coûteuse.

Les régimes de rémunération des prestataires à l'admission ou à l'acte peuvent gonfler les dépenses de soins médicaux. L'effet pervers de ces aides est largement admis et des systèmes de financement selon une classification en groupes homogènes de diagnostic (DRG, diagnostic-related group) ont été conçus pour l'éviter. Toutefois, des réformes de ce type n'ont pas été adoptées partout et la crise ne fait qu'accentuer leur urgence.

Les exemples d'excès dans les dépenses des services sociaux abondent. Des établissements scolaires dont le nombre d'élèves scolarisés diminue, par exemple, conservent souvent le même nombre d'enseignants, alors que le nombre d'heures qu'ils passent au contact des élèves est plus que faible.

Les réglementations nationales font souvent obstacle aux collectivités locales qui voudraient réduire leurs dépenses. Des services coûteux comme l'éducation, les services sociaux et les soins de santé sont souvent réglementés par des normes précises relatives à leur prestation, et leur gestion par les collectivités locales est placée sous le contrôle étroit de leur ministère de tutelle. Généralement, ces normes réglementaires régissent les moyens plus que les résultats.

C'est en particulier le cas dans les pays qui font la distinction entre les missions « autonomes » et les missions « déléguées » des collectivités locales et placent les coûteux ser-

vices à la personne dans la première catégorie. Ainsi, les collectivités locales ukrainiennes ne sont pas habilitées à fermer des établissements scolaires en sous-effectif notoire, ni des institutions sociales ou culturelles, sans le consentement du ministère national, lequel est souvent refusé. Or, ces institutions peuvent parfaitement avoir perdu leur clientèle du fait de l'évolution démographique ou des préférences du public.

Le problème est généralement exacerbé par le fait que les ministères de tutelle concernés ne sont pas confrontés aux conséquences du maintien de services non rentables, étant donné que le financement des compétences déléguées relève souvent de la compétence exclusive du ministère des Finances. Plusieurs rapporteurs nationaux relèvent que l'incapacité à satisfaire à des normes de prestation non viables est chose courante, mais tolérée. D'autres considèrent que l'insistance de leurs autorités nationales sur le respect de ces normes constitue un problème sérieux. Les signataires de la Charte européenne doivent veiller à ce que les ministères nationaux n'assurent pas une micro-gestion des services confiés aux collectivités locales, qu'il s'agisse ou non de délégations techniques.

Emploi

En général les contribuables considèrent que les mairies sont en sureffectifs. La bureaucratie pléthorique, qu'elle soit un mythe ou une réalité, fait partie de l'inconscient collectif. Les réponses à la récession ont donc très vite et très largement inclus des solutions consistant à réduire les effectifs ou les salaires (ou les deux).

Dans certains cas, les mesures de réduction ont été radicales. Les collectivités locales irlandaises ont supprimé 6.600 emplois au cours des trois dernières années. Les établissements municipaux danois ont vu leurs effectifs réduits de 2,6% en 2009. En Albanie, la réduction a été de 3% en 2010. Le gouvernement ukrainien a fixé un objectif général de 20% de réduction des emplois dans le secteur public.

Mais de nombreux autres États ou collectivités ont essayé d'éviter les compressions d'effectifs, parce que les coûts des indemnités de départ sont importants et pour éviter d'aggraver la récession. D'autres solutions, notamment les gels et les baisses de salaires, ont été largement adoptées. En Espagne, les salaires ont été diminués de 5%. Ils l'ont été de 15% en Estonie et en Lettonie, et de 25% en Roumanie. Le gouvernement grec a réduit le salaire et les primes tandis que la Hongrie a gelé le treizième mois de salaire en 2009 et en 2010, sauf pour les salariés les moins payés. La même approche progressive a été adoptée au Portugal où des réductions ont été imposées sur tous les revenus du personnel gagnant plus de 1.500 euros, l'ampleur de la réduction augmentant avec le salaire jusqu'à un maximum de 10%. Les salaires de tous les fonctionnaires britanniques sont gelés en 2011/2012. La Lettonie n'a pas diminué les effectifs mais a réduit la semaine de travail à quatre jours. Les municipalités islandaises, quant à elles, ont réduit le nombre d'heures de travail et d'heures supplémentaires.

Ces réductions sont généralement considérées comme temporaires et ont pour but de maintenir l'attractivité à long terme des services publics. La métropole d'Istanbul a évité les licenciements mais a réduit d'autres dépenses comme l'usage des téléphones et des voitures officielles.

Depuis 2009, le gel des recrutements s'est généralisé. La Roumanie ne permet de pourvoir qu'un poste sur sept. La Serbie a légiféré pour imposer un plafond de quatre fonctionnaires municipaux pour 1.000 habitants. Un certain nombre de municipalités ont préféré licencier leurs fonctionnaires et leur sous-traiter ensuite les tâches dont ils étaient responsables auparavant.

Les élus n'ont pas entièrement été épargnés par ces sacrifices. Le parlement slovaque a voté une loi réduisant les salaires des maires, et lorsque les mandats des conseils locaux hongrois ont expiré en 2010, le nombre des conseillers a été réduit de 30 à 40%.

Alors que les gouvernements s'efforcent de restaurer la viabilité à long terme des finances publiques, la question connexe des droits à la retraite est venue au premier plan. Confrontées au problème de la longévité croissante des populations, les réformes portent sur trois aspects : le niveau de la contribution aux fonds de pension, l'âge du départ à la retraite et la base d'évaluation. Les propositions concernent en général autant l'échelon national que l'échelon local. En 2010, le gouvernement français s'est opposé aux syndicats pour faire adopter des changements modestes par le parlement. Des changements plus radicaux devraient être adoptés sur le plan législatif au Royaume-Uni.

Partenariats public-privé

Autre solution favorite du *New Public Management*, ou modèle de management public : l'externalisation de la gestion des services locaux au secteur privé. Cette solution pourrait sembler évidente en période de pénurie fiscale car le jeu de la concurrence et des économies d'échelle peut réduire potentiellement les coûts. Cependant, le recours à cette solution n'est que très peu mentionné dans les rapports, ce qui est surprenant. Des conseils de comté britanniques ont bien tenté une ou deux expériences d'externalisation, très médiatisées, mais elles ne se sont pas concrétisées. En France et en Hongrie, on note des cas de résiliation de concessions de services publics.

La crise a également ralenti la généralisation des partenariats avec des acteurs du secteur privé qui assurent l'investissement initial dans un équipement de service public. Ces partenariats restent répandus dans des domaines comme celui du traitement des déchets pour lequel la construction et l'exploitation peuvent être regroupées sous une seule direction et où les coûts peuvent être récupérés directement auprès des bénéficiaires. En revanche, l'efficacité n'est pas optimale lorsque la responsabilité de l'exploitation est répartie de manière fragmentée entre les investisseurs commerciaux et les professionnels

du service public. Les coûts peuvent également grimper lorsqu'il faut leur ajouter les taux d'intérêt plus élevés liés aux emprunts souscrit par les acteurs du secteur privé. L'Islande et le Royaume-Uni mentionnent les conséquences graves que les variations des prix des biens immobiliers ont sur les transactions de type cession-bail.

En revanche, la crise a accru l'intérêt des partenariats avec des acteurs du secteur du bénévolat et de l'entreprise sociale en vue d'exploiter des services au niveau de la communauté. En Grande-Bretagne, David Cameron a présenté sa vision de « grande société », qui prévoit un partage des responsabilités entre l'État et la communauté. Un projet de loi permettrait à des groupes communautaires de demander le droit de gérer des équipements et des services locaux. Au Danemark, 100 millions de couronnes ont été affectées en 2011 pour encourager la participation bénévole à la gestion des services publics locaux.

La crise, cependant, constitue une menace pour la participation du troisième secteur, en particulier les prestations d'assistance sociale aux groupes vulnérables. Les organismes de bienfaisance britanniques indiquent qu'ils ont perdu 100 millions de livres en 2011 parce que les collectivités locales ont réduit leurs subventions, mais le gouvernement a fourni un milliard de livres supplémentaires pour l'aide sociale pour la période allant jusqu'en 2014.

Contrôle des coûts

Les rapports des observateurs nationaux dressent l'inventaire des initiatives prises par les collectivités locales pour maîtriser leurs coûts. Les mesures portent surtout sur les frais généraux et incluent diverses réductions sur les postes d'heures supplémentaires, de primes, de cérémonies officielles et d'utilisation du téléphone, cependant que les achats de véhicules et de mobilier ont été gelés. S'agissant de la Roumanie, certaines de ces dispositions ont été dictées par les mesures d'austérité adoptées avec l'Union européenne en tant que condition requise pour une assistance au budget national. En Serbie, des GPS ont été installés dans les véhicules municipaux de façon que leurs conducteurs sachent se situer et que les autorités municipales puissent les localiser.

Pour justifiées qu'elles puissent être, il s'agit là d'économies temporaires ou ponctuelles qui n'auront pas de grands effets sur l'austérité à plus long terme. Pour agir sur le plus long terme, il convient de procéder à un examen fondamental de la manière dont les services sont gérés dans la pratique, du champ thématique des analyses de rentabilité de l'investissement et des systèmes d'audit de gestion, mis en place au cours des trente dernières années au nom du modèle du *New Public Management*, ou modèle de management public. Trois efforts en particulier peuvent être disséminés :

- l'Association des pouvoirs locaux danois procède à des évaluations de rentabilité dans des administrations ou services, qui reposent, comme au Royaume-Uni, sur la diffusion des pratiques des municipalités qui réussissent mieux que les autres en termes de coûts unitaires ;
- l'étalonnage ou étude comparative des performances des services et des coûts des services administratifs, menée en Bulgarie par l'Open Society Institute en collaboration avec le Centre de ressources pour la décentralisation et le développement municipal et le Club Ekonomika 2000 ;
- l'évaluation des normes de performances menée par un groupe (Benchmarking Club) de dirigeants hongrois d'entreprises du secteur de l'eau, avec l'appui consultatif du Centre régional de recherche sur la politique énergétique de l'université Corvinus de Budapest, qui repose sur l'étude comparée d'un éventail de questions techniques et de management.

L'étalonnage des performances est l'un des outils conçus pour aider l'opinion publique à examiner à la loupe le soin avec lequel son argent est utilisé. La Charte des citoyens (Citizen's Charter) en constitue un autre : il s'agit habituellement d'un engagement vis-à-vis des citoyens de garantir le respect de certaines normes dans la prestation des services et d'un ensemble de procédures par lesquelles ceux-ci peuvent vérifier si ces engagements sont tenus.

Le Conseil de l'Europe contribue au développement des capacités de gestion des performances dans un certain nombre de pays tels que la Bulgarie, la Russie et la Serbie. Il apporte également son aide aux initiatives françaises dans ce domaine. La récession financière en accentue la nécessité.

Le gouvernement roumain a mis un accent accru sur les processus de gestion des communes afin d'éviter l'accumulation des dettes et des arriérés. Les estimations de recettes ne peuvent pas dépasser 95% des recettes réelles de l'année précédente et les paiements courants doivent être inclus dès la première phase d'élaboration des nouveaux budgets. L'augmentation de l'endettement donne une nouvelle importance aux procédures d'insolvabilité des communes inscrites dans la législation hongroise et le programme grec *Kallikratis*.

L'information joue un rôle essentiel dans la réduction des coûts de nombreux services. A partir de 2012, toute demande du public adressée aux municipalités devra être en ligne. Les citoyens irlandais paient leurs taxes et impôts locaux en ligne. Le « libre-service » est désormais à la disposition des usagers des bibliothèques publiques britanniques qui enregistrent les livres empruntés et rendus sur le terminal de la bibliothèque. En Espagne, les autorités locales sont accessibles aux citoyens par internet.

Contrôle de gestion

En 2006, LGI a examiné l'audit réalisé dans les collectivités locales de douze pays européens d'Europe de l'Est et du Sud-Est. Il a été constaté que la plupart des États disposent d'un cadre législatif adéquat, adopté en grande partie récemment avec l'aide de l'Union européenne, mais que leur application est encore insatisfaisante.

On note une pénurie de contrôleurs qualifiés dans le secteur public et par conséquent, les audits externes sont en fait rares. Inévitablement, la situation est pire dans les pays où il existe une multitude de petites collectivités (seuls les comptes dédicatoires de 84 des 7.455 collectivités locales roumaines ont été vérifiés).

Les audits s'attachent essentiellement aux questions de légalité et de respect des procédures prescrites ; quoique figurant dans le cahier des charges, l'efficacité et la rentabilité sont rarement examinées. La formation en matière d'audit sur ces questions est souvent insatisfaisante. En règle générale, l'opinion ne s'intéresse guère aux résultats des audits, et l'opacité coutumière et la prudence qui caractérisent les rapports publiés sur le sujet n'aident guère à susciter plus d'intérêt.

Le Conseil de l'Europe apporte son aide au développement des capacités en audit de gestion dans un certain nombre de pays comme la Bulgarie, la Russie et la Serbie. La récession financière renforce ce besoin. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Roumanie, par exemple, les petites municipalités ont utilisé des associations intercommunales pour employer des contrôleurs internes qualifiés.

L'ambitieuse Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, lancée par le Conseil de l'Europe, prévoit parmi ses mesures de mise en œuvre la création d'un label européen d'excellence dans la gouvernance (ELOGE), qui serait décerné de manière décentralisée à des municipalités atteignant un certain niveau de qualité dans leur gouvernance globale. Reposant en particulier sur un outil d'étalonnage/de mesure spécialement conçu pour les besoins des collectivités locales, ce label pourrait, s'il aboutit, se révéler très efficace pour aider à améliorer la gouvernance locale.

Autre forme de contrôle de gestion, l'utilisation d'enquêtes d'opinion auprès des consommateurs. Il s'agit d'une des approches préconisées par la Charte des citoyens.

Encadré 2

Enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs concernant l'usage des services publics locaux au Danemark

Communes

En 2007, le gouvernement danois a publié, dans le cadre de son programme de réforme pour améliorer la qualité, une proposition visant à utiliser des enquêtes de satisfaction pour connaître l'avis des usagers concernant un large éventail de services fournis par les collectivités locales (sachant que les communes fournissent des services d'éducation primaire, des maternelles, une assistance sociale aux personnes âgées et d'autres services sociaux, et que les régions fournissent des services de santé et des hôpitaux). Cette proposition s'inspirait notamment de l'exemple d'un nombre croissant de communes qui considéraient qu'il s'agissait d'un moyen utile pour identifier et améliorer la qualité des institutions municipales. Elle exprimait également une volonté d'être en mesure de comparer les résultats entre les communes.

Une coopération entre le gouvernement et l'Association des Municipalités a permis de lancer un projet pilote qui a débouché sur l'élaboration d'une boîte à outils applicable à chacun des grands services fournis localement. Le nouvel outil a donné des résultats très satisfaisants et les deux parties ont souhaité le déployer pour que les communes puissent l'utiliser. Il n'a malheureusement pas été mis en œuvre à cause d'avis divergents sur le coût de ce programme à caractère obligatoire. Les enquêtes sont désormais conduites sur une base volontaire.

Le gouvernement et l'Association des municipalités ont néanmoins décidé en 2010 de recommander que des enquêtes soient conduites tous les deux ans sur la base d'un ensemble de définitions permettant de comparer les résultats obtenus par diverses communes. Plusieurs fournisseurs privés proposent désormais des programmes de ce type, et le ministère de l'Intérieur et de la Santé met actuellement au point une base de données numérique centralisée pour les nombreux résultats des différentes enquêtes.

Aucune preuve n'a pu être avancée que la satisfaction de l'utilisateur est corrélée à la quantité de ressources disponibles, et c'est peut-être la raison pour laquelle ces enquêtes sont tant appréciées par les collectivités locales. Elles indiquent que l'on peut améliorer la satisfaction de l'utilisateur sans nécessairement dépenser davantage et qu'il suffit de faire les choses en bonne et due forme. Des données probantes montrent également que le fait de révéler qu'une institution n'est pas à la hauteur des attentes des utilisateurs débouche en général sur des mesures qui améliorent la satisfaction dans l'enquête conduite l'année suivante, ce qui laisse entendre que les institutions prennent des mesures correctives lorsque la satisfaction des usagers diminue.

Régions

Dans les régions, les enquêtes de satisfaction conduites auprès des patients concernant les hôpitaux (y compris les hôpitaux privés et les cliniques hors hôpitaux) sont annuelles et les résultats sont publiés sur le web pour chaque hôpital (ainsi que les informations sur le temps d'attente et d'autres mesures de la qualité de service). Les enquêtes sont réalisées à titre volontaire par les régions qui ont choisi de couvrir une vaste population de 250.000 patients hospitalisés et externes (leur nombre est équivalent à environ 5 pour cent de la population nationale). Les enquêtes sont si complètes que les résultats révèlent également des différences de satisfaction par départements hospitaliers. Les régions estiment désormais que les enquêtes sont des instruments indispensables pour contrôler la qualité des prestations de leurs différentes institutions.

Transparence

Une approche moins structurée pour comprimer des coûts excessifs a été adoptée par des collectivités locales de pays aussi divers que la Grèce et le Royaume-Uni. Elle consiste à publier sur Internet le détail de tous les postes de dépenses dépassant un certain plafond (600 euros pour Windsor, par exemple) afin que des médias zélés les examinent de très près. Les municipalités tchèques et slovaques sont désormais contraintes de publier en ligne les achats et les contrats.

Encadré 3

Enchères électroniques en Slovaquie

Une société logicielle, PROe.biz, commercialise un système d'enchères électroniques depuis 2002. Depuis le début de la crise, ce système a été fréquemment utilisé pour les passations de marchés concernant la construction et la fourniture de biens et de services. Cette procédure est obligatoire depuis avril 2011.

Les appels sont publiés d'une manière normale, mais les offres le sont en ligne. Les soumissionnaires peuvent par la suite réduire leurs prix et modifier d'autres critères comme la date de livraison. Les prix et d'autres facteurs sont pondérés par une formule publiée et l'offre mieux disante est retenue. Des recherches conduites par Transparency International indiquent que des économies de 50% ont pu être réalisées dans le secteur des passations de marchés publics (contre 18% dans le secteur privé).

Certains délégués présents à la Conférence de Strasbourg en 2011 se sont montrés préoccupés par l'opacité des opérations hors budget conduites par les municipalités dans leurs pays respectifs. Non seulement ces transactions échappent au contrôle des conseils locaux élus mais les risques financiers qu'elles supposent peuvent constituer une charge pour les budgets locaux. Le lien entre un budget local et des entreprises publiques détenues par la municipalité pourraient soulever des problèmes de non-transparence, un manque de contrôle politique et un risque financier non prévu. Les délégués ont estimé que l'existence, voire l'accumulation, d'arriérés de paiement des budgets locaux vers les établissements publics locaux constituait un bon indicateur de ces risques. Le lien d'interdépendance qui existe entre les municipalités et leurs établissements publics mérite une attention particulière du Conseil de l'Europe.

Conséquences sociales de la crise

Responsabilités sociales partagées

Les pays industriels développés, affectés par la crise, sont confrontés non seulement à des défis économiques mais aussi à une croissance de l'insécurité de l'emploi, à une extension de la pauvreté, à une aggravation des inégalités sociales ainsi qu'à des formes d'exclusion sociale plus dures.

Dans le contexte de ce défi, le Conseil de l'Europe élabore actuellement une Charte européenne des responsabilités sociales partagées. Le projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres (DGIII/DCS (2011) 09) reconnaît l'idéal de la protection sociale universelle en tant que fondement du modèle social européen et considère qu'il fait partie intégrante du patrimoine européen. Cherchant à le concilier avec la réalité économique, il reconnaît que « *le surendettement public, dans un contexte de spéculations financières, expose les Etats aux risques de crises répétées et les affaiblit dans leur mission d'assurer l'accès à la protection sociale et à la santé, à l'éducation, au logement et aux biens communs en général, alors que cet accès égal pour tous représente une source essentielle de confiance et de cohésion sociale* ».

Le *partage* de la charge des responsabilités sociales recouvre non seulement l'interdépendance des membres de la société et, le cas échéant, la responsabilité des catégories de la population les plus favorisées en termes de partage des effets négatifs de la crise avec les catégories les moins nanties, mais aussi l'idée selon laquelle, pour compenser l'affaiblissement du rôle des entreprises de l'Etat, il est recommandé aux organisations sociales, familles et individus d'acquérir les compétences et la motivation nécessaires pour exercer et partager des responsabilités sociales.

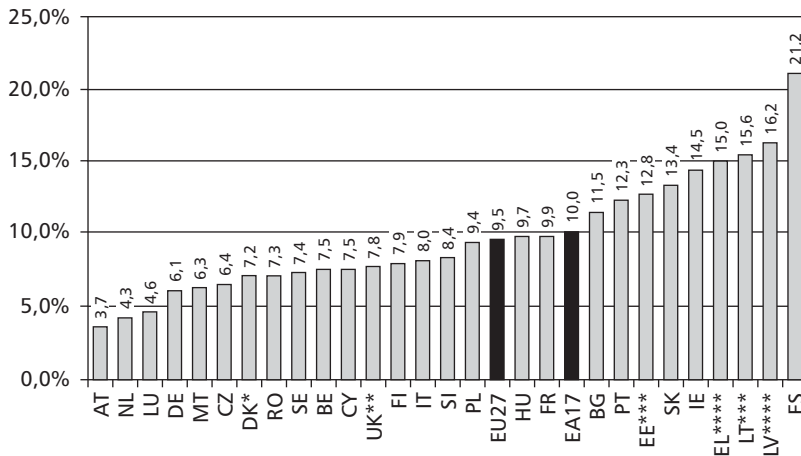
Ce chapitre examine les impacts sociaux de la crise, le rôle du gouvernement local pour répondre, et la possibilité de partager ce rôle avec d'autres partenaires envisageables.

Impacts du ralentissement économique sur la société

La crise a eu des impacts différents selon les couches sociales, la couche la plus défavorisée ayant été la plus durement touchée. Les données statistiques illustrant ces effets démontrent les tendances suivantes :

- Le taux de chômage a augmenté (Figure 6)
- La privation matérielle, notamment des enfants et des personnes âgées, touchant au moins 10% de la population dans 22 pays et plus de 20% dans 11 d'entre eux (Figure 7)
- Augmentation des coûts des ménages aggravée par la hausse des tarifs d'utilité dans 18 pays (Arménie, Autriche, Bulgarie, Bosnie, Croatie, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Lettonie, Moldavie, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Espagne, et l'Ukraine). Celles-ci ont un impact particulièrement négatif sur le budget des ménages dans ces pays, où il n'y a pas de prestations de logement ciblées (Figure 8).

Figure 6.
Taux du chômage en juillet 2011, ajusté



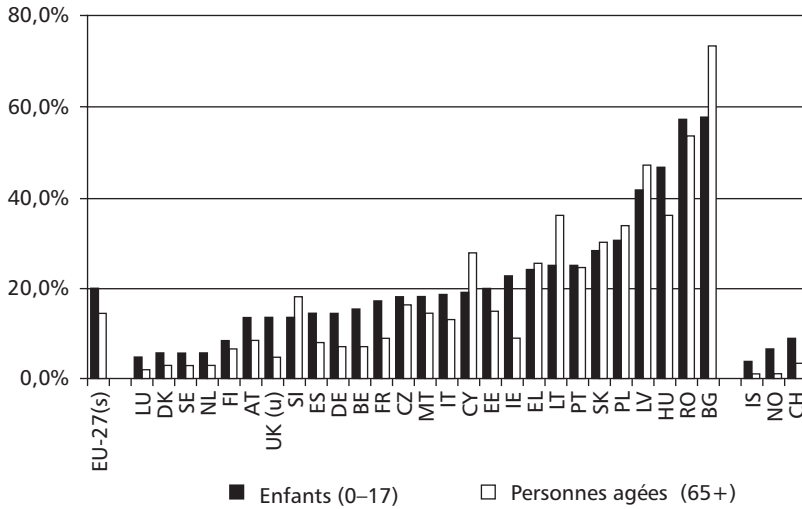
Notes : * juin 2011, ** mai 2011, *** trim2 2011, **** trim1 2011.

Source : Eurostat.

Certaines de ces caractéristiques étaient évidentes dès avant la crise économique et ont seulement été aggravées. Le taux moyen de pauvreté a progressé dans treize pays (Allemagne, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas et Suède) entre 2005 et 2009.

S'agissant des perspectives à long terme, la situation des pays européens est particulièrement inquiétante, sachant que les enfants y sont plus sévèrement touchés par la pauvreté et la privation que les autres groupes d'âge.

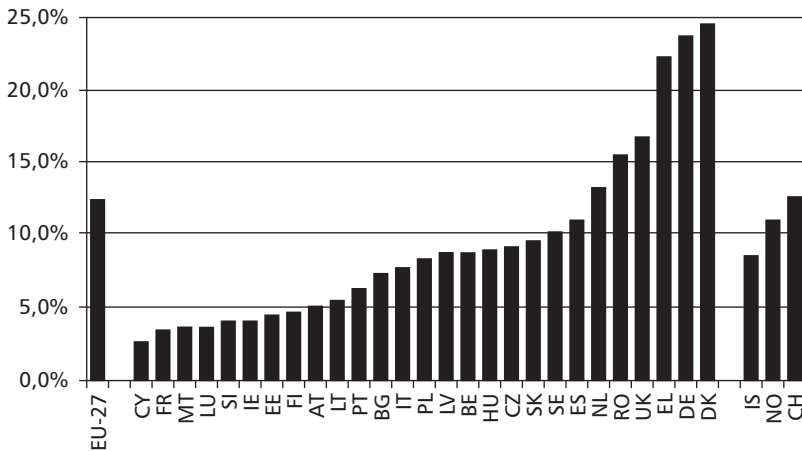
Figure 7.
La privation matérielle par group d'age (%) 2009³



Notes : s: Estimation Eurostat, u: données peu fiables ou incertaines.

Source : EU-SILC.

Figure 8.
Augmentation des coûts des ménages (%) 2009⁴



Source : EU-SILC.

3. Direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=ssr2010&mode=advancedSubmit&langId=en>

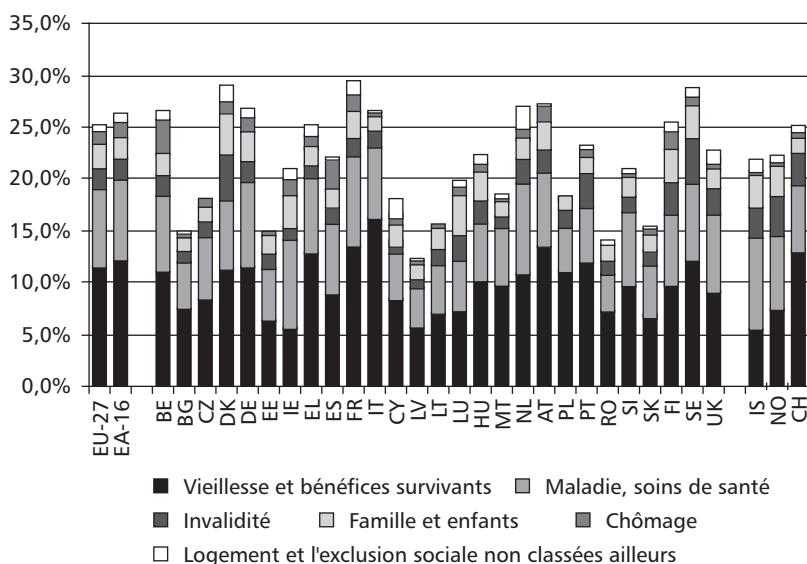
4. Idem.

Le contexte national

Même si les documents officiels évoquent généralement le modèle social européen et l'Etat providence, en fait les systèmes de protection sociale sont différents en Europe. Les différences concernent, entre autres, la part des dépenses de sécurité sociale financée par des ressources publiques ; les sources des prestations sociales ; la répartition des responsabilités entre les différents échelons de l'administration, le secteur marchand et le secteur non public ; les services et prestations sociales en espèces de caractère obligatoire et non obligatoire. L'impact du ralentissement économique a été vraisemblablement plus marqué dans certains types de systèmes tandis que d'autres ont acquis une plus grande résistance (Figure 9).

Figure 9.

Total des dépenses publiques générales de protection sociale par pays en 2008
(en % du PIB, par groupe de fonctions)



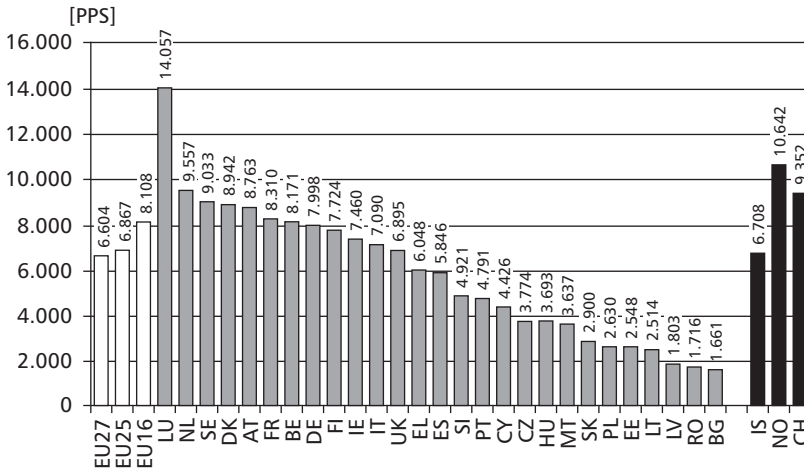
Source : Eurostat – Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS).

Dans certains pays, les dépenses de protection sociale ont fait l'objet d'une réduction ou un débat passionné a été engagé sur le caractère inévitable d'une telle réduction. Le projet de recommandation du Comité des Ministres sur la Charte européenne des responsabilités sociales partagées proposée attire l'attention sur la nécessité « *d'aller au-delà d'une vision réductrice de l'équité économique qui ne tient pas compte du bien-être collectif* ».

Les disparités sont encore plus prononcées si l'on considère les dépenses de protection sociale en parité de pouvoir d'achat par habitant. Ces dépenses s'élevaient en 2008 à 14.057 au Luxembourg et 9.557 aux Pays-Bas, mais à seulement à 1.716 en Roumanie et 1.661 en Bulgarie, par rapport à 6 604 en moyenne dans l'UE-27. (Figure 10).

Figure 10.

Dépenses de protection sociale en parité de pouvoir d'achat par habitant, 2008



Source : Eurostat – Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS).

Responsabilités sociales et budgets locaux

Les principales institutions du système de protection sociale recouvrent les services d'assurance sociale (santé, accidents, retraite et chômage), les prestations sociales en espèces universelles et soumises au critère des revenus et les services sociaux. La responsabilité de la gestion de ces institutions est répartie entre l'administration centrale, les caisses de sécurité sociale et les collectivités locales de différentes façons. En fonction du système propre à chaque pays, il se peut que les administrations locales supportent une partie des coûts croissants des postes suivants :

- allocations relatives au logement et aux services d'utilité publique (en raison de la baisse des revenus des ménages ou du ralentissement de la procédure de remboursement par l'administration centrale) ;
- paiements au titre du « filet de sécurité » aux chômeurs de longue durée et aux autres personnes éligibles à un revenu minimum garanti ;

- aide d'urgence aux familles en attendant l'octroi de prestations sociales par l'Etat ;
- soins à une population grandissante de personnes âgées et handicapées ;
- protection à un nombre croissant d'enfants de familles en situation de dénuement.

En 2010, ces dépenses pour les budgets locaux ont progressé de 10% au Danemark, 22% en Hongrie et 24,5% en Slovaquie.

Ces charges supplémentaires ne sont pas nécessairement permanentes, même s'il est historiquement établi que le niveau de l'emploi se rétablit plus lentement que celui du PIB. Cependant, les tendances démographiques induisent des coûts durables et croissants, sachant que le pourcentage de la population âgée de plus de 65 ans aura progressé de 50% d'ici 2050. Dans de nombreux pays européens, la charge des soins reposera sur un nombre décroissant de personnes en âge de travailler.

Les responsabilités sociales des administrations locales sont soumises à des pressions aussi bien à court terme qu'à long terme. Les soins aux personnes âgées constituent un poste de dépenses qui continuera à croître.

La capacité du gouvernement local pour répondre à ces responsabilités croissantes est limitée par les réductions des recettes déjà discuté dans le chapitre 2, et par des réductions de personnel touchant décrit au chapitre 3. (Rapports des observateurs se réfèrent à des réductions dans le nombre et la rémunération du personnel dans 20 pays). Les stratégies pour combler ce fossé entre la demande en hausse et la diminution des ressources comprennent :

- Amélioration du ciblage des prestations sociales ;
- Promouvoir les soins en communauté plutôt que résidentiels, en particulier pour les personnes âgées ;
- Accroître la coopération avec autres autorités locales, avec des entreprises privées et sociales et avec les organisations bénévoles.

Ces questions sont abordées à tour de rôle.

Ciblage de l'aide sociale

La crise a commencé à susciter des efforts en vue de mieux cibler les prestations sociales. Ainsi, certaines villes roumaines, y compris Bucarest, ont supprimé les subventions aux entreprises de chauffage pour les remplacer par des aides soumises au critère des revenus en faveur des consommateurs individuels. Chisinau et Zagreb ont toutes deux commencé à appliquer le critère des revenus aux aides relatives aux transports publics.

L'accès gratuit aux crèches et à l'éducation préscolaire en Croatie est désormais soumis au critère des revenus. En Roumanie, un projet de loi propose d'appliquer le critère des revenus aux allocations pour enfants.

Un ciblage plus efficace constitue une mesure positive s'il vise à allouer davantage de ressources financières aux familles vivant dans la pauvreté, mais peut marquer une régression s'il s'accompagne des critères de conditionnalité qui excluent certains groupes de la population pauvre du système de protection sociale.

Soins de proximité

Les tendances démographiques appellent des changements fondamentaux dans l'équilibre de la fourniture des soins à long terme aux personnes âgées, domaine dans lequel les administrations locales jouent généralement un rôle primordial de gestion et de financement. La nécessité de corriger toute distorsion institutionnelle ou financière en faveur des soins en établissement a déjà été soulignée, sachant que ces soins sont généralement plus onéreux et souvent moins sympathiques que les soins de proximité.

L'équilibre historique entre les soins en établissement et les soins à domicile aux personnes âgées varie considérablement d'un pays européen à l'autre, les pays postcommunistes étant les plus attachés aux soins en établissement et les pays méditerranéens ayant le plus préservé la tradition des soins dans le cadre familial. Cependant, si les réactions contre le socialisme d'Etat ont réduit la distorsion en faveur des soins en établissement en Europe orientale, les possibilités de soins dans le cadre familial se sont également réduites dans la plupart des pays du fait des flux migratoires croissants des jeunes générations à la recherche d'emploi dans les villes et les pays étrangers. Désormais, les politiques sociales privilégient de plus en plus des soins et un appui financier mixtes pour les personnes âgées, ce qui leur permet de choisir le lieu et le type de soins.

Deux mécanismes financiers ont été promus à cette fin. Le premier correspond à une assurance obligatoire des soins de longue durée. Principalement lancée en Allemagne, il est largement reconnu comme une solution pertinente, mais la crainte d'un renchérissement du coût de l'emploi a jusqu'à présent fait obstacle à son adoption obligatoire ailleurs.

En guise de mécanisme substitutif, plusieurs pays ont désormais remplacé les services en nature aux personnes âgées par des prestations en espèces qui sont basées sur le coût de la vie et pondérées selon le degré de dépendance, mais peuvent de façon souple servir à acheter les types d'assistance les plus nécessaires auprès de toute partie susceptible de les fournir. De telles allocations ont été introduites dans un éventail de pays tels que la France, la Pologne, la Serbie, la Slovaquie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Elles offrent aux bénéficiaires des possibilités de choix, lesquelles favorisent la concurrence, l'efficacité et le respect de la dignité. Des maisons de retraite peuvent proposer des services externes, tels que les repas, les boutons d'alarme, le blanchissage, le jardinage et le ménage, à des

personnes âgées non résidentes. En Italie, un nombre élevé de migrants sont employés dans les ménages de personnes âgées, au salaire minimum légal ou en-dessous et financés par l'allocation pour soins. Au Royaume-Uni, des bénévoles peuvent se faire payer des frais de carburant pour conduire des voisins dans un établissement de soins, au supermarché ou à la banque.

Dans la pratique, la plupart des soignants familiaux et bénévoles sont des femmes. Cela doit être reconnu dans des arrangements qui facilitent une combinaison de l'emploi salarié et de soins à domicile en collaboration avec la rentrée dans une carrière à temps plein à un stade ultérieur.

Aider les personnes âgées à rester à leur domicile malgré un handicap implique également un appui aux membres de la famille et à d'autres soignants informels, sur lesquels repose le gros du fardeau le cas échéant. Dans plusieurs pays, tels que la Slovaquie, les travailleurs partant à la retraite de façon anticipée en vue de s'occuper d'un membre de leur famille peuvent bénéficier d'une compensation à titre de perte de revenu de retraite. Des soins en établissement peuvent être dispensés pendant une période courte pour permettre aux soignants habituels de prendre du repos. En Bulgarie et en Roumanie, les soignants informels peuvent être rémunérés sur la base du salaire minimum légal.

Par ailleurs, il est possible d'agir sur le handicap et la dépendance en découlant par la promotion d'un mode de vie actif chez les personnes âgées (loisirs, centres de jour, etc.). Le tai-chi est introduit dans la palette des compétences discrétionnaires des municipalités.

Les soins aux personnes âgées relèvent de plus en plus de l'économie mixte. En Espagne, le secteur privé assure 80% des soins en établissement, sachant que les organismes religieux sont spécialisés dans les soins de santé mentale. En Roumanie, l'église orthodoxe développe actuellement l'offre de soins en établissement. En Bulgarie, les soignants à domicile sont financés par la coopération entre les municipalités, la Croix-Rouge et UniCredit Bank.

Coopération intercommunale

La croissance de la coopération intercommunale discutée en général dans le chapitre 3 s'applique spécifiquement à la prestation de services sociaux dans les efforts visant à réduire les frais généraux, et à augmenter les économies d'échelle, conduisant à une meilleure qualité en termes de personnel professionnel et variété de services. Ce développement a été signalé en Albanie, Arménie, Autriche, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Islande, Irlande, Lettonie, Slovaquie, Royaume-Uni et l'Ukraine. La coopération intercommunale et le regroupement des fournisseurs de services peuvent avoir un rôle particulièrement important dans les pays avec une population agricole relativement importante.

Responsabilités sociales partagées

Les soins aux personnes âgées ne sont qu'un des domaines de la responsabilité sociale dans lesquels les administrations locales coopèrent de plus en plus avec des partenaires du troisième secteur (des entreprises sociales aux organismes caritatifs sans but lucratif en passant par les bénévoles individuels). Cela reflète la demande et l'offre, cette dernière étant renforcée par la forme et l'énergie des personnes nouvellement retraitées.

Impliquer la communauté et les acteurs de la société civile peut enrichir l'offre de services, favoriser l'innovation et contribuer à la nouvelle interprétation de la cohésion sociale, à savoir le partage des responsabilités sociales. Toutefois, en ce sens, les pays ont suivi des voies différentes, ainsi : certains d'entre eux ont une tradition séculaire de la participation non gouvernementale dans la prestation de services, d'autres, principalement les pays post-socialistes ont à relancer ou à consolider les organismes bénévoles.

Cependant, on a constaté de manière empirique que les dépenses des budgets locaux en appui aux partenaires du troisième secteur se contractent de manière disproportionnée. Il y a au moins deux raisons à cela. Premièrement, les services fournis par ces partenaires sont souvent discrétionnaires et moins réglementés par des normes obligatoires. Deuxièmement, la réduction de ces dépenses n'implique pas des coûts de licenciement d'agents publics.

Cette tendance peut être fâcheuse si les principaux bénéficiaires de ces services sont les ménages les plus vulnérables. Les programmes de développement de la petite enfance préparent les enfants des familles à bas revenus ou immigrantes à l'éducation formelle. Les maternelles et les clubs d'accueil après l'école laissent du temps libre aux mères à bas revenus pour se livrer à des activités rémunératrices. Les partenaires du troisième secteur fournissent des soins appréciables aux personnes handicapées et aux toxicomanes. Donner la priorité à l'appui aux employés publics et aux services obligatoires peut donc avoir des conséquences dommageables pour les besoins des personnes les plus vulnérables et pour la cohésion sociale – danger sur lequel le Commissaire européen aux droits de l'homme a attiré l'attention lors de la conférence de Strasbourg d'octobre 2010 et dont il a récemment réitéré. Certains ministres en charge des administrations locales ont tenté de contrer cette tendance, et on espère que la conférence de Kyiv plaidera dans ce sens.

Développement économique durable : rôle des collectivités locales

Financement des dépenses d'investissement locales

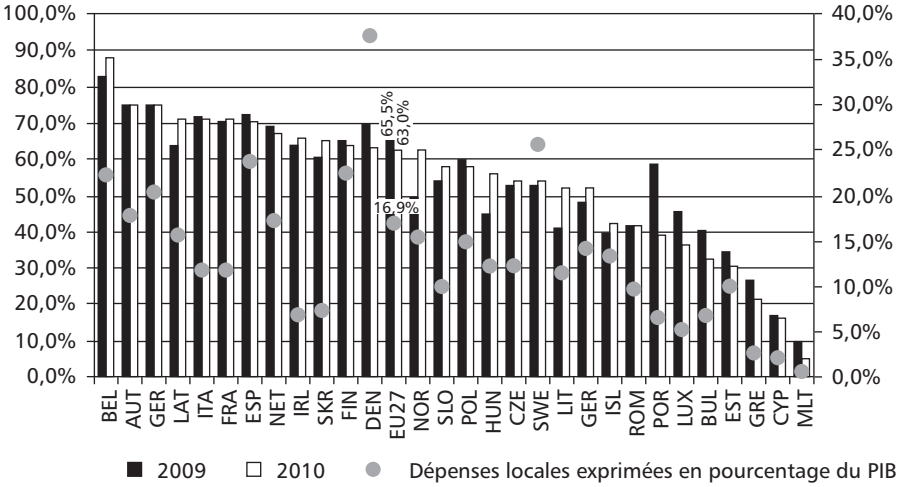
Les collectivités locales gèrent une part importante des dépenses d'investissement publiques globales. En moyenne, dans les 27 pays de l'Union européenne, la part des collectivités infranationales représente près des deux tiers de la formation brute de capital fixe de l'ensemble du secteur public⁵ (Figure 1 : 63% en 2010). En période de récession économique, la capacité des collectivités locales de financer et d'engager des dépenses d'investissement est donc fondamentale. Elles contribuent au redressement économique en maintenant le niveau des investissements publics et en lançant de nouveaux projets lorsque les investissements privés ralentissent. Cependant, les collectivités locales dépendent pour une part assez élevée de ressources externes comme les dotations en capital faites par l'Etat, et les dépenses d'investissement peuvent facilement faire l'objet de restrictions. Il s'agit là d'un poste vulnérable du budget public.

Les dépenses d'investissement locales sont étroitement liées au niveau de décentralisation fiscale. Dans les pays plus décentralisés, la part des collectivités locales dans les dépenses d'investissement est bien supérieure à la moyenne de l'Union européenne. Dans les pays où la décentralisation fiscale est moindre – mesurée par le niveau des dépenses infranationales exprimé en pourcentage du PIB –, leur contribution aux dépenses d'investissement est limitée. Des exceptions existent dans des pays où les dépenses d'investissements sont élevées : par exemple dans des pays moins décentralisés comme la Lettonie, l'Irlande et la Slovaquie où les dépenses d'investissement locales sont financées essentiellement par les fonds structurels de l'Union européenne. En Italie et en France, la décentralisation administrative explique partiellement le niveau élevé des dépenses d'investissement infranationales.

5. Formation brute de capital est mesurée par la valeur totale de la formation brute de capital fixe, variations des inventaires et acquisitions moins cessions d'objets de valeur.

Figure 11.

Dépenses d'investissement infranationales en % du budget national 2009–2010



Source : Eurostat.

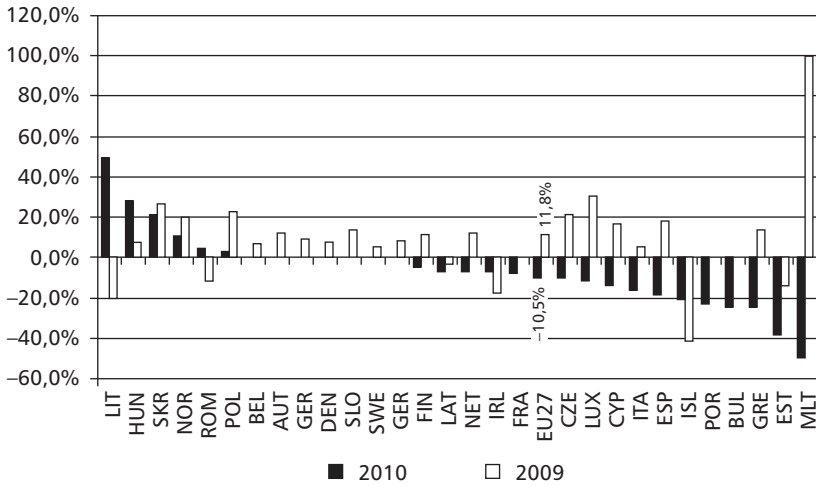
La récession économique a touché les budgets d'investissement des collectivités locales avec un certain retard : la part des collectivités infranationales dans le montant total des dépenses d'investissement publiques était de 65,5% en 2009 avant de diminuer l'année suivante (63%). Ce décalage était dû aux programmes de relance économique mis en œuvre dans les pays les plus développés d'Europe et à la meilleure capacité d'absorption locale des fonds de l'UE. Il semble qu'à partir de 2010, c'est-à-dire la troisième année de la récession économique, ces ressources aient diminué et que la tendance globale à la centralisation ait réduit le rôle joué par les collectivités locales dans les dépenses d'investissement du secteur public (par exemple dans des pays comme le Portugal, la Bulgarie, le Danemark, la Grèce et l'Estonie).

Dans les 27 pays de l'UE, les dépenses d'investissement des collectivités infranationales ont reculé de 10,5% en 2010 par rapport à l'année précédente (Figure 12). Six pays seulement ont pu augmenter la formation brute de capital à l'échelon local : parmi eux, cinq sont de nouveaux États membres qui bénéficient principalement des dotations de l'UE (Lituanie, Hongrie, Slovaquie, Roumanie, Pologne). Tous les autres ont soit conservé les dépenses d'investissement au même niveau, soit les ont réduites. En dehors des pays les moins décentralisés (Malte, Bulgarie et Chypre), les pays les plus touchés par la crise appartiennent à ce groupe : Grèce, Portugal, Espagne, Italie.

Aussi, contrairement aux tendances favorables de 2009 qui voyaient les dépenses d'investissement à l'échelon local augmenter de 11,8% dans les 27 pays de l'UE, l'année 2010 a été celle des changements radicaux. A cet égard, la récession économique a

touché les collectivités locales avec un an de retard. Elles ont dû faire face à une baisse générale de toutes leurs recettes et ont été contraintes d'équilibrer en premier lieu leurs budgets courants.

Figure 12.
Variations de la formation brute de capital à l'échelon national
(en % de l'année précédente)



Source : Eurostat.

Sources de financement des dépenses d'investissement locales

Au stade ultérieur de la reprise économique, les collectivités locales seront confrontées à de nouveaux problèmes financiers. Les programmes d'incitation fiscale qui ont été mis en œuvre dans la partie développée de l'Europe ne pourront pas être poursuivis car le niveau élevé de déficit budgétaire et d'endettement public limitera la capacité des gouvernements nationaux à lancer de grands programmes d'investissement. La pression qui s'exercera sur le budget courant des municipalités (remboursement de la dette, réductions fiscales, coûts opérationnels des nouveaux investissements, etc.) réduira les ressources locales disponibles pour les dépenses d'investissement.

Dans les nouveaux Etats membres de l'UE où les principales sources de financement des projets d'investissement ont été les transferts de l'UE, les besoins de cofinancement et la capacité de mise en œuvre des projets pourraient être les principaux facteurs contraignants. L'excédent opérationnel utilisé auparavant pour financer les projets

d'investissement s'est réduit ainsi que la capacité d'absorption des fonds de l'UE. Dans certains pays, l'impact du cycle électoral a aussi joué un rôle dans la mesure où les changements de gouvernements en 2010 ont ralenti les engagements et le versement des fonds prévus pour les programmes financés par l'UE (ce qui a été le cas, par exemple, en Hongrie).

Pendant la période des restrictions globales, les collectivités locales ne pourront donc pas continuer à maintenir le niveau précédent de dépenses d'investissement et il est probable que les programmes de financement devront également être changés. Dans les prochaines années, le niveau estimé de l'endettement public global augmentera dans la zone euro et les pays de l'OCDE (tableau 3). En moyenne, les engagements financiers bruts sont égaux au PIB et les variations sont assez considérables entre les pays.

Tableau 3.

Engagements financiers bruts du secteur public en pourcentage du PIB

	Engagements financiers en % du PIB	
	Zone euro (14 pays)	Total OCDE
2007	71,7	73,1
2008	76,7	79,3
2009	87,0	90,9
2010	92,8	97,6
2011	95,7	102,4
2012	96,6	105,4

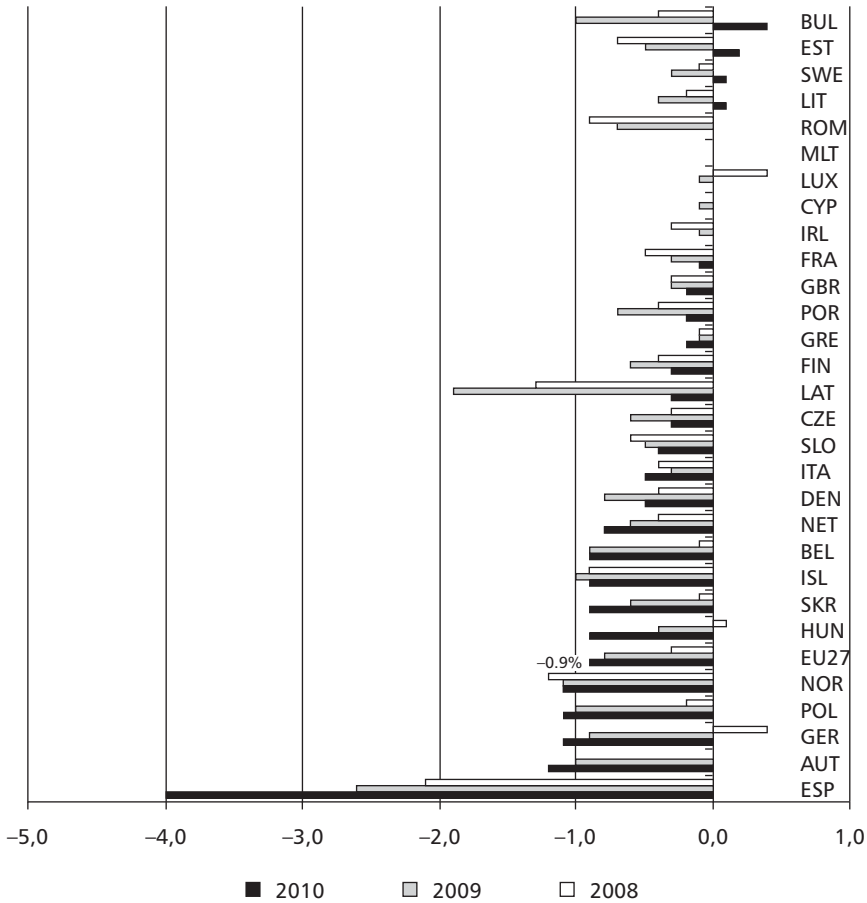
Source : OCDE.

Le niveau d'endettement public déjà élevé et croissant a réduit les possibilités d'emprunt à l'échelon local (figure 13). L'emprunt infranational a reculé dans la plupart des pays en 2010 par rapport aux années précédentes. Là encore, les nouveaux Etats membres de l'UE venant d'Europe centrale (hors Etats baltes), certains des pays les plus décentralisés (par exemple les Pays-Bas) et les Etats fédéraux, y compris l'Espagne, ont pu s'endetter davantage en 2010. Les pays les plus endettés ont continué à resserrer le crédit à l'échelon des collectivités locales soit en décourageant les municipalités à recourir à l'emprunt soit en diminuant temporairement le seuil d'endettement local (par exemple en Espagne).

La situation de la fiscalité à l'échelon national détermine en grande partie le coût de l'emprunt local, quelle que soit la solvabilité d'une ville particulière. Les rapports des principales agences de notation du crédit concernent donc également, d'une manière indirecte, l'échelon municipal. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déjà

élaboré un projet de recommandation sur le surendettement des Etats⁶. Elle attire l'attention sur la responsabilité des agences de notation dans la création d'un cercle vicieux pour les pays très endettés : diminuer la note d'une dette souveraine augmente le coût de l'emprunt et donc limite les possibilités de financer une dette publique déjà élevée.

Figure 13.
Emprunt (-)/prêt (+) infranational en % du PIB



Source : Eurostat.

6. Recommandation 1961 (2011) : Le surendettement des États : un danger pour la démocratie et les droits de l'homme. <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/EREC1961.htm>

Des réponses au niveau élevé d'endettement public ont été formulées à tous les échelons gouvernementaux, y compris la Commission européenne. Le mécanisme européen de stabilisation fournit une assistance financière sous la forme d'un dispositif de prêt aux pays confrontés à de graves problèmes économiques. La Commission européenne emprunte sur le marché des capitaux et la dette est remboursée par l'Etat membre bénéficiaire⁷. Des ressources peuvent être également accordées le Fonds européen de stabilité financière, doté de 440 milliards d'euros dont 250 milliards sont disponibles sous la forme de prêts⁸. Ces prêts peuvent être utilisés par les pays de la zone euro qui connaissent des difficultés financières. Les seize pays membres garantissent la dette émise par le Fonds.

A l'échelon très local, les municipalités peuvent également essayer de maintenir les dépenses d'investissement au niveau requis. Dans certains pays, les prestataires locaux de services collectifs et d'autres entités municipales comme les entités de gestion des actifs peuvent également procurer des ressources pour financer les dépenses d'investissement. Cependant, cette méthode de financement ne fait que transférer le poids de l'endettement à ces unités extrabudgétaires. Or les prestataires de services sont aussi confrontés aux conséquences de la récession économique : les arriérés de paiement liés aux redevances d'usage ont augmenté, les réglementations nationales interdisent l'accroissement des recettes, les sources de financement privé et le crédit disponible sont limités. En outre, comme les prestataires de services collectifs empruntent souvent avec la garantie municipale, ce donc en définitive les collectivités locales qui ont la responsabilité finale de ces emprunts.

Si ces obligations financières sont prises en compte, le niveau d'endettement des collectivités locales, les garanties ainsi que les risques augmentent en conséquence. L'observateur national de la Croatie a ainsi indiqué que les arriérés de paiement à l'échelon local avaient augmenté, passant de 47% à 69% de l'endettement direct des collectivités locales. Lorsque la valeur des actifs financiers nets est regroupée avec celle des prestataires de services des collectivités locales, le solde positif (qui était en 2009 de 0,2 million de kunas pour les collectivités locales) est devenu négatif (-5,7 milliards de kunas). Dans certains cas, les créateurs ont bloqué les comptes municipaux à cause des garanties apportées par les collectivités locales.

7. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/173>

8. <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>

Etablir des partenariats avec le secteur privé

Malgré les mesures de nationalisation et de « recommunisation », le secteur public évoluera dans un environnement de marché à plus long terme. La prestation des services municipaux, les moyens d'augmenter les recettes par le biais des redevances d'usage et des investissements privés ainsi que les programmes de développement régionaux et urbains ne peuvent pas être isolés du secteur privé. Les deux dernières décennies ont montré les difficultés, mais aussi les avantages, de cette coopération, qui a permis d'améliorer la qualité des services et l'efficacité des services collectifs, et de mutualiser les avantages publics et privés des stratégies de développement économiques sur le plan local et urbain.

Cependant, la fourniture de services publics par des acteurs privés a récemment fait l'objet d'un changement d'opinion. Les mécanismes de sous-traitance et de partenariat public-privé sont désormais rejetés parce que les projets sont devenus plus complexes et sophistiqués, et les administrations municipales n'ont pas toujours été en mesure de négocier les contrats avec les grandes sociétés multinationales. Les arguments généralement formulés contre toute forme de participation du secteur privé soulignent qu'elle entraîne une augmentation du coût des services due au bénéfice retiré par les prestataires de services privés et que la rigidité des clauses contractuelles a des conséquences négatives. Les coûts résultant des initiatives de financement privé au Royaume-Uni connaissent également une forte augmentation à cause des taux d'intérêt plus élevés payés par les investisseurs privés. Au cours des récentes décennies, les acteurs publics (les clients, les régulateurs) ont généralement tenu à conserver un contrôle direct de ces services car la coopération avec les acteurs privés leur a appris beaucoup sur la manière de financer et de gérer des services communaux. Les opérateurs privés font donc l'objet d'un rejet croissant car les sociétés publiques de prestation de services collectifs sont devenues plus expérimentées et mieux préparées à reprendre la régie de ces services.

A l'avenir, lorsque le redressement économique exigera d'autres types d'intervention publique que de simples mesures d'austérité, la coopération entre les acteurs publics et privés devra être développée davantage. Les nouvelles formes de partenariat entre les collectivités locales et les organisations commerciales pourraient être ainsi une composante essentielle des réponses à la récession économique. Deux aspects du partenariat pourraient être distingués :

- la fourniture de services publics par le secteur privé ;
- des initiatives locales conjointes associant des entités publiques et des entreprises.

Fourniture de services locaux par le secteur privé

Tous les pays ne sont pas au même stade d'apprentissage concernant les coûts et les avantages de la coopération avec le secteur privé pour la fourniture de services publics à l'échelon local. Les collectivités locales qui ont une tradition plus longue de sous-traitance et disposent de systèmes réglementaires établis sont dans une meilleure position que celles qui viennent d'entrer sur le marché récemment, au cours des deux dernières décennies. Ce dernier groupe est davantage tributaire du capital privé, du transfert de technologies et de l'adaptation des méthodes de gestion. C'est pourquoi les cas de remunicipalisation du secteur de la gestion de l'eau sont devenus plus nombreux en France (par exemple le service de la gestion de l'eau à Paris). On note par ailleurs que des plans de « recommonalisation » du secteur de l'énergie sont examinés en Allemagne⁹, alors qu'il s'agit encore de cas exceptionnels en Europe centrale et de l'Est.

Les sociétés de service sont souvent critiquées dès que les premiers investissements privés améliorent la qualité du service et que les tarifs augmentent ou que les redevances d'usage sont plus élevées. Dans certains cas, des mesures populistes ont conduit à la remunicipalisation des services lorsque les collectivités locales n'ont que des capacités de réglementation limitées dans un environnement décentralisé. Si cette « recommonalisation » se produit avant le terme convenu du contrat de services, le partenaire privé doit être indemnisé pour rupture d'un contrat de concession à long terme ou d'un contrat d'exploitation, ce qui représente évidemment une charge financière ponctuelle pour les collectivités locales¹⁰.

Le rachat des actifs et des parts municipales des sociétés concessionnaires se produit essentiellement dans les secteurs de l'énergie et de la gestion de l'eau. Cette opération devient possible lorsque l'administration locale et les régies municipales ont amélioré leurs capacités de gestion et que de nouvelles formes de coopération ont été expérimentées. Les collectivités locales elles-mêmes préfèrent conclure des accords intercommunaux pour la fourniture de services collectifs, afin que les économies d'échelle ne puissent pas être réalisées uniquement par les sociétés privées mais aussi par les communes, en

9. Dans les deux ou trois prochaines années, les municipalités doivent prendre une décision concernant les 12 000 contrats de concession en Allemagne. Doivent-elles prolonger les concessions actuelles ou confier l'exploitation du réseau à une régie municipale ? La proposition d'amendement de la réglementation énergétique, en cours d'examen, a pour but de limiter les contentieux en protégeant les informations pour les municipalités. (Fiches d'information fournies par l'observateur national). Ces nouvelles tendances sont examinées par Wollman, H.-Marcou, G. (2010) : *The provision of public services in Europe*. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, UK.

10. Ces cas sont assez fréquents en France mais un cas identique s'est produit également dans une grande ville de Hongrie, qui a racheté le concessionnaire dans le secteur de l'eau. Voir : <http://www.remunicipalisation.org/>

tant que fournisseurs de services publics. Elles peuvent également tirer profit du regroupement au sein d'une *holding* des entités de services qui n'ont qu'une seule fonction. Cela leur permet en effet de réaliser des économies grâce aux synergies dégagées dans la collecte des recettes, à l'utilisation efficace des installations et des équipements, ou à la subvention croisée d'activités ayant des rentabilités différentes. Les collectivités locales pourraient retirer des avantages indirects de ces sociétés indépendantes et compétitives en exécutant des programmes d'économie d'énergie dans les institutions locales ou en mettant en œuvre des sources d'énergie renouvelables, ce qui ne constituerait pas une priorité pour les opérateurs privés.

Toutefois, le partenariat avec le secteur privé est encore considéré comme un outil efficace de fourniture de services municipaux. Certains pays ont adopté récemment des lois réglementant les partenariats public-privé (par exemple en Croatie, en Roumanie) mais la finalité de ces nouvelles réglementations n'est pas toujours explicite (l'observateur national roumain indique qu'il s'agit plus d'une tentative de créer des moyens de contourner la législation sur les passations de marché). En Albanie, des terrains publics sont cédés à des investisseurs en échange de logements sociaux. Les contrats de gestion de biens, comme la cession-bail de biens immobiliers municipaux, ne sont pas beaucoup utilisés dans cette période de récession économique (rapport de l'Islande).

Le marché européen de l'accord de partenariat public-privé (PPP) s'est lentement redressé en 2010¹¹. La valeur totale des transactions de type PPP était de 18 milliards d'euros pour 112 projets à la fin de l'exercice financier, soit un niveau équivalent à celui de 2002–2004 mais inférieur à celui de la période de prospérité qui prévalait avant la crise, c'est-à-dire 2005–2007. Les pays les plus actifs sont le Royaume-Uni (44 projets), l'Espagne et le Portugal. Ces pays représentent à eux trois 63% de la valeur totale des PPP dans l'Union européenne. En Europe de l'Est, six PPP seulement ont été conclus.

Les projets PPP concernent en général le secteur du transport et le domaine de l'éducation et des soins de santé. Il s'agit donc presque exclusivement de programmes de PPP conclus au niveau du gouvernement national.

Promouvoir le développement économique local

L'autre aspect, plus large, du partenariat, est lié au développement local et régional. Les communes ont appris diverses techniques de développement économique local qui ont été utilisées avec succès pendant la période où la croissance économique était plus ou moins stable et les capitaux et les fonds pour l'investissement relativement abondants. Les programmes de relance économique visaient également les petites et moyennes

11. Mise à jour du marché. Examen du marché européen des PPP en 2010. <http://www.eib.org/EPEC>

entreprises et les programmes de l'UE avaient pour but de réduire la charge administrative supportée par ces entreprises.

Au cours des prochaines années, les pays de l'Europe de l'Est seront probablement confrontés à une baisse des investissements étrangers directs et les économies plus développées devront trouver de nouvelles sources endogènes de croissance économique. Dans ce contexte, les stratégies et les programmes de développement mis en œuvre par les collectivités locales devront être également transformés. Les observateurs nationaux ont déjà signalé quelques exemples de mesures visant directement le développement économique local. Elles vont de la simple coopération entre les collectivités locales et les entreprises pour atteindre des objectifs communs (par exemple en promouvant le tourisme en partageant les charges liées au centre d'information touristique local en Albanie) au soutien plus stratégique de la création d'entreprises sociales (par exemple mettre en place une compagnie spéciale de production agricole écologique qui fournit des emplois à la population la plus vulnérable dans une municipalité de Bosnie-Herzégovine).

Les petites et moyennes entreprises ne pourront pas créer suffisamment d'emplois et leur impact global sur la base locale sera limité. Cependant, le public et le secteur privé cherchent en commun des solutions pour l'emploi. Au Danemark, par exemple, l'unité des assistants sociaux et des conseillers pour l'emploi est physiquement présente dans la société afin d'accroître la coopération entre le gouvernement et les entreprises.

Des formes spécifiques de développement économique local sont utilisées pendant ces périodes exceptionnelles. Il est essentiel pour celui-ci que les collectivités locales coopèrent et collaborent. Les communes doivent coopérer horizontalement avec leurs voisins, les institutions financières ou les établissements publics de services collectifs, et verticalement avec d'autres échelons des gouvernements élus (régions, zones urbaines) ou avec les entités administratives publiques. Les collectivités locales doivent contribuer activement au développement économique en faisant preuve de davantage de réactivité concernant les stratégies locales de développement urbain, les réglementations de la planification, les investissements dans les infrastructures, les programmes de formation et d'éducation, en créant des conditions favorables à l'innovation, etc.

Les formes institutionnelles de développement économique local ont été également transformées. Au Royaume-Uni, par exemple, les anciennes agences pour le développement régional ont été remplacées par des partenariats locaux d'entreprise. Ces partenariats entre des acteurs privés et publics ont pour but de soutenir la croissance économique en aidant les petites entreprises qui démarrent et le tourisme, en coopérant avec les universités, et en s'attaquant aux problèmes liés à la planification et au logement, aux priorités locales en matière d'infrastructure et de transport, à l'emploi et au passage à une économie à faible émission de carbone.

Encadré 4 Pôles de compétitivité en France

Mise en place de 17 pôles économiques pour favoriser le développement économique : coopération entre l'État et les collectivités locales, le secteur industriel et le secteur commercial, et les universités et les ONG.

Les pôles de compétitivité ont été conçus en 2004 comme un outil de politique de développement économique par l'Agence nationale pour le développement régional (DATAR), un organe du gouvernement central. Bien que l'idée n'est pas totalement nouvelle (l'Italie a « districts », l'Allemagne « filets de compétences », en Californie, la Silicon Valley), il a été un changement assez révolutionnaire en France. Le développement régional a été traditionnellement considéré comme une politique de cohésion et de l'égalisation grâce à la coopération entre l'Etat et les administrations locales afin de créer à peu près le même investissement et services publics dans tout le pays. Maintenant, une option claire est prise pour créer des pôles des politiques publiques, polarisés dans certains territoires, avec des projets très divers ; les principaux acteurs ne sont plus les administrations publiques, mais les entreprises, centres de recherche, universités, hôpitaux, etc

L'objectif est de stimuler la coopération entre tous ces acteurs sur des programmes d'innovation à long terme avec un soutien marginal de l'argent public.

Les pôles et les programmes régionaux ne sont pas dans un sens administratif, pour deux raisons : 1) leur premier centre est situé dans une région donnée, mais les membres peuvent se trouver n'importe où en France, 2) un pôle doit décider du niveau de son ambition : être un leader à l'échelle européenne ou d'un niveau mondial global, et pas seulement focalisé sur un problème régional. Des activités réussies ne peuvent pas être enfermés dans des limites administratives, mais leur développement sera évidemment bénéfique pour la région où ils sont.

La création d'un pôle doit être l'initiative d'un groupe d'entrepreneurs, surtout avec le soutien des collectivités locales, qui soumet un projet après que l'Agence a émis un appel d'offres. Un nombre limité de pôles sont acceptés. A l'origine le nombre devrait être assez faible (10 à 15) et de dimension mondiale (l'espace, les voitures du futur, chimie, pharmacie ...), mais 66 ont été acceptés en 2005 et 5 autres ont été ajoutés en 2007, couvrant presque tous les secteurs économiques. Une évaluation internationale réalisée en 2008 a conclu que 13 ont été faibles, et enfin l'accréditation des 6 pôles avec des performances faibles a été retirée. Mais en 2010 six nouveaux pôles ont été créés, dédié aux écotecnologies (eau, énergie, déchets ...). Le nombre total est toujours 71. Leur statut juridique est de droit privé, la plupart du temps une association à but non lucratif, qui offre une plus grande flexibilité.

Des enchères nationales concurrentielles sont publiées pour des programmes spécifiques avec indication de la somme d'argent disponible, les priorités générales et des informations de procédure. De 2005 à la mi-2011, 1051 projets ont été sélectionnés et ont reçu un soutien. L'appel d'offres de septembre 2011 a été le 11ème. L'argent public vient de ministères en fonction de la nature des projets ; des gouvernements locaux, principalement les régions, et de l'Union européenne (FEDER).

Les principes de ces pôles sont les suivants : la coopération entre les acteurs économiques, entre les administrations publiques (ministères, régions, municipalités, etc) et entre le secteur public et privé ; un objectif commun et des lignes stratégiques ; de viser à être les meilleurs dans un domaine spécifique et sur une certaine gamme, donc à stimuler l'innovation. Il n'y a pas des résultats spectaculaires et tous les pôles ne fonctionnent pas parfaitement, mais l'évaluation provisoire est plutôt positive et la solidarité dans une période de crise est un avantage. Une évaluation complète est préparée pour 2012.¹²

Cette approche stratégique du développement local exige des mesures plus coordonnées et globales de la part des collectivités locales. Les agences internationales de développement et les organisations nationales ont tendance à vouloir relancer l'économie en intégrant des mesures localement ou régionalement. Qu'il s'agisse de la nouvelle approche planifiée du développement régional que la Commission européenne prévoit d'utiliser au cours du prochain exercice budgétaire et qui s'appuie sur le concept de « développement territorialisé¹³ », des principes de Barcelone du redressement économique soulignant l'importance d'un *leadership* local actif¹⁴ ou de la reconnaissance de la nécessité d'élaborer des programmes de développement multisectoriels¹⁵, toutes ces initiatives font appel à la même approche intégrée pour mettre en œuvre des actions de développement qui soient efficaces. Les analyses portant sur les politiques intérieures montrent également l'importance du *leadership* local et de la qualité du territoire dans le redressement économique¹⁶.

12. Source : <http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/datar/201005-poles-competitivite-ciadt.pdf>

13. Barca, F., 2009 : Un agenda pour une politique de cohésion réformée. Une approche pour faire face aux défis et les attentes de l'Union européenne. Rapport indépendant élaboré for Danuta Hübner, Commissaire Chargée de la Politique régionale.

14. Clark, G., 2009 : récession, la reprise et le réinvestissement: Le rôle de leadership économique local dans un crise mondiale. LEED de l'OCDE.

15. Romanik, C., 2011 : Une nouvelle définition du développement local. <http://www.developmentandtransition.net/>

16. The Work Foundation, 2009 : récession à la reprise: Comment les villes du Royaume-Uni peut répondre et conduire la récupération. Londres.

Efficiences énergétique

L'utilisation de l'énergie est une question intersectorielle spécifique pour le développement local futur. Programmes nationaux et mondiaux mis à part, il s'agit d'une question qui concerne directement les collectivités locales. Les communes et leurs institutions sont des gros consommateurs d'énergie qui ont une influence directe sur sa consommation, voire indirecte. Elles peuvent en effet, par les réglementations s'appliquant à la construction, le chauffage de district et les systèmes de transport public, déterminer le segment local du marché de l'énergie. Les programmes de rationalisation de l'énergie sont locaux parce que les solutions sont spécifiques et ne peuvent pas être normalisées car l'espace urbain national est très divers.

Il existe par ailleurs des différences énormes en Europe. À l'ouest, dans les pays plus développés, les programmes de rationalisation et d'économie d'énergie ont été lancés il y a des dizaines d'années. En Europe du Sud et du centre, les améliorations de l'efficacité énergétique sont une problématique récente. La décentralisation fiscale a contraint les collectivités locales à identifier les économies d'énergie et ouvert également de nouvelles voies pour réduire les dépenses croissantes liées à l'énergie.

La Commission européenne a élaboré une stratégie à long terme qui fixe des jalons importants pour une croissance durable. Dans le domaine du changement climatique et de l'utilisation de l'énergie d'ici 2020, la Commission a pour ambition de diminuer les émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport à 1990 et prévoit que 20% de l'énergie utilisée devra être renouvelable. Elle envisage également d'augmenter de 20% l'efficacité énergétique.

La rationalisation de l'énergie dépasse les aspects techniques de l'efficacité énergétique et le cadre étroit de l'approche environnementale. Les fournisseurs se penchent généralement sur ces questions d'ingénierie traditionnelles. La *leadership* local, lui, se concentre sur les aspects politiques et économiques. Quelles sont les conditions réglementaires et institutionnelles liées à une fiscalité locale encourageant fortement les économies d'énergie ? Comment des questions comme la rationalisation de l'énergie et l'utilisation de l'énergie renouvelable peuvent-elles être placées au premier rang du débat politique local ? Le changement climatique aura également un impact sur les politiques locales car on observe déjà une demande croissante de systèmes d'égouts pluviaux pour gérer les eaux de pluie et protéger les villes contre les inondations.

Les observateurs nationaux ont noté des initiatives diverses. En Espagne, le plan d'action national de 2008–2012 propose des changements dans la réglementation de l'éclairage urbain et des améliorations dans la consommation, élevée en énergie, de l'approvisionnement en eau et dans les équipements de purification d'eau. Les audits de la consommation d'énergie augmentent l'efficacité des équipements municipaux et des entreprises publiques. Des économies peuvent être réalisées en formant les techniciens municipaux à la gestion de l'énergie. Une série de principes pour l'efficacité énergétique

ont été mis en place entre le gouvernement central, les régions et les collectivités locales.

Au Danemark, dans le cadre de leurs plans d'action relatifs au climat, les collectivités locales concluent des accords avec des établissements privés de services énergétiques pour développer et financer des projets visant à réduire les coûts d'exploitation et d'entretien de leurs clients. Des compétitions nationales et des récompenses ministérielles accroissent l'intérêt local pour l'atténuation des effets du changement climatique et la promotion de technologies propres.

En Europe de l'Est et du centre, on note plusieurs initiatives visant à jeter les bases d'une rationalisation de l'énergie. En Géorgie, la ville de Tbilissi a adopté un plan d'efficacité énergétique fixant des règles que les promoteurs et les sociétés de construction doivent respecter et qui réduiront la consommation d'énergie des maisons d'habitation et des immeubles de bureaux. La modernisation de l'éclairage urbain, l'installation de panneaux solaires sur les bâtiments publics (Croatie), l'élaboration de programmes d'isolation thermique, les projets associant l'efficacité énergétique et la rénovation (Estonie) sont des mesures typiquement locales. Elles sont souvent financées par les fonds structurels de l'UE (par exemple en Bulgarie). Les collectivités locales peuvent également profiter de la vente de quotas nationaux de CO₂ (Estonie).

**Recommandation Rec(2004)1
du Comité des Ministres
sur la gestion financière et budgétaire
aux niveaux local et régional**

Adoptée le 8 janvier 2004

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social ;

Considérant que ce but peut être poursuivi inter alia par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, juridique et administratif ;

Considérant les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'il a adoptée sous forme de traité international le 15 octobre 1985 et qui a été ratifiée à ce jour par une large majorité d'Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Compte tenu des rapports suivants du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) :

- Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national fixées dans un contexte européen (2000) ;
- Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles (2001) ;
- Risques liés aux engagements financiers des collectivités locales (2002) ;
- Redressement des collectivités locales et régionales en difficulté financière (2002) ;
- Procédures et Gestion budgétaire au niveau des collectivités locales (2002) ;

Compte tenu de l'Avis 20 (2003) du CPLRE sur l'avant projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional ;

Considérant que l'autonomie locale et, lorsqu'elle existe, l'autonomie régionale impliquent une certaine autonomie de gestion financière et budgétaire, sans laquelle les collectivités locales et régionales ne peuvent pas être responsables pour régler et assumer la gestion de la part des affaires publiques qui leur incombe ;

Considérant qu'il importe que les dépenses publiques soient gérées conformément à la loi et dans la transparence, et que les procédures de gestion financière et budgétaire jouent un rôle primordial à cette fin ;

Considérant que, pour plus d'efficacité, les procédures de gestion financière et budgétaire doivent être adaptées aux besoins des communautés locales et régionales,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. de s'inspirer, dans leur politique en matière de gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional, des principes suivants :
 - a. assurer la cohérence avec les buts macroéconomiques de la politique économique nationale ;
 - b. établir et assurer la stabilité financière des collectivités locales et régionales ;
 - c. rechercher un rapport optimal qualité-prix des services fournis à la population ;
 - d. assurer la transparence et la responsabilité des décisions ;
2. d'assurer par les moyens appropriés le respect de ces principes, y compris par leur ordre juridique interne, au besoin en adaptant le cadre normatif de la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional, en s'inspirant des lignes directrices figurant en annexe à la présente recommandation ;
3. d'associer les collectivités locales et régionales ou leurs représentants aux réflexions et aux éventuelles réformes qui pourraient s'avérer nécessaires dans le domaine de la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional, et des relations financières entre les niveaux d'administration, notamment en vue de donner suite à la présente recommandation ;
4. de traduire dans leur(s) langue(s) officielles et de diffuser auprès des collectivités locales et régionales et de leurs associations la présente recommandation, en les invitant à prendre note des lignes directrices qui leur sont adressées et qui figurent dans la partie II de l'annexe.

Annexe à la Recommandation Rec(2004)1

Partie I – Lignes directrices destinées aux autorités centrales

Ces lignes directrices sont destinées aux autorités centrales, dans la mesure où celles-ci sont responsables de la définition du cadre légal et du contrôle de l'activité des collectivités locales ou régionales.

Dans certains Etats fédéraux, ces compétences appartiennent aux entités fédérées. Dans ce cas de figure, ces lignes directrices leur sont adressées. Les autorités centrales sont invitées à porter ces lignes directrices à leur attention.

Principes généraux

1. Les collectivités locales et régionales devraient avoir droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources prévisibles qui soient en rapport avec leurs compétences et responsabilités, qui soient suffisantes pour leur permettre la mise en œuvre effective de ces compétences et dont elles puissent disposer librement.
2. Le régime général des finances locales et régionales devrait viser un équilibre approprié entre, d'une part, les transferts financiers, incluant les dotations et les impôts partagés établis au niveau national et, d'autre part, les impôts et redevances locaux ; un tel équilibre devrait offrir la liberté d'adapter les niveaux des revenus et des dépenses aux priorités locales, tout en assurant que les services publics locaux et régionaux atteignent néanmoins des standards minimums, quelles que soient les capacités fiscales locales ou régionales.
3. Les autorités de niveau supérieur dont les décisions imposent des coûts additionnels aux collectivités locales et régionales devraient s'assurer que ces coûts sont compensés par des ressources financières supplémentaires, comme des ressources fiscales additionnelles, des transferts financiers évolutifs ou d'autres moyens financiers.
4. La loi devrait établir des règles pour l'établissement des budgets locaux et régionaux, pour leur adoption, leur mise en œuvre et le contrôle de leur exécution, ainsi que pour la gestion saine et équilibrée à long terme des budgets locaux et régionaux.
5. Le vote du budget et l'approbation des comptes ne devraient pas pouvoir être délégués à une commission ou à un autre organe que l'organe délibératif élu de l'autorité locale ou régionale.
6. Dans les limites de la loi, les collectivités locales et régionales devraient pouvoir adopter de manière indépendante leurs budgets et avoir la possibilité d'adapter les règles opérationnelles applicables à leurs budgets et à l'exécution de ceux-ci en fonction de leur situation spécifique.
7. Les collectivités locales et régionales devraient pouvoir affecter les soldes positifs reportés d'un exercice budgétaire annuel à des dépenses non récurrentes (auto-financement d'investissements, réduction de la dette locale, constitution de provisions ou de réserves...) et reporter les soldes négatifs afin d'apurer la situation, en affectant des moyens provenant des exercices ultérieurs à leur résorption.

Restrictions à l'autonomie financière des collectivités locales et régionales

8. L'Etat ou l'autorité de contrôle établie par la loi peut prendre des mesures visant à restreindre l'autonomie financière des collectivités locales et régionales, ou à limiter

ou réduire le montant des transferts financiers vers ces collectivités. Ces mesures devraient être adoptées dans le cadre défini par la loi et ne devraient pas être excessives ni mettre en danger le principe de l'autonomie locale.

9. Les mesures restrictives en question peuvent être générales (appliquées à toutes les collectivités) ou spécifiques (appliquées à un nombre restreint de collectivités, au regard de leur situation particulière). Elles devraient avoir pour but :
 - d'assurer une politique macroéconomique saine à l'échelle de l'Etat, d'une part ;
 - d'assurer une gestion saine et prudente, dans le respect des règles établies par la loi et le droit administratif et de surmonter des difficultés financières ou faire face à des situations exceptionnelles rencontrées dans les collectivités locales ou régionales qui font l'objet des mesures en question, d'autre part.
10. Les restrictions qui peuvent être imposées par les Etats à l'autonomie financière et budgétaire des collectivités locales et régionales devraient être établies par la loi. Elles devraient être fondées sur des critères objectifs, transparents et vérifiables, et être appliquées de manière équitable et de façon à éviter les artifices comptables qui dissimulent la vérité.
11. Les collectivités locales et régionales devraient être consultées, en suivant les procédures appropriées, préalablement à l'adoption d'une mesure restrictive de leur autonomie financière et budgétaire, et informées de son application et des conséquences qui en découlent. Des mécanismes institutionnels de dialogue régulier, de consultation et de coopération entre les différents niveaux d'administration pourraient être créés.
12. La nécessité et l'efficacité des restrictions devraient faire l'objet de vérifications à intervalles réguliers par les autorités centrales.
13. Les mesures spécifiques restrictives de la liberté financière et budgétaire de certaines collectivités territoriales devraient être temporaires et levées dès qu'elles ont atteint leur but.
14. Les restrictions imposées à chaque collectivité devraient être claires, objectives et quantifiables.
15. Les restrictions devraient être proportionnées au but à atteindre et être dénuées de tout caractère de sanction.
16. Les mesures ayant un impact majeur sur l'autonomie financière des collectivités locales et régionales, comme le plafonnement général et rigide des dépenses et des taux d'imposition, devraient être évitées si d'autres mesures plus souples, comme les mesures incitatives ou les limites flexibles (qui varient dans le temps ou tiennent

compte de la situation ou des moyennes de dépense ou de taux pour un certain type de communauté), peuvent être utilisées.

Méthodes d'estimation financière

17. Des évaluations concernant l'évolution, au niveau national, des besoins en matière de dépenses des collectivités locales et régionales, l'évolution de leurs recettes prévisionnelles ainsi que celle des transferts financiers et des critères de répartition de ces transferts devraient être établies et publiées. Ces évaluations ont un caractère prévisionnel ; elles devraient être sujettes à des ajustements réguliers. Elles devraient être fondées sur des formules de calcul qui soient transparentes, stables, équitables et objectives.
18. Ces évaluations devraient fournir des informations sur les modifications de la situation macroéconomique et sur le montant prévisible des transferts financiers pouvant être accordés par l'autorité centrale aux collectivités locales et régionales, et devraient permettre, le cas échéant, d'établir un partage équitable de ces transferts entre les collectivités.
19. L'Etat devrait, si nécessaire, établir des standards pour les services essentiels au niveau local et régional et développer des procédures-cadres d'estimation financière des besoins de dépenses aux niveaux local et régional.

Evaluation et gestion des risques financiers

20. L'évaluation des risques financiers devrait comprendre aussi bien des mécanismes de suivi et d'alerte préalables (tels que des tableaux d'évolution des recettes et des dépenses, de l'endettement et des taux d'intérêt, de l'assiette des principaux impôts locaux, etc.) que des procédures d'intervention et de contrôle. L'intervention par la voie de régulation globale devrait être préférée au contrôle individualisé des opérations.
21. Les placements spéculatifs des collectivités locales et régionales devraient être interdits. Si les collectivités locales et régionales peuvent faire des placements sur les marchés mobiliers, ces placements devront faire l'objet d'une gestion professionnelle.
22. Toute technique de financement qui aurait pour objet ou pour effet de masquer le niveau d'endettement des collectivités locales et régionales devrait être interdite. Toutes les techniques de financement devraient être soumises à des conditions qui assurent ou rétablissent la transparence de la situation financière ou en cantonnent les risques.

23. La loi devrait exclure ou limiter la possibilité d'utiliser les immeubles et les biens indispensables à l'exercice des compétences obligatoires ou liées des collectivités locales ou régionales comme sûretés réelles pour garantir un emprunt.
24. En règle générale, les collectivités territoriales ne devraient pouvoir s'endetter que pour le financement des dépenses d'investissement et pas pour celui des dépenses courantes. Le taux d'endettement pourrait être établi proportionnellement au volume des ressources propres, à leur importance, à leur stabilité et à leur évolution prévisionnelle.

Elus et personnel locaux

25. La qualité et la sincérité de l'information financière et budgétaire communiquée par les collectivités locales et régionales devraient être garanties par le maire, le chef de l'exécutif ou par tout autre élu ou organe exécutif qualifié désigné par la loi, qui en assume la responsabilité.
26. Les fonctionnaires responsables de la perception des recettes fiscales locales ou régionales et/ou de l'engagement des dépenses locales ou régionales et qui bénéficient d'une certaine indépendance dans l'exercice de leurs fonctions devraient être personnellement responsables de leurs actes de gestion, conformément à la loi.
27. Les autorités centrales devraient assurer que les élus et les fonctionnaires locaux et régionaux reçoivent une formation professionnelle adéquate. Si cette formation n'est pas offerte par les collectivités locales ou régionales elles-mêmes ou leurs associations, les autorités centrales pourraient par exemple établir des normes dans ce domaine, organiser cette formation elles-mêmes ou aider les collectivités locales et régionales et leurs associations à organiser la formation de leurs élus et fonctionnaires.

Contrôles

28. La procédure de contrôle externe devrait être établie par la loi et avoir un caractère équilibré et équitable. Dans le cas des compétences propres, elle devrait se limiter à la légalité des décisions. En cas de désaccord, la procédure devrait prévoir la possibilité de saisine des juridictions compétentes par les autorités chargées du contrôle.
29. D'une manière générale, les contrôles a posteriori devraient être privilégiés par rapport aux accords ou autorisations a priori.
30. A défaut, quand un accord préalable est requis, notamment pour l'exercice des compétences déléguées, il conviendrait de prévoir dans la loi un délai raisonnable

à respecter par l'autorité de contrôle pour donner son accord, qui sera considéré comme acquis en cas de non-réponse dans le délai fixé.

31. La loi devrait établir une date limite pour l'adoption des budgets locaux et régionaux et des mécanismes qui assurent la continuité des services publics si le budget n'est pas adopté dans les délais, ou si la collectivité locale ou régionale n'arrive pas à remplir ses obligations (non-inscription dans le budget des dépenses qui constituent des obligations légales ou contractuelles, insincérité des inscriptions budgétaires, violation flagrante des procédures budgétaires...). De tels mécanismes peuvent prévoir l'intervention de l'autorité centrale, de l'organe de contrôle ou d'un organe administratif indépendant pour redresser la situation, tout en garantissant que l'intervention est proportionnelle à la cause, qu'elle n'est ni politique ni excessive, qu'elle ne met pas en danger l'autonomie locale ou régionale et qu'elle n'est pas prolongée au-delà de ce qui est nécessaire pour redresser la situation ou pallier les carences constatées.
32. L'exécution du budget, l'évolution de la dépense et le rythme auquel celle-ci évolue devraient faire l'objet d'un suivi statistique et comparatif, afin de déceler toute anomalie et déclencher les procédures d'alerte appropriées, plutôt que d'une série d'autorisations successives qui ne permettent pas d'avoir une vue évolutive d'ensemble.
33. Les autorités centrales devraient assurer que les arrangements nécessaires soient mis en œuvre pour permettre d'établir des comparaisons budgétaires et de performance entre municipalités ou régions de taille et de caractéristiques socio-économiques comparables, comparaisons largement accessibles (par publication ou présence sur un site Internet) et accompagnées d'éléments explicatifs (signification des indicateurs retenus, etc.).

Redressement des collectivités en difficulté financière

34. En principe, les autorités centrales ne devraient pas garantir les emprunts des collectivités locales et régionales.
35. Les dépenses courantes des collectivités locales et régionales devraient être financées sur des ressources permanentes et des réserves non affectées, sauf cas exceptionnels où le recours à des avances de trésorerie et à des emprunts à court terme devrait être admis.
36. L'Etat ou l'autorité de contrôle devrait établir des procédures de suivi de la situation financière des collectivités locales et régionales, en collectant des informations financières et en les rendant publiques. Ces informations devraient permettre aux

citoyens, aux collectivités locales et régionales et au gouvernement de connaître la situation financière d'une collectivité, de la comparer à celle d'autres collectivités ayant des caractéristiques similaires et de prendre, si besoin est et conformément à la loi, les mesures appropriées destinées à éviter l'apparition de toute situation de difficulté financière.

37. Des procédures devraient exister qui permettent aux collectivités locales et régionales de régler une crise financière localisée et momentanée sans demander l'aide de l'Etat ou de l'autorité qui lui est immédiatement supérieure. Ces procédures pourraient être établies par exemple dans le cadre d'un code des faillites et de l'insolvabilité des collectivités territoriales.
38. L'Etat ou l'autorité de contrôle devrait établir et respecter des règles claires d'intervention en faveur des collectivités locales et régionales en difficulté financière.
39. Les règles d'intervention devraient avoir pour but de faciliter le redressement de la situation financière de la collectivité locale et régionale concernée, tout en responsabilisant les élus et les cadres de celle-ci. Des dispositions devraient exister pour décourager et éviter l'apparition d'effets pervers tels que l'accoutumance aux aides, l'imprudence dans la gestion financière, la concurrence entre collectivités pour obtenir l'aide de l'Etat.
40. Lorsque la difficulté financière provient d'un déficit structurel des recettes, les autorités centrales devraient non seulement apporter une aide financière mais également intervenir pour éliminer les causes de ce déficit structurel.
41. Les autorités centrales devraient prévoir des ressources financières spéciales pour aider les collectivités locales et régionales en situation d'urgence, ou victimes de catastrophes naturelles ou encore affectées par une situation de déclin économique brutal.
42. L'aide financière devrait être accordée après concertation avec la collectivité locale ou régionale concernée et sur la base d'un plan de redressement économique comprenant une contribution financière et des engagements de la part de la collectivité elle-même.
43. L'aide financière consentie devrait être en fonction de la richesse de la collectivité locale ou régionale et de son potentiel économique et fiscal à moyen terme.

Partie II – Lignes directrices destinées aux collectivités locales et régionales

Les collectivités locales et régionales sont invitées à prendre en compte les mesures qui suivent lors de la définition de leurs politiques dans le domaine de la gestion financière et budgétaire, pour autant qu'elles relèvent de leur compétence.

Principes généraux

44. Il serait souhaitable qu'en début de mandat l'exécutif local ou régional nouvellement élu présente un programme annonçant ses objectifs, priorités et mesures, avec des indications sur le calendrier de mise en œuvre et les moyens budgétaires y afférents.
45. Les collectivités locales et régionales devraient élaborer des plans budgétaires pluriannuels (portant sur les deux à quatre ans suivant l'exercice en cours) intégrant des objectifs budgétaires globaux, l'indication du coût de la poursuite des politiques et engagements contractés et la mise en évidence des conséquences budgétaires futures des décisions prises ou à prendre.
46. L'élaboration des projections et des propositions budgétaires devrait se faire en ayant recours à des experts internes à la collectivité (receveur, trésorier, audit interne) et en sollicitant des avis externes (milieux économiques, auditeurs indépendants, etc.), notamment dans le cas de débats publics (auditions devant les commissions compétentes, le conseil municipal ou régional, etc.).
47. Lors de chaque prise de décision par l'exécutif ou le conseil local ou régional, le coût budgétaire de celle-ci pour l'année en cours et pour les exercices suivants devrait être clairement expliqué.
48. En règle générale, les travaux des commissions traitant du budget devraient être publics et leurs documents publiés et accessibles au public.
49. Les élus, responsables et agents des collectivités locales et régionales devraient se voir proposer et bénéficier d'une formation saine dans le domaine budgétaire, tant initiale que continue, leur permettant de comprendre les documents qui leur sont soumis et de prendre les décisions appropriées en connaissance de cause. Des incitations à la formation, telles qu'un lien direct avec les critères de promotion, devraient être mises en œuvre pour les fonctionnaires.
50. Les activités des collectivités locales et régionales qui peuvent produire des dettes publiques ou des risques financiers significatifs devraient être acceptées a priori et autorisées par les organes délibératifs élus concernés.

Information et transparence

51. Les documents budgétaires et comptables devraient avoir un contenu lisible offrant à la fois une vue globale claire et aisément compréhensible du budget (grands équilibres, enjeux et priorités, données clés, etc.) et un niveau de détail permettant d'analyser le contenu du budget et d'opérer des comparaisons pertinentes (avec d'autres exercices budgétaires, avec d'autres collectivités, etc.).
52. Les documents rendus accessibles au public – par exemple via l'Internet – devraient être accompagnés des explications appropriées destinées à en faciliter la compréhension par un public non initié.
53. La présentation des dépenses et des recettes dans les documents budgétaires devrait être faite par nature et par fonction, en identifiant autant que possible les différents secteurs de l'administration locale et régionale, afin de permettre d'évaluer la répartition des moyens entre les domaines d'activités.
54. Des informations sur la performance de la gestion des services locaux et régionaux (des indicateurs financiers, de résultat et d'impact, des comparaisons avec les performances des autres collectivités locales ou régionales et l'interprétation de telles informations) devraient, le cas échéant, être annexées aux documents budgétaires.
55. Les collectivités locales et régionales devraient stimuler la participation des citoyens et des partenaires sociaux à la vie publique par leur consultation régulière et veiller à fournir une information objective sur les aspects financiers des sujets soumis à consultation.
56. Les collectivités locales et régionales devraient faire en sorte que les citoyens puissent prendre connaissance des projets de budgets dès qu'ils sont communiqués aux conseillers locaux ou régionaux pour adoption finale. Après adoption, les grandes lignes du budget et ses conséquences pour les citoyens devraient être rendues publiques - en expliquant, par exemple, l'évolution de la fiscalité ou l'affectation prioritaire des ressources de la collectivité, et en mentionnant les services qui se tiennent à la disposition du public pour fournir des explications complémentaires.

Préparation du budget

57. La préparation du budget devrait être sous la responsabilité d'une entité spécialisée de l'autorité locale ou régionale, disposant d'une bonne connaissance des fonctions de coût ainsi que de la consommation budgétaire des départements opérationnels, connaissance lui permettant de proposer différentes options à l'exécutif et de préparer des arbitrages internes, avant les arbitrages ultérieurs.

58. Les propositions budgétaires devraient faire l'objet d'une discussion par les autorités et les personnes responsables des domaines concernés, ensuite par celles responsables des finances, qui devraient aborder alors les équilibres globaux, les recettes générales, les emprunts et les problèmes soulevés.
59. Le choix entre divers projets d'investissement devrait être objectivé, par exemple par un système de « notation » prenant en compte plusieurs critères ; lorsque la taille du projet le justifie, le recours à un processus participatif impliquant la population devrait être envisagé ; dans ce dernier cas, il importe de suivre une méthodologie apportant des garanties quant au bon déroulement du processus.
60. Les conséquences en termes budgétaires des relations des collectivités locales et régionales avec le secteur commercial (recettes et dépenses liées à la participation, à la mise en œuvre de la garantie accordée...) devraient être évaluées attentivement et en suivant les règles et procédures d'évaluation utilisées dans le secteur privé.

Evaluation et gestion des risques

61. La présentation du budget et des comptes devrait donner une vue aussi complète et objective que possible de la situation financière de la collectivité locale ou régionale. Les collectivités locales et régionales devraient progresser vers l'établissement de comptes consolidés, intégrant les résultats et faisant apparaître les risques et les engagements des divers organismes « satellites » de la collectivité.
62. Si la consolidation des comptes n'est pas possible, les collectivités locales et régionales devraient présenter un état de leurs participations ou implications dans des organismes extérieurs et préciser les risques auxquels sont éventuellement exposées les organisations dans lesquelles ils ont des intérêts financiers.
63. La présentation du budget devrait s'accompagner d'une analyse des risques financiers auxquels la collectivité locale ou régionale est exposée : les risques chiffrables devraient donner lieu à la constitution de provisions tandis que le degré d'exposition aux risques non chiffrables devrait faire l'objet d'estimations.
64. Dans les pays où les collectivités locales ou régionales sont libres de déposer leurs fonds dans les banques qu'elles estiment appropriées, un système d'assurance ou de réassurance devrait protéger les collectivités locales ou régionales contre la perte d'une partie de leurs avoirs en cas de faillite de leur banque.
65. Les engagements de garantie ou de cautionnement devraient être publiés, en distinguant les engagements de l'exercice, l'encours et les charges résultant de la mise en jeu de ces garanties ; la limitation de ces risques par des ratios prudentiels est à recommander.

66. La création ou la gestion d'entreprises économiques et les prises de participation dans de telles entreprises devraient être en principe limitées aux activités de service public ou aux activités pour lesquelles il n'existe pas de marché concurrentiel ou qui ont pour but la promotion économique (promotion foncière, création de parcs et incubateurs d'activités, promotion de l'emploi...).
67. Si les collectivités locales et régionales ont le droit d'investir sur les marchés financiers, elles devraient en principe se limiter aux marchés d'obligations. Tout autre produit financier devrait faire l'objet de ratios spécifiques pour évaluer sa volatilité et son risque, et en tout état de cause d'une gestion professionnelle.
68. Il faudrait mettre en place des systèmes de suivi et de ratios, dont les plus importants devraient être rendus publics, afin de favoriser la comparaison entre les situations financières et l'analyse des écarts, et ainsi la prévention des risques.
69. Les collectivités locales et régionales devraient se doter, individuellement ou collectivement, de l'expertise nécessaire à la gestion des risques liés à leurs engagements financiers : cette expertise peut faire appel à la formation des cadres financiers des administrations locales et régionales, aux services de l'Etat ou à des organismes publics de conseil indépendants, aux associations de collectivités locales ou régionales, et au secteur privé sur la base de marchés. La fonction de conseil ne devrait pas être assumée par l'organe chargé de l'exercice de la fonction de contrôle.
70. La coopération horizontale et verticale entre collectivités devrait être encouragée pour faciliter la réalisation de projets importants, de manière à en mutualiser les charges et les risques.
71. L'estimation du coût d'un projet d'investissement ne devrait pas négliger les dépenses récurrentes ultérieures (personnel, fonctionnement, maintenance...), à intégrer logiquement dans une programmation budgétaire pluriannuelle.
72. Dans les partenariats public-privé, il faudrait veiller à un partage réaliste des risques, et éviter qu'en raison de son intervention la collectivité locale ou régionale se transforme en garant d'investissements privés hasardeux ; en particulier, une garantie publique explicite est préférable lorsque la nature de l'ouvrage ou du service est telle que la collectivité peut difficilement en abandonner le sort à l'exploitant.

Adoption du budget

73. Un débat d'orientation budgétaire devrait être organisé au début de la procédure budgétaire, donnant l'occasion d'une première discussion sur les orientations générales à retenir pour l'exercice et, éventuellement, pour les exercices suivants.

74. Les collectivités locales et régionales devraient instaurer des délais suffisants pour permettre aux conseillers de prendre connaissance et d'analyser les documents budgétaires reçus.
75. Au cas où ils estimeraient l'information reçue insuffisante ou peu claire, les élus, individuellement ou collectivement – par exemple, au sein des commissions compétentes –, devraient pouvoir demander des compléments d'information, interroger les fonctionnaires compétents et auditionner, le cas échéant, les experts de leur choix.

Exécution du budget

76. Le cas échéant, un débat sur l'exécution du budget devrait être tenu en milieu d'année, afin de mettre les modifications budgétaires en perspective et faire le point sur l'évolution de l'environnement économique, budgétaire et social après la clôture de l'exercice.
77. Le conseil devrait être informé régulièrement (par exemple tous les trois ou quatre mois) du suivi du budget. Si des modifications budgétaires s'avèrent nécessaires, il serait bon de les regrouper en un ou deux « collectifs » par an, accompagnés d'un aperçu voire d'un débat sur l'état de consommation du budget.
78. Les modifications budgétaires devraient être en nombre et de portée limités pour éviter de détourner l'objectif du budget initial. Elles devraient être organisées de façon à donner une vue claire des modifications proposées ainsi que de leur importance et bénéficier du même niveau de transparence, de publicité et de contrôle démocratique que les budgets initiaux.

Comptes budgétaires

79. Les comptes (de l'année n) devraient être remis au conseil dans un délai raisonnable, en tout cas avant la tenue du débat sur l'exécution budgétaire de l'année qui suit celle pour laquelle les comptes sont disponibles (n + 1) et avant l'élaboration du budget de l'année suivante (n + 2).
80. L'approbation des comptes devrait faire l'objet de véritables débats, en commission puis au sein du conseil, avec l'apport d'un avis externe (par exemple, celui d'un audit externe).
81. L'exécutif local ou régional devrait veiller à la publicité (possibilité de consultation ou mise en ligne) des rapports des commissions et du conseil relatifs au budget.

Contrôle

82. Les collectivités locales et régionales devraient définir et généraliser un cadre d'intervention pour l'audit interne (code d'éthique, indépendance, droit d'initiative, conditions d'intervention, communication au conseil, suites à donner, publicité des rapports...), et organiser un soutien pour ces audits (recommandation méthodologique, « soutien technique » externe).
83. Sans préjudice des obligations légales existantes, les collectivités locales et régionales devraient généraliser le recours à l'audit externe annuel (quelle que soit sa forme) pour certifier les comptes et contrôler le respect de la légalité (y compris la lutte contre la fraude et la corruption).
84. Les collectivités locales et régionales devraient évaluer l'efficacité de leur gestion à des intervalles réguliers, en utilisant par exemple l'audit externe.

Difficulté financière

85. Les collectivités locales et régionales ne devraient pas demander l'aide financière de l'Etat ou de l'autorité de contrôle si elles peuvent redresser leur situation financière par d'autres moyens.
86. Dès qu'elles se trouvent en situation de difficulté financière, les collectivités locales et régionales devraient élaborer et mettre en place, si nécessaire avec l'aide de l'Etat ou de l'autorité de contrôle, d'autorités administratives indépendantes ou de cabinets d'audit privés, des plans de redressement de leur situation financière.
87. Les plans de redressement devraient être discutés et adoptés par les conseils en séance publique. Ils devraient contenir les données nécessaires et les engagements sur lesquels seront établis les budgets suivants. Ils peuvent avoir un caractère contractuel, selon la loi, vis-à-vis de l'organisme qui intervient financièrement en soutien de la collectivité.

**Recommandation Rec(2005)1
du Comité des Ministres
relative aux ressources
financières des collectivités
locales et régionales**

Adoptée le 19 janvier 2005

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social, et que ce but peut être poursuivi, entre autres, par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, juridique et administratif ;

Considérant que l'autonomie locale implique une certaine autonomie financière ;

Considérant les dispositions de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'il a adoptée sous forme de traité international le 15 octobre 1985 et qui a été ratifiée à ce jour par une large majorité d'Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Compte tenu de la Résolution sur les finances des collectivités locales adoptée par la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales à Lisbonne en 1996 ;

Compte tenu de la Recommandation Rec(2004)1 du Comité des Ministres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional ;

Compte tenu des rapports suivants du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) :

- Les finances locales en Europe (1997) ;
- Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations (1998) ;
- Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national fixées dans un contexte européen (2000) ;
- Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles (2001) ;
- Les risques liés aux engagements financiers des collectivités locales (2002) ;
- Redressement des collectivités locales et régionales en difficulté financière (2002) ;
- Procédures et gestion budgétaires au niveau des collectivités locales (2002) ;

Compte tenu de la Recommandation 79 (2000) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adoptée dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et se référant à la question des ressources financières des collectivités locales par rapport à leurs compétences ;

Considérant que la fiscalité locale, les apports financiers de l'Etat et les mécanismes de péréquation financière doivent être adaptés aux besoins des communautés locales afin de rendre optimale l'efficacité de l'activité de leurs autorités, tout en respectant les règles et codes de conduite applicables au niveau national ;

Considérant que les solutions aux problèmes financiers des collectivités locales doivent être adaptées aux spécificités de chaque Etat telles qu'elles résultent, entre autres, de sa structure, de son organisation territoriale, de la répartition des compétences entre les divers échelons de gouvernement et de ses traditions ;

Considérant que la présente Recommandation, développée spécifiquement pour les collectivités locales, peut s'appliquer également, mutatis mutandis, aux collectivités régionales bénéficiant d'un statut d'autonomie et rappelant à ce sujet la Déclaration finale d'Helsinki sur l'autonomie régionale adoptée en 2002 par la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales ;

Considérant que les changements intervenus depuis son adoption justifient le remplacement de la Recommandation Rec(2000)14 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la fiscalité locale, la péréquation financière et les apports financiers aux collectivités locales par la présente Recommandation,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. d'assurer une répartition adéquate des ressources financières publiques entre les divers échelons de gouvernement, tenant compte des compétences de chaque échelon et de leur évolution, mais aussi des circonstances économiques ;
2. de garantir aux collectivités locales un système de financement de leurs dépenses fondé sur les principes suivants :
 - les ressources des collectivités locales et leur répartition doivent être cohérentes avec la nécessité d'exercer efficacement leurs compétences ;
 - les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à collecter des ressources propres suffisantes ;
 - une partie substantielle des transferts tout comme, en général, les ressources propres ne doivent pas être affectées à des utilisations spécifiques ;
 - le montant des apports financiers de l'Etat doit être équitable, transparent et prévisible ; l'équité demande que les règles de distribution soient universelles, non discriminatoires, stables, et ni arbitraires ni négociables au cas par cas ;
 - le système de péréquation financière devrait permettre aux collectivités locales d'offrir à leurs citoyens, s'ils le désirent, des niveaux de services généralement

- comparables pour des niveaux de fiscalité et de redevances comparables ; ce système doit tenir compte à la fois des disparités entre les capacités financières des collectivités et de celles entre leurs besoins de dépenses ;
- si les impératifs de la politique économique nationale l'exigent, des mesures devraient être prises pour assurer que le système de financement des collectivités locales dans son ensemble soit cohérent avec ces impératifs; de telles mesures :
 - a. ne devraient pas être excessives par rapport aux impératifs en question ;
 - b. devraient faire l'objet de négociations avec ces collectivités ou leurs représentants ; et
 - c. devraient être introduites par voie législative ;
 - les restrictions spécifiques qui s'appliquent à un nombre limité de collectivités locales devraient être levées dès que la situation le permet ;
3. de revoir – si besoin est – le cadre juridique et administratif concernant la fiscalité locale et les apports financiers aux collectivités locales afin de permettre l'amélioration des services et l'efficacité de leur offre, et, concernant la péréquation financière, d'assurer l'équité et la solidarité entre collectivités, en tenant compte notamment des lignes directrices figurant en Annexe à la présente Recommandation ;
 4. d'associer les élus locaux à la réflexion sur les réformes qu'il convient de faire dans ce domaine, notamment en vue de donner suite à la présente Recommandation, et sur les modalités de mise en œuvre de celles-ci ;
 5. de traduire dans leur(s) langue(s) officielle(s) et de diffuser auprès des collectivités locales et de leurs associations la présente Recommandation, en les invitant à prendre note des lignes directrices qui leur sont adressées et qui figurent dans la partie II de l'Annexe.

Annexe à la Recommandation Rec(2005)1

Partie I – Lignes directrices destinées aux autorités centrales

Ces lignes directrices sont destinées aux autorités centrales, dans la mesure où celles-ci sont responsables de la définition du cadre légal et du contrôle de l'activité des collectivités locales. Dans certains Etats fédéraux, ces compétences appartiennent aux entités fédérées. Dans ce cas de figure, ces lignes directrices leur sont adressées. Les autorités centrales sont invitées à porter ces lignes directrices à leur attention.

1. Définitions

Au sens de la présente Recommandation :

- a.* Du point de vue de la capacité de la collectivité à modifier leur niveau, les ressources peuvent être soit propres soit transférées.

Les « ressources propres » d'une collectivité sont les ressources dont la collectivité peut varier le niveau, éventuellement dans une fourchette préétablie. Ces ressources peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, exclusives ou partagées, etc.

Les « ressources transférées » d'une collectivité sont les ressources dont la collectivité ne peut pas varier le niveau. Elles peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, exclusives ou partagées, proportionnelles ou non proportionnelles (apports), etc.

- b.* Du point de vue de la capacité de la collectivité d'utiliser librement leur produit, les ressources peuvent être affectées ou non affectées.

Les « ressources affectées » d'une collectivité locale sont les ressources qui doivent être utilisées pour un objectif (bien, patrimoine, service, programme) décidé par une autorité autre que la collectivité en question.

Les « ressources non affectées » sont les ressources qui peuvent être utilisées librement, dans le respect de la législation concernant l'utilisation des fonds publics, par la collectivité locale.

- c.* Du point de vue de la relation entre le montant qui constitue la recette de la collectivité locale et le montant total collecté localement, les ressources peuvent être proportionnelles ou non proportionnelles.

Les « ressources proportionnelles » d'une collectivité sont des ressources qui dépendent directement du montant collecté localement. Elles peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, exclusives ou non exclusives (partagées) etc. Les ressources propres sont normalement des ressources proportionnelles.

Les « apports financiers » sont des transferts financiers non proportionnels.

- d.* Du point de vue du nombre de collectivités qui se partagent leurs produits, les ressources peuvent être exclusives ou partagées.

Les « ressources exclusives » d'une collectivité sont les ressources qui constituent en leur intégralité le revenu de la collectivité en question. Elles peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, propres ou transférées etc.

Les « ressources partagées » d'une collectivité sont les ressources qui sont levées par la collectivité en addition à des ressources levées par une autre collectivité sur la même base.

e. Autres définitions

Les « ressources additionnelles » sont des ressources propres partagées.

Les « surcharges » sont des ressources additionnelles fiscales.

Les « dotations » sont des transferts financiers non proportionnels non affectés.

Les « subventions » sont des transferts financiers non proportionnels affectés.

La « capacité financière » est le revenu maximal que la collectivité peut collecter dans des conditions standards, définies au niveau national. Le plus souvent, la capacité financière dépend largement de la capacité fiscale. Il existe néanmoins des collectivités qui peuvent collecter des ressources non fiscales (revenus du patrimoine, notamment foncier et immobilier, des activités économiques ou des investissements financiers) très importantes; la capacité financière en tient compte.

La « capacité fiscale » d'une collectivité est la capacité de cette collectivité à lever des impôts dans des conditions standard, définies au niveau national. La capacité fiscale est donc proportionnelle à l'assiette fiscale et les différences d'assiette fiscale génèrent des différences de capacité fiscale.

Le « besoin de dépense » d'une collectivité est le montant théoriquement nécessaire à cette collectivité pour produire un bien ou un service ou un ensemble établi de biens et de services à des niveaux standards. Les différences entre les besoins de dépense des collectivités proviennent soit des différences entre les coûts unitaires des biens et services produits ou offerts par les collectivités, de façon à ce qu'elles offrent certains biens et services en quantité et qualité correspondant aux minimums qui leur sont imposés, soit du nombre de services nécessaires (rendement d'échelle) pour atteindre ces minimums, ou du nombre différent de résidents qualifiés pour bénéficier des services.

Les « compétences déléguées » sont des compétences dont la responsabilité incombe, en dernier ressort, à des autorités de niveau supérieur, mais dont l'exécution est transférée à une collectivité locale.

Les « revenus exceptionnels » sont des revenus qui ne surviennent pas de manière régulière.

La « pression fiscale » est le rapport entre les prélèvements obligatoires et la valeur ajoutée (pour les entreprises) ou les revenus (pour les ménages) enregistrés sur le territoire considéré.

2. Principes généraux

1. Les Etats sont invités à prendre note et à mettre en pratique les principes fondamentaux que les ressources financières des collectivités locales et (mutatis mutandis) régionales doivent respecter, tels qu'ils figurent à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.
2. Les principaux objectifs du développement des relations financières intergouvernementales devraient être les suivants :
 - assurer des revenus à chaque niveau de gouvernement selon les responsabilités qui lui sont attribuées et ses besoins financiers habituels (équilibre fiscal vertical) ;
 - parvenir à une répartition équitable entre collectivités locales (équilibre fiscal horizontal) ;
 - accroître l'efficacité du secteur public
3. Dans le cadre de la politique économique nationale, les collectivités locales devraient avoir droit à des ressources propres adéquates et dont elles puissent disposer librement, dans les limites fixées par la loi (autonomie financière), pour exercer leurs pouvoirs et responsabilités.
4. Les impôts (droit de levée, produit et capacité de fixer les taux, éventuellement entre des limites préétablies) devraient être transférés aux collectivités locales, à moins qu'ils n'aient d'importantes retombées horizontales, ne soient sources d'iniquité dans la répartition des recettes entre collectivités locales ou ne créent une discrimination ou des distorsions entre collectivités, ce qui justifierait qu'ils soient gérés à un niveau administratif plus élevé (principe de subsidiarité). Lorsqu'on permet aux collectivités locales de lever un impôt, on devrait également leur donner un certain pouvoir d'intervenir dans leur gestion afin d'améliorer leur efficacité et d'en répartir les recettes (autonomie fiscale). L'autonomie fiscale donne aux collectivités locales une certaine latitude en matière de politique fiscale, notamment dans la fixation des taux.
5. Dans la mesure du possible, chaque collectivité locale devrait pouvoir financer les dépenses qu'elle décide à partir de ses ressources propres (équivalence fiscale à l'échelle de la collectivité locale).
6. L'équivalence fiscale à l'échelle de l'individu requiert des pouvoirs locaux qu'ils fassent payer les services publics locaux conformément à un cadre réglementaire commun et qu'ils imposent les citoyens et les entreprises locales en fonction de l'usage que les uns et les autres font des infrastructures locales (principe des avantages fiscaux).
7. Les autorités locales devraient équilibrer le financement par impôt et par charges des services publics conformément à l'équilibre biens publics-biens privés que ces services procurent. Lorsqu'une autorité considère qu'il est nécessaire de faciliter

l'accès d'une catégorie de citoyens à certains services publics, elle ne devrait pas subventionner le service mais aider financièrement les utilisateurs en question de manière ciblée et, dans la mesure du possible, personnalisée.

8. A des fins réglementaires d'intérêt local, les pouvoirs locaux doivent être en mesure de percevoir des droits, des amendes et des émoluments, ainsi que d'accorder des permis et droits d'usage aux entreprises locales.
9. Lorsque des impôts sont partagés avec les niveaux administratifs locaux, la part locale devrait être proportionnelle à l'effort fiscal total afin d'encourager les représentants des collectivités locales à renforcer et à développer la base fiscale locale (principe d'origine ou de dérivation).
10. Lorsqu'il existe, entre ressorts administratifs locaux, de grandes inégalités entre les capacités financières locales et les besoins de dépenses, le pouvoir central devrait assurer la compensation des collectivités locales les plus faibles. De tels transferts ne devraient pas être affectés et devraient donner à toutes les collectivités locales les moyens financiers d'offrir des services publics d'un niveau standard raisonnable.
11. En ce qui concerne les services locaux d'intérêt national (retombées verticales) ou pour lesquels un certain degré d'harmonisation nationale est souhaitable, le pouvoir central doit guider les collectivités locales en fixant des normes et soutenir les programmes à l'aide de subventions pertinentes ou d'éléments liés aux services dans le calcul des dotations.
12. Lorsque les pouvoirs locaux font office d'agents pour le compte d'un niveau administratif supérieur, le gouvernement central devrait prendre sa part des coûts du programme considéré (principe de connectivité). Le financement intégral est approprié lorsque le gouvernement qui délègue peut avoir la haute main sur l'administration du programme; si tel n'est pas le cas, les pouvoirs locaux peuvent être invités à prendre leur part de certains coûts afin d'en limiter le volume global, ainsi qu'à soutenir le ciblage et l'administration efficace du programme.

3. Lignes directrices en matière de fiscalité locale

a. *Décentralisation fiscale*

13. L'autonomie financière des collectivités locales implique un niveau de ressources propres suffisant pour financer une partie significative des coûts de leurs compétences, telles que définies par la Constitution ou par la loi. Cette partie devrait être suffisamment importante pour permettre et encourager une marge de manœuvre importante et la responsabilité des autorités locales dans l'établissement du niveau de dépense pour la mise en œuvre de ces compétences.

14. Les ressources partagées des collectivités locales devraient être constituées en priorité de ressources additionnelles non affectées et de ressources proportionnelles non affectées établies par une loi permanente.
15. Un certain degré de décentralisation fiscale est donc requis. Pour mesurer ce degré, on peut utiliser les paramètres suivants :
 - le rapport entre le niveau des recettes fiscales des collectivités territoriales et le total des recettes fiscales de l'Etat ;
 - le rapport entre les recettes fiscales locales et le total des ressources locales ;
 - le rapport entre les recettes fiscales et les apports financiers de l'Etat et d'autres collectivités publiques ;
 - le rapport entre les recettes fiscales propres des collectivités locales et le produit interne brut du pays ;
 - le rapport entre les ressources maximales et minimales que les collectivités peuvent collecter en variant les taux des impôts locaux dans les fourchettes légales.
16. Lorsque le niveau de décentralisation fiscale est considéré comme faible sur la base des paramètres susmentionnés, les autorités centrales devraient examiner, avec les collectivités locales, les mesures permettant d'augmenter la part des recettes fiscales, propres et transférées sur la base d'une loi permanente, de ces collectivités, sans nécessairement augmenter la pression fiscale globale.
17. Les autorités locales devraient avoir la possibilité d'établir le niveau de leurs impôts (exclusifs ou additionnels), le cas échéant entre des limites préétablies, afin de pouvoir varier la quantité et la qualité de leurs services en fonction des besoins et des préférences locales, et de renforcer la responsabilité des élus.
18. Lorsqu'elles peuvent décider le niveau de leurs recettes provenant d'impôts établis au niveau national, les collectivités locales devraient en général avoir la possibilité de varier le taux plutôt que l'assiette fiscale. L'établissement des taux devrait rester un choix politique local, tandis que l'assiette fiscale devrait plutôt être déterminée d'une manière objective et uniforme, sur la base de la loi.
19. La liberté des collectivités locales dans le domaine de la fiscalité devrait être limitée seulement pour des raisons d'équité ou de contraintes de politique économique nationale.
20. Les limitations imposées à l'autonomie financière des collectivités locales ne devraient pas être excessives par rapport aux objectifs poursuivis, devraient faire l'objet de discussions avec les collectivités concernées ou leurs associations, devraient être établies par la loi et devraient être levées dès que possible.

21. En général, lorsque les autorités supérieures prennent des décisions qui réduisent la base imposable des autorités locales, une compensation devrait être prévue.
22. Afin de transmettre un signal clair aux citoyens et d'assurer la responsabilité des autorités locales, les taux des impôts locaux devraient varier essentiellement en conformité avec les choix des communautés respectives sur le niveau des services. Pour cette raison, les différences de la capacité financière, et notamment de l'assiette fiscale locale, et des besoins de dépenses devraient faire l'objet d'un système de péréquation.
23. La loi devrait établir des conditions minimales de transparence des décisions concernant la fiscalité locale, à la fois pour les autorités centrales (publication des informations qui fondent les décisions, débats nationaux, consultation des collectivités locales ou de leurs associations) et pour les autorités locales (ouverture des réunions, vote ouvert ou nominal, publication de documents essentiels avant les réunions où les décisions sont prises, etc.).

b. Structure de la fiscalité locale

24. Les ressources fiscales d'une collectivité locale devraient provenir des personnes physiques résidentes, ou de la propriété ou activité économique située sur le territoire de la collectivité locale en question¹.
25. La structure de la fiscalité locale devrait assurer une répartition équitable et transparente du poids de la fiscalité locale en fonction de la capacité de paiement des contribuables.
26. La structure de la fiscalité locale devrait assurer une bonne visibilité du poids fiscal global et de sa relation avec le niveau des services fournis pour les personnes et les entreprises qui le supportent (celle-ci étant une condition préalable à une répartition efficace des ressources en fonction des préférences locales).
27. Les collectivités locales devraient pouvoir varier les taux des taxes qui génèrent une partie substantielle de leur revenu, afin d'éviter que des niveaux de service légèrement différents se traduisent par de grandes différences des taux des impôts locaux.
28. Les impôts locaux devraient avoir un rendement suffisamment élevé et de faibles coûts de gestion et de contrôle.

1. Les études du CDLR montrent que l'autonomie financière des collectivités locales et régionales est la plus grande dans les pays où ces collectivités reçoivent une partie des recettes de l'impôt sur le revenu et la totalité des recettes des impôts sur la propriété foncière et sur celle immobilière.

29. La fiscalité locale devrait être raisonnablement stable, permettant la continuité et la prévisibilité des services publics, et avoir un certain degré d'élasticité, permettant l'ajustement des recettes fiscales à l'évolution des coûts budgétaires.
30. Les impôts locaux devraient être neutres et produire de faibles distorsions économiques négatives (impact minimal sur la croissance et sur la structure économique de la municipalité), démographiques (afin de ne pas stimuler la migration des personnes) et sociales (afin de ne pas fragiliser davantage les groupes sociaux en difficulté).
31. Les autorités centrales devraient pouvoir assister les collectivités locales dans l'élaboration de règlements fiscaux locaux. La constitution d'une base de données unique (ou d'un point d'accès unique) concernant l'ensemble de la fiscalité locale peut constituer un élément favorisant davantage de transparence.
32. Il convient d'éviter une variation trop grande ou trop rapide de l'assiette ou du taux par l'autorité supérieure, les risques d'incitations contraires aux spécificités locales, une motivation limitée à collecter l'impôt destiné aux pouvoirs locaux et à assurer les contrôles nécessaires à cette fin, des délais trop importants de versement des montants collectés et le manque d'information quant à ces montants.

c. Perception et contentieux

33. La possibilité d'assurer la perception (enrôlement et recouvrement) des taxes par l'autorité centrale devrait être examinée. Le principal avantage d'un tel système est que la réglementation est établie par l'autorité centrale, que les frais d'enrôlement sont réduits et que les frais de recouvrement et de contentieux sont plus bas pour des raisons d'économies d'échelle et sont à la charge de l'autorité supérieure.
34. Si la perception des impôts est assurée par les collectivités locales, les autorités centrales devraient leur offrir un soutien logistique (formation, accès à l'information, solutions logicielles intégrées et interopérables, etc.) et mettre en place des bases de données spécifiques au niveau national.
35. Lorsque l'impôt est perçu par une autorité supérieure avant d'être reversé aux collectivités locales, il est important que les sommes concernées soient reversées dans un délai raisonnable établi par la loi. Un mécanisme permettant des versements réguliers est fondamental pour la gestion de trésorerie de la commune. L'information aux collectivités quant au calendrier des versements et aux montants versés devrait être transparente.
36. Il est souhaitable que la procédure de contentieux concernant les impôts locaux soit unique et fixée au niveau national (ou régional dans les pays fédéraux). A défaut, un maximum d'éléments communs entre les diverses procédures est à recommander.

4. Lignes directrices en matière de péréquation financière

a. Systèmes de péréquation

37. L'objectif de la péréquation financière devrait être d'offrir aux collectivités locales la possibilité de fournir à leurs citoyens, s'ils le souhaitent, des services de niveaux en général similaires pour des niveaux de fiscalité similaires.
38. Dans la création de leurs systèmes de péréquation, les autorités centrales devraient tenir compte du fait que les différences de pression fiscale que les collectivités doivent imposer à leurs résidents pour atteindre un même niveau de services proviennent en général des différences entre leurs capacités financières, leurs besoins de dépense ou l'efficacité de leur gestion.
39. Le système de péréquation devrait compenser, au moins en partie, les différences entre les capacités financières (à offrir plus de ressources aux collectivités plus faibles financièrement) et les besoins de dépense des collectivités (à offrir plus de ressources aux collectivités qui, soit ont des compétences supplémentaires, soit, de par leur situation géographique, démographique ou autres, sont obligées de dépenser davantage pour la mise en œuvre de leurs compétences). Il ne devrait pas compenser les différences d'efficacité de gestion ou les différences de coûts provenant de l'adaptation des niveaux des services aux préférences locales.
40. Un niveau substantiel de péréquation financière est une condition nécessaire de la réussite de la décentralisation fiscale et d'une autonomie locale solide. En même temps, la péréquation financière est une condition du succès des politiques visant la stabilité économique et le développement durable et équilibré du territoire. La décision concernant le niveau de péréquation désirable est une décision éminemment politique. Il n'existe pas de niveau optimal de péréquation au niveau européen. Il est par contre important que, une fois cette décision prise, un système de péréquation performant soit créé pour assurer la mise en place de cette décision.
41. Il faudrait donner aux collectivités locales une information appropriée sur le fonctionnement des systèmes de péréquation, car les collectivités locales ne peuvent accepter un système qu'elles ne connaissent pas ou ne comprennent pas.
42. La péréquation peut être réalisée par des apports financiers d'une autorité supérieure (péréquation verticale) ou par la redistribution des ressources fiscales locales, notamment si elles sont recouvrées par les administrations de l'Etat (péréquation horizontale) ou par une combinaison des deux systèmes. En général, la péréquation verticale atténue le risque de ressentiment entre collectivités locales. La péréquation horizontale (fondée sur la loi et en accord avec le principe de solidarité entre collectivités de même niveau) a l'avantage de renforcer la solidarité inter-municipale et l'autonomie des collectivités locales par rapport à l'autorité centrale ; elle devrait

être envisagée notamment pour les cas où la capacité d'imposition locale varie trop pour pouvoir atteindre le niveau de péréquation souhaité uniquement par des transferts financiers de l'Etat. Cependant, le niveau des contributions que les autorités locales avec un revenu par habitant supérieur à la moyenne devraient faire pour la redistribution horizontale ne devrait pas être assez grand pour les décourager dans l'exploitation et le développement de leur assiette financière. Le volume des ressources apportées par le budget national à la péréquation verticale devrait refléter la priorité des services pour lesquels les collectivités locales sont responsables dans le cadre général des dépenses publiques; leur stabilité devrait être garantie par une loi permanente et une forme d'indexation à la croissance du budget national consolidé est fort désirable.

43. Le degré de péréquation des différences entre les besoins de dépenses et entre les capacités financières devrait être spécifié d'une manière claire et prévisible.
44. Les systèmes de péréquation devraient spécifier d'une manière transparente et prévisible quelles sont les collectivités locales qui sont éligibles pour des transferts financiers pour la péréquation des besoins de dépense et pour la péréquation de la capacité financière. Les critères d'éligibilité devraient être établis par la loi.
45. Si les systèmes de péréquation sont normalement opérationnels au niveau national, il peut être utile de favoriser les mécanismes de mutualisation de certains impôts locaux ou de redistribuer certains impôts locaux entre les collectivités locales qui forment une agglomération urbaine, et surtout entre les municipalités qui représentent le centre industriel et commercial, et les municipalités qui sont des zones résidentielles. Un tel système local de péréquation permet de compenser, au moins en partie, les externalités et peut être créé par accord des municipalités concernées. Dans certains cas, si un tel accord n'est pas trouvé, une intervention législative peut être nécessaire.
46. En tout état de cause, les mécanismes adoptés pour effectuer une péréquation entre ressorts administratifs devraient reposer sur des niveaux normalisés (et non pas actuels) de recettes et de dépenses. La normalisation des coûts et des recettes est un garde-fou contre les renouements financiers masqués, qui risqueraient de déresponsabiliser les (membres des) collectivités locales et de provoquer un gaspillage de ressources publiques. Elle permet aussi d'épargner toute tentation aux pouvoirs locaux, car elle empêche la manipulation des critères de répartition par les collectivités récipiendaires.
47. Les autorités centrales devraient vérifier régulièrement le fonctionnement de leurs systèmes de péréquation et examiner, avec les collectivités locales, les améliorations qu'il est possible d'y apporter en vue de corriger efficacement les effets pervers d'une répartition inégale des ressources et des besoins de dépenses.

b. Péréquation des besoins de dépense

48. La péréquation de besoins précis (normalisés) en matière de dépenses devrait se faire à l'aide de crédits calculés en fonction de critères appropriés et objectifs. Même lorsque ces subventions sont attachées à l'un ou à l'autre programme, elles devraient pouvoir être employées avec une relative liberté dans le cadre de celui-ci, et il convient d'éviter toute surveillance onéreuse, par exemple à base de rapports.
49. L'estimation des besoins de dépense devrait privilégier l'utilisation de critères qui :
- sont objectifs et que les collectivités locales ne contrôlent pas directement ;
 - ne sont pas susceptibles d'influencer le libre choix des collectivités locales, dans les limites des budgets disponibles ;
 - ne pénalisent pas les collectivités locales qui s'efforcent de rationaliser la gestion de leurs services afin d'en améliorer l'efficacité, soit en baissant les coûts unitaires, soit en essayant, par des mécanismes de coopération voire par des fusions, d'augmenter le nombre d'utilisateurs et d'unités produites pour obtenir des effets d'économies d'échelle, et ne créent pas des incitations involontaires à des comportements qui vont à l'encontre des objectifs de responsabilité locale et d'efficacité dans la fourniture des services publics ;
 - tiennent compte, autant que possible, des caractéristiques démographiques, géographiques, sociales et économiques entraînant des disparités de coûts.
50. Les formules de calcul utilisées dans l'estimation des besoins de dépense devraient remplir les conditions suivantes :
- les poids accordés aux divers indicateurs individuels devraient être déterminés sur la base des renseignements objectifs quant à l'impact de leurs variations sur les coûts réels des services locaux ;
 - dans la mesure où l'évaluation des besoins implique néanmoins des jugements de valeur quant au poids à donner aux différents indicateurs de besoins, il est nécessaire d'identifier et d'évaluer les résultats de ces jugements en concertation avec les représentants des collectivités locales intéressées ou de leurs associations ;
 - les formules (modèles) d'évaluation des besoins devraient être aussi simples que possible, afin de favoriser la transparence, la compréhension et la responsabilité, mais assez complètes et précises pour être fiables ;
 - les formules d'évaluation des besoins devraient demeurer aussi stables que possible, pour permettre aux collectivités locales de faire des prévisions à long terme et pour que les changements des besoins estimés reflètent des changements réels dans la situation externe des collectivités locales.

51. La péréquation des besoins de dépense devrait prendre en compte le plus grand nombre possible d'activités des collectivités locales, et notamment celles qui sont très importantes ou obligatoires. Une formule différente devrait être établie pour chaque besoin de dépense qui doit bénéficier de la péréquation.

c. Péréquation de la capacité financière

52. La péréquation de la capacité financière (normalisée) devrait avoir pour objet de renforcer les recettes défectives d'une collectivité locale par rapport à une unité de comparaison nationale (repère); ces transferts doivent consister en des dotations libres de toute condition et dont les pouvoirs locaux puissent disposer à leur gré.

53. L'estimation de la capacité financière des collectivités locales devrait de préférence inclure toutes les sources de revenu. L'objectif devrait être de mesurer la capacité financière globale.

54. Il est nécessaire de veiller à ce que la péréquation de la capacité financière ne compromette pas l'autonomie locale en induisant, dans la pratique, les collectivités à fournir le même niveau de services ou à appliquer les mêmes taux d'imposition.

55. La péréquation de la capacité financière ne doit pas décourager les autorités locales de développer l'assiette fiscale et de poursuivre le recouvrement effectif des impôts. La mesure de la capacité financière pour le but de la péréquation devrait partir de l'hypothèse que toutes les collectivités locales lèvent les impôts aux mêmes taux et ont la même efficacité dans l'évaluation et le recouvrement, afin que les efforts faits par les autorités ne soient pas pénalisés ou le relâchement récompensé. Ces hypothèses devraient uniquement servir au calcul des fonds de péréquation et ne devraient pas restreindre le droit des collectivités de varier les taux effectifs des impôts levés. Les décisions des collectivités locales ne devraient pas modifier directement le niveau des fonds de péréquation reçus ou versés.

56. Contrairement à la péréquation des besoins de dépense, lorsqu'il existe plus d'un impôt local, la péréquation ne devrait pas se faire pour chaque impôt, mais un système fiscal représentatif devrait être défini qui reflète le potentiel fiscal intégré au niveau local. Un fonds de péréquation des ressources devrait être constitué et réparti en fonction des écarts entre la capacité fiscale des collectivités et la capacité fiscale moyenne.

57. La pression fiscale effective ne devrait pas être utilisée comme indicateur de la capacité financière.

5. Apports financiers aux collectivités locales

58. Les apports financiers sont distribués par les autorités centrales pour diverses raisons et peuvent prendre différentes formes. En général, ils devraient être décidés par la loi ou sur la base de critères clairs établis par la loi. La marge de manœuvre du gouvernement pour calculer et distribuer des transferts devrait être réduite afin d'éviter les problèmes d'objectivité et de crédibilité.

a. Dotations

59. Les contributions des collectivités de niveau supérieur au financement des budgets locaux devraient prendre principalement la forme de dotations.

60. Le montant global des dotations devrait :

- couvrir le coût standard des compétences déléguées et l'écart structurel entre les ressources des collectivités et leurs compétences légales ;
- tenir compte de facteurs tels que les changements démographiques et les circonstances économiques comme la croissance économique et l'augmentation des coûts, surtout lorsque le niveau de ressources propres des collectivités locales et leur marge de manœuvre sur ces ressources ne permettent pas l'ajustement des ressources à la croissance des dépenses liées aux facteurs économiques ;
- prendre en compte les variations des coûts générés par des décisions au niveau national, notamment celles sur des facteurs généraux comme les salaires et les coûts de sécurité sociale, l'établissement de standards minimaux pour les services locaux et les normes de protection de l'environnement applicables aux collectivités locales.

61. Les Etats devraient garantir aux collectivités locales une certaine stabilité dans l'évolution de ce montant global, éventuellement par la loi ou bien dans le cadre d'arrangements qui visent à assurer la stabilité économique avec la coopération de tous les niveaux de gouvernement. Le niveau total des transferts ne devrait pas être sujet à des fluctuations fréquentes et arbitraires lors de la préparation des budgets annuels de l'Etat.

62. Les critères d'attribution des dotations devraient être définis clairement, par la loi ou au moins conformément au cadre légal et sur une base non discrétionnaire. Cela devrait permettre aux collectivités locales de calculer par avance le montant des dotations dont elles bénéficieront et d'adopter leurs budgets en conséquence.

63. Toute redistribution majeure des ressources entre les autorités locales résultant d'un changement majeur dans les critères de calcul des apports, du partage des impôts

ou des formules de péréquation devrait être faite progressivement sur un nombre suffisant d'années, afin de permettre aux collectivités locales d'adapter leurs budgets aux nouveaux niveaux de financement sans transfert excessif de services.

64. Les collectivités locales ne devraient pas être en mesure d'influencer le montant des dotations qu'elles reçoivent, sauf si cela est l'un des objectifs explicites d'une certaine dotation.

b. Subventions

65. Les subventions limitent la liberté de choix politique des collectivités locales, sont moins efficaces que les dotations pour couvrir les déficits des ressources par rapport aux compétences et ne sont pas très utiles en tant qu'instruments de péréquation. En conséquence, le recours aux subventions devrait se limiter, en général, à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs suivants, à savoir :

- (co)financer les dépenses d'investissement, dans le cadre des politiques pour un développement territorial équilibré et durable ;
- assurer que certains services publics locaux, pour lesquels des standards minimaux sont établis au niveau national, sont fournis à un niveau normalisé sur l'ensemble du territoire national ;
- compenser les charges de centralité qui peuvent affecter l'ordre de certains services publics locaux, dans la mesure où ces charges ne sont pas compensées par des mécanismes de transferts horizontaux, à la suite d'accords volontaires ou d'obligations légales ;
- financer certains services publics que les collectivités locales assurent pour le compte de l'Etat ou compenser les frais auxquels les collectivités locales doivent faire face lors de la mise en œuvre des compétences déléguées par d'autres autorités; si des subventions peuvent être utilisées à ces fins, notamment en raison de leur possible rôle incitatif, il convient de signaler que les dotations s'avèrent souvent plus efficaces; les autorités centrales devraient examiner quelle est la solution qui serait la meilleure, tout en respectant l'autonomie locale, dans leur situation spécifique.

66. Les subventions devraient en général être octroyées sur la base de critères objectifs et transparents, liés aux besoins de dépenses. Toutes les autorités éligibles pour de telles subventions devraient être informées sur la disponibilité des fonds et les critères pertinents, et devraient avoir la possibilité de soumettre leurs demandes de subventions, qui devraient être comparées en conformité avec des procédures transparentes.

67. Si les subventions sont conditionnées par des contributions financières de la part des collectivités bénéficiaires, le niveau de ces contributions devrait être flexible pour tenir compte de la capacité financière des collectivités. Les autorités centrales devraient examiner la possibilité de moduler les subventions en fonction de cette capacité afin que l'effort financier, et non l'apport financier des collectivités, soit comparable et que les collectivités les plus démunies n'en soient pas exclues.

6. Autres ressources financières

a. Redevances et charges

68. L'utilisation de redevances et charges peut apporter une contribution considérable au revenu des collectivités locales. Leur impact sur la demande et sur l'accès aux services devraient néanmoins être examinés.

69. Les collectivités locales devraient avoir le droit d'établir le niveau des charges pour les services qu'elles fournissent en fonction de la situation et des préférences locales.

70. Pour les services essentiels, les autorités centrales peuvent établir des standards minimaux (quantitatifs et qualitatifs) et des conditions d'accès des catégories défavorisées (exonérations et subventions).

71. En cas de besoin et afin de préserver l'égalité d'accès au niveau national, les autorités centrales peuvent fixer des niveaux maximaux des charges pour les services essentiels et des niveaux minimaux pour les services de confort.

b. Ressources diverses

72. En ce qui concerne les ressources diverses des collectivités locales (revenus des activités économiques, du patrimoine, des investissements, des dons et legs) mais également les emprunts, les Etats sont invités à prendre note des lignes directrices qui leur sont adressées dans la Recommandation Rec(2004)1 sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional.

7. Emprunts

73. Les collectivités locales devraient avoir accès à l'emprunt pour financer leurs projets d'investissement. Les générations futures sont censées bénéficier des projets d'investissement, donc le recours à l'emprunt pourrait permettre de distribuer de manière équitable la charge entre les générations. Cependant, comme les générations futures n'ont pas de mot à dire sur le choix des projets à financer, le financement par

l'emprunt est notamment approprié pour les services où l'emprunt sera remboursé sur la base des charges payées par les usagers.

74. Sauf pour les avances de trésorerie et cas exceptionnels, les collectivités locales ne devraient pas avoir la possibilité de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses courantes. Les dépenses courantes profitent à la génération présente et leur financement par l'emprunt signifierait que les coûts sont à payer par les générations futures. En outre, le financement des dépenses courantes par l'emprunt diminuerait la responsabilité des élus par rapport aux implications financières de leurs décisions.
75. L'accès des collectivités locales à l'emprunt peut être restreint en raison des contraintes de politique économique nationale, afin de limiter le risque d'incapacité de paiement des collectivités et pour éviter que, de par les décisions prises, un poids financier excessif ne soit transmis aux générations futures. Ces restrictions devraient être équitables, non excessives par rapport aux contraintes en question, discutées par avance avec les collectivités locales ou leurs représentants, et levées dès que la situation macroéconomique le permet.
76. Afin de renforcer la responsabilité du décideur, les autorités locales devraient être pleinement responsables de leurs décisions de recourir à l'emprunt. L'autorité centrale ne devrait offrir des garanties pour les emprunts levés par les collectivités locales que dans des situations exceptionnelles.

Partie II – Lignes directrices destinées aux collectivités locales

1. Principes généraux

1. Les décisions majeures telles que l'établissement des taux des impôts, les charges à payer par les usagers pour les services fournis et la levée des emprunts devraient être prises par l'organe délibérant élu, conseil ou assemblée, dans une réunion plénière, et non déléguées à l'organe exécutif ou à une commission ou un autre organe subordonné à l'organe délibératif élu.
2. Les discussions et les décisions financières et budgétaires devraient être prises lors de réunions publiques de l'organe délibérant élu.
3. Les conséquences des décisions des autorités locales sur les sources de revenu devraient être rendues publiques. Les documents budgétaires devraient inclure des présentations générales faciles à comprendre à ce sujet.
4. Dans les domaines dans lesquels les collectivités locales jouissent de pouvoirs discrétionnaires, les décisions financières majeures devraient être regroupées et prises à

des intervalles spécifiques. En général, les décisions concernant les revenus et celles concernant les dépenses devraient être prises ensemble lors de l'adoption et de la révision du budget.

5. Les associations de pouvoirs locaux peuvent jouer un rôle important dans la recherche de solutions équilibrées entre niveaux de pouvoirs dans le cadre de l'élaboration de la politique économique nationale ; il en va de même dans l'assistance aux pouvoirs locaux, par exemple dans l'élaboration de règlements fiscaux locaux.
6. Les collectivités locales devraient utiliser les technologies de l'information afin d'améliorer l'efficacité de leur gestion (collecte et traitement de l'information, préparation des décisions, suivi des décisions). Il convient de privilégier les systèmes « en temps réel », ouverts, évolutifs et, dans la mesure du possible, interopérables avec les autres systèmes de la collectivité, avec des systèmes établis au niveau central ou à la suite de coopérations horizontales. La possibilité de paiement par voie électronique et à distance devrait être développée.
7. Les collectivités locales devraient veiller à offrir à leur personnel les diverses formations susceptibles d'être nécessaires (juridique, financière, fiscale, organisationnelle, etc.) et la mise à jour régulière des compétences techniques nécessaires.
8. Les collectivités locales devraient mettre en œuvre des mécanismes destinés à renforcer le professionnalisme et la déontologie des agents qui traitent les sujets financiers, notamment fiscaux. Elles sont invitées à prendre note des meilleures pratiques identifiées par le CDLR dans le Manuel de l'éthique publique au niveau local, adopté à la Conférence sur l'éthique dans le secteur public, Noordwijkerhout (du 31 mars au 1er avril 2004).

2. Fiscalité locale

9. Les principes de base pour l'établissement de la fiscalité locale doivent être l'équité (en rapport avec la capacité contributive de chacun) et l'efficacité (rendement important pour un coût de perception réduit).
10. Lorsqu'elles établissent le niveau des impôts locaux, les autorités locales devraient le faire de la manière la plus transparente possible, afin de donner aux citoyens une bonne visibilité sur ces décisions. Les mesures assurant la transparence des décisions fiscales devraient comprendre la publication (en version papier et électronique), l'ajout et éventuellement la dissémination de tout projet de décision fiscale et des documents nécessaires à la bonne compréhension de celles-ci et des décisions effectivement prises.

11. Les autorités locales devraient varier le niveau des impôts uniquement afin d'adapter le niveau des services aux besoins et aux préférences locales.
12. Les collectivités locales devraient éviter de créer un trop grand nombre d'impôts, ce qui alourdirait immanquablement la charge administrative et risquerait de multiplier les frais de recouvrement, les sources de contentieux, etc.
13. Si l'aspect incitatif de la fiscalité locale ne doit pas être négligé, il ne doit pas rendre impossible des activités par ailleurs licites. Le caractère incitatif doit être respectueux du principe d'égalité des citoyens devant la loi. En pareil cas, la détermination de la base, du taux et des exonérations doit être cohérente par rapport à l'objectif poursuivi.
14. Il convient d'éviter les changements intempestifs du cadre fiscal local qui pourraient perturber excessivement les comportements des agents économiques ou des ménages.
15. Dans le cas des taxes additionnelles à l'impôt levé par une collectivité de niveau supérieur, l'autorité locale devrait offrir aux citoyens des informations et des explications sur les taux. S'il s'agit de taxes exclusives, c'est à la municipalité qu'il revient d'élaborer ses règlements fiscaux et de les porter à la connaissance des citoyens.
16. Les collectivités locales devraient offrir à leurs citoyens des informations complètes et lisibles sur l'utilisation des moyens fiscaux par la collectivité.
17. Les moyens pour informer la population au sujet de la fiscalité locale doivent tenir compte des spécificités locales : publication électronique, affichage, information directe par courrier, service téléphonique, etc. Certains modes de consultation préalable peuvent également être utiles, de même que des réunions publiques après adoption du règlement par le conseil.
18. Dans le cas de la fiscalité locale exclusive, les autorités devraient être particulièrement attentives :
 - à une structure tarifaire à la fois simple et équitable ;
 - à la qualité de la rédaction des règlements fiscaux, surtout dans les petites municipalités ;
 - aux mécanismes d'évitement et de fraude que peuvent induire les règlements locaux.
19. Les données relatives à l'assiette fiscale doivent être mises à jour régulièrement et reposer sur des éléments ne prêtant pas à la contestation. La collaboration entre services de la collectivité locale doit être organisée afin d'obtenir les informations nécessaires (police, état civil, etc.). La collaboration des autorités supérieures peut permettre aux autorités locales de disposer des informations nécessaires à l'établissement de l'assiette fiscale.

20. L'essentiel de la fiscalité locale devrait reposer sur une base taxable relativement stable.
21. La perception (l'enrôlement et le recouvrement) des taxes locales dès le début de l'exercice permet à la municipalité de disposer de moyens financiers plus tôt dans l'année et donc contribue à améliorer sa trésorerie. Il convient d'éviter des retards qui conduiraient à des situations de rattrapages amenant les redevables à devoir payer les taxes de plusieurs exercices au cours d'une même année. Un système de suivi des impayés doit être mis en place permettant, d'une part, de préserver les intérêts de la collectivité et, d'autre part, de prendre en compte les situations sociales.
22. Les taxes locales devraient demander le moins d'effort et de démarches possible de la part du contribuable afin qu'il ne fraude pas par négligence. Il faut éviter de faire reposer la fiscalité locale sur des déclarations préalables du contribuable.
23. L'invitation à payer doit permettre au contribuable de vérifier l'exactitude des éléments sur la base desquels la taxe est établie: base taxable, taux, exonération éventuelle, etc. La procédure à suivre en cas de réclamation doit également être clairement mentionnée, de même que, s'il s'agit d'une taxe d'un montant important, la procédure pour demander des facilités de paiement.
24. Compte tenu des délais et des incertitudes découlant des procédures en justice, il est souhaitable que le contentieux soit le plus limité possible. Il est donc recommandé de mettre en œuvre tout ce qui peut contribuer à le réduire: textes clairs réduisant exonérations et cas particuliers, possibilité d'obtenir facilement des informations, détection des situations sociales pour lesquelles des facilités de paiement sont souhaitables, etc. Les documents fiscaux devraient ainsi mentionner le délai pour introduire une réclamation, le mode de réclamation et le délai dans lequel une décision doit intervenir, ainsi que la possibilité de recours ou d'appel. En termes budgétaires, l'évolution du contentieux devra être le cas échéant traduite par la constitution de provisions.
25. Les collectivités locales devraient procéder à intervalles réguliers à des audits pour chaque taxe perçue directement par la collectivité. Un tel audit devrait :
 - comparer les frais de perception (et l'évolution de ceux-ci) au produit de la taxe ;
 - faire savoir si, par exemple, tous les contribuables sont bien identifiés et s'ils paient tous la taxe ;
 - évaluer l'éventuel rôle incitatif ou dissuasif des taxes qui ont un tel objectif.

3. Redevances et charges

- 26. En règle générale, les charges ne devraient pas dépasser le coût des services, et l'autorité locale ne devrait pas viser à obtenir un profit comptable de la prestation de services publics.
- 27. Les charges pratiquées ne devraient pas réduire excessivement la demande, notamment en ce qui concerne les services publics importants.
- 28. Le choix entre le financement par les charges (par les usagers) et le financement par l'impôt (par les contribuables) devrait être explicite et pris par les autorités en tenant compte des spécificités et des préférences de chaque collectivité. Il devrait être fait, pour chaque service, en tenant compte des questions d'équité et d'égalité.
- 29. Les autorités locales devraient veiller à ce que l'accès aux services essentiels soit préservé pour les personnes les plus démunies.

4. Autres ressources

- 30. Les collectivités locales sont invitées à prendre en compte les lignes directrices au sujet des autres ressources (emprunts, revenus des activités économiques, du patrimoine, des investissements, des dons et legs) qui leur ont été adressées dans la Recommandation Rec(2004)1 du Comité des Ministres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional.
- 31. Les revenus exceptionnels devraient être utilisés uniquement pour financer les dépenses d'investissement et le remboursement de la dette

Charte européenne de l'autonomie locale

Strasbourg, 15 octobre 1985

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Considérant qu'un des moyens par lesquels ce but sera réalisé est la conclusion d'accords dans le domaine administratif ;

Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ;

Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ;

Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen ;

Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir ;

Affirmant que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.

Partie I

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être exercées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

Partie II – Dispositions diverses

Article 12 – Engagements

1. Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
 - article 2,
 - article 3, paragraphes 1 et 2,
 - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
 - article 5,
 - article 7, paragraphe 1,
 - article 8, paragraphe 2,
 - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
 - article 10, paragraphe 1,
 - article 11.
2. Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de

l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.

3. Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 13 – Collectivités auxquelles s'applique la Charte

Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 14 – Communication d'informations

Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte.

Partie III

Article 15 – Signature, ratification, entrée en vigueur

1. La présente Charte est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre Etats membres du

Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 16 – Clause territoriale

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte.
2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17 – Dénonciation

1. Aucune Partie ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne. Un préavis de six mois sera notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties sous réserve que le nombre de celles-ci ne soit jamais inférieur à quatre.
2. Toute Partie peut, conformément aux dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout paragraphe de la partie I de la Charte qu'elle a accepté, sous réserve que le nombre et la catégorie des paragraphes auxquels cette Partie est tenue restent conformes aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1. Toute Partie qui, à la suite de la dénonciation d'un paragraphe, ne se conforme plus aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sera considérée comme ayant dénoncé également la Charte elle-même.

Article 18 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux Etats membres du Conseil :

- a) toute signature ;
- b) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- c) toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à son article 15 ;
- d) toute notification reçue en application des dispositions de l'article 12, paragraphes 2 et 3 ;
- e) toute notification reçue en application des dispositions de l'article 13 ;
- f) tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le 15 octobre 1985, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Remerciements

Le présent rapport a été établi par un groupe de rédaction composé des experts de l'OSF et de la LGI, Ken Davey, Sorin Ionita, Gabor Peteri, Katalin Tausz, des représentants du CDLR, Joe Allen (Irlande) et Markku Mollari (Finlande), et des experts indépendants Paul Bernd Spahn et Jorgen Lotz.

Le groupe est reconnaissant aux membres du réseau de l'OCDE sur les relations financières entre niveaux d'administration et aux membres du CCRE d'avoir répondu à l'enquête 2011, à Dexia d'avoir donné un aperçu de son rapport sur les « Finances publiques territoriales de l'Union européenne » qui analyse des données d'EUROSTAT.

Les données destinées aux recherches ont été communiquées par les gouvernements des divers pays avec l'aide de l'équipe ci-après d'observateurs nationaux :

<i>Pays</i>	<i>Observateurs</i>
Albanie	Fran Brahim
Arménie	David Tumanyan
Bosnie–Herzégovine	Dario Vins et Zdravko Miovcic
Bulgarie	Yana Kirilova
Croatie	Anto Bajo
Estonie	Katarina Rebane, Risto Kaarna
Fédération de Russie	Irina Turgel et Elena Tselishcheva
Géorgie	David Melua
Hongrie	Gabor Peteri
Lettonie	Sanita Skiltere
Moldova	Sorin Ionita
Pologne	Julita Łukomska
République tchèque	Vera Kamenickova

<i>Pays</i>	<i>Observateurs</i>
Roumanie	Sorin Ionita
Serbie	Dusan Vasilievic
Slovaquie	Ján Marušinec
Ukraine	Katerina Maynziuk et Yuriy Dzhgyr

Nous tenons à remercier les gouvernements et les membres du CDLR des pays suivants : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Moldova, Monaco, Norvège, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine d’avoir communiqué des données qui ont été retenues pour le présent rapport ainsi que tous les membres du CDLR de leurs précieuses observations sur la pertinence des possibilités d’action examinées.

Comment les budgets locaux ont été affectés par la récession ? Et, surtout, comment les collectivités locales des pays européens font-elles face à la crise budgétaire actuelle ? Que peut-on faire pour atténuer les effets des réductions budgétaires sur les services publics qu'elles assurent ?

En 2009, à Utrecht, les ministres responsables des collectivités locales et régionales ont décidé de mettre la crise financière en tête des questions à examiner pendant leur conférence. Le résultat est une série complète de lignes directrices appelées à guider l'élaboration des politiques publiques pour solutionner la crise.

Deux années se sont écoulées depuis. Les ministres portent-ils le même intérêt à cette question alors que la crise s'est aggravée et que la situation est encore plus préoccupante ? À présent, ce sont la dette souveraine et l'avenir de l'euro qui inquiètent le plus ; l'épicentre ne se situe plus dans la Baltique, mais en Méditerranée, après avoir contourné l'Atlantique au passage. Dans l'intervalle, les chiffres ont connu une croissance exponentielle.

Pourtant, les ministres ont réactualisé les règles, convaincus qu'ils sont de la nécessité de prendre des mesures coordonnées et d'aider les collectivités locales à combattre la récession et à subvenir aux besoins des plus vulnérables. L'avenir est des plus incertains. Ce que nous savons, c'est que certains problèmes vont continuer de se poser : le chômage des jeunes se situe à 20% et il s'aggrave, la proportion des personnes âgées de plus de 65 ans augmentera de 50% sur les quatre prochaines décennies et l'on ne s'oriente pas vers la réalisation des objectifs de réduction des émissions de CO₂.

On peut donc se demander comment les collectivités locales s'accommodent de ces problèmes et de ces menaces.

Trois réponses stratégiques se sont dégagées au cours des trois années écoulées. La première consiste à stabiliser l'assiette des recettes des budgets locaux. En deuxième lieu, les collectivités locales doivent tirer un parti maximal des ressources limitées, ce qu'elles font déjà, et de diverses façons. En troisième lieu, il importe de développer des partenariats pour faire face aux défis économiques, sociaux et environnementaux – partenariats à établir avec d'autres autorités publiques, le secteur privé, les entreprises sociales, les universités et les instituts de recherche, les organismes bénévoles et toutes autres entités dont les ressources, le savoir et l'énergie peuvent être mis au service de la réalisation de cet objectif. La promotion d'économies locales innovantes est un défi majeur.

Peut-on dire que la lumière est au bout du tunnel ?

Telles sont les questions abordées dans le rapport présenté aux ministres responsables des collectivités locales et régionales réunis à Kyiv en novembre 2011 à l'occasion de leur 17^e conférence du Conseil de l'Europe. L'analyse a été menée par une équipe mise en place par les Open Society Foundations et le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), dans le cadre de leur collaboration établie de longue date. Elle s'appuie sur deux éléments : les données de la fin de l'année 2010 et une enquête sur les réponses politiques à la crise, réalisée par des observateurs dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

Avec le financement des



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

