

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Résolution 438 (2018)<sup>1</sup>

### Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté financière

1. Le droit des collectivités locales à des ressources financières propres et suffisantes est un principe essentiel de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122). La Charte introduit également le principe de proportionnalité, disposant que tout transfert ou toute délégation d'une compétence supplémentaire ou non statutaire doit s'accompagner des ressources correspondant aux nouveaux pouvoirs attribués et aux services à fournir. Ces principes ne sont pourtant que rarement appliqués ou mis en œuvre dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. Dans la plupart des États membres, la reconnaissance explicite du principe de ressources financières suffisantes ne figure pas dans la Constitution, mais est garantie par la loi. Quand bien même le principe bénéficie d'une reconnaissance juridique, celle-ci est souvent peu contraignante. Il est difficile de porter l'affaire en justice car l'autonomie financière apparaît davantage comme une question politique que comme une question pouvant relever des tribunaux. Enfin, certains États membres n'offrent aucune reconnaissance ou garantie, constitutionnelle ou légale, du principe de financement suffisant.

3. Si des données partielles ou indirectes, telles que la part du produit intérieur brut (PIB) ou des dépenses publiques, peuvent servir à déterminer jusqu'à un certain point le degré d'autonomie financière des collectivités locales, une définition commune des concepts mentionnés à l'article 9 de la Charte apparaît nécessaire.

4. La fiscalité locale est un élément clé de l'autonomie financière des collectivités locales, car des impôts véritablement locaux permettent aux communes de fonder leurs recettes sur leurs propres décisions. La capacité des collectivités locales à générer des recettes est ainsi un excellent indicateur de leur autonomie financière. Il y a une forte corrélation entre le degré d'autonomie financière et le ratio des ressources propres par rapport aux transferts du pouvoir central. Plus la part des recettes locales dans le budget total des collectivités locales est importante, plus grande est leur indépendance financière et plus elles peuvent financer elles-mêmes leurs activités. De même, l'autonomie financière des communes est d'autant plus grande que le ratio des dotations globales/forfaitaires par rapport aux dotations spécifiques ou réservées est élevé.

5. La Charte consacre le droit des collectivités locales d'être consultées sur les modalités selon lesquelles des ressources leur sont attribuées ou redistribuées. Si l'existence d'une procédure formelle de consultation, même dotée d'une base juridique, ne garantit pas en soi qu'une véritable

consultation ait lieu, il est préférable que des méthodes de consultation claires, prévisibles, efficaces, transparentes, ouvertes et inclusives soient mises en place dans tous les États membres, dans le respect de leurs traditions légales et constitutionnelles.

6. La Charte prévoit enfin expressément que les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel si elles considèrent que le pouvoir central ou une autre administration ne respecte pas le principe de l'autonomie locale, et notamment leur autonomie financière. Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, ces affaires relèvent de la compétence des juridictions constitutionnelles, administratives ou ordinaires. Ces recours sont cependant généralement difficiles à mettre en œuvre, la Charte ne définissant pas de façon précise et détaillée le principe du financement suffisant et la législation nationale correspondante, et les procédures d'allocation budgétaire étant souvent inexistantes.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

*a.* ayant à l'esprit sa Résolution 372 (2014) et sa Recommandation 362 (2014) « Ressources financières adéquates pour les collectivités locales »;

*b.* note que la part des ressources propres des communes varie considérablement d'un État membre à l'autre, de même que l'évolution du ratio entre les dotations du pouvoir central et les recettes locales;

*c.* regrette que, dans plusieurs États membres, notamment l'Irlande, le Liechtenstein et le Royaume-Uni, il n'y ait aucune reconnaissance ou garantie, constitutionnelle ou légale, du principe de financement suffisant des communes;

*d.* note que, dans plusieurs États membres, tels que l'Albanie, l'Angleterre (au Royaume-Uni), la Grèce, la Hongrie, le Monténégro et la Roumanie, même lorsque les collectivités locales sont libres de fournir des services ou de disposer des recettes générées à l'échelle locale, ces dernières ne suffisent plus à couvrir le coût des services, allant ainsi à l'encontre du principe de proportionnalité;

*e.* s'inquiète de la réduction, dans certains cas, des recettes locales, résultant de processus de centralisation et/ou de déconcentration;

*f.* regrette que, dans certains États membres, tels que Chypre, l'Angleterre (et dans une moindre mesure le reste du Royaume-Uni) et la Hongrie, les conséquences de la crise financière de 2008 aient conduit à une réduction massive des financements municipaux en termes tant absolus que relatifs;

*g.* note avec inquiétude que la capacité fiscale des collectivités locales est extrêmement limitée en Grèce, en Lettonie et en Roumanie;

*h.* note que les dotations réservées restent prépondérantes dans plusieurs pays, constituant une menace pour l'autonomie financière, voire politique, des communes;

*i.* note que l'Irlande, le Liechtenstein et le Royaume-Uni ne disposent pas de règles juridiques ni parfois même de règles écrites en matière de consultation des pouvoirs locaux par les niveaux supérieurs de gouvernement;

*j.* regrette de constater que, bien que plusieurs États membres aient accompli des progrès remarquables, presque toutes les recommandations émises en 2014 pourraient être réitérées pour les pays qui ne suivent les dispositions de l'article 9 qu'à la marge, lorsqu'ils ne les ignorent pas totalement;

*k.* craint qu'en l'absence de sanctions, même en cas de violation manifeste des dispositions de la Charte, aucun changement positif ne soit à attendre dans un avenir proche de la part des États membres récalcitrants à la mise en œuvre des dispositions de l'article 9;

*l.* regrette que ni le Conseil de l'Europe ni l'Union européenne ne disposent de données économiques fiables et comparables en matière de ressources financières des communes de leurs États membres, limitant l'établissement de comparaisons internationales, et impactant la qualité des décisions macroéconomiques et économiques à propos des cadres internationaux de gouvernance économique.

*m.* demande en conséquence à sa Commission de suivi de continuer à prêter attention aux pays qui ne respectent pas

leurs engagements au titre de l'article 9 de la Charte et d'entreprendre, lorsque cela est possible, des activités de suivi et de coopération afin d'améliorer la situation.

*n.* appelle les associations nationales de collectivités locales et régionales:

i. à promouvoir entre les pouvoirs nationaux et locaux une réelle culture de partenariat, de consultation et de coproduction des décisions politiques et budgétaires;

ii. à engager ou à poursuivre leurs discussions avec leurs gouvernements régionaux et nationaux afin que des méthodes de consultation prévisibles, efficaces, axées sur les résultats, équitables, ouvertes et inclusives soient mises en place, dans le respect des traditions légales et constitutionnelles de chaque État membre;

iii. à promouvoir la transparence des critères et méthodes utilisés pour calculer les dotations du pouvoir central et la péréquation financière, afin qu'elles-mêmes et les autorités locales puissent vérifier le processus de calcul et être consultées.

---

1. Discussion et adoption par le Congrès le 8 novembre 2018, 3<sup>e</sup> séance (voir le document [CG35\(2018\)21](#), exposé des motifs), rapporteur: Heather McVEY, Royaume-Uni (L, SOC).