

Manuel sur les finances aux niveaux local et régional

**Une compilation d'instruments
juridiques du Conseil de l'Europe,
avec une introduction
de Kenneth Davey
Professeur émérite
Ecole de politique publique
Université de Birmingham**

Manuel sur les finances aux niveaux local et régional

Page

Introduction.....	1
Responsabilités en matière de dépenses.....	2
Fiscalité locale	3
Taxation de l'utilisateur.....	5
Transferts intergouvernementaux	6
Financement des investissements.....	8
Gestion financière	9
Contrôle externe.....	9
Conclusion	11
Charte européenne de l'autonomie locale.....	12
Préambule	12
Partie I.....	13
Partie II – Dispositions diverses.....	17
Partie III	18
Recommandation Rec(2004)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional	21
Annexe à la Recommandation Rec(2004)1	23
Partie I - Lignes directrices destinées aux autorités centrales	23
Partie II - Lignes directrices destinées aux collectivités locales et régionales	31
Rapport explicatif	39
Recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales.....	83
Annexe à la Recommandation Rec(2005)1	86
Partie I – Lignes directrices destinées aux autorités centrales	86
Partie II – Lignes directrices destinées aux collectivités locales.....	106

Introduction

par Kenneth Davey

*Professeur émérite
Ecole de Politique publique
Université de Birmingham*

Il est important de disposer d'une administration locale efficace pour des raisons à la fois politiques et économiques. Elle permet un meilleur partage des pouvoirs et renforce la responsabilité des services publics locaux. Elle facilite également l'adaptation de ces services aux préférences et aux besoins locaux.

Le cadre financier dans lequel opèrent les collectivités locales est essentiel pour atteindre ces deux objectifs. La présente brochure reprend les articles pertinents de la Charte européenne de l'autonomie locale et les recommandations formulées par le Comité des Ministres, qui définissent les méthodes pratiques permettant de satisfaire à ces objectifs. L'ampleur des pouvoirs et des responsabilités véritablement exercés par les collectivités locales et régionales dépend essentiellement de :

- (1) l'éventail des services publics qu'elles financent ;
- (2) l'adéquation de leurs recettes à ces responsabilités ;
- (3) la marge de manœuvre dont elles disposent pour affecter des budgets à tel ou tel service ;
- (4) leur capacité à déterminer leurs taux d'imposition et de charges (les deux permettant de moduler leur niveau de dépenses et engageant leurs responsabilités envers les contribuables).

Le terme « collectivité locale » englobera à la fois les niveaux supérieur (régional, comté, district) et inférieur (ville, municipalité, village) de l'autonomie locale.

Responsabilités en matière de dépenses

L'étendue des tâches confiées aux collectivités locales varie grandement d'un pays à l'autre. Dans la plupart des États, les collectivités locales sont responsables de ce que l'on a coutume d'appeler les « services communaux » : éclairage et réseau routier locaux, approvisionnement en eau et services d'assainissement, gestion des déchets, infrastructures sportives et jardins publics, cimetières, logement social. En revanche, le degré de responsabilité locale en matière sociale, principalement dans l'éducation, la santé et l'aide sociale, révèle des disparités flagrantes. Selon les cas, l'ensemble du service est financé par le budget de l'Etat, les coûts sont répartis entre les divers niveaux d'administration ou les budgets locaux couvrent l'intégralité des coûts, hormis ceux liés au contrôle central.

La nature et l'ampleur de la décentralisation dépendent étroitement du degré de responsabilité du budget local en matière sociale. Dans les cas où cette responsabilité n'incombe pas aux collectivités locales, leurs dépenses n'excéderont probablement 5-6% du PIB. Ce pourcentage risque fort d'être doublé, voire triplé, si la mission porte également sur l'éducation, les soins de santé ou l'aide sociale. Dans ce cas, l'impact sur l'autosuffisance financière sera déterminant. Les responsabilités majeures dans le domaine social s'accompagnent généralement d'une dépendance substantielle vis-à-vis des dotations de l'Etat ou des mécanismes de péréquation financière. Elle s'explique par la capacité limitée de recettes de la fiscalité locale et par l'égalité géographique escomptée dans l'accès à ces services, d'où la nécessité d'établir une péréquation des ressources financières.

Fiscalité locale

La Charte insiste sur le pouvoir des collectivités locales de lever leurs propres impôts. Par fiscalité locale, la Charte prend en compte les impôts qui :

- (1) reviennent aux budgets des collectivités locales sur le territoire desquelles ils sont collectés et
- (2) sont modulables par la collectivité locale bénéficiaire ; cette dernière dispose d'une certaine liberté pour décider du montant versé par chaque contribuable au travers de la fixation du taux, la détermination de l'assiette et l'octroi d'exonérations, etc.

La fiscalité locale est importante à deux titres. Le pouvoir de moduler les taux d'imposition permet d'abord aux collectivités locales d'ajuster leurs niveaux de dépenses aux préférences et besoins locaux. Deuxièmement, le fait de fixer le montant de l'imposition dont chaque citoyen doit s'acquitter oblige les responsables locaux à rendre davantage compte de la façon dont ils dépensent leurs recettes.

Pour réaliser ces objectifs, la fiscalité locale doit présenter certaines caractéristiques. Il est d'abord indispensable que son origine géographique soit clairement établie : les recettes doivent provenir exclusivement des contribuables locaux, la charge ne pouvant être répercutée sur des personnes ou organisations relevant d'autres juridictions. Les taux doivent ensuite pouvoir varier d'une juridiction à l'autre sans distorsion ou coût administratif importants. Enfin, les assiettes des impôts locaux doivent être suffisamment évolutives pour que l'expansion naturelle découle des pressions mêmes qui induisent l'augmentation des dépenses locales, par exemple l'inflation, la croissance démographique ou économique.

Si les impôts sur la *propriété* sont les plus courants au plan local, ils ne sont pas nécessairement les plus importants. Les collectivités locales en retirent deux avantages majeurs. Premièrement, leur assiette est à l'évidence localisée au plan géographique ; aucun doute n'est possible quant au bénéficiaire des recettes ; les liens entre la valeur du bien immobilier et les dépenses municipales d'infrastructure locale sont évidents. Deuxièmement, le patrimoine immobilier est une assiette fiscale qui ne peut être dissimulée par une « économie souterraine ».

Toutefois, dans la pratique, le rendement des impôts sur la propriété s'avère nettement moins élevé que la fiscalité sur les revenus ou la consommation. En matière de propriété, les impôts doivent être collectés directement auprès du contribuable, les rendant politiquement plus sensibles que d'autres prélèvements payés indirectement ou déduits des salaires. L'absence de corrélation directe entre le montant de l'impôt sur la propriété et le revenu qui permet de le payer renforce encore cette sensibilité. D'autre part, l'évaluation de la valeur marchande ou locative est une opération complexe et longue ; d'où le recours fréquent à une assiette plus grossière et moins discriminatoire, limitant ainsi l'incidence et le rendement potentiel de l'impôt ; en tout état de cause, devant les difficultés à actualiser les évaluations, l'assiette fiscale n'évolue pas au même rythme que la hausse des prix ou la croissance économique qui pèsent sur les dépenses municipales.

De ce fait, les impôts sur la propriété représentent rarement plus de 1-2% du PIB. Ce montant permet de financer la plupart des infrastructures municipales, mais ne couvre pas les responsabilités essentielles dans le domaine social. Pour assurer leur mission, les collectivités locales doivent impérativement être en mesure d'augmenter régulièrement les taux pour suivre l'évolution des prix et être encouragées à le faire.

L'imposition sur le revenu personnel répond aux exigences de la fiscalité locale. Dans certains pays d'Europe occidentale (notamment la Suisse et les pays scandinaves), les taux d'imposition des collectivités locales viennent s'ajouter aux taux nationaux d'imposition sur le revenu personnel ; ces derniers restent suffisamment bas pour permettre les prélèvements locaux. Ce n'est pas une coïncidence si ces pays sont ceux qui accordent le plus haut niveau d'indépendance fiscale à leurs collectivités locales. La capacité fiscale potentielle de l'impôt sur le revenu personnel est en effet bien supérieur à celui de tout autre impôt susceptible d'être collecté au plan local. D'autre part, cette fiscalité est en liaison évidente avec les dépenses relatives aux services à la personne, tels que la santé et l'éducation.

Dans la plupart des pays de la CEE, les recettes fiscales des collectivités locales proviennent pour l'essentiel du partage de l'impôt sur le revenu personnel, mais seuls la Croatie et le Monténégro concèdent à ces collectivités la maîtrise de leurs taux. Ailleurs, le partage ne répond pas à la définition de la fiscalité locale de la Charte, bien que la plupart des pays de la CEE le considère comme tel en raison de la répartition par origine des recettes.

La taxation des profits des entreprises, du chiffre d'affaire, etc. a permis à plusieurs systèmes européens d'administration locale de bénéficier de recettes substantielles, mais elle représente aujourd'hui une part moins importante des recettes des collectivités locales dans l'ensemble de l'Europe. Plusieurs difficultés techniques entravent l'allocation de ces recettes aux collectivités locales dont proviennent véritablement les revenus des entreprises. Par ailleurs, les bénéfices des entreprises sont hautement volatils et l'assiette manque de la stabilité nécessaire pour soutenir les services des collectivités locales engageant un tel volume de dépenses régulières. Enfin, les gouvernements nationaux sont désireux de réduire les taxes sur cette base dans le souci d'attirer les investissements étrangers.

La taxation des *ventes de biens et services* a aussi fourni des recettes substantielles à certaines collectivités locales, notamment en ex-Yougoslavie. Elle a néanmoins été largement supprimée des recettes des collectivités locales, pour l'essentiel en raison de la concurrence qu'elle faisait à la taxe sur la valeur ajoutée, obligatoire dans l'Union européenne et en cours d'adoption dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE.

Taxation de l'utilisateur

Au niveau municipal, la taxation de l'utilisateur est souvent aussi élevée que la taxation locale, dans son rendement et son impact sur le revenu des ménages. Elle prête moins à controverse, car elle est souvent le fait d'entreprises subsidiaires et non de la municipalité elle-même. Néanmoins, la dérégulation des prix et la suppression des aides de l'Etat ont généralement tendance à accroître simultanément le poids des charges telles que les loyers, l'eau, le chauffage et les transports publics, et la responsabilité des municipalités dans la détermination des tarifs.

La politique nationale décourage en principe les subventions à caractère général, qui ont souvent permis de contenir le coût des services publics dans le passé, préférant favoriser la tarification au coût complet accompagnée de l'introduction de subventions pour les ménages à bas revenu, probablement plus équitables et efficaces, mais plus astreignantes du point de vue administratif.

Transferts intergouvernementaux

Les transferts intergouvernementaux peuvent prendre des formes diverses :

Distribution d'une quote-part de la fiscalité nationale *soit*

- (1) selon une formule (par exemple per capita), *soit*
- (2) selon l'origine (c'est-à-dire aux collectivités locales où elles sont collectées).

Apports financiers qui sont *soit*

- (1) subventions, ou apports ciblés pour la couverture de dépenses spécifiques (par exemple les prestations sociales, l'éducation), *soit*
- (2) dotations, ou apports non ciblés et utilisés à la discrétion des collectivités locales (souvent appelées subventions globales).

Les subventions sont généralement destinées à stimuler un certain type de dépenses favorisées ou prescrites par le gouvernement national.

Le partage des impôts et les apports répondent généralement à deux objectifs principaux, la péréquation verticale et horizontale. La *péréquation verticale* consiste à combler le fossé entre le coût des services délégués aux collectivités locales et le rendement de leurs sources de revenu directes. La *péréquation horizontale* compense les différences en termes de revenu par habitant ou de besoins de dépenses entre les collectivités locales individuelles. Dans certains cas, tels que la Suède ou la Pologne, la péréquation est financée en partie au travers d'une redistribution horizontale, c'est-à-dire en transférant des revenus des collectivités locales disposant de recettes supérieures à la moyenne à celles qui sont sous la moyenne.

Les transferts jouent un rôle décisif dans bon nombre de pays : ils garantissent que les ressources des collectivités locales sont proportionnelles à leurs responsabilités et veillent à ce que les populations des régions les plus pauvres ne soient pas défavorisées de manière inacceptable en termes de qualité de services. Mais la dépendance vis-à-vis des transferts représente une menace évidente pour l'autonomie locale et fait naître un risque de partialité politique quant à leur répartition. La Charte et les Recommandations du Comité des Ministres définissent un certain nombre de principes et de pratiques pour réduire ces risques.

Premièrement, les transferts devraient comprendre, dans toute la mesure du possible, des dotations globales ou des impôts redistribués dont l'utilisation n'est pas prescrite par le gouvernement. Les dotations affectées à des utilisations spécifiques sont justifiables pour certains types d'investissements, mais leur disponibilité et les critères mis en œuvre ne devraient pas entraver la liberté de choix des collectivités locales concernant leurs priorités de dépenses.

Deuxièmement, le volume et la répartition des transferts devraient être soumis à une législation permanente et non à des modulations arbitraires des budgets nationaux annuels. Le volume devrait être indexé autant que faire se peut sur des facteurs tels que la croissance du revenu national ou le PIB, afin d'assurer la stabilité et la régularité de la part des ressources des collectivités locales.

Troisièmement, pour éviter tout marchandage ou négociation avec les bénéficiaires individuels, la répartition des transferts devrait être déterminée sur la base de formules objectives, élaborées si possible en consultation avec les associations de collectivités locales. L'éligibilité à des fonds de péréquation ne devrait aucunement être influencée par des décisions locales, mais reposer sur des estimations des recettes potentielles et des besoins de dépenses, indépendamment des budgets réels et des performances. Le calcul de la capacité de recettes devrait par exemple s'appuyer sur le principe que toutes les collectivités locales lèvent le même taux d'imposition et ne devrait pas subir de modification en raison de la décision d'une collectivité particulière d'augmenter ou de réduire ce taux. Les besoins de dépenses devraient être déterminés sur la base de facteurs objectifs tels que le nombre d'enfants en âge scolaire dans le cas de l'éducation.

S'agissant des apports financiers pour investissement, leur caractère unique rend plus difficile l'application de formules transparentes, mais leur disponibilité et leurs critères d'octroi devraient être officialisés pour permettre à tous les bénéficiaires éligibles d'en faire la demande.

Financement des investissements

Les collectivités locales sont souvent en mesure de consacrer des excédents d'exploitation aux dépenses d'investissement et toutes les recettes tirées de la vente d'immobilisations devraient être consacrées aux investissements et non aux dépenses courantes. Même ainsi, le coût des grands projets d'investissement, par exemple la construction de routes, d'installations de traitement des eaux ou de nouvelles écoles dépasse souvent la capacité des budgets annuels et ne peut être financé que par le crédit à long terme.

Les législations et politiques nationales devraient autoriser les collectivités locales à recourir à l'emprunt pour financer les investissements (mais pas pour couvrir les déficits d'exploitation), bien qu'il puisse être nécessaire de fixer des limites pour éviter un endettement excessif. Un plafonnement de la proportion du revenu annuel consacré au service de la dette est généralement défini.

Il est également conseillé aux gouvernements nationaux ou aux associations de collectivités locales de mettre en place des sources adéquates de crédit pour les collectivités locales. Il peut s'agir de banques spécialisées dans le crédit aux municipalités ou des fonds nationaux jouant le rôle d'intermédiaire entre le marché des capitaux et les municipalités emprunteuses. Généralement, les institutions spécialisées et regroupées de ce type réduisent les coûts de transaction et partagent les risques. Un autre composant essentiel du cadre institutionnel de financement des investissements est la législation traitant des cas d'insolvabilité des municipalités.

Beaucoup d'infrastructures physiques et sociales sont désormais financées par des entreprises privées de promotion immobilière, à l'origine de la demande de nouvelles routes, de systèmes d'évacuation des eaux usées, de place dans les écoles, etc. ; ce financement est généralement la contrepartie de l'octroi des permis de construire.

Gestion financière

Les recommandations relatives aux ressources financières des collectivités locales sont toutes conçues pour maximiser la liberté de choix de ces dernières, c'est-à-dire la liberté d'augmenter les recettes et de décider de leur affectation. L'instrument clé dans ce domaine est le budget annuel, mais les collectivités locales sont incitées à l'inscrire dans le cadre de prévisions à plus long terme, de manière à planifier et programmer efficacement les investissements et l'amélioration des services. Estimer la capacité future à entreprendre un nouvel investissement immobilier et à en assurer le service de la dette est un élément essentiel de la décision d'investissement.

La Charte souligne le rôle de l'ensemble du conseil élu dans l'approbation des budgets et dans le suivi de leur mise en œuvre, rôle qui ne devrait en aucune manière être délégué. Ceci n'empêche pas la délégation d'une certaine marge de manœuvre dans l'emploi des fonds à des institutions subsidiaires telles que les écoles, tant que les organes représentatifs conservent le contrôle global des objectifs pour lesquels l'argent est utilisé. Les propositions de budget devraient aussi être portées à la connaissance du public pour permettre une consultation plus large des groupes d'intérêts, organisations de quartiers, associations d'usagers des services et autres organes non gouvernementaux, mais cette participation publique ne devrait pas empiéter sur la responsabilité ultime des membres élus dans les choix budgétaires difficiles.

Le suivi de l'exécution du budget nécessite une information fiable. Une comptabilité à jour et tenue avec professionnalisme est essentielle dans ce contexte, tout comme l'audit interne faisant directement rapport au conseil ou à son chef de l'exécutif. Les statistiques nationales présentant les normes respectives de service et les coûts y afférents sont également intéressantes et permettent de juger des performances.

Contrôle externe

La collectivité locale perçoit généralement toute forme de contrôle externe comme une menace pour son autonomie ; dans la pratique, ce contrôle, s'il est bien conçu et exercé, peut renforcer son obligation de rendre compte et préserver ainsi la confiance du public.

L'audit externe est essentiel pour assurer l'intégrité et l'efficacité. Les systèmes sont très divers ; dans beaucoup de pays, la responsabilité en est confiée à l'instance nationale d'audit chargée par le Parlement de l'examen des comptes de tous les organes publics. D'autres États ont mis en place des organes nationaux spécifiquement responsables des collectivités locales ou un service d'audit spécial instauré par les associations de collectivités locales. Dans d'autres encore, l'Etat n'impose aucun système, mais fait légalement obligation à chaque collectivité locale de nommer des auditeurs indépendants issus du secteur privé. L'essentiel est que les auditeurs soient indépendants et professionnels, abordables pour les collectivités locales quelle que soit leur taille, qu'ils soumettent leurs conclusions au conseil élu et que ces dernières soient portées à la connaissance du grand public.

L'audit portait traditionnellement sur la légalité et l'honnêteté des transactions financières des collectivités locales. On note toutefois une tendance des auditeurs externes à s'intéresser davantage aux questions d'efficacité et à comparer les pratiques des collectivités en termes de productivité et de « rapport qualité/prix ». Ces mêmes principes s'appliquent aux inspections des services des collectivités locales, à l'instar des écoles, qui peuvent avoir un impact extrêmement positif à condition de chercher davantage à concourir à l'amélioration des performances qu'à infliger des blâmes.

La formation et la qualification du personnel des services financiers des collectivités locales est un autre domaine mis en lumière par cette brochure pour l'organisations nationale. Elles peuvent être la préoccupation du gouvernement national, des associations de collectivités locales ou des professionnels de la finance eux mêmes. Quelle qu'en soit l'organisation, il est important que les responsables financiers soient correctement formés, nommés au mérite et protégés de toute ingérence politique lorsqu'ils cherchent à préserver les normes de légalité, d'intégrité et d'efficacité.

Les gouvernements centraux soumettent souvent les décisions financières des collectivités locales à l'approbation des ministères ou d'administrateurs régionaux. Ces dispositions peuvent émaner de politiques macro-économiques, comme pour les emprunts ou les niveaux d'imposition. Autrement, ces contrôles peuvent aussi être le fruit d'un désir paternaliste de protéger les citoyens locaux des abus de pouvoir. Ces contrôles peuvent toutefois présenter un danger s'ils sont exercés de manière irrationnelle, incompétente ou en réponse à des intérêts politiques et s'avérer de ce fait contreproductifs. Lorsque de tels contrôles se justifient, il est plus judicieux de les exercer au travers de l'application de règles normatives et de standards que sur la base de décisions au cas par cas.

Conclusion

Ces paragraphes ont esquissé la philosophie générale de la décentralisation fiscale qui sous-tend la Charte et les recommandations détaillées qui l'accompagnent.

Le financement des collectivités locales est affaire de principes communs plutôt que de pratiques car la structure fondamentale de l'administration locale et l'octroi de la responsabilité des dépenses et des sources de revenus varient beaucoup selon les pays européens, tout comme les contextes économiques dans lesquels elle agit. Les principes et les pratiques devraient tous deux être conçus de manière à conférer aux organes représentatifs locaux davantage de liberté d'action, mais aussi à les inciter à en user de manière responsable.

Charte européenne de l'autonomie locale

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 fixées 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.

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

(adoptée par le Comité des Ministres le 8 janvier 2004, lors de la 867^e réunion des Délégués des Ministres)

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 déléguées 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 (autofinancement 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 elle-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 suffisante 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.

Rapport explicatif

I. Origines de la Recommandation

La présente Recommandation¹ sur la gestion budgétaire et financière des collectivités locales représente l'aboutissement des travaux entrepris par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), qui ont déjà donné lieu à la publication de plusieurs rapports sur des thèmes liés à la gestion financière.

L'un des premiers actes politiques et normatifs importants concernant ces questions a été la Recommandation N° R (92) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres, relative aux possibilités d'emprunt des collectivités locales et régionales. Le deuxième instrument juridique sur un thème lié à la gestion financière a été la Recommandation N° R (96) 3 sur Déficits budgétaires et surendettement des collectivités locales.

En 1996, la Conférence des ministres européens responsables des collectivités territoriales, qui s'est réunie à Lisbonne, a adopté un important rapport et une Résolution sur les finances locales.

En 2000, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation R (2000) 14 sur la fiscalité locale, la péréquation financière et les apports financiers aux collectivités locales, recommandation préparée également par le CDLR sur la base d'un rapport inspiré des pratiques nationales dans ce domaine.

Depuis 2000, le CDLR a lancé un cycle de rapports sectoriels sur des thèmes liés à la gestion financière et budgétaire des collectivités locales et régionales :

- 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) ;

¹ Voir document CM(2003)159 Addendum 1.

- Redressement des collectivités locales et régionales en difficulté financière (2002) ;
- Procédures et gestion budgétaire au niveau des collectivités locales (2002).

Ces rapports ont abouti à des lignes directrices sur les bonnes pratiques dans ces domaines. Le CDLR a décidé de consolider ces lignes directrices dans un projet de recommandation adressée par le Comité des Ministres aux Etats membres et a établi le projet de recommandation sur la gestion financière et budgétaire des collectivités locales et régionales.

II. Justification de la recommandation

Le Conseil de l'Europe a pour objectif de renforcer et de consolider la démocratie locale et régionale dans les Etats membres. Il essaie d'aider les Etats dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur cadre normatif pour le fonctionnement de l'Etat, de ses institutions et de ses structures intermédiaires, telles que communes, les provinces et les régions. Le Conseil de l'Europe essaie également d'encourager le partage des expériences et des meilleures pratiques concernant les évolutions majeures au niveau local et régional.

Les collectivités locales et régionales doivent pouvoir « 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 ». C'est la définition même de l'autonomie locale donnée par la Charte européenne de l'autonomie locale. Il n'est pas possible d'imaginer l'autonomie locale et régionale sans une certaine autonomie de gestion financière et budgétaire. Les collectivités locales et régionales prennent des décisions financières ou avec un impact financier : elles gèrent des services publics ; elles investissent dans des projets d'intérêt local ; elles lèvent des taxes et impôts, prélèvent des redevances, reçoivent des dotations et subventions et décident de l'utilisation de l'argent public. Pour exercer leurs compétences, elles ont besoin d'un certain degré d'autonomie financière et même de pouvoir adapter les procédures de gestion financière et budgétaire générales établies par l'Etat aux besoins des communautés locales et régionales afin d'améliorer l'efficacité de leur intervention.

Le processus budgétaire des collectivités locales est un processus à la fois très technique et très politique. Mais technique et appréciation subjective sont indissociables et les différents acteurs ont des intérêts différents. Cela rend les procédures importantes. En concevant les procédures, les hommes politiques peuvent influencer sur le poids accordé aux différents besoins budgétaires.

Il est en outre extrêmement important que les dépenses publiques soient gérées, par les collectivités locales ou régionales comme par le gouvernement central, conformément à la loi et dans la transparence. Les procédures de gestion financière et budgétaire jouent un rôle primordial à cette fin.

Les procédures budgétaires doivent donc permettre aux citoyens de « demander des comptes » quant à la gestion menée et au respect des engagements pris par les élus. Elles peuvent aussi contribuer à éclairer les choix et les enjeux en présence. Elles peuvent jouer un rôle important pour réduire les diverses asymétries d'information et contribuer à renforcer l'efficacité des services produits par la municipalité. Enfin, elles doivent permettre l'exercice du contrôle sur l'exécutif, que ce soit au travers du travail des conseillers ou via d'autres canaux de participation de la population.

Mais la gestion financière est bien plus large que la simple gestion budgétaire. Le CDLR a constaté que nombre de sujets très importants pour une bonne gestion financière, tels l'analyse et la gestion des risques financiers, l'estimation financière, l'audit financier, le choix de l'investissement, sont assez mal connus et pratiqués dans bon nombre des Etats membres du Conseil de l'Europe. D'autres, comme le redressement des collectivités locales et régionales en difficulté financière, sont peu encadrés par des procédures claires et performantes.

Il convient enfin de mentionner que certains sujets, intimement liés à la gestions financière des collectivités locales et régionales ont fait l'objet d'autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe et n'ont pas été traités dans la présente recommandation :

- les sources budgétaires des collectivités locales et régionales ont été l'objet de la Recommandation R (2000) 14 du Comité des Ministres sur la fiscalité locale, la péréquation financière et les apports financiers aux collectivités locales ;

- les procédures de contrôle général de l'activité des autorités locales et régionales ont été traitées dans la Recommandation R (98) 12 sur le contrôle de l'action des collectivités locales.

III. Champ d'application de la recommandation

La recommandation a été élaborée après un examen approfondi des meilleures pratiques au niveau des Etats membres et des collectivités locales et régionales.

Elle s'applique donc :

- aux Etats membres du Conseil de l'Europe ;
- aux collectivités locales ;
- aux collectivités régionales bénéficiant de l'autonomie administrative.

L'application de la recommandation aux collectivités régionales tient compte des conclusions des travaux du CDLR et de la définition adoptée par la 13e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales qui s'est réunie à Helsinki en 2002. Celle-ci a défini les collectivités régionales comme « des collectivités territoriales situées entre le pouvoir central et les collectivités locales. Ceci n'implique pas nécessairement qu'il y ait une relation hiérarchique entre les collectivités régionales et locales ». En outre, la Conférence ministérielle de Helsinki a établi que « par autonomie régionale, on entend la compétence juridique et la capacité effective pour les collectivités régionales, de régler et de gérer, dans le cadre de la constitution et de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part des affaires publiques, conformément au principe de subsidiarité ».

Cependant, vu la diversité des modèles et régions et des compétences, il n'a pas été jugé utile d'élaborer des dispositions plus spécifiques pour les régions.

IV. Consultations sur le projet de recommandation

Avant de transmettre le projet de recommandation au Comité des Ministres, le CDLR a notamment demandé et obtenu l'avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).

En outre, le CDLR a consulté la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et l'Initiative pour l'autonomie locale (LGI). Cette consultation a été l'occasion pour ces organisations d'enrichir substantiellement le texte et de vérifier, à la lumière de leur connaissances théoriques et de leur expérience pratique, sa cohérence, sa pertinence et son utilité.

Le projet de recommandation a également été publié sur le site Internet du CDLR (www.coe.int/local) et dans la bibliothèque Internet LOREG (www.loreg.org) et a été distribué aux participants de plusieurs séminaires et conférences internationaux. Plusieurs gouvernements nationaux ont également consulté à ce sujet les acteurs intéressés (notamment des associations des autorités et collectivités territoriales).

V. Explications concernant le contenu de la recommandation

La recommandation est constituée d'un préambule exprimant les considérants principaux qui ont inspiré le Comité des Ministres dans la préparation de la recommandation, d'un dispositif comprenant des recommandations formelles adressées aux Etats membres du Conseil de l'Europe et d'une annexe en deux parties comprenant des lignes directrices à l'intention des autorités centrales (Partie I) et des collectivités locales et régionales (Partie II).

Le préambule ne nécessite pas d'explications.

A. Explications concernant le dispositif de la recommandation

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

Dans certains Etats fédéraux, les compétences qui pourraient s'avérer nécessaires à la mise en œuvre de certaines des recommandations qui suivent pourraient ne pas appartenir aux gouvernements centraux. Dans ce cas de figure, les suggestions faites en début d'annexe pourraient guider ces gouvernements : ils devraient donc porter les recommandations respectives à l'attention des autorités compétentes.

1. *d'inspirer leur politique en matière de gestion financière et budgétaire au niveau 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 responsabilité des décisions.*

Cette première recommandation présente la liste des principes qui devraient fonder toute politique nationale dans la matière et n'a pas besoin d'explications.

2. *d'assurer par les moyens appropriés la poursuite de ces principes, y compris par leur ordre juridique interne, au besoin en adaptant le cadre normatif de la gestion financière et budgétaire au niveau local et régional, en s'inspirant des lignes directrices figurant en annexe à la présente recommandation ;*

La poursuite par les Etats des principes énoncés dans la première recommandation peut se faire par des mesures législatives et normatives et par différentes politiques et initiatives nationales. Si nécessaire, la législation nationale applicable devrait être amendée en conséquence.

Cette recommandation renvoie aux lignes directrices présentées en annexe. Elles représentent de bonnes pratiques dans le domaine de la gestion financière et budgétaire au niveau local et régional identifiées lors des travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe et utiles pour la poursuite des principes énumérés antérieurement.

Il est donc recommandé aux Etats membres de s'inspirer de ces lignes directrices dans la poursuite des principes présentés dans la première recommandation. Il ne s'agit donc pas de les adopter ou de les mettre en œuvre « en bloc », mais simplement d'utiliser l'annexe comme un recueil de bonnes pratiques européennes et sur lesquelles aligner le cas échéant le droit et les procédures applicables dans les Etats membres.

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 au niveau local et régional et des relations financières entre les niveaux d'administration, notamment en vue de donner suite à la présente recommandation ;

Dans son article 4.6, la Charte européenne de l'autonomie locale stipule : « 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 ».

La troisième recommandation va au-delà de la disposition de la Charte et recommande non seulement de consulter les collectivités locales et régionales (ce qui constitue une obligation pour les Etats ayant ratifié la Charte) mais de les associer aux réflexions et éventuellement aux réformes. L'association signifie plus qu'une simple consultation formelle ; elle devrait se traduire par un processus participatif direct des collectivités locales et régionales.

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 l'annexe, partie II .

La traduction de la recommandation est une étape nécessaire à sa diffusion et à son application. La partie II de l'annexe à la recommandation comprend les lignes directrices adressées aux collectivités locales et régionales afin de les aider à améliorer leur gestion budgétaire et financière ; les Etats sont donc invités à transmettre la recommandation aux collectivités en question et à leurs associations et de les inviter à prendre note des bonnes pratiques figurant dans les lignes directrices leur étant destinées.

B. Explications concernant l'annexe à la Recommandation

Partie I

Lignes directrices destinées aux autorités centrales

Les paragraphes introductifs de la partie I de l'annexe expliquent qui sont les

destinataires de ces lignes directrices.

Dans l'annexe, le terme « Etat » est utilisé soit pour désigner l'autorité exécutive (gouvernement) soit dans des expressions consacrées comme par exemple « budget de l'Etat ». Le terme « autorité centrale » est employé pour désigner, en fonction de la pratique de chaque pays et des compétences des organes respectifs, le gouvernement, le parlement, l'autorité de contrôle établie au niveau central ou bien une agence spécialisée créée par la loi.

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.

Il s'agit d'un des principes de base de l'autonomie régionale, tel qu'il a été identifié par la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales qui s'est réunie à Helsinki les 27-28 juin 2002.

Le fait d'avoir des ressources prévisibles permet aux collectivités locales et régionales de mettre en œuvre un processus de planification budgétaire pluriannuelle sans lequel il serait difficile, voire impossible, d'assurer une gestion budgétaire et financière efficace.

Assurer aux collectivités locales et régionales des ressources en rapport avec leurs compétences et dont elles peuvent disposer librement est l'un des principes essentiels de l'autonomie locale et régionale découlant directement de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL).

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

Dans son rapport « Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles », le CDLR a considéré que les services locaux devraient être financés dans une proportion adéquate et raisonnable par les ressources propres des collectivités, telles les impôts locaux et les redevances. En effet, dans le cas contraire, les autorités locales ne seraient pas en mesure de varier les niveaux des services en fonction des besoins des habitants ; les élus pourraient dépenser l'argent provenant des transferts gouvernementaux de manière peu efficace et accuser le niveau de ces transferts pour la mauvaise qualité et/ou quantité des services et le gouvernement pourrait vouloir contrôler la manière de dépenser les ressources transférées.

En même temps, établir des standards minimum pour les services locaux et régionaux essentiels est une pratique courante et recommandée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Si financer partiellement les services par des transferts financiers de manière à permettre aux collectivités locales et régionales d'assumer ces standards est une pratique normale, il est nécessaire de laisser également aux autorités locales et régionales la possibilité d'adapter la quantité et la qualité de ces services aux besoins des habitants, ce qui représente un des éléments essentiels de la démocratie locale et régionale. Il est donc important qu'un équilibre entre les ressources propres des collectivités et les ressources transférées soit trouvé.

Pour d'autres recommandations concernant les ressources propres des collectivités locales, voir également la Recommandation R (2000) 14 sur la fiscalité locale, la péréquation financière et les apports financiers aux collectivités locales.

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.*

Ce paragraphe vise à décourager les « mandats non financés », par lesquels les collectivités de niveau supérieur, le plus souvent l'Etat, transfèrent des compétences supplémentaires ou établissent de nouvelles obligations onéreuses pour les collectivités locales ou régionales, sans s'assurer que les ressources des collectivités locales et régionales sont compatibles avec leurs obligations. Ceci peut amener ces collectivités à augmenter les impôts, taxes et redevances locaux sans en avoir véritablement le choix et sans que cette hausse se traduise par une amélioration des services existants ou les met dans l'impossibilité d'exercer leurs attributions correctement. Dans l'un comme dans l'autre cas, ces situations constituent une pression indue sur la liberté des collectivités locales et régionales.

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.

L'Etat a le devoir d'établir des règles pour encadrer les procédures d'utilisation des fonds publics ; l'établissement de règles de procédure budgétaire au niveau national devrait inclure suffisamment d'incitations pour assurer un minimum d'efficacité des dépenses publiques, et garantir au moins un minimum de transparence et d'éthique publique et la collecte de statistiques et de données comparatives.

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.

Il s'agit de deux compétences essentielles des autorités locales et régionales, avec des implications politiques fortes. Il n'y a donc que l'assemblée délibérante locale ou régionale qui puisse légitimement adopter le budget et approuver les comptes de l'exercice financier. La délégation générale de cette compétence à un autre organe, comme par exemple la commission financière, devrait être proscrite.

Pour améliorer la lisibilité du texte, l'organe délibératif élu, conseil ou assemblée, sera nommé « conseil » dans le reste de l'annexe. L'expression « organe délibératif élu », plus complète et sans équivoque, est utilisée dans ce paragraphe pour éviter toute ambiguïté juridique et pour renforcer l'idée que c'est cet organe lui-même, qu'il soit nommé conseil ou assemblée, qui doit approuver le budget et les comptes.

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.

Comme l'a souligné le rapport consacré aux « Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles », le processus budgétaire est un processus non seulement technique mais également politique, ce qui fait que l'adoption indépendante du budget soit une condition essentielle de l'autonomie locale et régionale. En outre, adapter les services aux besoins locaux sans pouvoir adapter, dans une certaine mesure, les procédures, serait extrêmement difficile. Les règles doivent pouvoir être adaptées au moins en fonction de la taille de la collectivité et de la taille du projet.

7. Les collectivités locales et régionales devraient pouvoir affecter les soldes positifs reportés d'un exercice budgétaire annuel à des dépenses non récurrentes (autofinancement 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.

La confiscation des soldes positifs pratiquée dans bon nombre de pays européens incite les autorités locales et régionales à dépenser sans souci d'efficacité en fin d'exercice budgétaire. La possibilité de reporter les soldes positifs est une incitation à l'amélioration de la gestion financière, même si on conditionne cette possibilité de report à une affectation des ressources reportées aux dépenses non récurrentes. La possibilité de report des soldes négatifs est en général traduite par la possibilité d'emprunter à court et très court terme.

Restrictions imposées à l'autonomie financière des collectivités locales

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.*

La loi devrait définir les restrictions possibles et les conditions dans lesquelles la décision d'imposer une restriction peut être prise. L'obligation de discuter les mesures de restriction imposées aux collectivités locales avec les collectivités concernées découle directement des articles 4.6 et 9.6 de la CEAL.

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.*

Ce paragraphe fait une classification des restrictions à l'autonomie financière des autorités locales et régionales et présente la liste des raisons les plus adéquates qui peuvent motiver l'introduction et l'application de ces restrictions.

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.*

L'obligation d'établir les restrictions par la loi découle également, quoique de manière plus indirecte, des articles 4.1, 4.2, 4.4, 8.1 et 9.1 de la CEAL. Les conditions, énumérées dans ce paragraphe, auxquelles les restrictions devraient être soumises sont de nature à exclure toute mise en danger de l'autonomie locale et régionale ainsi que l'application de restrictions inefficaces ou arbitraires ou basées sur des critères politiques, iniques ou inéquitables.

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.

Ce paragraphe reprend et développe le principe de la consultation des autorités locales et régionales préalablement à la prise de mesures limitant leur autonomie financière. Il recommande également des procédures appropriées de dialogue, consultation et coopération. Comme le souligne le rapport sur « Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national fixées dans un contexte européen », la création de formes institutionnelles de dialogue peut à la fois améliorer l'efficacité de ces restrictions et permettre aux autorités locales et régionales de compenser la perte d'autonomie financière par un gain d'influence politique.

12. La nécessité et l'efficacité des restrictions devraient faire l'objet de vérifications à intervalles réguliers par les autorités centrales.

Des restrictions historiques désuètes ne devraient pas rester en place par inertie ou à cause de la résistance au changement de certains des acteurs impliqués. Il pourrait également être nécessaire que les restrictions soient renforcées ou modifiées afin de tenir compte de l'évolution de la situation. Une évaluation régulière des restrictions en place, telle que suggérée par cette ligne directrice, est donc une condition indispensable pour être en mesure de les adapter aux besoins.

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.

Les restrictions qui n'affectent qu'une collectivité ou un nombre limité de collectivités ne devraient pas avoir un caractère permanent. C'est une condition essentielle pour assurer l'égalité de traitement des collectivités locales et régionales.

14. Les restrictions imposées à chaque collectivité devraient être claires, objectives et quantifiables.

Cette ligne directrice vise à assurer la transparence et l'équité des restrictions.

15. Les restrictions devraient être proportionnées au but à atteindre et être dénuées de tout caractère de sanction.

Une restriction devrait être introduite dans le but présenté dans le paragraphe 9 et remplir les conditions énumérées sous les paragraphes 8 et 13. Il en résulte que les restrictions ne devraient pas être excessives ou avoir un caractère punitif. Même s'il s'agit en fait d'un corollaire aux paragraphes précédents, ce principe est essentiel pour la sauvegarde de la démocratie locale et régionale et il est donc affirmé dans cette recommandation.

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.

Dans son rapport sur « Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national fixées dans un contexte européen », le CDLR passe en revue les différents types de restrictions pratiquées par les Etats européens et arrive à la conclusion qu'il faut privilégier les restrictions flexibles quand ces restrictions sont, par rapport aux objectifs poursuivis (paragraphe 9), au moins aussi efficaces que les restrictions rigides. Par exemple, les restrictions peuvent être indexées sur le déficit public (comme en Pologne, où de par la Constitution, le déficit des autorités locales et régionales doit être progressivement réduit lorsque la dette publique augmente) ou sur l'endettement de l'autorité en question ou sont fixées en fonction des moyennes nationales. Par contre, les restrictions rigides devraient, dans la mesure du possible, être évitées.

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.

Ce paragraphe recommande aux autorités centrales d'établir ou de faire établir une série d'évaluations financières prévisionnelles et présente un nombre de conditions que ces évaluations devraient respecter afin d'assurer leur efficacité et objectivité.

Il s'agit d'une des conclusions du rapport du CDLR sur « Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles ».

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.

Ce paragraphe mentionne les trois raisons essentielles pour les autorités centrales d'établir des estimations financières des besoins et des recettes des collectivités locales et régionales : collecte des informations pour établir une politique macro-économique saine, faire des prévisions sur le montant global des transferts financiers vers d'autres collectivités et sur le partage de cette enveloppe entre les collectivités, afin de permettre à ces dernières de faire des estimations sur leurs recettes futures.

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.*

L'établissement de standards minimum de services devrait être l'un des rôles importants de l'Etat afin d'assurer que les citoyens puissent bénéficier des services essentiels quel que soit leur lieu d'habitation ou de travail. Etablir des procédures-cadre d'estimation financière à l'usage des autorités locales et régionales aide celles-ci à anticiper de manière efficace leurs revenus et leurs dépenses.

Evaluation et gestion des risques financiers

20. *L'évaluation des risques financiers devrait comprendre aussi bien des mécanismes de suivi et d'alerte préalable (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.*

Les autorités centrales devraient mettre en place à la fois des procédures d'alerte (les exemples présentés sont tirés du rapport du CDLR sur « Les risques liés aux engagements financiers des collectivités locales »), de contrôle classique et d'intervention afin d'aider les autorités locales et régionales dans l'évaluation et la gestion des risques. En effet, l'analyse comparative (benchmarking) des indicateurs financiers, extrêmement utile pour l'évaluation des risques, serait difficile sans l'intervention de l'autorité centrale.

Le contrôle individuel des opérations entraîne non seulement des coûts et délais importants, mais il pourrait également rendre les autorités locales et régionales moins attentives dans l'évaluation des risques. C'est pour ces raisons que la définition, à partir des informations bien choisies, des règles générales qui évitent la prise excessive de risques par les autorités locales et régionales devrait être privilégiée.

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.

Il n'y a pas de définition unanimement reconnue pour qualifier un investissement de «spéculatif». Il existe néanmoins des produits financiers (tels que les options et les warrants) qui sont considérés comme soulevant des risques significatifs par toute la communauté financière. Le recours à de tels produits devrait donc être interdit. Le recours au marché d'actions pourrait être soit limité (en tenant compte, pour définir le placement comme spéculatif, d'indicateurs comme la volatilité historique), soit interdit. En tout état de cause, le recours à des actions comme produit de placement devrait être géré de manière 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.

Avoir recours à des techniques de ce qu'on appelle communément la « comptabilité créative » afin de masquer notamment le niveau d'endettement est une pratique tentante pour bien d'organismes, publique comme privés. Les autorités centrales devraient prendre les mesures nécessaires pour empêcher les autorités locales et régionales de recourir à de telles techniques, en s'inspirant par exemple des règles que les sociétés cotées en bourse sont tenues de respecter dans leurs rapports financiers.

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.*

Dans un bon nombre de pays européens, ces biens sont classés dans le patrimoine public de la commune ou de la région. Les biens publics sont insaisissables, donc normalement ils ne peuvent pas être utilisés comme sûreté réelle. Par conséquent, la question se pose surtout pour les pays qui ne connaissent pas la distinction entre patrimoine public et privé. Dans les autres pays il est également possible que certains biens indispensables à l'exercice des compétences des autorités locales ou régionales soient dans le patrimoine privé de la collectivité locale ou régionale.

Les autorités centrales sont donc invitées à prendre des mesures législatives pour soit interdire, soit limiter (par exemple en exigeant le vote du Conseil, voire même une majorité qualifiée) l'utilisation des biens indispensables à l'exercice des compétences obligatoires comme sûretés réelles.

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.*

Le financement des dépenses de fonctionnement par l'emprunt n'est pas soutenable à long terme et devrait donc être interdit. Les exceptions à ce principe pourraient être le recours à des emprunts à court terme pour financer des décalages entre les entrées et les sorties de trésorerie et les emprunts faits par les collectivités locales ou régionales qui sont en restructuration suite à un plan de redressement financier. Par exemple, un déficit peut être reporté pendant un nombre limité d'années.

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.*

Il s'agit d'un principe essentiel de la responsabilité et de la transparence. En cas de faute grave ou intentionnelle, l'exécutif devrait être tenu pour responsable politiquement (devant le conseil), administrativement (sanctionné ou demis, normalement suite à une procédure judiciaire) et personnellement (civilement ou pénalement).

Voir également à ce sujet la recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres N° R (98) 12 sur le contrôle de l'action des collectivités locales.

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.

La responsabilité personnelle des trésoriers publics et d'autres fonctionnaires qui bénéficient d'une certaine indépendance est pratiquée dans certains pays et est considérée comme une bonne pratique par le CDLR dans son rapport sur « Les risques liés aux engagements financiers des collectivités locales ». Elle pourrait être plafonnée et limitée aux cas de faute grave ou intentionnelle ; les fonctionnaires en question pourraient également avoir recours à des assurances pour limiter les risques encourus en cas de faute simple ou de négligence non intentionnelle.

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 elle-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.

La gestion financière est un sujet technique et en général assez mal connu. Il est néanmoins très important pour l'efficacité de la gestion. L'Etat devrait donc s'assurer que la formation des représentants locaux et régionaux (élus et fonctionnaires) dans ce domaine ne soit pas laissée entièrement à la discrétion des autorités locales et régionales, qui pourraient ne pas avoir les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre. Un panachage de normes obligatoires à l'attention de ces autorités, d'interventions directes et d'aide technique (manuels et guides de cours), logistique (structures et enseignants) et financière aux collectivités locales et régionales (et à leurs associations) est donc recommandé dans ce domaine.

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.*

La recommandation d'établir la procédure de contrôle par la loi (ou par la Constitution) découle directement de l'article 8.1 de la CEAL. Le caractère équilibré du contrôle dérive de la proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver et est donc une abréviation de l'article 8.3 de la CEAL. L'adjectif « équitable » qualifie un contrôle qui n'a pas de caractère politique ou punitif et qui s'applique aux collectivités locales et régionales avec des différences justifiées uniquement par des facteurs objectifs liés à la situation des collectivités en question.

Limiter le contrôle à la vérification de la légalité sur les actes effectués dans l'exercice des compétences propres est un principe important de l'autonomie locale et régionale et découle de l'article 8.2 de la CEAL.

La dernière phrase recommande d'établir, en cas de désaccord, une procédure juridictionnelle, où l'autorité centrale ait le rôle actif. En effet, la procédure inverse (annulation de l'acte par l'autorité centrale avec possibilité de recours pour l'autorité locale ou régionale) a souvent été critiquée comme ouvrant la porte à des abus et à des retards dus à des annulations finalement considérés par la juridiction comme illégaux et comme un frein à la célérité et à l'efficacité de l'activité des autorités locales et régionales.

29. *D'une manière générale, les contrôles « a posteriori » devraient être privilégiés par rapport aux accords ou autorisations « a priori ».*

Les contrôles « a priori » introduisent des délais supplémentaires et nuisent donc à la célérité de l'action des autorités locales et régionales. En outre, ils peuvent inciter l'autorité de contrôle à s'immiscer dans les questions d'opportunité des décisions et limiter indûment l'autonomie locale. Limiter les contrôles administratifs « a priori » (ceux où l'intervention de l'autorité gouvernementale constitue une condition pour l'efficacité ou la validité de l'acte local) a déjà été recommandé par le Comité des Ministres dans sa Recommandation N° R(98)12 sur le contrôle de l'action des collectivités locales.

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.*

L'absence de réaction de l'autorité de contrôle dans le cas de contrôle a priori se traduit par des délais excessifs imposés aux autorités locales et régionales et peut devenir une arme redoutable contre l'autonomie locale et régionale. Il convient donc de permettre aux autorités locales et régionales de faire leur travail même quand l'autorité de contrôle ne fait pas le sien. Cette ligne directrice est également présente dans la Recommandation N° R(98)12 sur le contrôle de l'action des collectivités locales.

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.*

Le blocage de l'activité d'une autorité locale ou régionale, que ce soit pour des raisons politiques (par exemple, manque de majorité suffisante), fonctionnelles (par exemple, une difficulté dans la collecte ou le traitement des informations nécessaires pour la préparation du budget) ou conjoncturelles (par exemple, l'impossibilité de réunir un nombre statutaire d'élus) n'est pas une situation tellement exceptionnelle. Il convient donc que l'autorité centrale se dote des moyens nécessaires d'intervention pour assurer une continuité des services publics locaux ou régionaux dans un tel cas. Ce paragraphe établit ce principe et donne des exemples de mesures qui pourraient être prises mais établit également des limites à l'intervention de l'autorité centrale afin de réduire les risques qu'une telle intervention pourrait soulever pour l'autonomie locale ou régionale.

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.*

Un suivi de l'exécution des budgets locaux et régionaux par l'autorité centrale pourrait permettre à celle-ci non seulement de tirer des informations utiles pour ses analyses macro-économiques. Un système d'alerte pourrait également permettre à l'autorité centrale de prendre les mesures nécessaires pour éviter ou limiter les difficultés qu'une ou plusieurs autorités locales ou régionales pourraient rencontrer.

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.).*

Les analyses comparatives budgétaires et de performances pourraient apporter une grande valeur ajoutée, fournir les informations nécessaires à la prise de décisions à la fois pour l'autorité centrale et pour les autorités locales et régionales et renforcer la transparence de l'activité de ces autorités. De telles analyses seraient difficiles à mettre en place par l'initiative des collectivités locales ou régionales et sans l'implication de l'autorité centrale.

Redressement des collectivités en difficulté financière

34. *En principe, les autorités centrales ne devraient pas garantir les emprunts des collectivités locales et régionales.*

La garantie des autorités centrales est souvent exigée par les institutions de crédit, notamment internationales. Il s'agit néanmoins d'une mauvaise pratique, qui est plus utile pour le confort des banques que pour les autorités centrales ou locales/régionales. Elle encourage les autorités locales à ne pas évaluer les risques financiers et à se sur-endetter et oblige souvent les autorités centrales à endosser la facture. L'autonomie locale n'en sort pas renforcée.

Un projet d'intérêt véritablement commun pour l'autorité centrale et celle locale ou régionale pourrait constituer une exception à cette règle. Dans ce cas, il serait néanmoins utile que l'autorité centrale associe l'autorité locale ou régionale aux trois types de risque de tout projet (sur l'investissement, industriel ou sur les coûts et commercial ou sur les recettes) et suive l'évolution du projet et des risques financiers.

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.*

Financer les dépenses courantes sur des ressources non permanentes, tels que les emprunts (déjà traités dans le paragraphe 23), les transferts exceptionnels, le produit des cessions, des dédommagements civils, des dons ou des legs etc. n'est pas soutenable à long terme. Comme le cycle électoral relativement court pourrait inciter certains élus à se livrer à une « fuite en avant » financière, l'Etat devrait mettre des garde-fous à de telles pratiques.

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.*

Avec les paragraphes 32 et 33, ce paragraphe définit le rôle que l'Etat devrait jouer dans la collecte et le traitement de l'information financière des collectivités locales à la fois pour permettre la préparation d'outils de gestion performants et pour renforcer la transparence et l'accès des citoyens à l'information financière.

Le suivi est coûteux mais il allège le problème de l'asymétrie de l'information entre l'Etat, les citoyens et l'autorité locale ou régionale. Le suivi pourrait également être confié à des organismes privés ou publics indépendants.

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.*

Les collectivités locales peuvent se heurter à des difficultés financières impossibles à régler par des moyens locaux, même si elles ont toute liberté de manœuvre en ce qui concerne la fiscalité locale. Si le cadre juridique ne précise pas la façon de régler la situation, la collectivité locale peut plausiblement faire valoir que le gouvernement central a implicitement accepté d'intervenir. Il peut alors être difficile pour ce dernier de s'abstenir de le faire même si la crise est due à des erreurs de gestion financière locale.

En outre, dans la plupart des pays, le redressement des collectivités locales et régionales en difficulté financière se fait au cas par cas, en suivant des procédures différentes et en prenant des mesures qui varient fortement d'une affaire à une autre. La préparation d'un ensemble de règles de redressement serait utile à la fois pour la population, qui serait assurée de la continuité des services locaux et régionaux essentiels, pour les autorités locales ou régionales, qui se verraient doter d'un code de conduite pour un redressement rapide, et pour les institutions financières prêteuses (avec donc une possible amélioration des conditions de crédit proposées aux autorités locales et régionales).

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.*

Définir des procédures d'intervention au cas par cas prend beaucoup de temps et est dans la plupart de cas peu efficient. En outre, les interventions complètement « sur mesure » peuvent soulever des accusation de clientélisme politique ou d'entorse à l'éthique publique et peuvent être très restrictives pour les collectivités en difficulté. Bien évidemment, les règles doivent néanmoins laisser une certaine marge de manœuvre aux autorités pour garantir la flexibilité et permettre d'adapter l'action à la conjoncture et à la situation de l'autorité en difficulté.

39. *Les règles d'intervention devraient avoir pour but de faciliter le redressement de la situation financière de la collectivité 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.*

L'aide financière peut créer des effets d'accoutumance (les autorités commencent à se considérer dépendantes de l'aide financière de l'Etat, ce qui les empêche de lutter pour mobiliser leurs ressources et améliorer leur gestion), des effets d'imprudence (les autorités comptent trop sur le filet de secours de l'Etat et deviennent imprudentes dans l'évaluation des risques et dans la gestion), des effets de concurrence (les autorités commencent à lutter entre elles pour obtenir une aide de l'Etat), etc. Il serait nécessaire d'examiner, à la fois lors de la mise en œuvre des règles générales d'aide et pour chaque cas concret les éventuels effets pervers et de prendre les mesures appropriées pour éviter leur apparition. Un tel examen devrait inclure une évaluation de la capacité financière et fiscale à court, moyen et long terme de la collectivité locale.

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.

Traiter les dotations et autres transferts de l'Etat destinés à pallier le manque structurel de ressources propres d'une ou plusieurs collectivités comme des aides laissées à la discrétion de l'Etat représente une menace sérieuse à l'adresse de la démocratie locale et régionale.

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.

Prévoir des ressources financières spéciales pour aider les collectivités en difficulté serait de nature à rendre plus transparent le processus d'aide au redressement et à éviter les situations où l'Etat n'a pas les moyens nécessaires pour aider ces collectivités. De telles ressources peuvent prendre la forme de lignes budgétaires annuelles spécifiques ou d'un fonds spécial pluriannuel. Un fonds a l'avantage de pouvoir être alimenté notamment en périodes de croissance économique et d'abondance de ressources. En effet, et sans surprise, le nombre de collectivités en difficulté financière augmente quand la situation économique se dégrade et quand l'Etat lui-même est le moins en mesure de leur apporter de l'aide.

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.*

Vu l'asymétrie d'informations qui existe pratiquement toujours dans la relation autorité centrale – autorité locale/régionale, le dialogue et la concertation sont des conditions sine qua non de l'efficacité de toute aide destinée à une collectivité en difficulté financière. Afin de mobiliser les ressources locales ou régionales, l'aide devrait également être subordonnée à l'existence d'un plan formel et clair de redressement comprenant des engagements substantiels (contribution financière) et contractuels (obligations assumées) de la part de la collectivité en difficulté.

43. *L'aide financière consentie devrait être fonction de la richesse de la collectivité locale ou régionale et de son potentiel économique et fiscal à moyen terme.*

Conformément aux conclusions exprimées par le CDLR dans son rapport sur « Redressement des collectivités locales en difficulté financière », il serait nécessaire de conditionner l'aide à un effort et non pas à un apport financier important de la part de la collectivité en difficulté financière. En effet, une collectivité riche, avec des ressources fiscales non puisées, pourrait facilement remplir l'obligation de contribuer au plan de redressement avec, par exemple, un montant égal à la contribution du gouvernement central. Une collectivité pauvre aurait du mal à remplir une telle condition. En conséquence, accorder l'aide proportionnellement à la contribution de la collectivité pourrait encourager les collectivités riches à ne pas utiliser leurs ressources et à attendre l'intervention de l'Etat et pourrait exclure les collectivités pauvres, qui ont le plus besoin d'aide.

Partie II

Lignes directrices destinées aux autorités 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.*

L'existence d'un programme politique sérieux et détaillé de l'autorité locale ou régionale est une condition indispensable pour permettre une bonne planification financière.

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.*

Conformément aux conclusions du rapport du CDLR sur « Procédures et gestion budgétaire au niveau des collectivités locales », la préparation de plans budgétaires pluriannuels représente un outil indispensable pour une bonne gestion financière et budgétaire. De tels plans devraient présenter les objectifs à atteindre, les décisions à prendre et des prévisions financières détaillées.

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.).*

Même les grandes et moyennes collectivités, qui peuvent se doter de compétences internes dans le domaine de l'audit financier, devraient avoir recours à des avis externes et organiser des débats publics sur les différentes projections et propositions budgétaires; ceci est a fortiori valable pour les petites collectivités, qui ont plus de mal à trouver les compétences nécessaires au sein du personnel local et doivent donc s'appuyer davantage sur des avis externes.

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.

Le fait de ne pas évaluer les implications financières des décisions prises ou ne pas les faire connaître représente probablement le danger le plus important pour l'autonomie financière des collectivités locales et régionales : un grand nombre de celles qui connaissent des difficultés financières peuvent blâmer les décideurs qui, soit n'ont pas pu, soit n'ont pas voulu estimer l'impact financier de leurs décisions.

48. En règle générale, les travaux des commissions traitant du budget devraient être publics et leurs documents publiés et accessibles au public.

Les travaux et les documents de ces commissions sont probablement les plus sensibles mais leur ouverture, ou publication, selon le cas, est essentielle pour une vraie transparence de l'activité des collectivités locales et régionales.

49. Les élus, responsables et agents des collectivités locales et régionales devraient se voir proposer et bénéficier d'une formation suffisante 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.

Les compétences les plus importantes pour la gestion des affaires publiques, celles dans le domaine financier, sont probablement les moins poussées parmi les élus, notamment nouveaux, mais elles manquent souvent également aux fonctionnaires locaux et régionaux. Les efforts de formation dans le domaine budgétaire sont en conséquence indispensables pour améliorer la gestion financière des collectivités locales et régionales.

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.

L'approbation par le conseil local ou régional des activités pouvant générer des dettes ou des risques financiers significatifs est un principe essentiel pour assurer la prudence, la transparence et la responsabilité de la gestion. En ce qui concerne les dettes, il ne s'agit bien évidemment pas d'emprunts de trésorerie destinés à pallier un décalage entre le moment de la dépense et le moment de l'encaissement des recettes, mais bien de la constitution d'obligations pour les recettes futures. En ce qui concerne le niveau de risque qui pourrait être considéré comme « significatif », il n'est pas possible de le définir au niveau européen, car il dépend de nombre de facteurs, comme le montant total des ressources de la collectivité, son degré d'endettement, sa capacité de modifier le niveau de ses ressources, le rapport entre ses dépenses facultatives et ses dépenses obligatoires, etc.

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.).

Ce paragraphe présente des conditions essentielles que les documents budgétaires devraient remplir pour être transparents (c'est-à-dire être compréhensible et assurer le contrôle démocratique par les citoyens).

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.*

Ce paragraphe n’a pas besoin d’explication.

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.*

Une classification par nature et par fonction permet d’avoir une bonne visibilité de l’activité de la collectivité. L’identification des départements de l’administration responsables des différents chapitres budgétaires devrait augmenter la transparence des documents budgétaires.

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.*

Il existe de multiples indicateurs qui peuvent être utilisés pour évaluer la performance des services. Ces indicateurs peuvent se constituer dans des systèmes d’analyse de type « tableau de bord » (tableau présentant un set d’indicateurs dans leur évolution sur les dernières années et incluant des indications sur l’interprétation de leur niveau et de leur évolution et les seuils d’alerte qu’il convient de surveiller) ou de type « benchmarking » (analyse comparative des différents indicateurs entre plusieurs collectivités). Dans une forme simplifiée, de tels outils de gestion peuvent également servir à augmenter la transparence et la visibilité de la population sur les performances des services publics locaux ou régionaux.

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.*

Il est constaté, dans de nombreux pays, une baisse du niveau d'implication de la population à la vie publique locale et régionale. Les autorités devraient avoir une démarche active, aller à la rencontre des citoyens et stimuler leur participation et s'assurer que les informations, y compris financières, nécessaires pour une bonne compréhension de l'activité publique locale ou régionale, leur parviennent. Le Comité des Ministres a d'ailleurs déjà adopté une recommandation importante dans ce domaine, la Recommandation Rec(2001)19 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local.

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.

La communication à temps des documents financiers aux citoyens devrait permettre à ceux-ci de les analyser et de faire connaître leurs commentaires. Les documents budgétaires devraient être rendus publics le plus tôt possible (voir également le paragraphe 47 qui recommande de rendre publics les documents des commissions budgétaires), mais en tout état de cause, ils devraient le devenir dès leur transmission au conseil pour adoption. La communication du budget, tel qu'adopté, et des explications quant à ses grandes lignes et conséquences, sont un élément indispensable de transparence.

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.

La préparation du projet de budget est une opération avec un degré élevé de technicité. Elle devrait donc être confiée à une personne ou unité spécialisée. En dehors de la préparation des projets de budget, cette unité devrait également préparer, du point de vue financier, les décisions de l'exécutif et assurer les arbitrages auxquels devraient être soumis les projets de budgets.

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.*

Ce paragraphe n'a pas besoin d'explication.

59. *Le choix entre divers projets d'investissement devrait être objectif, 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.*

Afin d'améliorer le processus de prise de décision quant aux projets à financer, le paragraphe propose l'introduction d'une analyse du genre « choix de l'investissement » empruntée du secteur privé (analyse multicritères pondérée) pour les projets de grande envergure, il est recommandé d'organiser un processus participatif (par exemple l'association des ONG à la prise de décision, des formes de consultation ad-hoc, des sondages ou même des référendums). Dans le cas d'un processus participatif, il convient d'établir et respecter des règles qui puissent assurer que les divers intérêts en jeu soient représentés et que la surreprésentation de certains groupes de pression est évitée.

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.*

Le rapport du CDLR sur « Méthodes d'estimation des besoins de dépenses et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles » constate que les autorités locales et régionales semblent souvent mal équipées pour évaluer l'évolution de leurs recettes et dépenses liées au secteur commercial (contrats, participation au capital, octroi de garanties). Ce paragraphe recommande l'utilisation d'outils qui ont déjà fait leurs preuves dans le secteur privé (établissement de réserves et provisions, utilisation des tableaux de financement...).

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.

En général, les budgets des collectivités locales et régionales ne font pas apparaître les risques liés à leur participation à d'autres organisations. Afin d'offrir une bonne visibilité de la situation financière des collectivités et des risques financiers encourus, il serait néanmoins nécessaire d'intégrer ces informations dans les documents financiers, soit en consolidant les comptes (paragraphe 61) soit, si cela n'était pas possible (paragraphe 62), en annexant une description aussi complète que possible des intérêts financiers et des risques liés à de telles participations.

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.

Voir l'explication donnée au paragraphe 61.

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.*

Préparer une analyse des risques financiers qui accompagne les documents financiers est une pratique très rare parmi les collectivités locales et régionales européennes. Un tel document serait néanmoins fort utile à la fois pour les élus et pour les citoyens qui n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour analyser les informations présentées dans les documents budgétaires.

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.*

Des collectivités locales ont déjà connu des difficultés financières très sévères à cause de la faillite des banques où elles avaient placé leur trésorerie. Même si cette situation n'est pas très répandue (dans un grand nombre de pays les collectivités ne sont pas libres de leurs dépôts, et si elles le sont elles choisissent en général les banques les plus solides, les banques sont en général bien encadrées et suivies et les cas de faillite dans les économies consolidées sont exceptionnelles), rappeler la nécessité de se protéger contre une éventuelle défaillance de sa banque est un principe important dont les collectivités locales et régionales devraient tenir compte.

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.*

L'octroi de garanties et cautionnement est l'un des risques les plus importants encourus par les collectivités locales et régionales dans un bon nombre de pays européens. Il convient donc à la fois de rendre ce risque le plus transparent possible en suivant les recommandations faites dans ce paragraphe et de le limiter en utilisant le principe de la prudence (par exemple, établissement de plafonds d'octroi et la constitution de provisions).

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...).*

L'implication des collectivités locales et régionales dans l'activité commerciale devrait se résumer à l'établissement de certaines règles et à la participation directe dans les activités mentionnées dans ce paragraphe (fourniture de services publics ou d'autres services qui, même s'ils ne sont pas publics dans leur substance, en raison de leur importance et de l'inexistence d'opérateurs privés qui les fournissent, s'apparentent à des services publics, et aux activités de promotion économique et de l'emploi).

Participer dans des entreprises économiques concurrentielles pourrait représenter une menace pour la libre concurrence (l'autorité serait en même temps joueur et arbitre, en établissant des règles dans un domaine dans lequel elle a un intérêt direct) et un danger pour la santé financière de la collectivité (à cause de leurs règles de procédure plus lourdes et de leurs compétences économiques limitées, les autorités locales et régionales sont en général assez mal équipées pour prendre des décisions économiques et pour évaluer les risques financiers découlant des activités économiques).

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.*

Dans certains pays européens, les collectivités locales et régionales sont libres de leurs dépôts et peuvent investir sur les marchés financiers. Les autorités ont l'obligation d'assurer une certaine stabilité des services publics et ont en général besoin des ressources disponibles à court terme. La volatilité de la plupart de ces produits devrait obliger ces collectivités à se limiter aux obligations. Dans le cas contraire, cas non recommandé, la gestion professionnelle pourrait réduire, sans pour autant les éliminer, les risques pesant sur les placements.

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.*

La mise en place de systèmes de ratios financiers a déjà été recommandée pour des activités spécifiques dans les paragraphes 52 (pour l'analyse de la performance des services publics) et 57 (pour le choix de l'investissement). Le CDLR a constaté que l'utilisation des indicateurs financiers est une pratique peu répandue parmi les collectivités locales et régionales. Il est recommandé dans ce paragraphe de soumettre la situation financière générale des collectivités à un système de suivi par des ratios financiers. De tels ratios, bien expliqués, pourraient permettre de comparer la situation de la collectivité à la fois avec celle des années précédentes, avec les prévisions sur lesquelles le budget a été préparé et avec la situation des autres collectivités comparables.

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.*

Le CDLR a constaté que la gestion des risques financiers est très peu connue et mal faite par les collectivités locales et régionales de la plupart des pays européens. Ce paragraphe fait des recommandations qui n'ont pas besoin d'explication afin de pallier cette situation. Le fait de séparer les fonctions de contrôle et de conseil permet à la fois d'établir une relation de confiance entre le conseiller et le conseillé et d'éviter toute ingérence induite de la part de l'organe de contrôle, qui pourrait utiliser la fonction de conseil afin d'introduire des formes de contrôle d'opportunité masqué.

70. *La coopération horizontale et verticale entre collectivités devrait être encouragée pour faciliter la réalisation de projets importants, de manière à mutualiser les charges et les risques.*

La coopération entre collectivités peut en effet aider à partager les risques financiers et donc à en limiter l'effet pour une collectivité donnée.

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.

Ce paragraphe énonce un principe évident. Le CDLR a néanmoins constaté que la prise en compte des dépenses récurrentes des nouveaux projets est souvent négligée (volontairement, pour éviter l'opposition aux nouveaux projets ou involontairement, faute de compétences professionnelles suffisantes) par les autorités locales et régionales et qu'elle peut générer des difficultés financières importantes pour l'autorité en question.

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.

Conformément aux conclusions du CDLR, dans leurs partenariats avec le secteur privé, les collectivités locales et régionales devraient bien définir le partage des risques, « ex -ante » et de manière contractuelle. Les partenaires privés devraient être obligés à assumer au moins en partie toutes les catégories de risques : risque sur l'investissement, risque industriel (sur les coûts) et risque commercial (sur les recettes).

Même si, en général, l'octroi de garanties financières au secteur privé n'est pas une pratique recommandée, ce paragraphe présente une situation où elle est acceptable, voire même recommandable, mais devrait être explicite pour être visible et prise en compte dans tout système de suivi. Les exemples sont en effet nombreux de collectivités qui, sans accorder de garantie financière explicite, ont dû intervenir financièrement pour sauvegarder un service délaissé par un opérateur privé défaillant et ont été, de ce fait, confrontées à des difficultés financières tout à fait imprévues.

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.*

Le débat d'orientation général devrait permettre à la fois aux élus et au public d'avoir une discussion sur les grandes lignes du budget et au personnel chargé de la préparation du budget d'avoir des indications importantes sur les grands projets à lancer, sur le niveau des services, sur les priorités de l'autorité locale ou régionale et sur d'autres hypothèses à retenir pour la préparation du budget. La pratique, qui persiste encore, de ne présenter au conseil et au public qu'un projet finalisé de budget devrait être évitée.

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.*

Ces délais ne peuvent pas être définis au niveau européen. Ce qui peut être un délai suffisant pour une collectivité peut ne pas l'être pour une autre qui a un budget plus complexe, une situation financière plus délicate, des informations explicatives moins claires annexées au budget, une taille différente ou bien des possibilités de traitement de l'information moins performantes. Dans son rapport sur « Les procédures et la gestion budgétaire au niveau des collectivités locales », le CDLR considère néanmoins que, en règle générale, « si un délai de quelques jours avant un débat en commission peut paraître raisonnable, un minimum de 15 à 20 jours semble s'imposer avant un vote au sein du conseil ».

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.*

Des règles devraient être établies au niveau des autorités locales et régionales pour permettre l'accès des élus à l'information, notamment financière, mais également pour éviter que certains élus ne transforment leur droit d'information en une véritable arme de harcèlement de l'exécutif ou des fonctionnaires locaux ou régionaux.

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.

Dans toutes les collectivités locales et régionales qui bénéficient d'un certain degré d'autonomie financière, il peut exister des décalages entre les prévisions et les réalisations budgétaires. Il est donc en général utile d'examiner la réalisation du budget en milieu d'année pour prendre les éventuelles mesures correctives nécessaires. Le débat sur l'exécution en fin d'exercice est également une pratique fort recommandable.

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.

Ce paragraphe établit un principe important pour la stabilité de l'exécution budgétaire : informer souvent, rectifier rarement. La nécessité d'une bonne visibilité sur le suivi du budget est évidente. Les raisons pour lesquelles il faut limiter le nombre de rectifications budgétaires sont expliquées dans le paragraphe suivant.

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.

Les rectifications budgétaires sont en général moins suivies par les médias et par la population. Leur caractère plus technique, le manque de documents explicatifs annexés et de débats sur les grandes lignes et le fait que les sommes en jeu soient moins importantes les rendent en général moins transparentes que le budget initial. Il serait néanmoins nécessaire de rétablir leur transparence et d'obtenir le même degré de participation de la part de la société civile que pour la préparation et l'adoption du budget initial.

Comptes budgétaire

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).*

Ce paragraphe établit une règle de délai maximum à respecter pour la clôture et la remise au conseil des comptes de l'exercice budgétaire. Il existe en effet le risque que des « mauvaises surprises » y apparaissent et qu'elles ne puissent pas être prises en compte pour éclairer les débats sur la réalisation budgétaire de l'année suivante et dans la préparation, sur de bonnes bases, du budget de l'année d'après.

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).*

Les comptes budgétaires ont un aspect technique et leur approbation intéresse souvent moins les élus que l'adoption du budget. Il est donc nécessaire d'obtenir à la fois un avis technique externe et une implication des élus dans leur discussion et adoption.

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.*

Ce paragraphe vise à assurer la transparence et le contrôle sur les comptes budgétaires qui, en règle générale, présentent moins d'intérêt pour la population. Il est néanmoins indispensable que ceux qui le souhaitent aient un accès facile à ces documents.

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).*

L'existence d'un mécanisme de contrôle interne performant est une condition indispensable pour l'exercice de l'autonomie locale et régionale dans de bonnes conditions et pour améliorer la performance de la gestion financière au niveau local et régional. Ce paragraphe donne des exemples d'instruments utiles pour à la fois améliorer le cadre général de l'activité de l'audit interne et pour assurer l'aide dont cet audit pourrait avoir besoin.

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).*

Le recours à l'audit externe, en dehors des différentes formes de contrôle interne ou administratif externe existantes, est une solution qui assure à la fois la compétence et l'indépendance nécessaires pour contrôler l'efficacité de la gestion. La certification des comptes et le contrôle de la légalité des procédures budgétaires peuvent également souvent être mieux faits par un organisme d'audit indépendant ; le recours à l'audit externe dans ces domaines peut soit remplacer, soit compléter les mécanismes similaires de contrôle mis en œuvre par l'autorité locale ou régionale ou par l'autorité de contrôle centrale.

84. *Les collectivités locales et régionales devraient évaluer l'efficacité de leur gestion à des intervalles réguliers, en utilisant par exemple l'audit externe.*

L'évaluation de la performance et de l'efficacité est une condition essentielle pour améliorer la gestion financière des collectivités locales.

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.*

Dans son rapport sur « Redressement des collectivités locales et régionales en difficulté financière », le CDLR constate que nombre d'autorités locales et régionales sont tentées à obtenir des aides financières exceptionnelles de l'Etat même si, d'un point de vue général, cela n'est pas dans leur intérêt. En effet, une telle aide est rarement accordée sans conditions. En outre, plus le nombre de collectivités qui reçoivent l'aide est important, plus cette aide pourra affecter négativement les ressources financières locales soit directement (diminution des dotations générales de l'Etat), soit indirectement, parce que la hausse des impôts centraux nécessaire pour couvrir ces transferts supplémentaires a toujours un impacte négatif sur l'assiette fiscale locale ou régionale ou sur la marge de manoeuvre fiscale de ces autorités. Le recours à ces aides présente donc une menace pour l'autonomie financière des collectivités locales et régionales et celles-ci devraient, dans la mesure du possible, l'éviter.

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.*

Souvent, pour des raisons de calendrier électoral ou pour d'autres raisons diverses, les autorités locales et régionales confrontées à des difficultés financières se livrent à une « fuite en avant », ce qui ne peut qu'aggraver leur situation, même si elle diffère le moment de la prise de mesures de redressement. En outre, les mesures de redressement sont souvent mal préparées, peu cohérentes et peu suivies, donc peu efficaces. Ce paragraphe recommande aux autorités locales et régionales de mettre sans retard en place, en partenariat avec des autorités compétentes ou des experts externes, des programmes cohérents de mesures à prendre pour redresser 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.

Ce paragraphe contient des recommandations concernant le contenu et l'adoption des plans de redressement et n'a pas besoin d'explications.

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

(adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2005, lors de la 912e réunion des Délégués des Ministres)

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 propres 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 refléter 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 question².

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 efficiente 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.

² 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 (afin d'offrir plus de ressources aux collectivités plus faibles financièrement) et les besoins de dépense des collectivités (afin d'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 renflouements 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 déficientes 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 efficient 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 bénéficieraient 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'offre 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'affichage 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.

