

**35<sup>e</sup> SESSION**

Rapport  
CG35(2018)21final  
8 novembre 2018

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

Commission de la gouvernance

Rapporteuse<sup>1</sup> : Heather McVEY, Royaume-Uni (L, SOC)

Résolution 438 (2018) .....	2
Recommandation 427 (2018) .....	4
Exposé des motifs .....	5

*Résumé*

Le droit des collectivités locales à des ressources financières propres et suffisantes est un principe essentiel de l'autonomie locale, consacré à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Suite aux Résolution 372(2014) et Recommandation 362(2014) du Congrès, le rapport examine la portée de l'autonomie financière des collectivités locales, et leur capacité à générer leurs propres recettes et à financer leurs fonctions et tâches obligatoires. Il étudie dans quelle mesure le principe de proportionnalité et le droit des autorités locales à être consultées, tels qu'inscrits dans la Charte européenne de l'autonomie locale, sont mis en œuvre.

Dans sa résolution, le Congrès regrette le manque de progrès dans la mise en œuvre de sa recommandation de 2014 sur cette question. Il note que plusieurs Etats membres ne reconnaissent ou ne garantissent toujours pas, constitutionnellement ou légalement, des finances locales suffisantes. Même lorsque les pouvoirs locaux peuvent fournir des services ou générer leurs propres revenus librement, ces derniers sont souvent insuffisants pour couvrir le coût des services. Le Congrès s'engage à continuer à examiner les pays qui ne tiennent pas les engagements pris au titre de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale et à, lorsque cela est possible, mettre en place activités de coopération et de post-suivi, afin d'améliorer la situation.

Dans sa recommandation, il demande au Comité des Ministres d'appeler les gouvernements à accroître leurs efforts pour assurer la pleine application de l'article 9, par le biais notamment du dialogue et des consultations avec les pouvoirs locaux et leurs associations nationales.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européen  
NI : non-inscrits

**RÉSOLUTION 438 (2018)<sup>2</sup>**

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

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

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

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

5. La Charte consacre le droit des collectivités locales d'être consultées sur les modalités d'attribution ou de redistribution des ressources. Si l'existence d'une procédure formelle de consultation, même dotée d'une base juridique, ne garantit pas en soi qu'une véritable consultation ait lieu, il est préférable que des méthodes de consultation claires, prévisibles, efficaces, transparentes, ouvertes et inclusives soient mises en place dans tous les États membres, dans le respect de leurs traditions légales et constitutionnelles.

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

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès,

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

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

c. regrettant que plusieurs Etats membre, notamment l'Irlande, le Liechtenstein et le Royaume-Uni, n'offrent aucune reconnaissance ou garantie, constitutionnelle ou légale, du principe de financement suffisant des communes ;

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 8 novembre 2018, 3<sup>e</sup> séance (voir le document [CG35\(2018\)21](#), exposé des motifs), rapporteur : Heather McVEY, Royaume-Uni (L, SOC).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Demande à sa Commission de suivi de continuer à porter attention aux pays qui ne respectent pas leurs engagements au titre de l'article 9 de la Charte et d'entreprendre, lorsque cela est possible, des activités de post-suivi et de coopération afin d'améliorer la situation ;

9. appelle les associations nationales de collectivités locales et régionales à :

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

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

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

### **RECOMMANDATION 427 (2018)<sup>3</sup>**

1. L'article 9 est un élément essentiel de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il protège le droit des collectivités locales de disposer de leurs propres ressources, suffisantes et proportionnées, dans le cadre d'une politique économique nationale.

2. Malheureusement, la législation de nombreux États membres ne reflète pas suffisamment l'importance de cet article, et le fait qu'il n'est pas appliqué est lié à une centralisation excessive du financement des collectivités locales, à un niveau limité des recettes propres et à l'insuffisance des ressources financières dont les collectivités locales et régionales disposent librement pour exercer leurs compétences.

3. L'autonomie financière reste néanmoins un élément essentiel de l'autonomie et de la démocratie locales. Elle est fondamentale pour permettre aux autorités locales de mener à bien leurs missions et de planifier des activités à long terme.

4. Le Congrès s'est intéressé à plusieurs reprises au décalage entre l'importance de l'article 9 et son application, qui demeure l'un des problèmes récurrents encore identifiés par le Congrès dans le cadre de ses activités de suivi de la Charte.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :

a. rappelle sa Recommandation 362 (2014), à laquelle le Comité des Ministres a répondu le 17 juin 2015 ;

b. rappelle sa Résolution 372 (2014), dans laquelle il demandait à sa commission de la gouvernance « d'entreprendre, dans les quatre prochaines années, un examen des pays qui rencontrent des difficultés particulières pour respecter leurs engagements au titre de l'article 9 » ;

c. regrette que, dans douze États membres, aucun changement n'ait été constaté concernant l'application de l'article 9 ;

d. déplore les graves infractions à l'article 9 commises par certains États membres et mentionnées dans l'exposé des motifs de la présente recommandation et dans ses derniers rapports de suivi ;

e. relaie la proposition du Comité des Ministres d'ouvrir le dialogue sur la question des difficultés financières des collectivités locales liées à la non-application de l'article 9.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à appeler les États membres :

a. à redoubler d'efforts pour assurer la pleine application de l'article 9 par la voie du dialogue et des consultations avec les collectivités locales et leurs associations nationales ;

b. à adopter une position commune sur l'autonomie financière des collectivités locales, en veillant notamment :

i. à ce que les communes disposent de ressources suffisantes pour pouvoir s'acquitter pleinement de leurs tâches et fonctions obligatoires ;

ii. à ce que les communes puissent disposer d'une certaine latitude concernant leurs dépenses et puissent faire les choix nécessaires concernant leurs ressources propres et les transferts du pouvoir central pour les adapter au contexte local ;

iii. à ce que la part des recettes générées au niveau local soit proportionnelle aux compétences assumées par les collectivités locales et leur permette de fournir des services adaptés aux besoins de leurs administrés ;

c. à garantir l'autonomie financière de leurs collectivités locales en vue de consolider la démocratie locale sur leur territoire.

---

<sup>3</sup> Voir note de bas de page n°2

## d. EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table des matières

Introduction.....	6
1. Partie générale.....	7
1.1 Inscription du principe du financement suffisant des collectivités locales dans le(s) système(s) juridique(s) nationaux (ou de l'État fédéral).....	7
1.2 Part du secteur des collectivités locales dans le PIB et/ou dans les dépenses publiques.....	9
2. Capacité des collectivités locales à percevoir des revenus et à financer leurs tâches et fonctions obligatoires.....	10
2.1 Transferts du pouvoir central ou recettes locales?.....	10
2.2 Nature des transferts du pouvoir central : dotations globales ou spécifiques.....	12
2.3 Importance des impôts locaux et des autres ressources « propres ».....	13
2.4 Portée de l'autonomie financière des collectivités locales à l'ère de l'endettement.....	14
2.5 La péréquation financière comme mécanisme de compensation.....	16
3. Le principe des ressources suffisantes.....	16
3.1 Le principe des ressources suffisantes en cas de tâches et fonctions obligatoires ou déléguées.....	16
3.2 Instruments juridiques pour garantir l'octroi de ressources suffisantes pour l'exercice des Missions des collectivités locales.....	17
4. Le processus de consultation.....	19
5. Financement des collectivités locales : nouveaux mécanismes et bonnes pratiques.....	20
6. Conclusions.....	21

## Introduction<sup>4</sup>

1. En application de la Résolution 372 (2014) du Congrès, le mandat de la Commission de la gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux inclut la préparation d'un rapport sur les ressources financières suffisantes pour les collectivités locales, en tant qu'exigence fondamentale de la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>5</sup>. De fait, l'examen de la mise en œuvre de l'article 9, paragraphes 1-4, de la Charte est un thème récurrent des travaux à la fois de la commission et de l'ensemble du Congrès. La Résolution 372 (2014) et la Recommandation correspondante<sup>6</sup> ont été adoptées à la suite d'une étude approfondie menée par le Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (GEI) en 2013. Les principaux objectifs de cette étude étaient de passer en revue les différents systèmes financiers sur lesquels s'appuient les ressources dont disposent les collectivités locales, d'étudier la définition du principe des « ressources suffisantes » dans les politiques économiques nationales et, enfin et surtout, de déterminer si ces ressources étaient assez diversifiées et évolutives pour permettre d'affronter les conséquences de la crise financière mondiale de 2008.

2. Eu égard aux enseignements de cette étude, le Congrès, dans sa Résolution 372 (2014), a convenu d'établir un nouveau rapport qui pourrait servir de base aux discussions avec le Comité des Ministres, afin d'attirer l'attention sur la nécessité, d'améliorer les processus de concertation entre les différents niveaux d'autorité dans les États membres du Conseil de l'Europe et de garantir ainsi une meilleure adéquation entre les compétences et les ressources. Le Congrès a noté que plusieurs rapports nationaux sur le suivi de la mise en œuvre de la Charte soulignaient que les collectivités locales manquaient de ressources financières suffisantes, et indiqué avoir reçu de la part des associations nationales des plaintes sur les difficultés croissantes rencontrées par de nombreuses collectivités locales pour assumer leurs tâches et fonctions obligatoires. Le Congrès a par conséquent déclaré dans sa Résolution que le nouveau rapport devait aussi porter sur les pays confrontés à des problèmes particuliers de financement des collectivités locales.

3. À cette fin, le Groupe d'experts indépendants a préparé un questionnaire détaillé sur la situation du financement des collectivités locales dans les États membres, axé en particulier sur les difficultés financières rencontrées par ces collectivités, et l'a transmis aux experts nationaux. Compte tenu de la difficulté à déterminer à l'avance dans quels pays les collectivités locales connaissent des problèmes financiers, le Groupe d'experts indépendants a décidé lors de sa réunion de septembre 2016 que l'étude porterait sur tous les États membres. Sur la base des données et informations empiriques fournies dans les réponses, Zoltán Szente, vice-président du GEI, a préparé le présent rapport.

4. Les principaux objectifs de ce rapport sont les suivants :

- analyser et décrire la manière dont la Résolution 372(2014) et la Recommandation 362(2014), portant sur ce thème, ont été mises en œuvre par les États membres ;
- montrer quelle marge de manœuvre ont les collectivités locales pour obtenir des ressources ;
- offrir et proposer des techniques constituant des « bonnes pratiques », appliquées avec succès pour résoudre les difficultés financières des collectivités locales dans certains États membres.

5. Les recherches menées pour ce rapport se sont heurtées aux mêmes problèmes méthodologiques que pour les précédents<sup>7</sup>, liés à l'extrême diversité des systèmes de financement des collectivités locales selon les pays. Toute la difficulté découle du fait que les concepts généraux et abstraits présents dans la Charte, comme les « ressources propres suffisantes », la « proportionnalité » des financements et des tâches ou les « impôts locaux », sont employés de diverses manières dans les États membres. De plus, le caractère suffisant ou non des financements dont disposent les collectivités locales pour assumer leurs tâches et fonctions obligatoires dépend

---

4 Ce rapport a été préparé par Zoltan Szente sur la base des contributions de : Edlir Vokopola (Albanie), Veith Mehde (Allemagne), Anna Gamper (Autriche), Aydin Aslanov (Azerbaïdjan), George Coucounis (Chypre), Vibeke Vinten (Danemark), Vallo Oile (Estonie), Gordana Siljanovska Davkova (« ex-République yougoslave de Macédoine »), Heikki Kulla (Finlande), Michel Verpeaux (France), Nikos Chlepas (Grèce), Mark Callahan (Irlande), Francesco Palermo (Italie), Iveta Reinholde (Lettonie), Wilfried Marxer (Liechtenstein), Aiste Lazauskiene (Lituanie), Ronald Mayer (Luxembourg), Nathalie Aureglia-Carusio (Monaco), Slaven Lekic (Monténégro), Harald Baldersheim (Norvège), Stanislav Kadecka (République tchèque), Elena Tanasescu (Roumanie), Jon Bloomfield (Royaume-Uni), Jelena Jerinic (Serbie), Tomas Cernenko (Slovaquie), Iztok Rakar (Slovénie) et Reto Steiner (Suisse).

5 CG/GOV01(2016)04.

6 Recommandation 362(2014).

7 La première étude à ce sujet est celle du professeur Alain Delcamp dans « Les ressources financières des collectivités locales par rapport à leurs compétences (application des articles 9 et 4, paragraphes 4 et 5, de la Charte européenne de l'autonomie locale) » – CPL (5) 4 partie II.

largement des situations nationales. Cela étant, la terminologie relativement standardisée élaborée par le GEI ces dernières années peut être employée ici. L'expérience et les compétences de membres du GIE est également l'assurance d'aboutir à une étude comparative sur la question et à une évaluation des situations nationales à la lumière de la Charte.

6. Conformément à la décision du GEI, la présente étude ne couvre l'autonomie locale qu'au niveau municipal. Bien que les autorités régionales puissent rencontrer des problèmes de financement du même type, l'étude de leur situation financière appellerait une enquête à part.

## 1. Partie générale

### 1.1 *Inscription du principe du financement suffisant des collectivités locales dans le(s) système(s) juridique(s) nationaux (ou de l'État fédéral)*

7. Bien que la Charte n'exige pas de reconnaissance constitutionnelle expresse du principe du financement suffisant, la Résolution 372(2014) du Congrès (ci-après « la Résolution ») déclare que « l'intégration constitutionnelle de ce principe est l'instrument légal le plus puissant pour protéger les intérêts municipaux ». Dans la plupart des cas, lorsque la constitution nationale reconnaît ce principe, cette exigence figure également dans la législation ordinaire, ce qui paraît logique puisque la législation fondamentale prévoit habituellement le financement suffisant en termes assez généraux.

8. Seuls quelques États membres reconnaissent explicitement ce principe. En Allemagne, le principe du financement suffisant est énoncé dans les constitutions des Länder. Les cours constitutionnelles des Länder reconnaissent ce droit indépendamment du libellé exact de la constitution du Land. La disposition constitutionnelle concernée n'est pas non plus une déclaration creuse, car son contenu et les exigences qu'elle emporte sont précisés par la loi.

9. Le principe de proportionnalité est également reconnu par la Constitution grecque de 1975 et a été renforcé par des réformes constitutionnelles ultérieures. Plus précisément, la Constitution grecque énonce expressément que « l'État prend les mesures législatives, réglementaires et fiscales nécessaires pour assurer l'autonomie financière des collectivités territoriales et les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission et à l'exercice de leurs compétences. Il garantit en même temps la transparence dans l'utilisation de ces ressources. [...]. Tout transfert de compétences des organes centraux ou régionaux de l'État aux collectivités territoriales entraîne également le transfert des ressources correspondantes. Les questions concernant la détermination et la collecte directes des ressources locales par les collectivités territoriales sont déterminées par la loi » (article 102.5). La même garantie apparaît dans la législation ordinaire. La loi de 2010 qui a transféré de nouvelles responsabilités aux communes prévoit également que les collectivités locales reçoivent des financements supplémentaires du budget central lorsque leurs recettes ne couvrent pas les frais engendrés par ces nouvelles missions.

10. La Constitution italienne, à l'article 119.4, est également présentée comme reconnaissant ce principe puisqu'elle affirme que les ressources locales « permettent aux Communes, aux Provinces, aux Villes métropolitaines et aux Régions de financer intégralement les fonctions publiques qui leur sont attribuées ».

11. La Constitution slovène énonce elle aussi indirectement le principe de financement suffisant, en affirmant que « l'État, en accord avec les principes et les critères fixés par la loi, accorde des moyens complémentaires aux communes qui, en raison d'un faible développement économique, ne peuvent assurer en totalité l'exécution de leurs tâches ».

12. En Autriche, la loi constitutionnelle de finances (qui fait partie de la Constitution fédérale) comprend le principe dit de « péréquation budgétaire » : la répartition du budget doit être cohérente avec celle des obligations liées à l'administration publique et veiller à n'excéder les capacités d'aucun échelon territorial.

13. Le principe est présent dans la Constitution slovaque y compris pour les compétences déléguées, puisque « les coûts relatifs à l'exercice de l'administration d'État transférée [aux collectivités locales] sont supportés par l'État » (article 71.1).

14. Lorsque le principe du financement suffisant figure dans la constitution, il est habituellement précisé par une législation adoptée par le parlement ou par d'autres normes juridiques, en particulier dans la législation générale sur les collectivités locales, où il compte parmi les principes courants de financement de ces collectivités.

15. Le principe est aussi indirectement reconnu en Finlande, mais différemment : d'après l'interprétation de la Constitution par la Commission du droit constitutionnel du Parlement, lorsque des missions obligatoires sont déléguées aux collectivités locales, un financement suffisant doit être prévu parallèlement pour que ces missions puissent être remplies. L'Estonie connaît une situation proche : bien que la Constitution ne mentionne pas explicitement le financement suffisant, la Cour suprême a déduit ce principe de certaines dispositions constitutionnelles.

16. D'après certains experts, le principe de financement suffisant au sens de la Charte serait consubstantiel aux dispositions constitutionnelles sur l'autonomie financière des collectivités locales. D'autres affirment que la reconnaissance constitutionnelle de l'indépendance des ressources financières des collectivités locales suppose implicitement l'exigence d'un financement suffisant. Bien que ces arguments soient acceptables s'ils reflètent la réalité de la pratique judiciaire dans les pays concernés, il faut souligner que le financement suffisant et l'autonomie financière des collectivités locales sont dans la Charte deux principes différents, même s'ils sont évidemment fortement liés.

17. Dans de nombreux pays, comme l'Albanie, l'Azerbaïdjan, Chypre, le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, la Macédoine, Monaco, le Monténégro, la Norvège, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suisse, il n'existe pas de disposition pertinente dans la constitution nationale. En Roumanie, la conception juridique du principe de proportionnalité est particulière. La Constitution roumaine ne prévoit pas de ressources financières suffisantes pour les collectivités locales. Toutefois, en vertu de l'article 138.5 de la Constitution, aucune dépense budgétaire ne peut être approuvée sans que soit établie sa source de financement. En France, la notion d'autonomie financière locale apparaît dans la jurisprudence constitutionnelle dans les années 1990, où cette autonomie est déduite de l'article 72.2 de la Constitution, lequel garantit que les collectivités locales peuvent utiliser librement leurs ressources.

18. On constate donc ci-dessus une corrélation entre la reconnaissance constitutionnelle du principe de financement suffisant et son inscription dans la législation ordinaire ; mais l'inverse est parfois vrai : lorsque la constitution est muette à ce sujet, le principe n'est pas non plus reconnu dans la législation ordinaire. Néanmoins, même en l'absence de reconnaissance constitutionnelle, le financement suffisant des collectivités locales peut être effectivement protégé par la loi. C'est le cas lorsqu'au niveau infraconstitutionnel, la législation ordinaire prévoit des garanties juridiques. En Roumanie par exemple, où le principe de financement suffisant n'est pas explicitement prévu par la Constitution, plusieurs lois l'affirment au niveau municipal et territorial. C'est également le cas en Slovénie, où seule la loi de finances municipales mentionne explicitement le principe de proportionnalité. Au Danemark, le financement suffisant des collectivités locales semble orienter dans la pratique l'élaboration des politiques publiques, sous la forme de ce qu'on appelle le « principe étendu de parfaite compensation », réglementé par une ordonnance ministérielle de 2007. Comme l'explique l'expert danois, ce principe d'orientation de la répartition des finances publiques satisfait la demande de financement suffisant des collectivités locales.

19. En outre, l'exigence que le financement des collectivités locales soit proportionné à leurs fonctions obligatoires pourrait être déduite d'autres dispositions constitutionnelles, ou encore respectée ou appliquée dans la pratique judiciaire.

20. En définitive, il est assez rare que l'exigence d'un financement des collectivités locales proportionné à leurs fonctions obligatoires soit totalement absente du système juridique national. Cela arrive cependant : il n'existe aucune garantie juridique de financement suffisant en Irlande, au Liechtenstein ou au Royaume-Uni, alors même que les ressources attribuées aux pouvoirs locaux ont été fortement et constamment réduites dans ce dernier pays depuis 2010. Certains pays ne prévoient donc ni reconnaissance constitutionnelle ni garantie inscrite dans la législation ordinaire. En pareille situation, les collectivités locales ne peuvent s'appuyer sur aucune base juridique pour demander un financement suffisant ou déposer un recours en cas de financement insuffisant.

21. Même là où le principe du financement suffisant est juridiquement reconnu, une formulation maladroite peut créer des problèmes pratiques et conduire à l'occulter, en particulier lorsque l'on peut se référer à sa place à des concepts plus concrets (comme l'« autonomie du budget local » ou les « ressources propres »).

22. Par ailleurs, même si le principe du financement suffisant est reconnu par plusieurs constitutions nationales, il est énoncé en termes très abstraits, souvent sans aucune mention des recours disponibles (comme le contrôle juridictionnel). Dans ce cas, l'affirmation générale que les recettes locales doivent couvrir le coût de fonctions publiques assurées par les collectivités locales n'offre pas de véritable protection juridique aux communes.



## 1.2 Part du secteur des collectivités locales dans le PIB et/ou dans les dépenses publiques

23. Tandis que la plupart des concepts pertinents employés dans la Charte sont généraux et incertains, la part des collectivités locales dans le PIB<sup>8</sup> et/ou dans les dépenses publiques<sup>9</sup> peut donner une vue d'ensemble du financement des collectivités locales dans les États membres du Conseil de l'Europe. Le produit intérieur brut est calculé de manière similaire dans tous les États membres de l'Union Européenne (UE), et il est utilisé communément pour caractériser non seulement la performance économique d'un pays, mais aussi pour décrire le mode de redistribution et le rôle des différentes parties prenantes dans le fonctionnement des pouvoirs publics. Le total des dépenses publiques montre encore plus précisément le poids économique du secteur des collectivités locales au sein de l'économie nationale.

24. En raison des différentes méthodes employées d'un pays à l'autre et du manque de données pertinentes, on ne peut établir de comparaison exacte entre les États membres. Aujourd'hui, ni l'UE ni le Conseil de l'Europe ne possèdent de données fiables et comparables sur l'importance économique des collectivités locales de leurs États membres. Une corrélation est valable toutefois : plus la part des collectivités locales dans le PIB ou dans les dépenses publiques totales est importante, plus elles ont la capacité financière d'assumer leurs fonctions obligatoires. Ainsi, même si l'on ne dispose que de données incomplètes<sup>10</sup>, elles fournissent des renseignements utiles sur l'importance des collectivités locales dans un pays donné.

25. S'agissant de la part du secteur des collectivités locales dans le PIB, il existe de grandes différences d'un État membre à l'autre. Le plus haut niveau signalé est en Norvège, avec 17,8 %. Les autres données (c'est-à-dire la part des dépenses publiques) indiquent que ce chiffre pourrait aussi être très élevé au Danemark et en Finlande. D'après notre étude, la part des collectivités locales dans le PIB tourne autour d'un chiffre moyen en Roumanie (9,4 %), en Lettonie (9,3 %), en Hongrie (7,9 %), en Suisse (7,1 %), en République tchèque et en Slovénie (6–6 %) et en Lituanie et Serbie, où ce taux varie entre 6 et 7 % ces dernières années. Par rapport au reste de l'Europe, ce niveau est relativement bas en Slovaquie (5,51 %), au Liechtenstein (5,3 %), au Monténégro (environ 4 %), en Italie (3,5 %), en Grèce (3,4 %) et en Albanie (3,18 %). On trouve la part la plus faible au Royaume-Uni (1,6 %), à Monaco (1,05 %) et en Azerbaïdjan (0,68 %)<sup>11</sup>.

26. Il est intéressant de souligner que dans certains pays durement touchés par la crise économique, cette part n'a pas changé ces dernières années. Il peut être surprenant à première vue que ce chiffre reste plus ou moins identique à celui d'avant la crise financière. En Grèce par exemple, il varie entre 3,3 et 3,5 % entre 2014 et 2016, ce qui correspond aux données d'avant la crise. Toutefois, cela ne signifie pas que la capacité financière des collectivités locales est la même qu'auparavant, car les performances économiques peuvent avoir diminué dans tous les secteurs.

27. La part des dépenses des collectivités locales dans les dépenses publiques totales montre une situation assez similaire. Les collectivités locales consomment une part considérable des recettes publiques dans les pays nordiques : le taux est de 33 % en Norvège et se situe entre 20 et 25 % au Danemark et en Finlande. Seules la Roumanie et la République tchèque présentent un chiffre aussi élevé, avec 29,1 % et 23,1 % respectivement (part des recettes publiques totales revenant aux collectivités locales), alors qu'il est de 20-21 % en France, 18 % en Allemagne, 17,3 % en Lituanie, 15,75 % en Macédoine, 12,96 % en Slovénie et 10,8 % en Albanie. La part des collectivités locales est relativement faible en Irlande (8,8 %), en Italie (7,4 %), en Grèce (6,2 %) et à Monaco (5,17 %) ; elle est insignifiante en Azerbaïdjan (environ 2 %) et à Chypre, avec moins de 1 % des dépenses publiques totales.

28. Certains experts ont en outre cité un autre indicateur : la part des dépenses des collectivités locales dans le total des dépenses de l'administration. Bien que les méthodes de calcul de ces chiffres soient peu claires et probablement différentes, ils restent parlants sur la répartition des tâches et des fonctions administratives dans un pays donné. Cette part se situe autour de 9-10 % au Luxembourg (8,7 % en 2015) et autour de 50 % au Danemark.

8 Le produit intérieur brut (PIB) est la mesure habituelle de la valeur des biens et des services produits par un pays au cours d'une certaine période (le plus souvent un an).

9 Les dépenses publiques totales se composent de l'ensemble des fonds consommés, investissements et paiements de transfert des pouvoirs publics au niveau central, territorial et local, ainsi que des dépenses de sécurité sociale.

10 La plupart des données fournies par les experts nationaux donnent la part des collectivités locales dans le PIB et/ou dans les dépenses publiques totales à compter de 2015. Certains ont indiqué des séries de données sur les cinq dernières années ou plus.

11 Ces chiffres datent de différentes années entre 2013 et 2016.

29. Indépendamment des indicateurs utilisés pour mesurer le poids économique et financier des collectivités locales dans un pays donné, il est certain qu'il existe d'énormes différences entre les États membres du Conseil de l'Europe.

30. Au vu des tendances les plus récentes, on constate que dans la plupart des cas, il n'y a pas eu de changement considérable de la part des collectivités locales dans les dépenses publiques ou, plus généralement, dans l'économie nationale. Cependant, avant de conclure que la situation financière globale ne s'est pas aggravée ces dernières années, il faut souligner qu'en certains endroits, la part du secteur des collectivités locales se situe à un niveau beaucoup plus bas qu'avant les politiques budgétaires restrictives adoptées depuis peu. Au Royaume-Uni par exemple, les conseils locaux anglais ont connu en moyenne, en chiffres absolus, une baisse de plus de 25 % de leurs financements depuis 2009-2010. En Hongrie, la part des collectivités locales dans le PIB était de plus de 12 % avant la crise économique ; ce chiffre a depuis chuté à moins de 8 %. À Chypre, en raison de la crise économique, le montant annuel de la subvention de l'État a progressivement diminué jusqu'à récemment ; aujourd'hui, les coupes ont cessé et le niveau de la subvention s'est stabilisé.

## **2. Capacité des collectivités locales à percevoir des revenus et à financer leurs tâches et fonctions obligatoires**

### *2.1 Transferts du pouvoir central ou recettes locales ?*

31. Bien que la part des collectivités locales dans le PIB et dans les dépenses publiques totales soit un bon indicateur du poids de ces collectivités dans l'économie nationale, leur capacité réelle à percevoir des revenus fournit des informations beaucoup plus précises sur leur autonomie financière et, indirectement, sur la prévalence des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les États membres. La Charte déclare que les collectivités locales doivent avoir « droit [...] à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ». Elle requiert ainsi qu'une part des recettes locales constitue ce qu'on appelle des « ressources propres », perçues sur la base de leurs propres décisions plutôt que de provenir de transferts du pouvoir central (ou d'une autre autorité externe).

32. Afin d'examiner l'évolution de la situation à ce sujet dans les États membres depuis la précédente étude, menée en 2013, le présent rapport reprend les définitions suggérées par les études antérieures. Ainsi, les principaux postes des « ressources propres » sont les impôts locaux, les charges et redevances payées pour la prestation de services publics par les collectivités locales et les recettes découlant de l'utilisation de biens communaux. De fait, les administrations nationales utilisent souvent une terminologie différente, ou les mêmes concepts mais dans une acception différente. Toutefois, les piliers des recettes locales sont discernables dans tous les systèmes de collectivités locales, au-delà de leurs spécificités.

33. L'une des informations les plus pertinentes sur l'autonomie financière locale est le rapport entre les « ressources propres » et les transferts du pouvoir central dans le total du financement des collectivités locales, ainsi que les tendances sur les dernières années. Dans le présent rapport, on entend par « dotations du pouvoir central » les transferts provenant du budget de l'État alloués aux collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences obligatoires. Le lien est clair : plus la part des recettes locales dans le budget total est grande, plus les collectivités locales ont d'autonomie financière et sont capables de financer leurs activités.

34. Pour interpréter correctement ces données, il est important de savoir que, bien que la proportion de dotations du pouvoir central puisse être indiquée pour l'ensemble du secteur des collectivités locales, étant donné que le montant des subventions d'État dépend de la situation financière de chaque commune et de sa capacité à lever des impôts, la part réelle des transferts du pouvoir central peut fortement varier d'un budget local à l'autre. Il est à noter que pour cette comparaison, les recettes des collectivités locales issues des impôts dits « partagés » (par nature différentes de celles provenant du pouvoir central ou des dotations réservées) ont été assimilées à des dotations du pouvoir central.

35. La précédente étude sur les finances des collectivités locales a mis au jour une tendance négative, dans certains pays, à la recentralisation des compétences et des ressources financières correspondantes au nom de la crise financière et de l'endettement, de l'austérité économique et des programmes de rationalisation. La présente étude vise à établir s'il a été mis fin à cette évolution dans les États membres.

36. Il est important de relever qu'une baisse de la part des recettes locales par rapport aux dotations du pouvoir central n'indique pas en soi une tendance négative, y compris si elle est fortement marquée. Au Luxembourg, sur une période longue, le ratio s'est modifié aux dépens des ressources locales, mais le montant total des recettes des collectivités locales a augmenté d'une année à l'autre. Le passage à une proportion plus grande de dotations du pouvoir central est le résultat d'une croissance des subventions de l'État plus rapide que celle des recettes propres (le montant total du Fonds municipal et les dotations spécifiques ont augmenté de 52 % de 2009 à 2015).

37. En outre, un ratio inchangé n'est synonyme de stabilité et de prévisibilité pour les collectivités locales que si celles-ci perçoivent assez d'argent pour fonctionner. Là où les communes sont fortement sous-financées, comme à Chypre, cette stabilité équivaut à maintenir un niveau médiocre de financement des collectivités locales.

38. Dans la plupart des États membres, le rapport entre dotations du pouvoir central et recettes locales est bien équilibré. La proportion de ces ressources est d'environ 50-50 % (+/-5 %) au Danemark, en France, en Macédoine, en Norvège et en Roumanie, avec un poids légèrement plus fort des transferts de l'État en Grèce (54 %) et en Lituanie (55 %). On peut qualifier de centralisé le système de financement des collectivités locales là où les dotations du pouvoir central excèdent les 60 %, comme en Albanie et au Royaume-Uni (64 %), à Chypre (68 %), en Italie (environ 69 % en 2016) et à Monaco (75 %). Il existe un système de financement des collectivités locales extrêmement centralisé en Azerbaïdjan, où plus de 92 % de l'ensemble des recettes locales proviennent de dotation du pouvoir central. À l'inverse, parmi les pays pour lesquels nous avons des données, la part des recettes locales dépasse largement celle des transferts du pouvoir central en Finlande et en Lettonie, puisque ces transferts n'y représentent que 20 % et 32 % respectivement. En République tchèque, la part des ressources propres atteint 76,9 % (en 2015), si l'on inclut les recettes locales provenant des impôts partagés. Cependant, il ne faut pas oublier que ces chiffres sont des moyennes. Dans certaines communes du nord de la Finlande, par exemple, le pourcentage des dotations du pouvoir central peut atteindre 70 %.

39. Si l'on s'intéresse aux évolutions très récentes de ce rapport, on obtient également un tableau très mitigé. Dans certains pays, comme l'Albanie et la Grèce, la proportion de dotations du pouvoir central a lentement diminué ces dernières années tandis qu'en Macédoine, c'est une tendance opposée qui l'emporte depuis 2013. Au Danemark, ces dernières années, le gouvernement a complexifié et détaillé la législation sur les taxes et impôts locaux. Il en résulte une baisse du montant des recettes locales et une restriction de la liberté des communes dans l'utilisation de leurs ressources propres. Ces deux tendances sont des conséquences des crises économiques, qui ont entraîné de nombreuses coupes dans les dépenses publiques, dont les budgets locaux. Il est intéressant de noter que le débat sur la centralisation et la décentralisation est constant au Danemark. Les dernières années ont vu une tendance à la centralisation en même temps qu'à la déconcentration – les organismes gouvernementaux sont moins concentrés dans la capitale. Parmi les nouvelles tendances les plus intéressantes, des organismes du pouvoir central offrent des services électroniques remplaçant des fonctions des collectivités locales. On note aussi une légère augmentation des transferts du pouvoir central à Monaco, même si leur part était déjà très élevée (plus ou moins 74 %) les années précédentes. En Roumanie, le pourcentage de ressources propres est passé de 48,7 % en 2013 à 43,5 % en 2015, soit l'une des plus fortes baisses des pays étudiés ici.

40. Un nouveau programme de dotations d'État a été adopté en 2015 en Finlande, mais le ratio n'a pas changé à ce jour. La Grèce a également connu quelques évolutions, avec une baisse des recettes locales parallèle à un déclin des dotations du pouvoir central, si bien que le rapport entre eux n'a pas notablement changé. En 2015, l'Albanie a mis en œuvre une réforme administrative et territoriale visant à améliorer l'efficacité des autorités territoriales locales et leur capacité à remplir leurs fonctions légales ; des fonctions importantes sont passées du pouvoir central au pouvoir local, à travers une nouvelle loi sur l'autonomie locale accompagnée de transferts financiers spécifiques.

41. On observe dans quelques pays des tendances positives pour le financement des collectivités locales. En Allemagne par exemple, l'augmentation des recettes fiscales des Länder ces dernières années a entraîné une augmentation des dotations du pouvoir central aux collectivités locales, et les recettes fiscales locales elles-mêmes sont en augmentation constante depuis 2010. Depuis 2013, le ratio a également évolué en Italie par rapport aux années précédentes, avec une tendance à l'augmentation des ressources propres et à une baisse globale des transferts du pouvoir central. La part des recettes locales par rapport aux transferts du pouvoir central a également augmenté ces dernières années en Lituanie. Outre les évolutions du ratio entre les transferts du pouvoir central et

les recettes propres, ces dernières années les deux types de ressources des communes ont connu une augmentation modérée en République tchèque.

42. Enfin, il est important de relever que dans certains pays (la Slovaquie par exemple, où ce taux est de 74,3 % et tend à augmenter), la plus grande part des recettes municipales provient des impôts partagés (le plus souvent l'impôt sur le revenu). Étant donné que la part revenant aux collectivités locales est déterminée par le pouvoir central (habituellement par une loi du parlement), qui peut librement la modifier, ce type de financement peut aggraver la vulnérabilité financière des collectivités locales. En revanche, ces recettes prennent souvent la forme de sommes forfaitaires, ce qui laisse aux conseils municipaux une certaine marge de manœuvre.

## 2.2 *Nature des transferts du pouvoir central : dotations globales ou spécifiques*

43. Après s'être intéressé au pourcentage respectif des recettes locales et des dotations du pouvoir central, il faut étudier le rapport entre dotations globales et spécifiques. Un présupposé général s'applique là aussi : plus les dotations globales sont élevées par rapport aux spécifiques, plus les communes ont d'autonomie financière. Aux fins du présent rapport, on entend par dotation « globale » ou « générale » une subvention d'État, transférée par le pouvoir central aux collectivités locales, assortie uniquement d'indications générales sur la manière dont elle doit être utilisée (somme forfaitaire). Les dotations ou subventions spécifiques s'entendent ici comme un autre type de transferts du pouvoir central, alloués aux collectivités locales à des fins spécifiques et devant être utilisés uniquement (et exclusivement) pour celles-ci.

44. La résolution du Congrès attirait l'attention sur le fait que dans certains États membres, l'équilibre entre les transferts du pouvoir central s'était déplacé des dotations générales vers les transferts réservés ou spécifiques. Sachant que cette évolution affaiblit manifestement le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales pour décider comment et à quels usages les fonds devraient être dépensés, il est important d'étudier si cette évolution s'est poursuivie ou non. Toutefois, les contributions des experts n'ont pas confirmé cette supposition ou perception.

45. En fait, seuls quelques experts nationaux signalent un passage visible des dotations globales aux dotations spécifiques. En Albanie, la part des dotations spécifiques est passée de 33 % à 38 % depuis 2016, mais ce bond s'explique par la large délégation de compétences publiques de l'échelon central aux échelons locaux et ne montre donc pas de considérable restructuration des transferts du pouvoir central.

46. Lorsque la part des dotations spécifiques est élevée ou lorsque toutes les dépenses d'investissement sont couvertes par des subventions spéciales du pouvoir central, ne laissant pas de place aux décisions locales dans le développement et les projets d'investissement locaux, il s'agit de problèmes anciens, comme les conséquences de défauts structurels des finances locales, plutôt que de répercussions de la politique économique des gouvernements ces trois ou quatre dernières années. Cela étant, une part très élevée de dotations spécifiques demeure un problème, car elle exclut toute latitude locale sur le choix des dépenses. C'est le cas en Estonie, par exemple, où les dotations spécifiques ne représentent pas moins de 81 % de tous les transferts du pouvoir central. À l'inverse, dans les pays nordiques, la part des dotations spécifiques a toujours été faible (en Finlande, les subventions spécifiques ou réservées ont même été supprimées dans les années 1990) ; dans d'autres pays, ces dotations sont traditionnellement octroyées pour des dépenses d'investissement (pour des projets de développement local).

47. On trouve quelques exemples de la tendance opposée, comme en Lituanie et en Italie, où le pourcentage des dotations globales a augmenté par rapport à celui des dotations spécifiques.

48. Toutefois, l'autonomie financière des communes pâtit lorsque les dotations spécifiques sont les seules sources de financement des investissements locaux. Dans les pays concernés, le pouvoir central, en dictant les conditions pour obtenir les subsides d'État (et donc les ressources provenant des fonds de l'UE), peut imposer ses propres priorités et contrôler toutes les dépenses d'investissement des collectivités locales. Dans ces systèmes, les collectivités locales doivent demander ces dotations ; si elles les obtiennent, les fonds leur sont versés sur la base d'accords individuels entre le gouvernement et les communes concernées.

49. Il faut noter qu'en ce domaine, les changements les plus radicaux sont attendus au Royaume-Uni, où toutes les dotations globales vont disparaître du financement des collectivités locales, rendant les conseils locaux plus dépendants des sommes issues de la taxe professionnelle et des impôts locaux. Ce retrait des financements d'État modifie le terrain sur lequel les conseils locaux opèrent,

encourageant les initiatives favorables aux entreprises et la construction d'immeubles de forte valeur comme uniques moyens d'accroître les recettes locales. Toutefois, cela n'est pas synonyme de liberté illimitée et de plus grande autonomie financière pour plusieurs collectivités locales, qui connaissent une situation défavorisée et n'ont pas de réelle capacité à tirer des revenus de l'activité des entreprises locales ou d'autres sources.

### 2.3 Importance des impôts locaux et des autres ressources « propres »

50. D'après la Charte, une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux. Dans le présent rapport, on entend par « impôts locaux » les impôts perçus par les collectivités locales elles-mêmes. Au sens strict, un impôt est considéré comme véritablement local si la collectivité locale (plus précisément son organe délibérant) est aussi habilitée à en déterminer le taux (voir l'article 9.3 de la Charte). Dans la pratique, cependant, il existe une grande disparité quant à la compétence des communes en matière de taux des impôts locaux. Tandis que dans certains pays ce taux est fixé par la loi, dans d'autres il est plafonné et dans d'autres encore il n'est soumis à aucune limite. La fiscalité locale joue un rôle clé pour l'autonomie financière des collectivités locales, puisque les impôts véritablement locaux permettent aux communes de fonder leurs recettes sur leurs propres décisions (hors du mécanisme des « impôts partagés », où l'imposition et son taux sont déterminés par le gouvernement). Outre les impôts locaux, les collectivités locales ont habituellement d'autres types de ressources propres. Ainsi, elles peuvent être habilitées à lever des droits et redevances pour les services publics assurés. Les droits et redevances sont des recettes payées directement par les usagers des services publics assurés par les collectivités locales. En outre, dans de nombreux pays, les collectivités locales peuvent vendre leurs biens et sont habilitées à exercer certaines activités à caractère commercial. La situation financière et la marge de manœuvre des collectivités locales, ainsi que leur trésorerie, peuvent aussi être améliorées temporairement au moyen des « autres » recettes. Il peut s'agir de crédits ou d'emprunts sur les marchés financiers, d'impôts partagés (impôts centraux dont une partie va aux collectivités locales) ou d'autres transferts (par exemple provenant de la sécurité sociale).

51. La part des impôts locaux dans l'ensemble des recettes des collectivités locales est traditionnellement élevée dans certains pays d'Europe septentrionale, où elle varie entre 51 % (en Finlande) et 68 % (au Danemark). Elle est très élevée en Italie, où 71,4 % des recettes locales proviennent des impôts locaux.

52. En Azerbaïdjan, la part des impôts locaux dans les recettes « propres » des collectivités locales est assez élevée : environ 41 % des recettes locales proviennent de deux impôts locaux (taxe foncière et taxe sur les biens immobiliers). Toutefois, compte tenu du niveau extrêmement bas des recettes totales des collectivités locales, ce taux n'a aucune signification.

53. Le pourcentage des impôts locaux dans le total des recettes locales est inférieur à 50 % dans la moitié des États membres pour lesquels nous disposons de données comparables. Au Luxembourg, ce taux était de 26,3 %, 26,1 % et 24,7 % en 2013, 2014 et 2015 respectivement (la part des impôts centraux revenant aux collectivités locales est plus ou moins la même : 22,32 % en 2013, 22 % en 2014 et 23,34 % en 2015). Ce chiffre s'élève à 34 % en Norvège, 13,5 % à Chypre, 25 % en Macédoine, 12-13 % en Lituanie et 8,9 % en Slovénie. Il a connu une chute spectaculaire en Albanie, où les impôts locaux représentaient quelque 50 % des recettes locales en 2012 et seulement 31 % l'année de rédaction du présent rapport. Seules l'Irlande et la Roumanie fournissent des données cumulées ; en Irlande, la part des impôts et redevances locaux était très élevée (75 %) en 2016, chiffre d'autant plus remarquable qu'il ne s'élevait qu'à 57 % en 2011. En Roumanie, la part de l'ensemble des recettes locales (impôts locaux, redevances et autres ressources) était de 15,6 % en 2015, montrant une tendance à la baisse ces dernières années.

54. Point à relever, dans certains pays, comme la Slovénie et la Roumanie, le niveau relativement bas des recettes fiscales locales est associé à une tendance défavorable, puisque la part d'impôt sur les revenus revenant aux communes a diminué dans ces deux pays.

55. Il convient de noter que dans certains États membres, la latitude fiscale des collectivités locales est fortement limitée, au point de poser la question de la compatibilité avec les exigences de la Charte. C'est le cas en Grèce, où les collectivités locales n'ont qu'un pouvoir d'imposition strictement limité et où la part des impôts locaux dans les recettes des communes est insignifiante (1,6 %). D'après le rapport de la Lettonie, il n'existe pas d'impôts locaux dans ce pays. Si tel est le cas, il s'agit clairement d'une violation de la Charte. Une restriction spéciale est imposée aux collectivités locales en Roumanie, où le produit des impôts locaux ne peut être affecté qu'aux dépenses pour lesquelles ces impôts ont été prévus. Ainsi, ces ressources fonctionnent comme des dotations spécifiques au

lieu de fournir des ressources financières librement utilisables. Monaco se trouve dans une situation spéciale de ce point de vue, car bien que la part des impôts locaux soit inférieure à 1 % du budget municipal, le conseil municipal dispose de beaucoup plus de droits et redevances que dans la plupart des autres pays.

56. S'agissant de savoir si les conditions juridiques et l'environnement des recettes locales ont évolué ces dernières années, le constat majeur de notre étude est que la réglementation nationale des impôts, droits et redevances locaux n'a changé que dans quelques États membres ces dernières années. Comme dans le domaine des transferts du pouvoir central, on constate donc un maintien de la situation financière post-crise. Cependant, en Italie, le pouvoir d'imposition des collectivités locales a été revu plusieurs fois par la législation centrale depuis 2012, produisant pour citer l'expert italien « un cadre juridique assez chaotique ». Depuis 2012, quelques nouveaux impôts locaux ont été créés, comme l'impôt foncier ou sur les déchets. C'est toutefois la loi de stabilité de 2013 qui a le plus modifié le pouvoir d'imposition local, en instaurant de nouveaux impôts municipaux et en transformant d'autres. Bien que les collectivités locales puissent accroître leurs recettes provenant de cette source au Danemark, une législation récente a limité leur pouvoir d'imposition de sorte que si le produit des impôts locaux dépasse une limite fixée par le pouvoir central, le surplus est transféré à des communes dans le besoin. À Chypre, la levée annuelle de la taxe pour l'enlèvement des déchets ne peut dépasser 14 %. Comme le pourcentage des droits et redevances dans ce pays est inhabituellement élevé (environ 42 % du total des recettes des collectivités locales), cela peut se justifier. À première vue, de grandes perspectives s'ouvrent aux conseils municipaux au Royaume-Uni, qui devraient pouvoir augmenter de 2 % les impôts locaux et conserver 100 % du produit des taxes professionnelles. Cependant, les communes paieront un prix énorme pour ces nouvelles possibilités, puisque toutes les dotations globales du pouvoir central seront simultanément abolies. On observe une tendance similaire en Irlande, où les transferts du pouvoir central ont considérablement baissé ces dernières années, revenus remplacés par le produit de la taxe foncière locale instaurée en 2015.

57. Un autre phénomène pèse sur l'autonomie financière des collectivités locales, même si cette étude ne permet pas de savoir s'il est nouveau ou déjà ancien. Il s'agit de la part très élevée des impôts partagés dans les recettes municipales. Au Luxembourg par exemple, la moitié environ des recettes des collectivités locales provient de ces impôts : 18 % du produit total de l'impôt sur le revenu, 20 % de l'impôt sur les véhicules motorisés et 10 % de la TVA. De fait, les impôts partagés ne laissent pas de place aux impôts locaux, si bien que toutes les recettes fiscales des communes proviennent des impôts partagés. Dans le même temps, les impôts partagés par le pouvoir central ont l'avantage d'être sûrs, puisqu'ils sont levés, collectés et redistribués par le gouvernement.

#### *2.4 Portée de l'autonomie financière des collectivités locales à l'ère de l'endettement*

58. S'agissant de la libre affectation des ressources par les collectivités locales, d'après la Charte, les collectivités locales doivent pouvoir disposer librement de leurs recettes, celles-ci devant « 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 » (article 9, paragraphes 3 et 4, de la Charte). Afin d'apprécier l'étendue de cette liberté, il faut évaluer le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales pour déterminer leurs priorités en matière de dépenses et pour décider de la manière de financer leurs compétences spécifiques.

59. Le degré ou l'étendue de l'autonomie et de la liberté financières des collectivités locales dépend en premier lieu de l'équilibre entre leurs recettes totales et leurs tâches et fonctions obligatoires, et deuxièmement de la structure de leurs recettes. Plus la part des dotations globales du pouvoir central et du produit des impôts partagés est grande dans le budget local, plus les collectivités locales ont d'indépendance financière (l'une des exceptions à cette règle générale se trouve en Roumanie, où la part de la TVA attribuée aux communes est affectée par la loi à des cibles spécifique, avec des quotas pour les diverses fonctions obligatoires).

60. Si l'on étudie les récentes évolutions du financement des collectivités locales dans les États membres, il est clair que la crise financière mondiale a eu des conséquences à long terme dans certains pays. S'agissant de l'autonomie financière locale, ces changements dépeignent un tableau contrasté. Pour éviter que les collectivités locales ne s'endettent (encore plus), certains pays ont imposé diverses restrictions à la gestion financière des communes ou des collectivités régionales. Dans le même temps, d'autres mesures ont été adoptées pour aider les collectivités locales à assumer le poids de leur dette ou à alléger leurs difficultés financières.

61. Il existe bien sûr des limites générales. Par exemple, la gestion financière doit respecter les cadres juridiques concernant la comptabilité et l'élaboration du budget. Pour des raisons de transparence des finances publiques, les collectivités locales sont tenues de respecter un certain nombre de règles et directives en matière de planification budgétaire et de comptabilité, dont la violation est parfois sévèrement sanctionnée par les autorités centrales. En Serbie, par exemple, si une collectivité locale ne peut pas appliquer ces règles, le pouvoir central peut suspendre à titre temporaire les transferts provenant du budget central, y compris les recettes des impôts partagés. De plus, les collectivités locales de nombreux pays doivent préparer un plan financier ou budgétaire intermédiaire dans lequel elles présentent leurs projets pour conserver une liquidité financière ou leur politique de développement local.

62. D'autres principes généraux comme la rentabilité, la diligence ou l'efficacité peuvent aussi être légitimement contrôlés par d'autres organismes (comme des commissions d'audit). Toutefois, afin de surmonter les conséquences négatives de la crise financière mondiale, plusieurs pays ont adopté des mesures spéciales imposant diverses limites aux collectivités locales. Presque tous les experts nationaux signalent des mesures d'endiguement de la dette, des pactes de stabilité, l'instauration de limites financières imposant des budgets à l'équilibre, etc.

63. Nul doute que la liberté des collectivités locales en matière financière dépend du montant de la dette locale. Sur cet aspect, il existe de grandes différences entre collectivités locales, y compris dans un même pays. Les communes peu endettées et où le produit des impôts locaux est important peuvent être tout à fait capables d'assurer non seulement des services locaux obligatoires de grande qualité, mais aussi des services non obligatoires, tandis que d'autres communes ont une capacité de levée de fonds limitée et se battent pour survivre (c'est-à-dire pour conserver leurs liquidités).

64. La règle d'endiguement de la dette la plus courante consiste à n'autoriser les collectivités locales à contracter des emprunts que pour les dépenses d'investissement. On trouve cette limite dans presque tous les pays étudiés dans ce rapport (seul l'expert macédonien parle d'une libéralisation dans ce domaine, tandis qu'en Albanie, les communes peuvent financer à crédit à la fois leur liquidité et leurs dépenses d'investissement). Au Luxembourg par exemple, les communes ne peuvent recourir à l'emprunt que pour des dépenses d'investissement dûment justifiées. Il faut en outre l'approbation du ministre de l'Intérieur pour tout emprunt de plus de 50 000 euros. En Grèce, la législation a imposé assez récemment une nouvelle restriction à la gestion financière des collectivités locales : les communes ne sont plus autorisées à créer des entreprises commerciales ou à y participer. En outre, les communes ne sont autorisées à emprunter que si leur taux d'endettement ne dépasse pas 60 % et si le service de la dette ne représente pas plus de 20 % de leurs recettes annuelles. Ajoutons que les emprunts ne peuvent être affectés qu'à des dépenses d'investissement, à une exception, instaurée par une loi de 2015 : une commune peut emprunter pour rembourser une dette antérieure si elle n'est pas en mesure d'équilibrer son budget. En Italie, les conditions des emprunts et crédits ont connu des changements majeurs, puisque le nouveau cadre juridique, entré en vigueur en 2015, impose des limites aux déficits afin d'éviter les dépenses excessives de la part des communes. Le niveau d'endettement des collectivités locales italiennes a nettement baissé entre 2010 et 2015, passant de 2,7 % à 2,0 % du total de la dette de l'administration publique du fait d'un strict encadrement des emprunts. En Roumanie, les conseils municipaux ne peuvent emprunter qu'après de l'État, à un taux annuel fixe (de 6,25 %) sur une période de cinq ans et en ne payant les intérêts qu'à partir de la deuxième année. Pour bénéficier de ces prêts, les collectivités locales doivent recevoir le feu vert de la Commission d'autorisation des prêts aux collectivités locales du ministère des Finances. La situation est similaire en Slovénie, où les communes peuvent emprunter sur le marché national du crédit en vue d'investissements. Les collectivités locales irlandaises ne peuvent prévoir de déficit pour leurs dépenses courantes. Elles peuvent emprunter pour leurs dépenses d'investissement, mais uniquement dans certaines circonstances et avec l'accord préalable du ministère en charge des collectivités locales.

65. En Hongrie, la plupart des communes et des cantons ont vu presque tout le montant de leur dette cumulée depuis 2012 pris en charge par le budget de l'État. Cependant, elles ont payé pour cela le prix fort : elles ont perdu au profit du pouvoir central la responsabilité de services publics de base, comme l'enseignement public et la plupart des services de protection et d'aide sociale et de santé. Les administrations cantonales ont perdu toutes leurs institutions et sont devenues des centres de coordination du développement et de la planification au niveau régional. La part des collectivités locales s'est réduite, puisque les services publics les plus coûteux ont été centralisés.

66. Le pays où l'autonomie budgétaire des collectivités locales a été la plus sévèrement réduite reste Chypre. Les pouvoirs locaux n'y ont qu'une liberté minimale, puisque tous les budgets locaux doivent être soumis au gouvernement pour approbation.

67. Ces changements ont été principalement motivés par le principe de l'équilibre budgétaire dans tous les pays concernés, avant toute autre considération.

### 2.5 *La péréquation financière comme mécanisme de compensation*

68. Dans la plupart des pays, le système de péréquation financière a pour but spécifique de compenser les différences économiques et financières entre les collectivités locales. Son objectif est de permettre aux collectivités locales en situation défavorable de fonctionner. La présente étude ne visait pas à examiner les méthodes ou systèmes existants ; elle est centrée sur les éventuels changements dans les mécanismes de redistribution au cours des dernières années.

69. Il y a deux grandes manières de gérer la péréquation : en passant par la redistribution via les dotations globales ou en appliquant des systèmes particuliers de péréquation financière. Ces deux mécanismes sont souvent en constante évolution. En Autriche par exemple, la loi de péréquation financière est révisée tous les quatre ans (bien que la dernière, datant de 2008, ait été prolongée). Le système général de péréquation a également été débattu plusieurs fois au Danemark, le plus récemment en 2012, mais n'a pas connu de changement notable. La Finlande s'est dotée d'un nouveau système de péréquation, avec une réforme de 2015 qui rend l'ensemble du mécanisme plus ouvert et plus transparent en simplifiant, par exemple, la méthode de calcul. En Grèce, le système de répartition (via les dotations globales) a été modifié en 2013, année où le gouvernement a accepté les propositions de l'association des communes. En Albanie, un nouveau système a été adopté en 2015 dans le cadre de la réforme administrative et territoriale.

70. Les informations recueillies auprès des experts d'Azerbaïdjan, de Hongrie et de Macédoine sont préoccupantes. En Azerbaïdjan, la méthode de calcul des « donations » du pouvoir central (sommes forfaitaires) manque de clarté. En Hongrie, bien que la péréquation fasse l'objet de divers mécanismes, l'ensemble du système est opaque et imprévisible. Les communes peuvent demander chaque année des financements supplémentaires au gouvernement, mais les critères d'attribution de ces subventions sont inconnus. En outre, des sommes beaucoup plus importantes sont octroyées à des communes (habituellement lorsque le budget national est excédentaire à la fin de l'exercice) sans mécanisme de demande ni critères rendus publics. Ces subventions sont distribuées sur décision gouvernementale sur la base de considérations inconnues. En Macédoine, d'après le rapport national, le principal objectif de la péréquation financière serait d'assurer artificiellement la survie des collectivités locales sur la base d'intérêts purement politiques.

71. Cependant, dans la plupart des pays, aucun changement n'est intervenu dans ce domaine.

## 3. Le principe des ressources suffisantes

### 3.1 *Le principe des ressources suffisantes en cas de tâches et fonctions obligatoires ou déléguées*

72. L'article 9 de la Charte (paragraphe 1 et 2) contient une exigence générale de proportionnalité entre les ressources financières et les tâches et fonctions des collectivités locales. La Charte requiert ainsi clairement un équilibre entre le revenu total des collectivités locales et les compétences obligatoires définies par la loi. Cette exigence signifie que les ressources financières des collectivités locales doivent être suffisantes pour leur permettre d'exercer les responsabilités qui leur sont confiées par la loi. En d'autres termes, le principe de proportionnalité s'applique explicitement aux tâches supplémentaires transférées aux collectivités locales : tout transfert de compétences doit s'accompagner du transfert des financements correspondants.

73. Ce principe vaut aussi pour les tâches déléguées. Il s'agit de compétences de l'État confiées, parfois temporairement, aux collectivités locales pour qu'elles s'en acquittent de façon plus efficace. Dans certains États membres (en Norvège par exemple), cette méthode n'est pas utilisée. Dans la plupart des pays toutefois, ce type de transfert de responsabilités est autorisé et le principe du financement suffisant est mentionné séparément dans la constitution nationale et/ou dans une législation pertinente. Ainsi, lorsqu'il délègue une compétence étatique aux communes, le gouvernement doit leur transférer en parallèle le financement nécessaire. Il n'y a que quelques pays (comme le Luxembourg ou la Lituanie) où le principe de proportionnalité n'est pas expressément inscrit dans la loi.

74. Il est extrêmement difficile de déterminer si un tel équilibre existe ou non. Néanmoins, cette disposition énonce certaines conditions pour le transfert de compétences aux collectivités locales. Par conséquent, toute évaluation suppose que les compétences des collectivités locales soient clairement définies, ce qui contribue à la transparence et à la prévisibilité du système d'autonomie locale. En



outre, elle favorise l'application d'un calcul rigoureux des coûts réels de l'offre de services et du fonctionnement des collectivités locales.

75. Dans le présent rapport, les termes « proportionnalité » ou « adéquation » renvoient à l'obligation, en vertu la Charte, d'accorder aux collectivités locales des ressources financières suffisantes pour exercer leurs tâches et fonctions. On peut supposer que les coûts des différents services publics sont évalués sur la base de critères plus ou moins objectifs ; mais le calcul du budget total des collectivités locales est une question extrêmement complexe.

76. La méthode la plus courante consiste à évaluer les coûts habituels des tâches obligatoires des collectivités locales en tenant compte de plusieurs indicateurs (comme le nombre d'habitants, la densité de population, la taille de la commune et les indicateurs spécifiques aux divers services publics). Parfois, le calcul des transferts du pouvoir central repose sur les demandes et les besoins des collectivités locales, qui transmettent directement au gouvernement leurs propres estimations. Les recettes fiscales des collectivités locales sont également prises en compte dans le calcul du montant des transferts du pouvoir central. La plupart des États membres utilisent une variante de cette méthode standard.

77. Dans certains pays, comme la Finlande ou la Norvège, on calcule aussi la moyenne des recettes fiscales pour tout le pays, conçue comme un seuil : les communes dont les recettes fiscales sont inférieures à ce chiffre ont droit à une subvention du pouvoir central. En Norvège, les collectivités locales dont les recettes fiscales dépassent le niveau déterminé reversent le surplus pour alimenter un fonds de péréquation.

78. Dans les systèmes territoriaux fragmentés, c'est-à-dire comptant beaucoup de petites communes, il n'y a pas d'estimation des dépenses individualisée mais un calcul de coûts standard et uniformisé. Étant donné que les communes sont souvent dans des situations très différentes, le calcul de coûts moyens ou de quotas au niveau national peut être défavorable à de nombreuses communes de petite taille et en mauvaise santé économique.

79. Dans de nombreux pays, une méthode de « référence » est appliquée : les dépenses totales de l'année précédente sont prises pour référence, puis modifiées selon certains critères (par exemple le taux d'inflation) pour calculer les coûts généraux des compétences obligatoires des collectivités locales. D'autres méthodes sont aussi appliquées, comme un financement par tâche ou par projet. C'est le cas à Chypre ou en Lituanie, par exemple, où la planification budgétaire dépend fortement des budgets locaux de l'année précédente.

80. Tandis que dans certains pays l'ensemble de la méthodologie paraît transparent, dans d'autres, les collectivités locales (ou leurs associations nationales) ne peuvent vérifier le processus de calcul. En Italie par exemple, une méthode en quatre étapes est appliquée, fondée sur un nouveau système adopté en 2015, alors qu'il n'existe pas de méthode claire et accessible d'attribution des dotations du pouvoir central en Hongrie et au Monténégro.

81. Une autre option consiste à suivre une certaine procédure pour déterminer la répartition des recettes fiscales entre les autorités centrales, régionales et locales (fédérales, d'État et locales dans les pays fédéraux) ainsi que le montant des transferts du pouvoir central (par exemple au moyen d'un mécanisme de concertation entre les représentants du pouvoir central et les associations de pouvoirs locaux).

82. Habituellement, avant de déléguer une compétence étatique aux collectivités locales, les gouvernements (ou les ministères compétents) mènent des consultations avec elles, portant sur les conditions de cette délégation (dont les moyens financiers nécessaires). Comme ce sont des fonctions particulières qui sont déléguées, les moyens nécessaires sont habituellement transférés aux collectivités locales sous forme de dotations spécifiques ou de subventions ciblées qui ne peuvent être affectées qu'à l'accomplissement de ces fonctions. En fait, dans la plupart des pays, le processus de planification du budget utilise à la fois une méthode (calcul des financements nécessaires selon une méthodologie standard) et une procédure (consultation des communes concernées).

### *3.2 Instruments juridiques pour garantir l'octroi de ressources suffisantes pour l'exercice des missions des collectivités locales*

83. En vertu de l'article 11 de la Charte, les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne, comme le financement suffisant.

84. Dans une partie des États membres, cette protection juridictionnelle est assurée par la cour constitutionnelle, que les collectivités locales peuvent saisir pour demander réparation d'une atteinte à leurs droits. En Autriche, la Cour constitutionnelle tranche en dernier recours les litiges financiers entre les différents niveaux territoriaux. Cette possibilité existe aussi en Allemagne, en Hongrie, en Serbie et en Slovaquie, où les collectivités locales peuvent demander une protection juridictionnelle contre toute loi portant atteinte à leur droit à l'autonomie. Les ressources suffisantes faisant partie de ces droits, les collectivités locales peuvent saisir la juridiction constitutionnelle de leur État fédéré pour contester la constitutionnalité d'une loi.

85. Dans certains pays, les collectivités locales peuvent contester des décisions du gouvernement devant une juridiction administrative ou ordinaire, comme en Finlande, au Liechtenstein ou au Luxembourg. Toutefois, comme le souligne l'expert finlandais dans son rapport national, cette possibilité n'a jamais été mise en pratique à ce jour. La situation est la même en Hongrie : les collectivités locales peuvent saisir une juridiction (ordinaire) pour défendre leurs droits, mais aucune affaire de ce type n'est connue ces dernières décennies. La protection juridictionnelle est assurée par les tribunaux ordinaires dans quelques autres pays, comme la Grèce ou la Lituanie. En Estonie, les collectivités locales ont accès à la fois à un examen de constitutionnalité et à un recours administratif si leurs soutiens financiers tombent en dessous du minimum nécessaire. En pareil cas, la Cour suprême peut déclarer inconstitutionnelle la loi de finances concernée ou demander à l'État d'allouer des ressources financières supplémentaires ; si la demande est rejetée, il est possible de saisir une juridiction administrative.

86. Une solution particulière est appliquée à Monaco, où une commission des finances, composée de représentants du Conseil national (Parlement), du gouvernement et des communes, peut examiner des objections concernant le financement suffisant.

87. Le processus de consultation, c'est-à-dire la participation garantie par la loi des collectivités locales au processus législatif ou de prise de décisions concernant leur financement, représente également une méthode juridique souvent appliquée pour protéger le principe de proportionnalité. En Autriche par exemple, le mécanisme de consultation a un statut constitutionnel spécifique, permettant aux communes d'être informées de tout projet de réglementation de la fédération ou des Länder qui pourrait avoir des répercussions financières pour elles, ainsi que de demander une procédure de consultation. Au Danemark et en Norvège, la négociation politique avec le gouvernement représente l'instrument majeur à la disposition des collectivités locales pour peser sur les décisions budgétaires et s'assurer des ressources suffisantes.

88. S'agissant de la protection juridictionnelle et des autres mécanismes institutionnels à la portée des collectivités locales en cas de financement insuffisant ou non proportionné, plusieurs problèmes se posent. Tout d'abord, le recours juridictionnel en ce domaine ne semble qu'un moyen symbolique, ou de simple affichage, de protéger les droits et les intérêts des collectivités locales. Même lorsqu'une juridiction constitutionnelle ou administrative est explicitement habilitée à faire appliquer le financement suffisant, ce principe n'est pratiquement pas transformable en normes juridiques. En d'autres termes, les tribunaux se montrent très réticents à assumer la responsabilité de déterminer le niveau « suffisant » de financement, et se plient aux décisions du gouvernement en tant que mesures politiques tombant hors de leur compétence. À l'évidence, le seul moyen de renforcer la protection juridictionnelle en ce domaine serait de réglementer beaucoup plus strictement ou de définir beaucoup plus précisément la teneur du principe de financement suffisant ou l'ensemble du processus de planification financière. On ne peut attendre des tribunaux qu'ils endossent le rôle du gouvernement en déterminant les véritables besoins financiers des collectivités locales ou en définissant le niveau de financement proportionné à leurs compétences obligatoires. Cependant, si le processus de planification était conçu pour pouvoir être contrôlé, il serait plus facile à la justice de trancher ces questions. Enfin, il est clairement problématique que certains pays ne prévoient aucun instrument juridique pour faire appliquer le financement suffisant des collectivités locales, comme l'Albanie, où les communes ne peuvent ouvrir aucune procédure en cas d'insuffisance des ressources financières locales.

89. On trouve cependant dans certains pays des exemples d'intervention de la justice dans ce domaine. En Grèce, quelques litiges récents ont abouti à des décisions de justice annulant des transferts concrets de responsabilités supplémentaires, au nom de la disposition pertinente de la Constitution, et déclarant que le transfert de tâches supplémentaires sans les moyens correspondants avait violé le principe constitutionnel de « proportionnalité ».

90. Enfin, il faut souligner que certains pays ne prévoient absolument aucun instrument juridique dans ce domaine. C'est le cas entre autres en Slovaquie et en Norvège. Là où les collectivités locales

sont dans une situation financière équilibrée et où les traditions nationales ont créé des formes efficaces et bien ancrées de coopération entre ces collectivités et le pouvoir central, l'absence de recours juridique contre le financement insuffisant ne pose pas problème. Toutefois, là où ce n'est pas le cas, l'absence d'instrument juridique rend les communes plus vulnérables.

#### 4. Le processus de consultation

91. L'article 9, paragraphe 6, de la Charte dispose que « [l]es collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ». Sur cette base, la Résolution et la Recommandation pertinentes du Congrès<sup>12</sup> définissent certaines exigences pour le processus de consultation. Ainsi, les autorités nationales doivent instaurer des structures et des mécanismes procéduraux pour garantir une représentation efficace des collectivités locales et régionales dans les procédures de consultation des autres niveaux de gouvernement, entre autres questions, sur celle de l'allocation des ressources nécessaires. Les mécanismes de consultation doivent être « clairement définis et transparents, de préférence inscrits dans la loi et sinon prévus par des accords écrits, conformes aux critères énoncés dans les dispositions pertinentes de la Charte européenne de l'autonomie locale, et qui précisent la forme de ces consultations, le niveau de participation des élus des collectivités locales et régionales, le calendrier des consultations et incluent toutes les questions qui intéressent les collectivités locales et régionales ». Les autorités centrales doivent fournir des informations claires et détaillées au sujet des politiques proposées, « bien avant la date des consultations ». Pour que les collectivités locales disposent d'un financement suffisant, il est crucial qu'elles soient associées au processus de décision sur les financements au niveau national.

92. Comme le Congrès l'a déjà montré dans un précédent rapport, les consultations entre pouvoir central et pouvoirs locaux ont une base juridique dans la plupart des États membres. Toutefois, il est important de connaître les pratiques et les traditions spécifiques qui peuvent rendre ces cadres juridiques utiles et efficaces.

93. En Autriche, où une loi de péréquation financière fixe chaque année la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales, une tradition établie veut que les représentants de la Fédération, des Länder et des communes négocient sur le projet de loi. Cette consultation étant inscrite dans la Constitution, les communes sont bien placées pour obtenir des informations ou pour peser sur les décisions définitives en matière de politique budgétaire. En Finlande, en vertu de la loi, le gouvernement doit élaborer un programme de financement des collectivités locales dans le cadre de sa proposition de budget, et l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande participe à cette élaboration ; elle a donc son mot à dire dans le processus de prise de décisions. En outre, un comité consultatif surveille et évalue les tendances des finances locales pour s'assurer que le programme de financement des collectivités locales est pris en compte dans la rédaction de la législation et des décisions concernant ces collectivités.

94. La Grèce pratique le type de consultation le plus courant : l'avis de l'association nationale des collectivités locales sur le montant des dotations de l'État et sur leurs critères de répartition est transmis au gouvernement avant la finalisation du budget annuel de l'État. En outre, les représentants des associations de collectivités locales sont toujours invités à prendre part aux processus législatifs pouvant affecter la situation financière de ces collectivités. En Italie, le gouvernement mène un type particulier de consultation : la méthode dite « de la conférence ». Un organe de coordination commun composé de représentants des différents niveaux territoriaux, dont les collectivités locales, est chargé de fixer les objectifs de financement public, la répartition des fonds de péréquation, etc.

95. Quelques pays n'ont pas de règle écrite, tels l'Irlande, le Liechtenstein, la Norvège ou le Royaume-Uni. Cependant, l'absence d'encadrement juridique des consultations avec le pouvoir central n'est pas un problème en soi si des pratiques ou des traditions bien ancrées donnent aux communes l'occasion de participer aux décisions qui affectent leur situation financière. En Irlande par exemple, la législation contient de nombreuses dispositions spécifiques qui prévoient la consultation des collectivités locales dans des cas précis. En Norvège, où les consultations ne sont pas encadrées par la loi et où leur issue ne s'impose pas aux parties, la coordination entre les pouvoirs central et locaux est une pratique établie ; à l'inverse, en Albanie, en Hongrie ou au Monténégro, le processus de consultation est prévu par la loi mais le gouvernement prend le plus souvent ses décisions dans l'opacité, sans que les associations de collectivités locales aient l'occasion d'influencer le processus.

---

<sup>12</sup> Voir la Résolution 347 (2012) et la Recommandation 328 (2012) sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement.

En Hongrie par exemple, les associations de collectivités locales ne reçoivent au sujet des dotations du pouvoir central que des données cumulées et n'ont aucune idée du mode de calcul des besoins financiers des collectivités locales.

96. La bonne santé des relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux, dont les consultations entre eux sur les questions financières, dépend de la volonté et de l'ouverture des parties à la négociation plutôt que de l'inscription du processus de consultation dans la loi.

97. Il est beaucoup plus problématique que l'existence ou la bonne marche de tout le processus de consultation dépendent en pratique de la volonté du gouvernement. Autre sujet d'inquiétude, dans certains pays, comme la Hongrie, le lobbying individuel de telle ou telle commune a plus d'impact que les modalités formelles de coordination. Il arrive que des collectivités locales obtiennent des fonds supplémentaires sur la base de considérations politiques. Ces mécanismes ne sont ni efficaces ni transparents, mais les collectivités locales sous-financées sont contraintes d'y prendre part pour assurer leur survie.

98. Même lorsque le système de consultation est inscrit dans la loi, aucune sanction n'est généralement prévue en cas de manquement aux règles, si bien que les collectivités locales n'ont aucun recours juridique si le gouvernement ne mène pas de consultation ou la mène au mépris des règles.

99. La fragmentation qui caractérise parfois les mécanismes de consultation est un autre problème bien connu. En Grèce par exemple, tous les ministères n'ont pas la même approche des collectivités locales. Le processus de prise de décisions est donc assez lourd et lent, avec un manque général de transparence sur l'ordre du jour et les décisions afférentes.

## **5. Financement des collectivités locales : nouveaux mécanismes et bonnes pratiques**

100. L'un des objectifs de cette étude était de vérifier si les gouvernements avaient adopté et appliqué de nouvelles méthodes et de nouveaux mécanismes de financement des collectivités locales.

101. Bien que la plupart des experts ne signalent pas de nouvelles méthodes ou de changements notables dans la gestion financière des pouvoirs locaux, certains attirent l'attention sur des réformes administratives en cours ou très récentes ayant des conséquences sur les finances locales. Dans certains pays, de nouveaux mécanismes financiers ont été mis en place afin de traiter les effets négatifs de la crise économique mondiale et de faciliter – ou de rendre plus efficace – le financement des collectivités locales. Le présent rapport ne prétend pas décrire toutes ces nouvelles techniques, mais on peut citer quelques innovations montrant quelles grandes directions suivent les réformes du financement des collectivités locales.

102. Point à relever, les effets économiques de la crise financière mondiale ont inspiré des réformes administratives plus complètes dans certains pays. Certaines de ces réformes appliquent des méthodes déjà éprouvées pour affronter les difficultés financières et rendre plus efficace la gestion financière des communes. On a ainsi vu des modifications des limites municipales, le plus souvent pour fusionner les petites communes en unités plus grandes (par exemple en Albanie). Dans d'autres pays, les réformes ont visé à restructurer la répartition des tâches et des fonctions entre les différents niveaux territoriaux. Bien que la grande tendance dans certains États membres soit à la décentralisation (comme en Albanie et en Italie), dans d'autres pays, et avant tout en Hongrie, on observe une forte centralisation : constatant l'incapacité des collectivités locales, le gouvernement assume désormais les fonctions les plus coûteuses qui relevaient auparavant des communes.

103. Dans la plupart des pays, des programmes de réforme plus spécifiques ont été appliqués, avec l'objectif explicite d'alléger la charge financière des collectivités locales ou de maintenir leur liquidité. En Finlande par exemple, la nouvelle loi de 2015 sur les collectivités locales comprend de nouvelles règles pour la procédure d'évaluation des communes en situation financière très difficile. En vertu de ces dispositions, les communes concernées et le gouvernement doivent examiner ensemble les possibilités qui s'offrent aux collectivités locales pour assurer efficacement les services publics locaux, et prendre des mesures pour assurer les conditions nécessaires à la prestation de ces services. En Grèce, en 2010, une nouvelle législation a instauré le système comptable en partie double pour toutes les collectivités locales, à condition qu'elles participent à un « programme spécial de rétablissement économique ». La participation à ce programme donne accès à des financements spéciaux, assortis de conditions particulières imposées à la gestion des finances locales. De même, en Allemagne, les gouvernements des Länder ont ouvert des fonds spéciaux aux collectivités locales pour les aider à

rembourser leurs dettes en échange de leurs efforts pour améliorer leur situation budgétaire (réduction des coûts, augmentation des impôts ou des redevances...).

104. D'autres pays tentent d'instaurer de nouveaux systèmes financiers ou budgétaires, comme des financements « par tâche », « par programme » ou « par projet », en n'affectant les dotations d'État qu'à des fonctions obligatoires particulières, à un programme mis en œuvre sur une période spécifique ou à des projets de développement précis.

105. En outre, le monde des collectivités locales a vu émerger des principes juridiques et politiques nouveaux tels que l'« équilibre budgétaire » ou la « consolidation financière », et de nouveaux cadres ont vu le jour pour appliquer ces principes, tels que des « pactes de stabilité », des fonds spéciaux ou des règles d'endiguement de la dette. Par ailleurs, certaines procédures traditionnelles ont été renforcées ou rendues plus strictes, en particulier le suivi financier ou les conditions pour souscrire des emprunts. En général, les budgets locaux ont été étroitement intégrés au système budgétaire national, avec toutes les conséquences que cela emporte. Dans certains pays, les collectivités locales sont obligées de présenter leurs plans opérationnels ou financiers pour les années à venir et de fournir des données précises sur la mise en œuvre ou l'avancement de leurs plans budgétaires.

## 6. Conclusions

106. En conclusion, on peut dire que les constitutions nationales reconnaissent directement ou indirectement le principe du financement suffisant dans plus de la moitié des États membres (parmi ceux qui ont répondu). Dans la plupart des cas, là où l'exigence de financement suffisant est énoncée dans la constitution nationale, elle est également inscrite dans la loi ordinaire. Cependant, il est fréquent que ce principe ne soit pas standardisé, si bien que ses éléments ou les procédures pour l'appliquer ne sont pas clairement définis ; même reconnu juridiquement, il est alors mis en œuvre de façon opaque. Dans certains pays, il n'existe pas de règles juridiques exigeant l'équilibre entre les tâches obligatoires des collectivités locales et les outils ou moyens financiers correspondants.

107. Bien que les différents États membres aient élaboré plusieurs instruments juridiques à la disposition des collectivités locales pour défendre leurs droits, dont celui à bénéficier d'un financement suffisant, l'expérience générale est que la protection juridictionnelle n'est pas un moyen effectif pour faire valoir le principe du financement suffisant, ou qu'il n'existe aucune jurisprudence à ce sujet dans la plupart des pays. La consultation et les autres mécanismes politiques ou informels semblent plus utiles pour les communes recherchant des ressources supplémentaires.

108. Il existe des différences considérables entre les États membres du Conseil de l'Europe quant à la part du secteur des collectivités locales dans les dépenses publiques totales ou, plus largement, dans l'économie nationale. Il est toutefois clair que ces chiffres n'ont pas bougé depuis la crise financière mondiale ; la part des collectivités locales est globalement la même qu'auparavant. Il n'y a pas eu de changement considérable de la part des collectivités locales dans les dépenses publiques. Ajoutons que là où les recettes des collectivités locales ont fortement diminué, les pertes ont été plus ou moins compensées ces dernières années.

109. S'agissant du rapport entre transferts du pouvoir central et ressources locales ou « ressources propres » dans les budgets locaux, on peut conclure qu'il n'existe pas de tendance claire et générale ; la plupart des pays n'ont pas connu de changement significatif et on trouve dans les autres États membres des exemples de changements dans les deux sens. La structure interne des transferts du pouvoir central offre elle aussi un tableau très disparate. Les différents pays ont donné des orientations différentes à leurs réformes des collectivités locales ; certains ont opté pour une décentralisation plus poussée tandis que des gouvernements justifient par l'endettement et par l'irresponsabilité des collectivités locales une centralisation massive des compétences.

110. Il faut relever que là où de nouvelles méthodes budgétaires ont été adoptées pour aider les collectivités locales à faire face aux restrictions financières et à la baisse de leurs recettes, la plupart visent le redressement financier des collectivités locales et non l'amélioration de leur financement en général. En certaines occasions, ces nouveaux instruments et procédures ont accru la dépendance des collectivités locales et renforcé la supervision exercée sur elles par le pouvoir central.

111. Les rapports nationaux reçus permettent de conclure que les restrictions financières n'ont pas disparu dans certains États membres, même si l'économie nationale s'est rétablie depuis la dépression financière. Dans ce cas, les politiques restrictives instaurées en tant que mesures provisoires pour surmonter les effets négatifs de la crise financière et de la crise de la dette se sont transformées en restrictions permanentes au financement des collectivités locales.

112. Le Congrès a déclaré dans sa Résolution 372 (2014) que de « graves problèmes » avaient été mis en évidence dans certains États membres concernant les ressources financières des collectivités locales, qui ne se limitaient pas aux seuls effets de la crise financière mondiale. Après s'être penchée sur la tendance générale du financement des collectivités locales et sur les divers instruments et moyens nationaux pour assurer un financement suffisant, cette étude s'est élargie à une évaluation générale de l'application du principe de proportionnalité dans les États membres. Cette partie du rapport comprend les opinions et évaluations personnelles des experts nationaux (membres du GEI) concernant l'équilibre entre fonctions obligatoires et ressources financières des collectivités locales. Pour ce faire, les experts devaient prendre en considération les récents rapports de suivi sur leur pays, les opinions ou les plaintes éventuelles des associations nationales et d'autres sources d'information.

113. En fait, même à un niveau très général, il est très difficile d'évaluer la mise en œuvre du principe de proportionnalité, car le principe lui-même est très abstrait et non assorti de mesures et d'indicateurs spécifiques et contrôlables. Il n'est donc pas surprenant que certains experts aient répondu avec prudence, soulignant que les exigences de financement suffisant n'étaient que partiellement satisfaites. Comme le souligne l'expert monégasque, l'équilibre entre le financement de la commune et ses fonctions obligatoires est « précaire », tandis que les collectivités locales du Royaume-Uni ne sont plus en mesure d'assurer une bonne part de leurs activités. Certains experts affirment que le calcul des transferts du pouvoir central (ou de la part des recettes fiscales revenant aux communes) n'est pas satisfaisant. En particulier, les transferts calculés par le pouvoir central ne couvrent pas le véritable coût des diverses tâches. En outre, dans certains cas, comme en Italie, les résultats des réformes administratives en cours ne peuvent être évalués car les nouveaux mécanismes ne sont pas encore pleinement mis en œuvre.

114. Cependant, tous les signes montrent que certains pays ignorent le principe du financement suffisant des collectivités locales au point de violer l'article 9.

- D'après le rapport albanais, les transferts spécifiques ne couvrent pas le coût des compétences déléguées.
- En Hongrie, le nouveau système de financement par tâche est opaque et insatisfaisant. Les dotations spécifiques ne représentent jamais un financement suffisant pour les collectivités locales. C'est ce pays qui a le plus fortement réduit la part des collectivités locales dans les dépenses publiques, et les communes se sont avérées être les grandes perdantes de la politique économique restrictive du gouvernement, sans aucune perspective d'amélioration ou de rétablissement de leur situation financière antérieure.
- En Grèce, pays peut-être le plus profondément touché par la crise économique et financière mondiale, il est clair que l'équilibre entre les tâches et les ressources financières s'est fortement dégradé depuis la crise ; comme le dit l'expert grec, les communes sont aujourd'hui censées « en faire beaucoup plus avec beaucoup moins ».
- Comme l'affirme catégoriquement le rapport national, le Monténégro est « totalement incapable de gérer et de mettre en œuvre [...] ce principe ».
- En Roumanie, la plupart des unités administratives territoriales (à l'exception des grandes villes) ont des recettes propres qui ne couvrent pas l'intégralité de leurs dépenses.

115. D'un autre côté, dans plusieurs États membres, la situation financière des collectivités locales s'est stabilisée ou même améliorée ces dernières années. Sans surprise, cela concerne les pays les plus riches, où les communes se trouvaient dans une meilleure situation financière avant la crise. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait aucun contre-exemple parmi ces États membres. Il y a des régions plus pauvres ou des communes dans une situation financière plus difficile dans tous les pays. Cependant, la tendance générale est favorable et la plupart des collectivités locales y connaissent globalement un équilibre entre leurs tâches obligatoires et leurs ressources financières. Cette situation prévaut globalement en Allemagne, en Autriche, en Irlande, au Liechtenstein, au Luxembourg, en Slovaquie, en Suisse et dans les pays nordiques ayant répondu : le Danemark, la Finlande et la Norvège.

116. L'étendue de la liberté financière des collectivités locales n'a pas significativement changé depuis le rapport précédent, préparé en 2013. Le seul changement notable est la montée du principe d'équilibre budgétaire au niveau local, ou plus exactement le fait que le respect de ce principe est plus strictement vérifié qu'auparavant. Cependant, le degré d'autonomie financière des collectivités locales

varie énormément selon les États membres, et ces différences semblent indépendantes des mesures restrictives inspirées par la crise financière mondiale. Là où le système était fortement centralisé avant les programmes d'austérité, cette centralisation est encore aujourd'hui un trait majeur du financement local (comme au Monténégro ou à Chypre), et là où les collectivités locales ont traditionnellement une plus grande liberté, les communes ont pu conserver leur autonomie ou leur capacité économique.

117. Il est évident que certains États membres du Conseil de l'Europe ignorent les dispositions pertinentes de l'article 9 de la Charte. En particulier, la Hongrie et le Monténégro violent ouvertement la Charte européenne à plusieurs égards. D'autres pays n'enfreignent qu'un ou deux paragraphes de cet article, comme l'Albanie, où il n'existe pas de véritable processus de consultation entre le pouvoir central et les collectivités locales. Problème encore plus grave si possible, dans certains pays et tout d'abord à Chypre (ainsi que peut-être en Arménie et en Azerbaïdjan, qui n'ont pas fourni de rapport national), les collectivités locales ont si peu de pouvoir et d'influence sur les affaires locales que le respect de l'article 9 est de pure forme et n'a aucun effet en pratique.

118. Bien que plusieurs États membres aient accompli des progrès remarquables, presque toutes les recommandations adoptées par le Congrès en 2014 pourraient être réitérées telles quelles pour les pays qui ne suivent qu'avec réticence les dispositions de l'article 9 ou se contentent de les ignorer. Comme aucune sanction n'est prévue même en cas de graves manquements à la Charte, on ne peut attendre aucun changement positif dans un avenir proche dans ces États membres récalcitrants.