

**Le rôle de la Haute Instance des finances locales dans la réalisation des objectifs de la décentralisation:
« Gouvernance, Indépendance et solidarité », Regency Hotel, Gammarth – les 16 et 17 octobre 2019**

Xavier CADORET (FR/SOC), Vice-Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Check against delivery - Seul le prononcé fait foi

L'exercice du pouvoir local - les expériences comparées des 47 états membres du Conseil de l'Europe

Mesdames, Messieurs,

C'est un plaisir pour moi de représenter le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe aujourd'hui, en ma qualité de Vice-Président.

Si vous me le permettez, j'aimerais profiter de l'occasion qui m'est donnée pour saluer à titre personnel – mais aussi au nom de l'institution que je représente, le Congrès – la Tunisie pour les efforts déployés au cours des deux années passées pour instaurer une véritable démocratie locale dans le pays. De nombreux succès sont déjà à saluer à cet égard : l'adoption du Code des collectivités locales, ainsi que la tenue des premières élections municipales l'année dernière.

Un tel changement de système est un défi conséquent qui ne peut être réalisé que par un processus long et complexe. Disposer d'une feuille de route claire et déterminée est nécessaire pour la réussite de la réforme.

Et c'est bien le cas ici en Tunisie ! Je salue d'ailleurs le Ministre des Affaires Locales et de l'Environnement, M. Mokhtar Hammami, que je connais bien puisque nous avons déjà eu l'occasion de coopérer dans le passé. Je dois dire que je suis ravi de le retrouver aujourd'hui et à qui je souhaite toute réussite dans ses efforts pour faire aboutir le projet de la décentralisation tunisienne.

[Présentation du Congrès]

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi de vous présenter en quelques mots l'institution que je représente aujourd'hui. Le Congrès est une assemblée politique composée de 648 élus locaux et régionaux, de maires, de conseillers, représentant près de 150 000 collectivités en Europe, qui œuvrent ensemble pour le renforcement de la démocratie territoriale dans les 47 états membres du Conseil de l'Europe.

Cette assemblée a été créée – sous sa forme actuelle – il y a 25 ans, c'est-à-dire à une époque où, un peu partout en Europe, naissait la conviction qu'il ne pouvait y avoir de démocratie sans la reconnaissance de ce pilier fondamental qu'est la démocratie locale et régionale.

Depuis, le travail de notre assemblée se concentre sur l'avancement de la démocratie locale dans les 47 états membres, ce que nous réalisons grâce au suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale.

La Charte, qui a fêté l'année dernière son trentième anniversaire, constitue le traité de référence en matière de gouvernance locale qui garantit les droits des collectivités et de leurs élus. Ce texte fondamental a été signé et ratifié par tous les états membres du CoE.

Le respect de ses dispositions, y compris par les états membres du Conseil de l'Europe, est un défi constant. L'allocation, aux collectivités, des moyens humains et financiers adéquats à l'accomplissement de leurs responsabilités, tout comme le respect de l'autonomie nécessaire des collectivités représentent un défi réel.

Laissez-moi vous présenter un aperçu de la situation en la matière en Europe.

L'organisation des compétences et des finances locales est bien entendue liée au type d'organisation territoriale de chaque état. A cet égard, le continent européen se caractérise par une grande diversité. On distingue en effet:

- **L'Etat unitaire** centralisé ou décentralisé et parfois régionalisé: c'est le cas en Italie ou en Espagne par exemple.
- **l'Etat fédéral** : par exemple l'Allemagne ou la Bosnie-Herzégovine.
- Enfin, se développe le modèle des **États asymétriques** qui ont accordé un statut particulier à l'une de leurs régions.

Dans ce contexte très particulier, que peut-on dire du modèle de finances locales en Europe, au regard du texte conventionnel qui s'impose désormais comme une référence sur le continent européen : la Charte européenne de l'autonomie locale ?

[I – L'unité dans la diversité]

Malgré cette diversité des situations en Europe, on peut noter **l'adhésion généralisée à des principes communs**:

- La Charte : ratifiée par tous les états membres du CoE, elle constitue désormais un élément commun du droit des collectivités locales européennes. **Elle postule d'emblée une reconnaissance légale ou constitutionnelle de l'autonomie locale, l'existence d'une organisation administrative territoriale et l'octroi aux collectivités des moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences.** Son article 9 est spécifiquement consacré aux ressources financières des collectivités locales et énonce les principes fondamentaux en la matière :
 - Les collectivités ont le droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement;
 - Ces ressources doivent être proportionnées aux compétences prévues par la loi et provenir, au moins en partie, de redevances et d'impôts locaux;
 - Les systèmes financiers sur lesquels elles reposent doivent être de nature diversifiée et évolutive pour suivre l'évolution des coûts réels;
 - Des mesures de péréquation doivent être mises en place pour protéger les collectivités les plus faibles financièrement;
 - Les collectivités doivent être consultées sur les modalités l'octroi de ces ressources;
 - Elles doivent avoir accès au marché des capitaux.

Le suivi de la Charte, basé sur un système de rapports périodiques et l'appui d'un groupe d'experts indépendants, constitue la principale activité du Congrès. J'ai d'ailleurs participé à un travail comparatif sur l'application de la Charte, y compris, de cet article par les états membres en 2017.

L'observation des élections locales et régionales et les missions d'enquête sont des suppléments indispensables à ce suivi et permettent d'atteindre un niveau élevé d'autonomie locale en Europe. Grâce à ce travail, l'influence de la Charte est incontestable dans tous les pays européens, y compris les plus jeunes démocraties.

Deux éléments dominent aujourd'hui:

- **Le principe de subsidiarité:** il concerne les relations entre les instances centrales et locales et la répartition des compétences entre les différents niveaux et correspond à la recherche de la meilleure attribution des responsabilités et des ressources et la volonté de privilégier les décisions qui peuvent être prises au niveau le plus proche du citoyen. L'application de ce principe engendre un transfert des compétences du niveau central vers le local qui doit être accompagné par le transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences ou pour remplir les tâches déléguées. Ce principe d'autonomie financière, qui nécessite la décentralisation fiscale et l'autonomie dans la gestion du budget local, dans la prise des décisions budgétaires, est un autre principe clé de la Charte.

Aux Pays-Bas, les pouvoirs locaux ont désormais davantage de pouvoirs dans les domaines de la santé et du social. Cela étant, cette décentralisation est parfois synonyme de désengagement de l'État, comme c'est le cas aux Pays-Bas, où les fonds affectés aux nouvelles compétences ont subi une diminution de 30%, engendrant une réduction relative des marges d'intervention au niveau local.

- **Une volonté de rationaliser davantage les découpages administratifs et les périmètres des gouvernements locaux, afin de mieux utiliser l'argent public.** Le Conseil des communes et régions d'Europe évalue ainsi à 15 % la baisse du nombre d'entités locales en Europe depuis 2012. Si le nombre de régions a un peu augmenté, les communes sont les plus concernées par cette volonté politique de réduction, au nom d'une meilleure couverture des services publics locaux et d'une diminution des dépenses publiques.
- Par ailleurs, les compétences des collectivités locales se définissent de plus en plus par leur participation à des politiques publiques d'intérêt national dans un cadre défini par la loi nationale. Enfin, les relations contractuelles entre tous les niveaux d'administration publique se multiplient et se formalisent.

Mais ces éléments caractéristiques et principes communs à tous les pays européens ne peuvent occulter la **présence d'une grande diversité dans le partage des compétences entre les différents niveaux de gouvernement**. La répartition des compétences dépend de nombreux facteurs comme la structure institutionnelle du pays.

L'évolution différenciée des structures et des compétences

Cette **tendance recentralisatrice** peut également se traduire par une perte de compétences pour les petites communautés au profit des plus grandes.

Quelques exemples en la matière:

- Les services publics gérés par les municipalités de moins de 20 000 habitants sont en effet repris par les autorités provinciales espagnoles lorsque les règles de limitation du déficit municipal ne sont pas respectées.
- En Finlande, la coopération intercommunale devient obligatoire pour la gestion des services publics locaux.
- La République tchèque envisage d'attribuer la gestion de nombreux services aux citoyens par les seules grandes communautés.
- Enfin, en Hongrie, la loi impose aux municipalités de se regrouper pour permettre la fermeture des services municipaux des petites municipalités, tout en préservant leur existence politique et administrative.

La taille moyenne des communes européennes est très variable: 1 800 habitants en France, contre 152 000 habitants en Angleterre. De nombreux pays européens se sont engagés dans un processus de fusion de communes qui s'est accéléré avec la crise. Ainsi, en Grèce, le nombre de communes a été divisé par trois en 2011. La coopération intercommunale est également encouragée par les gouvernements.

Enfin, le **renforcement des gouvernements métropolitains est en cours en Europe** : la France compte 21 métropoles depuis 2018 et de nombreuses grandes villes européennes sont en voie de métropolisation. Bien que les gouvernements métropolitains et urbains ne constituent un niveau supplémentaire de

gouvernance que dans une partie du pays, ils exercent souvent une autorité sur une grande partie de la population. Par exemple, en France, les communautés urbaines et les métropoles ne recouvrent qu'environ 4% des mais exercent une autorité sur 45% de la population totale. Au Portugal, les communautés intercommunales et les zones métropolitaines de Lisbonne et Porto regroupent 270 municipalités sur 308 (88%), soit 90% de la population totale.

Les réformes de la gouvernance métropolitaine abordent le problème de la fragmentation à l'échelle des zones urbaines fonctionnelles. Le renforcement de la coopération et de la coordination des politiques publiques à l'échelle métropolitaine, notamment en ce qui concerne la fourniture d'infrastructures et de services publics, vise à améliorer la qualité de la vie et la compétitivité internationale des grandes villes.

Le choix dominant en Europe est donc celui d'un rééquilibrage des pouvoirs au profit d'un nombre limité d'entités locales autonomes et responsables, dont la taille doit être suffisante pour apporter des solutions à la mesure des problèmes réels. Le recours à des instruments économiques de planification urbaine et rurale est également encouragé dans la plupart des pays.

Le maintien de contrôles juridiques et financiers

Quelle que soit la forme de l'Etat, il existe toujours un contrôle administratif à l'égard des gouvernements locaux (de la part des Etats fédérés, du gouvernement central, ou encore de l'échelon régional).

L'article 8 de la Charte est consacré au contrôle administratif des actes des collectivités locales. Il stipule que ce contrôle ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité des actes des collectivités et qu'il doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

Mais de nouvelles formes de contrôle sont progressivement apparues parce que le modèle classique, vertical et hiérarchique a laissé la place à une collaboration plus équilibrée et fondée sur des relations plus partenariales. Les contrôles prennent ainsi de nouvelles formes, davantage en amont sous forme de réglementations diverses, de conventions d'objectifs, de contrats de partenariat ou de subventions variées. Cette modulation des formes de contrôle correspond en fait à une adaptation à chaque contexte et renvoie à une évolution intéressante en Europe : **la prise en compte des spécificités locales au sein d'un même pays.**

[II – Les équilibres à préserver]

La décentralisation va souvent de pair avec d'autres réformes. Dans ce contexte, la remise en cause des ressources financières des collectivités décentralisées affecte directement leur capacité à investir et à gérer de manière efficiente les services publics locaux.

La question financière représente un enjeu fort. Les réformes engagées en matière de décentralisation en Europe depuis la crise financière de 2008-2009 en sont une belle illustration. Ces réformes sont désormais davantage liées au souhait de réaliser d'importantes économies d'échelle dans un contexte d'austérité et de réduction des dépenses publiques. Cela peut aussi être un moyen pour les États de reprendre le contrôle politique des régions dotées d'une certaine autonomie: par exemple, en Hongrie, la distribution de l'eau est désormais gérée par un organisme gouvernemental.

Alors que des mesures d'austérité importantes ont été prises dans un certain nombre de pays européens (Grèce, Portugal, Espagne...), seul un nombre limité de ces pays a en réalité connu une réduction de l'autonomie locale due directement à de telles mesures.

Au contraire, dans la majorité des pays européens, l'autonomie réduite a été causée par un système indirect et compliqué de restrictions, ainsi que par la recentralisation et la délégation des tâches, en l'absence de financement supplémentaire. Concrètement, la réduction de l'autonomie des gouvernements locaux reposait davantage sur une marge de manœuvre réduite en raison d'un manque de ressources que sur des changements institutionnels ayant pour objectif explicite de réduire leur autonomie.

Une décennie après la crise financière de 2008-2009, des difficultés importantes subsistent pour les collectivités locales et régionales, et ce pour différentes raisons:

- **baisse généralisée des transferts financiers des États centraux vers les collectivités:** gel des dotations en Bulgarie depuis 2009; en France, une baisse des dotations d'1,5 milliard d'euros par an entre 2014 et 2017. En Espagne, la crise a entraîné une diminution des investissements mais aussi des dépenses de fonctionnement. Enfin, la baisse des ressources tirées des taxes sur les revenus des professionnels et des particuliers a elle aussi affecté les finances locales, notamment en Allemagne et en Croatie.
- **Octroi aux collectivités locales de nouvelles compétences sans compensation financière** pour leur exercice: par exemple pour les collectivités du Royaume-Uni après le Localism. Enfin, les Etats qui décentralisent des compétences liées au social, à la jeunesse et à la santé accompagnent certes ces réformes d'importants transferts financiers, mais ils restent sensiblement inférieurs aux sommes que l'Etat lui-même leur consacrait.

De manière générale, les moyens financiers des collectivités locales sont en baisse. En conséquence, celles-ci réagissent par de nouvelles pratiques:

- réduction des dépenses de personnel dans trois pays européens sur quatre; restrictions en termes de personnel et de salaires souvent envisagées;
- importantes réorganisations de services, notamment en Espagne ou en Grèce.
- fermetures d'équipements municipaux comme des bibliothèques ou des gymnases, en raison de coûts de fonctionnement trop importants ou appel au bénévolat pour la gestion de ces services (Royaume Uni).

Les règles de discipline budgétaire peuvent également toucher les élus locaux : en Espagne, limitation de leurs rémunérations; réduction du nombre d'élus aux Pays-Bas et en Irlande pour faire des économies.

En Europe, **l'autonomie financière locale est pourtant de plus en plus reconnue et protégée**. Le principe de l'autonomie financière est ainsi inscrit, au niveau constitutionnel, dans les États fédéraux et progresse dans les États régionalisés.

Les gouvernements locaux voient donc leur pouvoir de décision augmenter au niveau de la taxe foncière, la taxe la plus répandue en Europe. En ce qui concerne les autres ressources, la compensation financière doit plutôt être réalisée par des ressources appropriées, en cas de transfert, de création ou d'extension de compétences. Cette reconnaissance du rôle financier des gouvernements locaux est particulièrement importante puisqu'ils représentent près de 60% des investissements publics dans les États européens. Cependant, les situations nationales sont très diverses. Ce ratio a tendance à être plus élevé dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires.

La stratégie et la gestion des finances locales sont néanmoins contrôlées partout par les États. Lorsque le recours à l'emprunt bancaire est interdit, la stratégie de l'entité locale est inévitablement limitée. Les collectivités territoriales font donc face à des restrictions budgétaires importantes et subissent une pression financière qui affecte directement leurs relations.

La **tendance est, à des degrés différents, à la contractualisation de ces relations** dans la plupart des Etats européens, notamment en France, Belgique, Pologne... Les Etats et les collectivités inscrivent dans un document contractuel leurs engagements réciproques dans la mise en œuvre de tel programme ou politique publique, y compris en matière financière (exemple des « pactes » en France, très présents en matière de politique de la ville). Ces accords se sont multipliés dans la plupart des domaines qui relèvent en théorie de la compétence de l'Etat mais qui nécessitent en pratique le concours des collectivités locales dans leur mise en œuvre (comme l'aménagement du territoire). Il en découle une véritable reconnaissance des possibilités de négociation et du dépassement d'une conception de l'autonomie locale qui se définirait contre l'Etat. La notion d'autonomie locale sort renforcée de cette collaboration avec l'Etat.

Il n'existe pas de modèle européen de coopération contractuelle. Cette hétérogénéité est le reflet des différents modes d'action traditionnelle des Etats et des différentes conceptions que la tradition politique se fait de l'action publique, même si le niveau local a désormais tendance à être de plus en plus valorisé. Son expertise administrative est désormais reconnue par les Etats eux-mêmes.

[Conclusions]

La Tunisie s'est engagée sur le chemin ambitieux de la décentralisation. Cette dernière ne peut réellement être un succès que si elle repose sur des collectivités fortes. Certes, il n'existe pas de solution unique en la matière en Europe mais de nombreuses expériences existent et peuvent servir d'inspiration pour votre pays.

Le Congrès est tout à fait conscient des difficultés pratiques liées à la mise en œuvre d'un nouveau système et se tient prêt à apporter toute son expertise et l'expérience de ses membres.

Nous nous sommes d'ailleurs engagés il y a maintenant trois ans dans un ambitieux programme de coopération avec la Tunisie, portant sur différents volets:

- Le renforcement des capacités des élus locaux et de leur association nationale, la Fédération nationale des villes tunisiennes. Nous sommes en effet convaincus de l'importance cruciale d'une Instance forte et capable d'accompagner les collectivités, tout en portant une voix unifiée face au gouvernement central:
- L'assistance législative, notamment sur le projet de Code des collectivités locales l'année dernière;
- L'échange entre pairs tunisiens et européens sur tous les sujets d'intérêt commun - et ils sont nombreux comme nous le montre ce séminaire aujourd'hui;
- Enfin, le renforcement du dialogue politique et des échanges réguliers. J'ai, à cet égard, le plaisir de vous dire que la Tunisie devrait bénéficier, dès la fin du mois d'octobre, du statut de Partenaire pour la démocratie locale auprès du Congrès. Une délégation d'élus tunisiens participera à ce titre à nos travaux et je me réjouis par avance de cette coopération renforcée.

Une chose est sûre : une fois la démocratie solidement ancrée à l'échelon local, il est bien plus difficile de remettre le système en cause. Cet ancrage doit passer par la constitution de collectivités fortes, disposant de moyens adéquats pour servir au mieux les besoins de leurs citoyens, afin que ces derniers adhèrent au projet de décentralisation. C'est pourquoi la réussite de la décentralisation tunisienne est si importante, et c'est pourquoi vous pouvez compter sur tout le soutien du Congrès.

Merci pour votre attention !