

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

15^e SESSION PLENIERE
CPR(15)3REP
6 mai 2008

Politiques de finances publiques régionales

Karsten Behr, Allemagne (R, PPE/DC)

Exposé des motifs
Commission institutionnelle

Résumé :

Le présent rapport étudie les politiques appliquées en Europe dans le domaine des finances publiques, en insistant particulièrement sur leurs relations avec l'autonomie administrative régionale. Il analyse l'état de l'autonomie fiscale régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe sur la base de l'acquis international actuel en matière de finances régionales. Il traite des garanties juridiques de l'autonomie fiscale, des procédures de coordination entre le niveau central et le niveau régional dans le domaine fiscal ainsi que de l'équilibre nécessaire entre la délégation des pouvoirs et la répartition des crédits. Il conclut en recommandant que le Congrès examine certains aspects des finances régionales, le cas échéant dans ses rapports de suivi, ainsi que par l'intermédiaire de son Groupe de travail sur les « Régions à pouvoirs législatifs ».

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



Développements récents et questions fondamentales

1. Contexte et visée du rapport

1. Le législateur des démocraties modernes se trouve confronté à deux questions parmi les plus complexes : comment organiser le système de financement public et déterminer l'affectation des financements et des sources de financement aux différents niveaux de l'État ou de l'administration, mais aussi, comment affecter les pouvoirs et les responsabilités des différents domaines politiques. *In fine*, la répartition des ressources détermine le degré d'autonomie ou de dépendance dans le processus d'élaboration des politiques, ainsi que la mesure dans laquelle les politiques sont véritablement mises en œuvre. Elle permet également de stimuler la prospérité et la croissance ; elle influence le développement socio-économique des régions.

2. Cela fait de la répartition des ressources financières un aspect important de la concurrence entre les partis politiques, entre les gouvernements centraux et les niveaux subétatiques de gouvernance, ainsi qu'entre les autorités locales et régionales. Cet aspect fait donc l'objet de conflits politiques, juridiques et fiscaux plus ou moins permanents entre les différents niveaux de gouvernance. La répartition des pouvoirs et les critères pratiques applicables aux règles d'affectation des subventions sont deux domaines particulièrement délicats.

3. En 2005, la Chambre des régions de la Commission institutionnelle du Congrès a estimé nécessaire de compléter ses activités dans le domaine de l'amélioration de la démocratie régionale par une analyse approfondie des implications financières des finances publiques régionales au sein des États membres du Conseil de l'Europe.

4. L'objectif de ce rapport est donc triple :

- a. détecter les problématiques financières les plus importantes pour les régions aujourd'hui, dans les États membres du Conseil de l'Europe ;
- b. aider les régions à améliorer leur capacité financière aux niveaux technique et juridique et optimiser le financement de leur fonctionnement en améliorant l'information nationale sur les aspects financiers concernés ;
- c. contribuer à l'augmentation ou tout au moins à la stabilisation de la part régionale dans la répartition du volume financier total des recettes de l'État.

2. Synthèse des travaux des organes du Conseil de l'Europe dans le domaine des finances publiques régionales

5. La *volonté du Congrès* de remettre à plat la question des finances régionales et d'augmenter la capacité financière des régions repose essentiellement sur deux instruments : des recommandations horizontales¹, ainsi que des rapports de monitoring du Congrès sur la démocratie locale et régionale dans les États membres. Ces travaux comportent généralement des sections portant sur la politique de financement public des collectivités locales (ou régionales). Leurs conclusions et recommandations sont issues des missions de collecte d'information conduites par des membres du Congrès, et reflètent les points faibles, sur le plan juridique ou pratique, de ces politiques, dès qu'on les compare aux normes européennes.

6. Jusqu'à présent, les réalités financières vécues au niveau régional n'ont pas été suffisamment prises en compte dans les travaux du Congrès. La plupart des rapports portent sur les finances des collectivités locales. Cela reflète bien la situation juridique actuelle : en 1985, le Conseil de l'Europe a adopté une Charte européenne de l'autonomie locale (ECLS), dont l'article 9 aborde la question des ressources financières des collectivités locales. Les rapports de monitoring qui abordent la question des finances régionales prennent cet article comme point de référence, bien que les règles applicables aux finances régionales diffèrent considérablement de celles applicables aux finances locales. Les articles 14 et 15 du projet de Charte européenne de l'autonomie locale soulignent peut-être les principales caractéristiques de la législation en la matière, mais le Conseil de l'Europe ne dispose pas encore d'un instrument juridique à caractère contraignant en ce qui concerne les autonomies régionales.

¹ Recommandation 90 (2001) sur les relations budgétaires entre l'État, les régions et les municipalités dans les États fédéraux – Conclusions de la Conférence internationale de Moscou (5-7 octobre 2000).

7. On retrouve, dans l'avant-projet de recommandation du *Comité des Ministres* sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional (Avis 20 (2003) 8 du Congrès), une autre approche horizontale favorisée par le *Congrès*.

8. Les rapports de monitoring du Congrès mettent également en lumière certaines conclusions importantes, ainsi que les dysfonctionnements et les difficultés des politiques de financement public des régions, dont voici une synthèse :

- a. la répartition des financements entre les différents niveaux de gouvernance, caractérisée par un faible niveau d'autonomie financière et de décentralisation de la collecte des impôts au niveau régional ;
- b. les relations entre les pouvoirs et le financement ;
- c. l'importance de la capacité financière régionale pour les investissements aux niveaux régional et local ;
- d. la répartition des pouvoirs pour réguler l'architecture fiscale intégrée de l'État, normalement de la compétence du pouvoir central (ou fédéral) ;
- e. la structure et les critères de répartition des impôts entre les différents niveaux de gouvernance ;
- f. l'importance des aides et des subventions du gouvernement central, les critères de distribution ;
- g. les schémas de péréquation fiscale au sein des États membres ;
- h. l'importance des règles et procédures administratives ;
- i. les règles relatives à l'endettement et à la propriété au niveau régional.

9. Au sein des États membres du Conseil de l'Europe, la mise en œuvre des politiques de financement public a soulevé de nombreux problèmes d'ordre financier et politique, et ceux-ci semblent s'aggraver. Voici quelques questions clés auxquelles sont confrontés la plupart des États membres :

- a. quels sont les principaux bénéfices de la décentralisation des dépenses ? D'aucuns prétendent que celle-ci favorise la prise de décision au niveau de ceux qui sont le plus au fait des préférences régionales, et que les décisions d'ordre fiscal prises au niveau subétatique reflètent plus fidèlement la diversité régionale.
- b. comment les ressources financières sont-elles réparties entre les différents niveaux de gouvernance ?
- c. quelle est l'importance du niveau régional en termes de capacité de dépense ?
Les systèmes financiers des États et les procédures de répartition des recettes entre les différents niveaux sont-ils dynamiques ou statiques ? L'ajustement est-il automatique ? Dans quelle mesure est-il difficile, en termes de procédure parlementaire, de modifier les aspects fondamentaux de ces systèmes ?
- d. les régions disposent-elles des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités ? Le principe de connectivité est-t-il opérationnel ?
Comment les déficits budgétaires nationaux et régionaux sont-ils pris en charge ? Qui est responsable ? À quel niveau conviendrait-il de réduire les dépenses, d'augmenter l'endettement de l'État, d'augmenter le taux de prélèvement fiscal, ou de mettre en œuvre un dosage de l'ensemble de ces approches ? Quel type de dépenses – cycliques ou anticycliques – permet-il de réduire l'endettement régional et national ?
- e. comment le poids politique des régions peut-il devenir un avantage financier au niveau national ?
Lors de la coordination de la politique nationale, les régions peuvent-elles « vendre » leur vote en contrepartie de concessions financières ? Dans quelle mesure la mise en œuvre des priorités politiques nationales au niveau régional dépend-elle du « charcutage électoral » au niveau national ?
- f. les programmes d'aide nationaux doivent-ils être « remodelés » afin de tenir compte de leurs différents effets au niveau régional ? Comment harmoniser les effets bénéfiques et préjudiciables ?

10. On regroupera ces défis en quatre principales catégories :

- a. la relation entre les pouvoirs et la capacité financière, à savoir le développement de critères permettant la répartition des recettes nationales entre les différents niveaux de gouvernance, de manière à les mettre en corrélation avec les pouvoirs qui leur sont assignés. Ceci revêt une importance particulière pour tous les États du CdE qui sont également membres de l'UE. Pour prévenir les déséquilibres financiers et territoriaux, les États membres de l'UE ont besoin de développer et de consolider un cadre clair pour la gouvernance multi-niveaux s'étendant aux institutions européennes.
- b. les actions des gouvernements centraux visant à avoir une influence sur les dépenses publiques au niveau régional, et à en optimiser l'efficacité financière dans le contexte de la mondialisation.
- c. la péréquation des capacités financières des régions afin de répondre à leurs exigences.

d. les instruments visant à limiter l'endettement régional, en accord avec les réglementations européennes ou nationales en matière de déficit. Dans les États membres dont les régions ont le pouvoir de réguler les collectivités locales, les relations entre les finances régionales et locales sont également très importantes pour les collectivités locales.

11. La relation entre les pouvoirs des régions et leurs capacités financières ont une incidence directe sur l'étendue de leur autonomie, qui dépend dans une large mesure de leur aptitude à exercer autant de pouvoirs que possible – une part substantielle de la responsabilité publique – dans l'intérêt général de leurs populations. En d'autres termes, les conflits d'ordre financier commencent par la répartition des pouvoirs entre les niveaux national et régional.

12. Même lorsque les pouvoirs sont clairement répartis, les autonomies régionales peuvent être limitées par : 1) une protection *juridique* inadéquate de leur autonomie financière, mais aussi ; 2) par l'écart entre les pouvoirs qui leur sont assignés et leur capacité financière. Le premier problème est donc celui de la protection juridique du statut financier des régions. Le second repose sur leur capacité financière, qui a des effets importants sur leur responsabilité : si elles disposent de pouvoirs spécifiques, mais ne peuvent trouver les fonds pour les exercer, elles ne peuvent pas se contenter d'en blâmer le gouvernement central – ce sont elles que le public tiendra pour responsables.

13. Il existe au moins trois raisons pour que les régions recherchent un financement suffisant auprès des gouvernements centraux afin de les redistribuer à leurs collectivités territoriales :

a. tout d'abord, elles doivent financer les institutions régionales (organes représentatifs, autorités publiques, tribunaux et personnel), qui ont en charge la gestion des affaires publiques. Si elles sont également responsables de l'application des lois nationales, alors une distribution judicieuse des fonds reçus de l'État est vitale pour qu'elles puissent le faire efficacement.

b. elles ont également besoin de fonds pour couvrir les investissements spéciaux ou les projets de consommateurs, c'est-à-dire pour atteindre les objectifs individuels ou collectifs déterminés par la loi (nationale ou régionale).

c. les collectivités régionales (et locales) fournissent l'essentiel de l'infrastructure et des services nécessaires au public et aux entreprises ; de ce fait, elles jouent un rôle majeur dans la vie quotidienne des Européens. Par exemple, les dépenses publiques de ces autorités dans les 25 pays de l'UE ont représenté environ 170 milliards d'Euros en 2005.

14. Les collectivités régionales peuvent souffrir non seulement du manque de capacité financière, mais également d'un transfert majeur aux régions des pouvoirs et des responsabilités de l'État central. Même lorsqu'elles sont financées par l'État de la manière appropriée, la charge de travail supplémentaire reste susceptible de surcharger leurs structures. C'est pourquoi il leur incombe de procéder à une évaluation systématique et particulièrement attentive des propositions nationales en matière de transfert de pouvoirs ; cela vaut pour le financement, mais également pour les dysfonctionnements administratifs susceptibles de résulter de l'exercice de ces pouvoirs.

15. À tout le moins, les régions doivent bénéficier de la latitude financière suffisante pour relever les nouveaux défis qui résultent de leur adaptation structurelle aux développements européens ou mondiaux. Ces dernières années, les collectivités régionales ont eu à endosser des responsabilités nouvelles :

a. promouvoir la croissance économique régionale et nationale, notamment pour absorber le coût social des changements industriels et contribuer à remédier aux effets secondaires du développement économique et social, comme par exemple le chômage au niveau local et régional.

b. trouver les fonds supplémentaires pour promouvoir l'éducation, la recherche et le développement, ainsi que pour satisfaire aux exigences environnementales.

c. contrebalancer les effets de la mondialisation sur leur tissu socio-économique.

d. financer les politiques de suivi en relation avec l'évolution démographique.

16. Dans l'ensemble, il existe de bonnes raisons de défendre une augmentation de la part régionale des recettes nationales, mais toute action entreprise dans ce sens se doit de respecter les limites globales de la capacité des États à générer des recettes : son potentiel fiscal et les limites politiques à l'augmentation des recettes de l'État. Globalement, le contribuable reste opposé à tout accroissement de la pression fiscale, tandis que la concurrence fiscale augmente – qu'elle soit verticale ou horizontale – au niveau international ou domestique, ce qui réduit l'aptitude des États ou des entités subétatiques à modifier les modalités de prélèvement fiscal dans prendre en considération la configuration fiscale internationale. Cela vaut également pour les droits, qui sont normalement utilisés pour financer les services publics, mais l'acceptation de leur

augmentation par le public est limitée par son pouvoir d'achat. Par conséquent, les recettes totales des États ne suffisent pas à couvrir les dépenses nécessaires. Il en résulte un combat permanent entre les différents niveaux de gouvernance pour trouver de l'argent, ainsi qu'une pression constante pour couvrir les dépenses régionales en augmentant la dette publique, avec tous les effets négatifs que cela comporte.

3. Principales statistiques sur les finances publiques régionales

17. Nous ne disposons pas d'enquête récente pour alimenter les statistiques clés - ni en valeur absolue, ni en chiffres comparatifs sur des durées ou entre régions – sur les finances régionales des pays du CdE . Les recettes nationales totales, les effets de la répartition des recettes fiscales entre les différents niveaux de gouvernance, la capacité financière des régions, les dépenses, les effets de la péréquation – tous ces chiffres étant naturellement disponibles au niveau national. En revanche, les comparaisons entre États membres sont délicates et ne permettent aucune évaluation précise du niveau d'autonomie financière des régions. Mais on rencontre des avis divergents quant à l'importance des finances régionales au sein des États membres.

18. Les statistiques disponibles montrent que la répartition des ressources financières entre niveaux de gouvernance diffère considérablement d'un État membre à l'autre du CdE . Dans certains pays, la part des recettes nationales octroyée aux régions est négligeable, alors qu'elle peut par ailleurs monter jusqu'à 50 %. Il convient également de considérer la répartition des recettes entre les différents types de gouvernance régionale (régions, départements, provinces, regroupements de collectivités locales), car leur part combinée, exprimée en pourcentage des recettes nationales, peut être plus élevée.

19. Les statistiques sur les États membres de l'OCDE semblent démontrer un accroissement du fossé entre le transfert des pouvoirs au niveau subétatique et celui des financements, au détriment de ces derniers.

20. Elles nous donnent également un aperçu des principales ressources disponibles pour les régions, ce qui permet de calculer le rendement des impôts qui revêtent pour elles une importance véritable sur le plan financier. Les conflits politiques sur la répartition interne concernent naturellement les ressources d'importance financière spécifique. Normalement, il n'y a que trois ou quatre impôts dont le rendement soit relativement significatif (l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les revenus du capital, la taxe sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur les sociétés), mais il serait peut-être judicieux d'étudier les autres impôts « mineurs » qui produisent un rendement régional, si ceux-ci donnent aux régions un impact sur les questions politiques qu'elles considèrent comme importantes pour elles.

21. Les statistiques révèlent également l'importance particulière des droits et des redevances dans les budgets régionaux et locaux ; une bonne raison pour les représentants régionaux et locaux de veiller à leur autonomie vis-à-vis de ces ressources spécifiques.

4. Instruments juridiques

22. Dans le présent rapport, nous reprenons les définitions de la Recommandation Rec(2005)1 du *Comité des Ministres*, et notamment pour des termes tels que : ressources propres, ressources transférées, ressources affectées ou non affectées, ressources proportionnelles ou non proportionnelles, subventions, ressources exclusives et partagées, mais aussi capacité financière et fiscale, besoins de dépenses, compétences déléguées et pression fiscale. La Recommandation définit également d'autres principes, tels que le principe de connectivité (partie 1, section 2, paragraphe 12) et le principe d'autonomie financière (partie 1, section 3, paragraphe 13).

23. Dans le cadre de ce rapport, la portée de la « politique de financement public des régions » se définit par la somme de toutes les réglementations juridiques et administratives qui ont une incidence sur l'autonomie financière des régions et qui déterminent, mettent en œuvre et permettent le suivi des recettes et des dépenses publiques régionales. Les règles et les procédures liées à l'interconnexion des finances publiques régionales et nationales, ainsi que les règles permettant de régler les conflits d'ordre financier entre les différents niveaux de gouvernance en font également partie.

24. À partir de ces normes, une analyse de l'architecture financière des États membres du CdE devrait fournir au *Congrès* des informations au moins quant aux éléments clés qui déterminent la capacité financière des régions. Il convient donc de considérer certains des aspects fondamentaux qui influencent la capacité financière des régions en termes de recettes, de dépenses et de péréquation :

- a. quel niveau de gouvernement dispose-t-il des pouvoirs nécessaires pour réglementer et prélever des impôts ? Si ce pouvoir est partagé, qui détermine la structure d'imposition, les éléments clés de la base d'imposition et son taux ? Existe-t-il une décentralisation financière et un équilibre optimaux entre les pouvoirs financier assignés aux différents niveaux de gouvernement et leur dynamisme économique et politique ? L'État intervient-il dans l'impôt régional, par exemple en accordant à certains foyers ou entreprises des exonérations fiscales, puis en effectuant des transferts financiers pour les compenser ?
- b. quels systèmes et critères d'affectation sont-ils appliqués lors de la répartition des ressources financières entre les différents niveaux de gouvernement ? Le système est-il piloté par la demande ou lié à la capacité financière ? Cette question concerne également les mécanismes de transfert pour la répartition des ressources financières entre les niveaux national et régional et notamment les schémas de répartition des impôts et l'impact de la politique nationale sur la situation financière des niveaux de gouvernance subétatiques.
- c. existe-t-il des dispositions constitutionnelles nationales ou régionales susceptibles d'influencer les dépenses régionales ? L'aptitude financière des régions à couvrir tout ou partie des coûts liés à l'exercice de leurs pouvoirs et responsabilités dépend du niveau de dépenses qu'elles peuvent engager dans la pratique. Quel degré de solidarité entre niveaux les réglementations devraient-elles exiger ? Quels ont les effets financiers des systèmes de péréquation fiscale verticaux et horizontaux ?
- d. quels sont les instruments employés pour garantir la discipline fiscale à tous les niveaux de gouvernement, et notamment la conformité avec la réglementation de l'Union économique et monétaire pour les pays de l'UE ?
- e. si les régions ont le pouvoir de déterminer le système financier des collectivités locales, quelles sont les principales règles qui déterminent leur propre système, et quel système de péréquation appliquer entre les régions et les collectivités locales, et entre ces dernières ?

25. Ce rapport inclut également une enquête sur les normes juridiques au niveau des États membres ; celle-ci repose sur les principes fondamentaux en œuvre dans certains États membres fédérés ou centralisés. Entre autres, les principes d'autonomie budgétaire et de connectivité ont une incidence sur le degré d'autonomie des finances publiques régionales.

5. Aspects de la théorie du fédéralisme régional

26. La théorie économique peut s'avérer instructive en matière d'affectation des pouvoirs et des recettes aux différents niveaux de gouvernance. L'approche du « fédéralisme fiscal », conçue aux États-Unis, qui répartit équitablement les pouvoirs financiers et les responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance, revêt ici un grand intérêt. Convaincante en théorie, elle convient aux besoins d'un État fédéral, mais unitaire, avec un seul système juridique et un marché unique. En revanche, en Europe, où dans la plupart des pays de l'UE et du CdE, les pouvoirs des gouvernements centraux (fédéraux) et régionaux s'emboîtent dans un schéma vertical complexe – l'effet de multi-gouvernance – il ne s'agit pas d'une approche réaliste. La division des responsabilités, des pouvoirs et des ressources (recettes et dépenses) a de fortes chances de rester complexe dans la plupart des États membres du CdE.

6. Aspects techniques des finances publiques régionales : impôts, subventions, péréquation, dette

27. L'éventail des instruments se rapportant aux finances publiques et au financement des autorités subétatiques est vaste. Les ressources propres (impôts subétatiques propres) ou les ressources transférées, les subventions nationales, les droits et redevances pour la fourniture des services publics par les autorités subétatiques, ainsi que les crédits, sont les principaux éléments du « mix » de financement.

28. Le volume des ressources propres des autorités subétatiques est directement lié au degré de contrôle que le gouvernement central exerce sur l'usage qu'il fait des fonds. Il est également un indicateur de leur autonomie politique et financière. L'expérience des pays occidentaux fortement centralisés, comme la France ou le Royaume-Uni, montre qu'une politique de délégation des pouvoirs et des moyens de financement sur le long terme produit de bons résultats. En France, le processus de décentralisation a débuté en 1961 et s'est poursuivi en 2003, alors que les régions étaient autorisées à disposer librement d'environ 5 % des recettes fiscales nationales, qui leur ont été transférées sous forme de subventions centrales non affectées. Celles-ci sont complétées par des subventions affectées par le gouvernement central ; elles reposent alors sur des plans de 5 ans négociés entre les deux niveaux. Au Royaume-Uni, une approche asymétrique de la décentralisation a donné à l'Écosse et au Pays de Galles des pouvoirs

renforcés, et notamment des pouvoirs d'imposition, ainsi qu'un certain nombre de subventions non affectées substantielles.

29. Cette manière de procéder revêt plusieurs avantages. L'étendue des pouvoirs transférés peut être restreinte et ajustée de manière asymétrique afin de répondre à la diversité des exigences géographiques et économiques et des capacités administratives ; il peut en aller de même pour les transferts financiers, tandis que le gouvernement central conserve une large marge de manœuvre en termes de contrôle, reflétant ainsi sa responsabilité face au développement du pays dans son ensemble. Il est également possible de tester de nombreuses manières de suivre l'efficacité des autorités subétatiques dans la gestion des affaires publiques. En liant ce processus à un calendrier, il est possible d'encourager ces autorités à investir dans la construction des institutions, à former le personnel aux compétences appropriées, et à concevoir des procédures subétatiques efficaces nécessaires à l'achèvement à bonne date des plans de l'État.

30. En matière d'impôts, on relève trois éléments revêtant un intérêt particulier :

- a. le principe consistant à donner aux autorités subétatiques des ressources proportionnées à leurs pouvoirs et responsabilités ;
- b. le principe consistant à établir un équilibre entre les recettes transférées par l'État et celles déterminées au niveau régional ;
- c. l'importance croissante de la concurrence fiscale entre États membres et au sein des États membres.

31. La Recommandation CM Rec(2005)¹ définit ainsi les subventions : les « subventions » sont des transferts financiers non proportionnels, ce qui signifie qu'ils ne dépendent pas directement des recettes locales. La décentralisation de certains pouvoirs au niveau subétatique doit s'accompagner de la structure financière appropriée. Il n'est pas possible d'éviter les déséquilibres fiscaux verticaux et horizontaux ; les transferts fiscaux doivent donc être réglementés par une législation spécifique. En règle générale, la répartition verticale des ressources entre les différents niveaux de gouvernance doit être réglementée par une législation spécifique. Celle-ci doit être suffisamment souple pour refléter les réalités économiques et sociales – à savoir, les disparités – de l'ensemble de l'État. Elles doivent relever du bon sens économique, mais également être suffisamment rigides pour que les transferts ne soient pas effectués pour des raisons purement politiques. Lorsque les autorités nationales et régionales sont contrôlées par des partis différents, les conflits sont inévitables quand aux prétendus mauvais emplois des subventions nationales.

32. La solidarité, l'unité nationale et la nécessité de permettre aux régions les moins développées de prospérer sont parmi les arguments les plus fréquents pour justifier la péréquation, mais la théorie économique va également dans ce sens. La péréquation des recettes et des coûts peut être horizontale, avec des transferts depuis les autorités subétatiques à faible coût structurel et à capacité d'imposition élevée vers les autorités connaissant la situation inverse ; elle peut aussi être verticale, avec des transferts du gouvernement central vers les autorités subétatiques les moins favorisées. Les systèmes de péréquation diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et la situation nationale – les impôts qui sont décentralisés, les services fournis au niveau subétatique, etc. – constitue un facteur important.

33. La capacité d'imposition, le coût structurel de la fourniture de services et les besoins de services diffèrent souvent entre autorités subétatiques. Dans de telles circonstances, la décentralisation peut conduire à un traitement inéquitable en matière de services offerts au public en différents endroits du pays. Si le gouvernement central souhaite que les autorités subétatiques puissent fournir globalement les mêmes services, en nombre et en qualité, il se doit d'égaliser les différences au niveau des impôts et de la capacité de service.

34. Les recettes font généralement l'objet d'une péréquation *via* les transferts non affectés, dans la mesure où ceux-ci viennent couvrir les coûts des services normalement financés par l'impôt sur le revenu propre. En principe, les coûts devraient pouvoir faire l'objet d'une péréquation au moyen des transferts non affectés pour chaque type de service, mais étant donné que les subventions non affectées constituent généralement un moyen plus efficace de financer la fourniture de services au niveau subétatique, il conviendrait de suivre la même approche.

35. La péréquation nécessite des données statistiques précises dans de nombreux domaines. Il conviendrait notamment de collecter des données sur les variables structurelles, comme la capacité d'imposition et les coûts structurels, tout spécialement dans ce but. L'exploitation des données existantes pourrait créer des situations dans lesquelles les autorités subétatiques s'abstiendraient de collecter des impôts dans la mesure

où la faiblesse de leurs recettes se trouverait systématiquement compensée ; elles pourraient aussi laisser augmenter les coûts de la fourniture de services dans la mesure où leurs dépenses seraient compensées par des autorités plus efficaces. Il est souvent difficile de calculer ces variables, mais les recettes moyennes *per capita* (au même taux d'imposition) peuvent souvent servir de base à la péréquation des recettes. En ce qui concerne la péréquation des coûts, il conviendrait de définir un certain nombre de variables ayant une incidence sur les dépenses des différentes autorités subétatiques. Parmi les exemples les plus courants, on trouve les régions à faible population, les régions montagneuses et la démographie.

36. Outre le fait de procéder à la péréquation des subventions, on retrouve couramment des systèmes de péréquation autonomes au sein des États membres du CdE , notamment dans le cadre des structures fédérales ou fortement décentralisées. Dans la mesure où la nécessité de la péréquation régionale est acceptée, les systèmes en place dans les États membres du CdE sont censés produire des résultats parfois contradictoires.

- a. ils doivent participer au bon équilibre entre efficacité, transparence, justice et équité.
- b. ils doivent être suffisamment complexes pour répondre à des exigences différentes.
- c. ils doivent restituer une image claire de la responsabilité, même si les « mix » de financement masquent la responsabilité des différents niveaux de gouvernance quant à la réalisation des tâches qui leur incombent.
- d. ils doivent donner lieu à un compromis entre l'intérêt des régions plus puissantes à conserver « leurs » recettes fiscales, et celui des régions plus défavorisées à obtenir des subventions non affectées et illimitées.
- e. ils doivent être conçus pour apporter aux régions défavorisées la perspective de progresser au rythme du développement économique, même si leur puissance fiscale après péréquation reste normalement en-dessous de la moyenne.

37. En fait, la péréquation poursuit un large éventail d'objectifs complémentaires : développement socio-économique équilibré de toutes les régions d'un pays, cohérence et transparence du système de financement. Le premier est nécessaire pour renforcer l'unité juridique, économique et sociale du pays, et faire en sorte que les ressources soient efficacement affectées (par exemple, en évitant des migrations ou des investissements inefficaces).

38. Les systèmes de péréquation diffèrent considérablement à travers l'Europe. Par exemple, le système allemand repose sur des dispositions complexes qui lient les deux niveaux de gouvernance à la fois verticalement et horizontalement. D'autres États du CdE favorisent les mécanismes purement verticaux, sans aucune péréquation horizontale entre régions.

39. En revanche, il convient de noter que tous les systèmes de péréquation doivent être intégrés à un cadre fiscal plus large, dans la mesure où les autres instruments fiscaux produisent des effets de péréquation au niveau régional. Parmi ceux-ci, voici les plus importants :

- a. les budgets nationaux ;
- b. les dépenses effectuées par les agences nationales spécialisées ;
- c. les systèmes nationaux de sécurité sociale ;
- d. les dépenses effectuées par les entreprises publiques (services postaux, télécommunications, chemins de fer, autoroutes) ;
- e. les dépenses engagées par les entreprises privées, dans la mesure où elles distribuent des ressources publiques ;
- f. les subventions et les financements nationaux affectés.

40. Les emprunts contractés au niveau régional sont devenus l'un des aspects les plus controversés de la politique financière régionale. Les nouveaux pouvoirs qui sont de plus en plus délégués aux régions, souvent sans s'accompagner des transferts fiscaux proportionnés de la part de l'État central, les coûts de suivi des investissements infrastructurels et (de manière plus frappante dans certains États membres) la faible croissance du PNB ont conduit de nombreuses régions à une situation d'endettement. Par ailleurs, le niveau d'endettement diffère selon les niveaux de gouvernance.

41. Trois questions sont ici importantes :

- a. existe-t-il des limites juridiques à l'endettement régional ?
- b. quels facteurs économiques ou fiscaux influencent-ils les politiques d'endettement des régions ?
- c. quels mécanismes guident-ils la coopération ou la coordination entre les différents niveaux de gouvernement ?

42. La Rec(2005)1 CM pose quelques bases importantes en matière d'endettement régional :
- les autorités régionales doivent, d'une manière générale, avoir le droit d'emprunter.
 - elles ne doivent normalement pas emprunter pour financer les dépenses courantes.
 - leurs emprunts doivent être intégrés à la politique d'emprunt de l'État.
 - l'État ne doit pas garantir l'emprunt régional.

Les Principes d'Helsinki se contentent de placer deux restrictions sur l'emprunt régional :
12.4 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités régionales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché des capitaux. L'emprunt n'est possible que pour financer les investissements essentiels. La législation peut en déterminer les détails.

7. Garanties juridiques et procédures de coordination pour les régions

43. Les garanties juridiques et les procédures sont nécessaires pour protéger les intérêts financiers des régions. Lorsque les aspects essentiels de la relation financière entre autorités centrales et régionales sont réglementés par la législation, les régions participent aux procédures habituelles d'élaboration des lois au niveau national. L'étendue de leur participation peut varier, mais une consultation, même minimale, leur est généralement garantie. Le rôle qu'elles jouent dans l'établissement de la loi de finances nationale est un révélateur important de leur degré d'autonomie.

44. Si ces éléments ne sont pas réglementés par la législation, ou qu'une consultation plus approfondie s'impose sur des questions de détail, alors il est nécessaire de faire appel à des structures de coordination spécifiques. L'expérience montre qu'il existe de nombreuses possibilités : les « commissions consultatives », les « commissions des finances locales », les « conférences sur les finances publiques nationales », les « conseils d'orientation des finances publiques nationales », les « conseils de planification fiscale », etc. Il ne s'agit pas seulement de l'instrument en tant que tel, mais aussi de sa vocation, de sa composition, de ses méthodes de travail et de sa responsabilité, tous ces aspects montrant jusqu'où les régions sont impliquées dans la détermination de la structure des recettes de l'État.

45. La participation régionale ne doit pas se limiter aux questions juridiques ou de procédure. Il peut également être nécessaire de l'étendre aux questions d'estimation de l'impôt, d'évaluation des données macro-économiques et des prévisionnels, dans la mesure où ces éléments peuvent avoir des effets majeurs sur leur degré d'autonomie financière.

8. Conclusions et prochains travaux du Congrès sur les finances publiques régionales

46. Réconcilier les intérêts financiers de l'État central et du niveau régional est une tâche permanente dont la priorité politique est élevée. Il conviendrait que le Congrès envisage de lancer un débat, dans le cadre de ses institutions, visant à identifier les principaux aspects des finances régionales sur la base des différentes expériences nationales, ainsi que les bancs d'essai comparatifs juridiques et techniques dans le domaine des finances régionales, sans oublier le renforcement de leur position constitutionnelle et législative et leur capacité financière.

47. Le débat du Congrès sur l'autonomie financière des régions et des relations avec les gouvernements centraux et locaux peuvent porter plus précisément sur :

- la mise en œuvre de meilleures garanties constitutionnelles et législatives sur l'autonomie financière des régions – une charte financière régionale sera l'élément central d'un instrument juridique sur les autonomies régionales ;
- donner aux régions de plus amples pouvoirs, ainsi que les ressources financières plus importantes dont elles ont besoin pour exercer ces pouvoirs sur le moyen terme ; cela donnera aux autorités régionales (et locales) une plus grande part des ressources de l'État ;
- apporter des garanties institutionnelles en matière de subventions nationales afin de renforcer les instruments législatifs, renforcer la sécurité de la planification et la transparence des autres niveaux de gouvernance ;
- concevoir un schéma de protection (principe de connectivité) pour s'assurer que les autorités régionales et locales ne se voient pas affecter des tâches et des pouvoirs supplémentaires sans les ressources financières dont elles ont besoin pour s'en acquitter ;

5. lorsqu'ils n'existent pas, concevoir et renforcer les instruments financiers afin d'améliorer la cohésion financière de l'État.

48. La protection des intérêts financiers du niveau régional doit être complétée par des procédures garanties par le législateur en ce qui concerne les structures d'interaction entre l'État central et le niveau régional : si les aspects fondamentaux des relations financières entre l'État central et le niveau régional sont régis par la législation, les régions participent aux procédures habituelles d'élaboration des lois définies dans les législations nationales. Le degré de participation peut varier, mais en règle générale, une consultation minimum du niveau régional est garantie. Il reste que la participation régionale dans la législation financière publique nationale est un facteur important de l'évaluation de l'autonomie régionale.

49. Si ces éléments ne sont pas réglementés par la législation ou si certains détails nécessitent une consultation plus avancée, il convient de mettre en place des structures spéciales de coordination au sein des États membres. L'expérience pointe vers un large éventail de possibilités : les « commissions consultatives », les « commissions des finances locales », les « conférences sur les finances publiques nationales », les « conseils d'orientation des finances publiques nationales », les « conseils de planification fiscale », etc. Ces instruments en tant que tels sont pertinents pour déterminer le degré de contribution régional à la conception de la structure des recettes nationales d'État, mais ce n'est pas tout. Il s'agit également de réfléchir à la cible, à la composition, au fonctionnement et à la responsabilité de ces organes.

50. La participation du niveau régional ne doit pas se centrer exclusivement sur les aspects juridiques et les procédures. Une participation peut également s'avérer nécessaire dans les domaines de l'estimation de l'impôt et de l'évaluation des données macro-économiques et des prévisionnels, car ces éléments peuvent avoir des incidences majeures sur l'étendue de l'autonomie financière.

51. Dans la pratique, le *Congrès* pourrait lancer un certain nombre d'activités visant à renforcer ou tout au moins, à maintenir l'autonomie financière et la performance des régions :

52. *Rapports du Congrès*

Il conviendrait que le *Congrès* intègre les exigences de la Recommandation du Comité des Ministres dans le cadre de ses rapports de monitoring sur la démocratie locale et régionale, en ce centrant sur trois aspects :

- a. quels aspects de la politique financière revêtent-ils le plus grand intérêt pour les autorités régionales ? Ces aspects sont-ils inhérents à la politique des finances nationales publiques ou spécifiques aux régions ? Des aspects similaires sont-ils importants dans différents États membres ?
- b. l'État membre concerné a-t-il mis sa législation en conformité avec les exigences de la Recommandation (2005)¹ ?
- c. si ce n'est pas le cas, quelques parties de la Recommandation peuvent-elles contribuer au développement de la législation nationale ?

La complexité économique, juridique et politique de toute cette question rend nécessaire un examen plus attentif de certains aspects fondamentaux :

53. *Répartition des impôts et concurrence fiscale*

Les ressources financières des régions sont généralement limitées et ne leur permettent pas d'exercer leurs pouvoirs et leurs responsabilités. Il conviendrait que le *Congrès* analyse les aspects suivants dans le cadre d'un rapport :

- a. avantages et inconvénients du partage des impôts entre les différents niveaux de gouvernance ;
- b. limites de l'augmentation des recettes fiscales du fait de l'intensification de la concurrence fiscale internationale et nationale.

54. *Subventions*

Dans la plupart des États membres du CdE, les subventions sont le principal instrument employé pour financer les dépenses régionales. Les rapports de monitoring du *Congrès* ont montré que la forme et la structure de ces subventions, ainsi que les conditions et les procédures qui s'y rapportent, influencent souvent l'étendue de l'autonomie financière des régions. Il conviendrait que le *Congrès* prépare un rapport afin d'évaluer dans quelle mesure les systèmes de subventions des États membres respectent les lignes directrices du CdE, ainsi que sur les manières de les rendre plus bénéfiques, juridiquement et économiquement, pour les autorités régionales.

55. *Péréquation financière*

La péréquation verticale et horizontale est un moyen important d'augmenter la capacité financière des régions et de promouvoir la solidarité, mais la justification et la pertinence économiques, la base juridique et les modalités pratiques permettant de la rendre efficace, sont très souvent contestées. Le *Congrès pourrait* préparer un rapport sur les systèmes européens de péréquation et leurs effets sur la démocratie et sur l'économie des États membres. Ce rapport ne devrait pas seulement se concentrer sur les pays fédéraux ou fortement décentralisés ; il conviendrait qu'il porte sur l'ensemble des États membres. Les effets de la péréquation de la politique de financement structurel de l'UE pourraient être coordonnés avec le Comité des régions.

56. *Principe de connexité*

Le *Congrès pourrait* préparer un rapport sur le principe de connexité et sa mise en œuvre au sein des États membres, incluant les aspects techniques et financiers. Voici les principaux aspects qu'il conviendrait d'examiner : comment calculer le coût de la mise en œuvre des pouvoirs délégués, et comment procéder lorsque le coût réel est supérieur/inférieur à l'estimation. Ce rapport devrait inclure les deux chambres du *Congrès*, dans la mesure où le principe de connexité est un sujet de fond pour les autorités locales également.

57. Les activités proposées au Congrès devraient prendre en considération les capacités financières et opérationnelles du Congrès et de son Secrétariat. Il serait possible d'envisager un certain nombre d'activités :

58. Une Table ronde sur les problèmes posés par le financement des autorités régionales

Lors de sa prochaine session plénière, le Congrès pourrait organiser une Table ronde des membres du *Congrès* et des ministres régionaux responsables des finances publiques régionales, afin d'identifier les principaux problèmes politiques posés par le financement des régions. Voici quel pourrait en être le thème central : *Quels problèmes juridiques et politiques liés aux finances publiques régionales sont-ils susceptibles de se poser entre les différents niveaux de gouvernance au sein des États membres au cours des deux prochaines années ?* Les conclusions de cette Table ronde permettront peut-être de mettre en lumière les moyens de mieux focaliser les prochains travaux du Congrès sur les finances publiques régionales.

59. *Introduire la question des finances publiques régionales dans les travaux des groupes de travail ad hoc du Congrès, et notamment dans ceux du groupe travaillant sur les régions dotées de pouvoirs législatifs.* Étant donné que les transferts financiers entre régions exigent une meilleure consultation et de meilleures structures de coordination, le Congrès pourrait renforcer le travail de ce groupe de travail *ad hoc* et en faire une entité du Congrès adéquate pour travailler sur les finances publiques régionales.

60. À moyen terme, le *Congrès* pourrait étudier les aspects suivants :

- a. concevoir des indicateurs pour comparer la performance, l'efficacité et la durabilité des finances publiques régionales. Il pourrait être utile de développer des critères permettant de comparer l'efficacité financière de la gouvernance régionale dans les principaux domaines d'activité (qui fournit le service public et à quel coût ?).
- b. identifier la part que les instruments de transfert financier de l'État peuvent jouer dans l'augmentation de l'autonomie financière des régions.