

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

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

Le Congrès,

1. Eu égard:

– aux conclusions des visites de monitoring effectuées dans la Fédération de Russie en 1999 (CG/Bur (5) 145);

– à sa Recommandation 64 (1999) sur l'état des finances locales en République fédérale d'Allemagne;

– à la déclaration finale de la Conférence d'Ancône sur les responsabilités et les finances des collectivités régionales et locales;

– à sa Recommandation 79 (2000) et au quatrième rapport général de contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe: «Les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences: un test concret pour la subsidiarité»;

– à la Recommandation Rec(2000)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur fiscalité locale, péréquation financière et apports financiers aux collectivités locales;

2. Tenant compte du rapport CG (8) 7 sur les relations financières entre l'Etat, les régions et les municipalités présenté par M. Gerhard Engel (Allemagne, L) à la 8^e session plénière du Congrès (29-31 mai 2001),

3. Se félicite de l'initiative de tenir, pour la première fois, une conférence sur les relations financières entre l'Etat, les régions et les municipalités;

4. Réaffirme sa volonté de promouvoir le principe de la subsidiarité énoncé à l'article 4, paragraphe 3, de la charte, notamment en ce qui concerne l'autonomie financière des collectivités régionales et locales;

5. Estime que l'attribution de responsabilités aux collectivités régionales et locales doit se fonder sur une définition claire des compétences de chaque échelon des pouvoirs publics, ainsi que sur le principe de subsidiarité et le principe de l'adéquation des ressources;

6. Invite les autorités fédérales et régionales des Etats membres à examiner dans quelle mesure le principe du financement concomitant appliqué dans certains Etats fédéraux européens (d'après lequel la délégation de fonctions aux municipalités par la législation fédérale ou régionale et aux régions par la législation fédérale doit s'accompagner du transfert des ressources nécessaires pour financer les dépenses correspondantes) pourrait être mis en œuvre dans leur Etat;

7. Prie instamment les organes législatifs fédéraux et régionaux et les gouvernements des Etats membres de garantir aux associations de collectivités locales le droit d'être consultées quand le budget fédéral ou régional est élaboré, s'agissant des responsabilités des collectivités locales;

8. Demande aux organes législatifs fédéraux et régionaux de garantir aux collectivités locales la possibilité de recourir aux tribunaux si leurs droits financiers ont été enfreints;

9. Invite les administrations fédérales et régionales des Etats membres à étudier de près les conclusions de la Déclaration finale de la Conférence de Moscou, en particulier son paragraphe 11 (voir annexe).

Annexe

Déclaration finale de la Conférence internationale sur les relations budgétaires entre Etat, régions et municipalités dans les Etats fédéraux

adoptée le 7 octobre 2000

(5-7 octobre 2000, Moscou, Fédération de Russie)

Les participants à la conférence, élus et fonctionnaires locaux et régionaux, représentants des associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux, représentants des ministères fédéraux et régionaux, experts scientifiques expriment leurs remerciements:

– au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (ci-après, le CPLRE ou le Congrès) et à la Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe, pour les avoir associés au travers de cette conférence à la réflexion sur les relations budgétaires entre Etat, régions et municipalités dans les Etats fédéraux européens;

– au Congrès des municipalités de la Fédération de Russie, au ministère des Affaires fédérales, des Nationalités et de la Politique de l'immigration de la Fédération de Russie, ainsi qu'au gouvernement de la ville de Moscou pour l'organisation parfaite et leur hospitalité généreuse.

La conférence a permis de développer et de faire progresser la réflexion sur les relations budgétaires dans les Etats fédéraux, quasi fédéraux et à forte régionalisation en Europe dans la poursuite des travaux du CPLRE amorcés en 1999 avec des visites de monitoring dans la Fédération de Russie, la tenue de la Conférence d'Ancône (Italie) sur «les compétences et les finances des collectivités et des régions», l'adoption par le CPLRE du rapport et de la Recommandation 64 (1999) sur la situation des finances

locales en République fédérale d'Allemagne, et du rapport et de la Recommandation 79 (2000) sur les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences: un test concret pour la subsidiarité.

Après avoir entendu les rapports concernant les relations budgétaires entre différents niveaux de pouvoirs publics dans les pays fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique, Fédération de Russie, Suisse) et dans les pays à forte régionalisation (Espagne, Italie) ainsi que dans certaines régions de ces pays, les participants, tout en constatant un certain nombre de progrès, ont mis en lumière des difficultés importantes quant à la transparence et aux équilibres dans les relations budgétaires entre les trois niveaux de gouvernement et, en particulier, mais pas uniquement, entre les régions et les communes.

Après avoir entendu le rapport et les conclusions préparés, dans le cadre du programme Adacs sur les autorités locales, par le professeur Gérard Marcou sur les relations budgétaires entre les régions et les communes dans la Fédération de Russie, les participants à la conférence invitent les autorités russes à étudier attentivement les recommandations qui en résultent.

A l'issue de deux journées et demie de travail, les participants sont arrivés aux conclusions suivantes:

1. La Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la Charte) reste le seul traité de portée européenne qui offre aux collectivités locales, dans son article 9, des garanties en matière de ressources financières. Par conséquent, les Etats membres du Conseil de l'Europe ayant signé ou ratifié la Charte sont tenus d'appliquer pleinement les dispositions contenues dans son article 9 dans la construction des relations budgétaires avec les niveaux local et régional des autorités publiques. Les Etats n'ayant pas ratifié la Charte devraient néanmoins en appliquer les principes généraux.

2. Le pouvoir d'exercer certaines fonctions est dépourvu de sens si les collectivités locales et régionales sont privées des moyens financiers pour remplir ces fonctions. L'article 9 de la Charte, tout en garantissant aux collectivités locales une protection de leur autonomie financière, lie en outre sur le plan juridique les Etats fédéraux signataires quant à la transposition de ces principes dans leurs législations fédérales et régionales.

Les participants en particulier:

3. Félicitent le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe pour l'élaboration, dans le cadre de la procédure du contrôle sur l'application de la Charte, du quatrième rapport, intitulé: «Les ressources financières des collectivités locales par rapport à leurs compétences: un test concret pour la subsidiarité». Un tel rapport représente une étape significative du contrôle de l'application de la Charte et permet de préciser et développer des notions concernant l'autonomie financière des collectivités territoriales fixées dans la Charte.

Se réjouissent, en outre, de l'adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de la

Recommandation Rec(2000)14 concernant la fiscalité locale, la péréquation financière et les apports financiers aux collectivités locales.

4. Rappelent que le principe de subsidiarité a reçu sa première consécration juridique dans la Charte. Son article 4, paragraphe 3, stipule: «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie».

5. Constatent que les Etats fédéraux présentent une spécificité institutionnelle par rapport aux Etats unitaires décentralisés en ce sens que la répartition des compétences législatives, y compris en matière de ressources financières, se fait entre deux niveaux de pouvoirs publics (fédéral et régional). Comme l'ont démontré différents rapports du CPLRE sur la situation des finances, ce type de relations institutionnelles peut être un facteur supplémentaire de difficultés financières des collectivités locales et de confusion des rôles si ceux-ci ne sont pas définis de manière claire et précise par les législations fédérales et régionales.

6. Estiment que le principe de suffisance, au même titre que le principe de subsidiarité, doit être pleinement respecté lors de la distribution des compétences. Ce principe doit s'apprécier par rapport à l'adéquation des finances avec les compétences confiées à la collectivité. La Charte (article 9, paragraphe 2) dispose ainsi que «les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi». Le principe de suffisance ne peut pas être mis en œuvre sans définition claire des compétences pour chaque niveau de pouvoir.

7. Considèrent que, malgré la diversité incontestable des situations institutionnelles des pays qui ont fait l'objet d'une analyse lors de la conférence, certains traits communs peuvent être dégagés et que certaines recommandations peuvent être formulées en vue d'une meilleure prise en compte des intérêts des pouvoirs locaux et régionaux.

8. Constatent qu'au-delà des problèmes de relations institutionnelles la situation budgétaire des communes est aggravée dans les pays qui connaissent une mauvaise conjoncture économique.

9. En ce qui concerne les ressources financières des communes, les participants soulignent que certaines tendances énumérées ci-dessous peuvent avoir un impact négatif sur l'autonomie locale:

9.1. la diminution des impôts locaux propres et la pratique des autorités fédérales ou régionales tendant à les remplacer par des ressources de transfert;

9.2. un poids trop important des transferts par rapport aux ressources propres et des subventions affectées par rapport aux dotations générales;

9.3. l'attribution aux collectivités locales des impôts peu productifs;

9.4. dans certains Etats fédéraux, aux niveaux aussi bien fédéral que régional, le manque de quelques critères stables et objectifs de péréquation et le caractère discrétionnaire des transferts qui subsiste auprès de certaines autorités fédérales ou régionales. Cela rend impossible tout effort de planification à moyen et à long termes que les communes se doivent de faire pour répondre aux besoins de leurs citoyens, et crée des traitements inégaux entre les collectivités locales et donc entre citoyens. Ces critères de péréquation doivent donc être fondés sur les besoins et non sur les coûts;

9.5. les contrôles excessifs, notamment de la part des autorités régionales, sur le budget des autorités locales qui, parfois, dissimulent un contrôle a priori sur l'opportunité des décisions de ces dernières, contraire à la Charte;

10. En ce qui concerne l'adéquation entre les compétences et les dépenses des communes, les constats suivants ont été faits par les participants:

10.1. auxquelles les collectivités locales, dans les domaines tels que l'éducation, le logement, la santé, la prise en charge des personnes âgées et handicapées, les familles défavorisées et les demandeurs d'asile, doivent faire face à une augmentation considérable des dépenses à caractère social;

10.2. le caractère indispensable, voire l'obligation légale de ces dépenses, provoque le plus souvent une diminution importante des investissements publics locaux, alors même que les collectivités locales assurent traditionnellement dans les pays européens une part significative des investissements publics qu'elles peuvent mieux cibler par rapport aux besoins réels du fait de leur proximité avec les citoyens;

10.3. l'accroissement de l'endettement des communes ayant déjà une marge de manœuvre financière étroite alourdit de surcroît sensiblement leur charge financière et les rend souvent dépendantes vis-à-vis des autorités régionales. Il va sans dire que les dettes des communes risquent de grever longtemps les exercices budgétaires des années à venir;

10.4. la tendance à attribuer aux collectivités régionales et locales un nombre important de responsabilités sans compensation financière correspondante, souvent appelée «décentralisation des problèmes», est au cœur même de certains conflits politiques qui opposent différents niveaux de pouvoir dans les Etats fédéraux. Cette tendance est parfois aggravée, dans un certain nombre d'Etats fédéraux, par le fait que le principe d'adéquation des ressources aux charges n'est pas clairement posé dans les textes législatifs fédéraux et/ou régionaux, ce qui a pour conséquence de renvoyer au bon vouloir des autorités régionales ou fédérales l'application des textes sur les compétences.

Dans la délégation de nouvelles tâches aux communes, les autorités fédérales et régionales doivent s'inspirer du principe de connexité qui exige que les compétences

imposées par la loi, qu'elle soit fédérale ou régionale, doivent s'accompagner du transfert des ressources nécessaires au financement des charges correspondantes. Transcrit dans la législation, ce principe doit garantir aux municipalités, le cas échéant, de faire valider ses droits aux compensations devant les tribunaux.

11. Ayant à l'esprit tout ce qui précède, les participants à la conférence invitent les autorités fédérales et régionales des Etats fédéraux et quasi fédéraux à tenir compte et à s'inspirer, dans la construction des relations budgétaires, des recommandations suivantes:

11.1. envisager des réformes de la fiscalité régionale et locale nécessaires qui pourraient permettre d'établir, ou de rétablir dans certains cas, une fiscalité locale basée sur des impôts locaux productifs évolutifs et non obsolètes. Les réformes devraient par ailleurs prévoir des impôts correspondants aux tâches confiées aux collectivités locales;

11.2. fixer, par voie législative aux niveaux fédéral et régional, une répartition et une distinction strictes et rigoureuses des compétences propres exercées par chaque niveau des pouvoirs publics et des compétences déléguées, la notion de compétences propres impliquant une liberté d'appréciation et de choix dans le cadre de la loi;

11.3. organiser la répartition des compétences relevant du champ des compétences conjointes connues dans certaines législations fédérales par le biais de l'adoption des lois-cadres fédérales et régionales qui doivent se limiter à l'énonciation des principes généraux. La législation-cadre, en outre, devrait préciser les voies de financement des compétences conjointes;

11.4. dans les pays dont l'étendue et la démographie justifient l'existence de plusieurs degrés de collectivités locales, il convient d'assurer à chaque niveau des conditions appropriées d'autonomie financière;

11.5. constatant que, dans certains pays, le principe de connexité a été introduit dans les Constitutions de certaines régions et que cette disposition constitutionnelle permet aux collectivités locales, si besoin à travers un recours déposé auprès de l'instance judiciaire, de recevoir une compensation financière pour la mise en œuvre des lois régionales, les participants recommandent aux Etats d'examiner la question d'introduction dans leurs Constitutions fédérales et régionales, s'il y a lieu, du principe de connexité s'inspirant des modèles déjà existants.

En ce qui concerne les rapports Fédération-régions, l'Etat fédéral pourrait s'engager auprès des entités fédérées sur le plan financier lorsque les lois fédérales obligent celles-ci à exécuter un certain nombre de tâches.

En ce qui concerne les rapports régions-communes, et si l'autonomie locale ne relève pas de la compétence exclusive des régions, l'Etat fédéral pourrait s'engager également de la même façon auprès des municipalités pour la mise en œuvre des lois fédérales. Par contre, dans les cas où l'autonomie locale relève de la compétence exclusive

des régions, un engagement similaire est recommandé pour ces régions vis-à-vis des communes de son territoire.

Dans ce sens, les participants se félicitent de l'existence des dispositions constitutionnelles portant sur le principe de connexité en Autriche et dans les Länder du Bade-Wurtemberg, de Thuringe, du Schleswig Holstein et du Brandebourg, en République fédérale d'Allemagne, qui prévoient expressément une compensation financière «correspondante» ou «adéquate» par rapport aux nouvelles tâches déléguées aux pouvoirs locaux.

11.6. des mécanismes d'évaluation des coûts effectifs causés par la mise en œuvre des lois fédérales et régionales doivent être élaborés en concertation avec les élus locaux et régionaux et être basés sur des critères rigoureux et objectifs permettant aux représentants des collectivités régionales et locales d'entreprendre, d'une part, des négociations (si de tels critères étaient périodiquement révisables) et, d'autre part, des travaux de planification compte tenu des programmes de développement économique et social locaux;

11.7. en règle générale, les ressources des collectivités territoriales doivent être suffisamment diversifiées et stables afin de permettre une meilleure programmation pluriannuelle des politiques territoriales et des investissements. Ces ressources doivent, en outre, être évolutives et flexibles pour pouvoir tenir compte du contexte économique, de la croissance ou des besoins nouveaux exprimés;

11.8. la définition des ressources propres aux collectivités locales et régionales dans les Etats fédéraux doit se faire par un acte juridique formel, c'est-à-dire la Constitution ou une loi organique fédérale et la Constitution ou une loi organique régionale. Un tel engagement formel sur le plan juridique offre les garanties nécessaires aux collectivités territoriales, et par conséquent, en cas de modification, nécessitera l'adoption d'un acte ou des amendements à un tel acte revêtant la même valeur juridique;

11.9. il est évident pour les participants à la conférence que, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale, une part substantielle des ressources des collectivités locales doit provenir de la fiscalité propre et des redevances qu'elles doivent établir librement. C'est en percevant des impôts propres destinés à financer une part substantielle des politiques publiques locales et régionales élaborées par les élus locaux et régionaux que les collectivités territoriales seront susceptibles d'exercer réellement leur autonomie dans le cadre des politiques fédérales de développement économique.

De même, ainsi qu'il a été précisé dans la Recommandation 79 (2000) du CPLRE, les collectivités doivent bénéficier du droit de faire varier le taux de l'impôt qu'elles lèvent. Les barèmes des taux peuvent être fixés à l'intérieur d'une fourchette préalable par la loi ou à l'issue des négociations annuelles entre les trois niveaux du pouvoir. La possibilité de fixer des taux par les conseils locaux et régionaux élus constitue un gage d'une réelle

autonomie de ces organes d'exercer leurs responsabilités en mettant en œuvre des politiques publiques à l'échelle locale ou régionale;

11.10. le droit de faire varier les taux d'imposition ne doit pas altérer le droit de bénéficier des transferts qui, toutefois, devraient de préférence prendre la forme de dotations générales. Ces transferts ne devraient pas porter atteinte à la stabilité des budgets locaux ni à leur prévisibilité pour une période raisonnable;

11.11. l'autonomie de lever les impôts ne devrait pas aller à l'encontre de l'effort de solidarité et des politiques économiques sur le plan fédéral ou régional. Une démarche opposée risque de créer des déséquilibres économiques et sociaux sur le plan national ou régional.

L'effort de solidarité doit être poursuivi par une combinaison appropriée de péréquation verticale et de péréquation horizontale.

La péréquation verticale s'opère par des transferts du pouvoir central selon des critères objectifs tendant à réduire l'inégalité des capacités de financement des collectivités locales. Elle est la mieux appropriée aux situations caractérisées par des inégalités importantes.

Toutefois, il serait erroné de proposer des schémas de péréquation qui décourageraient les collectivités locales ou régionales plus riches à produire un effort fiscal supplémentaire qui ne servirait, à leurs yeux, qu'à des transferts vers d'autres collectivités. De façon analogue, les schémas de péréquation ne doivent pas démotiver les collectivités plus pauvres à épuiser leur capacité fiscale. La péréquation doit être appliquée aux niveaux fédéral (entre les entités fédérées) et régional (entre les communes d'une région). Des critères objectifs clairs et stables de péréquation doivent être établis après concertation avec les représentants des collectivités locales et régionales. Au niveau régional, les communes doivent avoir la possibilité de faire connaître leur opinion par l'intermédiaire de leurs associations. Les critères fixés par un texte législatif ne devraient jamais être modifiés de façon unilatérale et sans consultation préalable des associations représentatives des collectivités locales;

11.11 bis. l'autonomie fiscale doit connaître ses propres limites et contraintes raisonnables afin d'éviter des phénomènes de concurrence débridée entre collectivités locales, car cela risquerait de conduire à des déséquilibres accentués entre entités publiques;

11.12. le processus de formation des budgets régionaux et locaux et les débats sur les orientations budgétaires qui les précèdent doivent être menés en toute transparence.

11.13. toujours dans un souci de transparence, les participants recommandent aux autorités fédérales et régionales d'institutionnaliser dans leur législation le droit de consultation des communes. Le CPLRE a déjà eu l'occasion (Recommandation 64 (1999) paragraphe F1) de constater avec satisfaction qu'en République fédérale

d'Allemagne un tel droit de consultation est inscrit dans les Constitutions de plusieurs Länder (Saxe, Brandebourg, Bade-Wurtemberg, Thuringe). Ces exemples doivent être suivis en vue de rendre ouvert le dialogue entre les autorités régionales et les communes sur la distribution des ressources financières. Le droit à être consulté doit également être garanti au niveau fédéral (même dans les cas où il n'y aurait pas, en principe, de lien hiérarchique direct entre la fédération et les municipalités), comme c'est le cas en Autriche, compte tenu du fait qu'un certain nombre de lois fédérales sont mises en œuvre par les communes. Les autorités fédérales et régionales pourraient ainsi mettre en place, sur une base institutionnelle, des commissions mixtes associant les collectivités locales qui évalueraient régulièrement l'équilibre existant entre les ressources et les charges. Cette méthode a déjà été préconisée par le CPLRE dans ses Recommandations 64 (1999) et 79 (2000);

11.14. les collectivités locales doivent en outre bénéficier de la protection judiciaire qui leur offrirait des garanties suffisantes pour déposer, le cas échéant, des recours auprès des tribunaux si elles s'estiment lésées dans leurs droits budgétaires. Dans la Fédération de Russie les litiges concernant les relations budgétaires pourraient être examinés par des tribunaux administratifs à créer.

12. Les participants invitent le Conseil de l'Europe et en particulier le CPLRE, organe représentant les intérêts des communes et des régions des quarante et un États membres du Conseil de l'Europe, à suivre l'évolution de la situation des relations budgétaires dans les États fédéraux et d'en faire régulièrement le point.

13. En ce qui concerne la situation des finances locales dans la Fédération de Russie, le Conseil de l'Europe devrait:

– veiller au fonctionnement de la démocratie locale non seulement dans les grandes villes et les villes moyennes, mais aussi dans les petites villes et les collectivités rurales, et prendre des initiatives appropriées à cet effet;

– assister les autorités russes dans le nécessaire rétablissement d'un niveau minimal acceptable de l'autonomie financière locale à travers la mise en place de réformes de la fiscalité locale (impôts locaux, impôts conjoints et partagés);

– étudier avec les autorités russes la possibilité de renforcer le programme de formation et d'échange d'élus et de fonctionnaires locaux et régionaux dans les domaines de la gestion administrative et financière, de la gestion des services publics locaux et régionaux et du développement de l'économie locale dans quelques régions modèles choisies dans chacun des sept districts fédéraux nouvellement créés;

– soutenir les récentes mesures des autorités russes visant à rendre plus objectif et transparent le système des transferts budgétaires aux niveaux fédéral et régional.

1. Discussion par le Congrès et adoption le 30 mai 2001, 2^e séance (voir Doc. CG (8) 7, projet de recommandation présenté par M. G. Engel, rapporteur).