

25^e SESSION
Strasbourg, 29-31 octobre 2013

CG(25)5PROV
10 octobre 2013

Réponses des collectivités locales et régionales à la crise économique

Commission des questions d'actualités

Rapporteur : Svetlana ORLOVA, Fédération de Russie (R, PPE/CCE)
Barbara TOCE, Italie (L, SOC¹)

Projet de résolution (pour vote)	3
Projet de recommandation (pour vote)	9
Exposé des motifs	13

Résumé

La crise financière et économique a eu un double impact, particulièrement marqué, sur les collectivités locales et régionales. Celles-ci ont en effet dû faire face à une réduction importante de leurs budgets – due au resserrement de leur base de revenus du fait du ralentissement économique, de la compression des transferts budgétaires provenant des gouvernements nationaux, de la diminution des capacités fiscales locales et de la nécessité de gérer un endettement parfois excessif – et dans le même temps à une obligation de renforcer l'aide sociale en faveur des citoyens en grande difficulté économique. Le rapport présente une analyse de la situation actuelle, recense les réponses locales et régionales apportées à la crise et formule, à l'intention à la fois des autorités nationales et des collectivités locales et régionales, des recommandations de stratégies et de mesures politiques.

[...]

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Non-inscrits

Les rapporteuses appellent à reconnaître les collectivités locales et régionales en tant qu'acteurs à part entière des réponses à apporter à la crise, et à instaurer des consultations régulières entre ces collectivités et les autorités nationales afin de garantir la cohérence des politiques et mesures de développement adoptées en réponse à la crise, centrées sur la relance de l'investissement afin de stimuler la croissance économique, l'innovation et l'emploi aux niveaux local et régional. Le rapport recommande, entre autres mesures, une plus grande décentralisation des compétences aux niveaux local et régional, en particulier en termes d'autonomie budgétaire et de pouvoir fiscal, le renforcement des mécanismes de péréquation, l'examen des financements gouvernementaux afin de garantir la stabilité des transferts aux collectivités locales et régionales et l'exclusion des services sociaux locaux et régionaux des programmes de consolidation budgétaire. Le rapport demande instamment que la crise ne serve pas de prétexte pour recentraliser des compétences ou pour imposer des fusions de collectivités locales et régionales, et appelle à accroître la participation des citoyens à la prise de décisions aux niveaux local et régional.

Des recommandations spécifiques sont adressées aux collectivités locales et régionales, concernant la gestion des dépenses locales, la relance des investissements, la promotion de l'entrepreneuriat et de la création d'entreprise, la rationalisation des réseaux de services et les gains d'efficacité sur la prestation des services, une plus grande transparence de la gouvernance (en particulier pour la passation des marchés), la gestion de l'aide sociale (notamment au moyen de partenariats avec le secteur associatif), le développement de la coopération intercommunale et interrégionale afin de bénéficier d'économies d'échelle et la mise en place de partenariats avec les secteurs privé et non gouvernemental.

PROJET DE RESOLUTION²

1. La crise financière et économique qui a frappé le monde en 2008 a eu un impact particulièrement marqué sur les collectivités locales et régionales, confrontées d'une part à un resserrement de leur base de revenus du fait du ralentissement économique, de la compression des transferts budgétaires provenant des gouvernements nationaux, de la diminution des compétences fiscales locales, de l'obligation de participer à des programmes de consolidation financière et de la nécessité de gérer la dette (parfois excessive en raison d'emprunts « toxiques ») et d'autre part à l'obligation de renforcer la protection sociale des citoyens dans un contexte d'augmentation de la demande d'assistance des groupes vulnérables touchés par la crise.

2. En 2009-2010, les recettes locales ont chuté dans de nombreux pays d'Europe, cette baisse allant parfois jusqu'à 20 %. La production régionale a aussi diminué en moyenne de 3,4 % en 2008-2009, avec des chiffres extrêmes tels que 20 % en Lettonie, mais une reprise a été observée dans la plupart des régions en 2010-2011. La faible reprise économique de 2010, avec une croissance de 2 % du PIB dans l'UE, est descendue à 1 % en 2011, tandis que la tendance s'est inversée en 2012 avec une récession de 0,1 %, qui devrait encore s'accroître en 2013 (prévision à 0,4 %). Sur la période 2008-2012, les dotations d'investissement des collectivités locales ont baissé en moyenne de 14 %, avec un maximum de 30 % dans certains pays, tandis que dans le même temps les transferts intergouvernementaux ont baissé de près de 5 % pour la seule année 2011, une baisse tout juste compensée par l'augmentation de 5,5 % des recettes fiscales locales.

3. Les collectivités locales et régionales sont confrontées à une augmentation de coûts sociaux tels que les allocations pour le logement et les services publics, la protection des chômeurs et autres personnes pouvant prétendre à un revenu minimum et l'aide d'urgence aux familles en grande difficulté. En 2012, le nombre des ménages dont les dépenses essentielles (loyer, remboursement de crédits et services collectifs) dépassent 40 % de leurs revenus a augmenté de 13 %, entraînant une hausse de 16 % des prestations sociales locales, dans un contexte d'augmentation du chômage jusqu'à plus de 12 % dans la zone euro en 2013, avec des niveaux records de 27 % en Espagne et en Grèce. En particulier, le niveau extrêmement élevé du chômage des jeunes, qui a atteint 62 % en Grèce et 56 % en Espagne, constitue une menace pour les perspectives de croissance durable sur le long terme.

4. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'inquiète vivement de l'impact de la crise sur les collectivités locales et régionales d'Europe, et en particulier des graves problèmes sociaux engendrés par la réduction des programmes de protection sociale dans de nombreux pays européens et la baisse des niveaux d'investissement dans des domaines stratégiques comme l'éducation, la santé et l'assistance sociale en faveur des groupes vulnérables.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission des questions d'actualités le 26 Juin 2013

Membres de la commission :

F. Mukhametshin (Président), A. Kordfelder (1^{er} Vice-Présidente), A. I. Alos Lopez (2^{ème} Vice-Présidente), S. Madzharova (3^{ème} Vice-Présidente), E. Ozkarsli (4^{ème} Vice-Président), A. Boff (5^{ème} Vice-Président), C. Abela Baldacchino, S. Aliyeva, A. Ambros, E. Ampe, A. Antosova, L. Andrysiak, G. Arnardottir, P. B. Andersen, E. Argiris, S. Barnes, J. Barska, A. Beskow, L. Blaskovicova, S. Bohatyrchuk-Kryvko, K. Bille, E. Campbell-Clark, M. Catovic, L. Caveri, Y. Celik, P. Chesneau, A. Cook, Z. Dragunkina, N. Dirginciene, J.-N. Gaultier, J. V. Den Hout, B. Fleck, D. Ghisletta, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, M. Gombosi, D. Healy-McGowan, H. Himmelsbach, A. Koopmanschap, Mincho Kazandzhiev (remplacant: H. Hristov), L. Kovacs (remplacant : G. Illes), V. Konstantinov, H. Kuhn-Theis, V. Lazary (remplacante: A. Magyar), J. Landberg, I. Linge, M. S. Luca, M. Mahnke, H. Marva (remplacante: S. Janatuinen), Y. Mishcheryakov, M. Miros, C. Naudi Baixench, J. Neumann, C. Oppitz-Plörer, S. Orlova, I. Parea, E. Pajaziti, A. Pellizzari, L. Perikli, N. Pilius C. Popa, N. Rafik-Elmrini, C. Raimbert, A. Ravins, F. Ramos, M. Reyes Lopez, P. Receveur, R. Rohr, N. Rosu, Y. Renström (remplacant), N. Rybak, M. Ryo, Y. Rzayeva, E. Sahin, A. Sokolov, J.-L. Testud, G. Tkemaladze, R. Toccaceli, M. Toscani, B. Toce, V. Udovychenko, L. Vecchi, R. Vergili L. S. Vennesland, P. Vrizedou, J. Warmisham, J. Watson, P. Weidig, E. Yeritsyan

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la commission : D. Marchenkov, J. Hunting

5. Le Congrès est convaincu que les pouvoirs locaux et régionaux sont des partenaires et des acteurs essentiels de la relance de l'économie européenne, du fait à la fois de leur rôle économique et de leurs responsabilités sociales. Les pouvoirs locaux et régionaux assument 65 % de l'ensemble des investissements publics et 30 % des dépenses publiques (dont 60 % de l'ensemble des dépenses publiques pour l'éducation et plus de 30 % pour la santé) et représentent quelque 16 % de la dette publique et près de 13 % des déficits publics. Ils jouent un rôle essentiel en matière de protection sociale des citoyens, notamment pour ce qui concerne le logement, la santé, l'éducation, la maladie et le handicap, l'aide aux personnes âgées, aux familles et aux enfants, et les mesures contre le chômage et l'exclusion.

6. Le Congrès se félicite de ce que les ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe responsables des collectivités locales, lors de leur conférence d'Utrecht (Pays-Bas) de 2009, ont reconnu le rôle important des pouvoirs locaux et régionaux dans la reprise économique, et qu'ils l'ont réaffirmé lors de leur conférence de Kiev (Ukraine) en 2011 en approuvant les « Lignes directrices de Kiev » et la proposition d'un Agenda en commun qui instaure en tant que priorité essentielle l'action conjointe des pouvoirs nationaux et des collectivités locales et régionales en réponse à la crise économique.

7. Le Congrès note avec inquiétude que la crise a eu un impact négatif sur l'autonomie financière garantie au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122), en particulier de ses dispositions portant sur les ressources financières et l'autorité budgétaire, la péréquation, le transfert de compétences et la consultation des collectivités locales sur les questions qui les concernent, notamment celle des finances locales. Le Congrès souligne que c'est en particulier en temps de crise qu'il convient de veiller à la pleine mise en œuvre de la Charte, lorsque les collectivités locales et régionales sont confrontées à des responsabilités accrues en matière de services et d'aide aux ménages dans le besoin.

8. Dans ce contexte, le Congrès note avec une inquiétude particulière certaines tendances à recentraliser des compétences locales et régionales, à imposer des fusions de communes et de régions, à instaurer des mesures d'austérité et des règles de consolidation budgétaire drastiques et à ralentir les processus de décentralisation et de régionalisation en réponse à la crise.

9. Le Congrès partage l'opinion du Comité des Régions de l'Union européenne lorsqu'il affirme, dans son Avis du 12 avril 2013 sur « L'état du processus de décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », que la crise économique et les mesures d'austérité ne doivent pas servir de prétexte pour davantage centraliser les compétences ou pour décentraliser des compétences sans allouer les ressources financières correspondantes, et que l'attribution de compétences non accompagnées des ressources financières correspondantes ou du pouvoir de collecter des recettes ne doit pas être utilisée pour justifier la centralisation.

10. Le Congrès est convaincu que la décentralisation est la clé de la croissance et de meilleurs résultats économiques et que, confrontées à la crise, de nombreuses communes et régions ne disposaient pas, dans les faits, de suffisamment de moyens et de compétences pour y faire face efficacement. Les cinq années de crise ont montré que si les économies décentralisées n'étaient pas mieux protégées que les économies centralisées contre les conséquences de la crise, elles avaient une meilleure capacité de reprise du fait de leur adaptabilité aux changements et de leur plus grande résilience générale. Les collectivités locales et régionales ont une meilleure connaissance des besoins et des situations de leur population et elles sont en mesure d'agir plus efficacement et de garantir une utilisation optimale des ressources locales, en particulier pour des raisons de transparence et de responsabilité devant les citoyens.

11. Le Congrès est par conséquent convaincu que toute stratégie de sortie de crise doit reposer sur les principes suivants :

a. la reconnaissance des pouvoirs locaux et régionaux en tant que partenaires essentiels de l'action conjointe de tous les niveaux de gouvernance pour définir des réponses communes et garantir la cohérence des politiques et des mesures prises en réponse à la crise, ainsi que la solidarité par un partage équitable des charges, au moyen d'un processus de dialogue et de consultations régulières ;

b. une plus grande décentralisation des compétences conforme au principe de subsidiarité, ainsi qu'une autonomie budgétaire et une capacité fiscale plus étendues aux niveaux local et régional ;

c. la relance de l'investissement afin de stimuler l'emploi, l'innovation et la croissance économique ;

d. le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décisions aux niveaux local et régional par le biais d'éléments de démocratie directe, grâce en particulier à une plus grande utilisation des nouvelles technologies de l'information ;

e. l'établissement de partenariats avec les secteurs privé et non gouvernemental, ainsi qu'avec les autres collectivités locales et régionales dans le cadre d'une coopération intercommunale et interrégionale librement choisie.

12. Le Congrès s'inquiète vivement des conclusions de 2013 de l'Organisation internationale du travail selon lesquelles les politiques nationales d'austérité se sont accompagnées depuis 2010 d'une disparité croissante des salaires, les revenus des classes moyennes ayant baissé tandis que les plus hauts salaires recommençaient à monter, ce qui constitue une menace pour le tissu social des pays européens et accroît le risque de troubles sociaux, lesquels sont passés pour la seule Union européenne de 34 % en 2006-2007 à 46 % en 2011-2012.

13. A cet égard, le Congrès souscrit à la position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, exprimée dans sa Résolution 1886 (2012) sur l'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe, ainsi que dans sa Résolution 1884 (2012) sur les mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux, et il se félicite des recommandations récentes de la Commission européenne visant à axer davantage les politiques économiques sur les réformes structurelles que sur l'austérité.

14. Le Congrès salue par ailleurs avec prudence les réformes impliquant une décentralisation des compétences entreprises ou planifiées dans un certain nombre d'Etats membres, regrettant cependant qu'elles ne soient pas toujours accompagnées d'une décentralisation équivalente des ressources.

15. Le Congrès se félicite également des dix recommandations adressées aux régions pour surmonter la crise, adoptées lors du 3^e Sommet sur les régions et la crise économique (Paris, 16 mai 2013) organisé par l'Assemblée des Régions d'Europe. Ces recommandations appellent à exploiter le potentiel des secteurs d'avenir pour relancer les économies régionales, à concevoir des politiques régionales tournées vers les jeunes pour dynamiser l'économie, à promouvoir l'entrepreneuriat régional, à garantir une plus grande stabilité du financement local et régional, à mettre en place des économies régionales permettant une meilleure insertion sociale, à restaurer la confiance des citoyens et à créer des partenariats avec les autres niveaux de gouvernance.

16. Compte tenu de ce qui précède, et en référence à sa Résolution 347 (2012) sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement, le Congrès appelle les autorités locales et régionales européennes et leurs associations nationales à faire campagne auprès de leurs autorités nationales et, le cas échéant, régionales pour la création de mécanismes de consultation et de dialogue réguliers sur l'élaboration de mesures et de politiques de lutte contre la crise, afin de garantir la cohérence de ces réponses politiques et d'apporter leur contribution et leurs idées novatrices, en visant en particulier :

a. à obtenir des compétences plus étendues, notamment dans les domaines des politiques économiques locales et régionales et de la protection sociale, et en particulier dans les secteurs des infrastructures, de la santé, de l'éducation et de la recherche, de l'aide sociale, des loisirs et de la culture, en veillant surtout à renforcer la capacité fiscale et l'autonomie budgétaire des pouvoirs locaux et régionaux, y compris le cas échéant dans le cadre de pactes de stabilité interne ;

b. à obtenir en particulier une compétence fiscale locale concernant les impôts fonciers basés sur les valeurs réglementaires des biens immobiliers dans les pays où ce n'est pas encore le cas et faire en sorte que les budgets locaux soient moins tributaires de bases d'imposition extrêmement instables liées, par exemple, aux bénéfices des entreprises et aux transactions immobilières, en s'inspirant de la Recommandation REC (2005)1 du Comité des Ministres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales ;

c. à garantir la stabilité des transferts intergouvernementaux vers les budgets locaux et régionaux, sans réductions disproportionnées, et une notification préalable d'une année au moins de la part des autorités nationales dans le cas où ces transferts doivent être réduits ;

d. à concilier de manière équilibrée les transferts intergouvernementaux et les impôts locaux et régionaux pour financer les budgets des collectivités territoriales ;

e. à renforcer les systèmes de péréquation et de solidarité régionale entre les Etats et à réviser les systèmes et les programmes de péréquation nationaux afin d'améliorer la répartition de l'effort entre les différents niveaux de gouvernance et d'alléger davantage les contraintes excessives qui pèsent sur les collectivités locales et régionales les plus faibles ;

f. à réviser le financement du niveau local et régional par le pouvoir central afin de trouver un équilibre entre les dotations aux programmes d'aide sociale et les investissements dans des projets destinés à stimuler l'innovation et la croissance économique ;

g. à relancer l'investissement dans les infrastructures locales et régionales et à privilégier globalement l'investissement dans les budgets locaux et régionaux afin de promouvoir la compétitivité locale, d'encourager les investissements du secteur privé et de stimuler l'emploi ;

h. à suivre l'exemple de certains pays et ne pas appliquer la limitation des dépenses budgétaires locales et régionales aux services sociaux prioritaires tels que la santé, l'éducation et la protection sociale des groupes vulnérables (les familles en grande difficulté économique, les chômeurs, les enfants et les jeunes, les personnes handicapées et les personnes âgées) et à exempter ces services des programmes et des règles de consolidation budgétaire, ainsi qu'à veiller à ce que les groupes vulnérables soient bien protégés et ne voient pas diminuer leurs chances dans la vie par des mesures budgétaires ;

i. à supprimer les obligations légales qui contraignent à proposer des services coûteux ou veiller, lorsque le pouvoir central impose tout de même aux niveaux local et régional des normes uniformes de prestation des services concernant notamment la santé, l'éducation et l'aide sociale, à ce que les dépenses nécessaires soient compensées par un financement du pouvoir national ;

j. à définir des mesures et des programmes spéciaux pour remédier à l'endettement excessif des collectivités locales et régionales, en combinant la limitation des déficits budgétaires et les « plafonds d'endettement », les restrictions sur les emprunts et sur l'émission d'obligations par les communes ou les régions, la création de fonds spéciaux pour les prêts destinés aux collectivités locales et, enfin, l'introduction de « freins à l'endettement » permettant de garantir le financement des budgets locaux et régionaux sans déficits structurels ;

k. à s'assurer que les restrictions aux possibilités d'emprunt des pouvoirs locaux et régionaux reposent sur des critères prudentiels basés sur une évaluation objective et non arbitraire de leur capacité de remboursement et que chaque niveau de gouvernement soit responsable du financement de ses propres déficits et situations d'endettement ;

l. à définir des mesures destinées spécialement au redressement des collectivités locales et régionales connaissant des difficultés financières, y compris en cas d'insolvabilité, en s'inspirant de la Recommandation Rec (2004)¹ du Comité des Ministres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional, et en prévoyant la mise à disposition d'une aide financière spéciale ;

m. à atteindre un niveau équilibré de centralisation des compétences et à mettre un terme à la recentralisation actuelle des compétences vers les autorités centrales et au ralentissement des processus de décentralisation et de régionalisation ;

n. à mettre un terme aux fusions imposées au niveau local et régional, tout en encourageant et en facilitant la coopération intermunicipale et interrégionale volontaire pour le partage des ressources administratives, de l'offre de services et de la passation de marchés entre collectivités voisines ;

o. à s'assurer que les décisions sur les réformes territoriales, y compris sur la création de nouveaux niveaux de gouvernance ou l'abolition de niveaux existants, ne sont prises qu'après consultation des autorités et des citoyens concernés, et à promouvoir une ligne directrice régionale, en permettant aux régions et aux collectivités locales en général de gérer directement leurs politiques de développement.

17. Le Congrès salue les stratégies et les mesures déjà mises en œuvre par les collectivités locales et régionales en réponse à la crise, et appelle en outre ces collectivités :

a. à définir, en partenariat avec les acteurs économiques locaux et régionaux tels que les banques, les entreprises et les établissements de recherche et d'enseignement, une vision commune des perspectives économiques et une stratégie de développement économique pour la collectivité, visant à relancer les

investissements dans les infrastructures et la qualité de l'environnement, afin de promouvoir la compétitivité, d'encourager les investissements du secteur privé et de stimuler l'emploi, et à accorder une attention particulière au potentiel de développement de secteurs d'avenir tels que l'économie verte, la santé électronique et les filières créatives ;

b. à renforcer la participation des citoyens à la prise de décisions en introduisant des éléments de démocratie directe, y compris par une plus grande utilisation des nouvelles technologies de l'information, des consultations régulières avec les citoyens et leurs associations, et un recours à la budgétisation participative ;

concernant les gains d'efficacité :

c. à développer une coopération intermunicipale et interrégionale plus étroite afin de profiter d'économies d'échelle en recherchant des gains d'efficacité par le biais d'une mise en commun de l'offre de services et des coûts administratifs, ainsi que par des appels d'offres conjoints, et dans le but également de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, les investissements croisés et la mise en réseau des entreprises ;

d. à concevoir des procédures pour une plus grande transparence de la passation des marchés publics et des autres utilisations des fonds publics, au moyen par exemple d'appels d'offres en ligne, d'enchères électroniques, d'outils de comparaison pour réduire les dépenses, etc. ;

e. au niveau régional en particulier, à développer la concurrence entre les régions, en utilisant en tant que mesures d'incitation les taux d'imposition sur le revenu et les bénéficiaires, les politiques d'offre et les coûts des services, afin d'améliorer l'efficacité et la rentabilité des dépenses publiques ;

f. à rechercher les gains d'efficacité grâce à l'innovation et à une utilisation plus vaste des nouvelles technologies, par exemple pour l'informatisation des services publics, l'offre de services en ligne et plus généralement le développement de la gouvernance électronique ;

g. à accorder une attention particulière aux investissements en faveur de l'efficacité énergétique et au développement de stratégies pour les économies d'énergie ;

concernant le développement des entreprises :

h. à donner la priorité à la promotion de l'entrepreneuriat local et régional et à soutenir la création d'entreprise, en particulier pour les PME, au moyen par exemple de procédures administratives simplifiées pour la création d'une société, d'une aide aux nouvelles entreprises pour leurs premiers pas, du développement du microcrédit, d'exemptions ou d'abattements fiscaux, de bonifications d'intérêts, d'aides à l'emploi, de la location de locaux dans les pépinières d'entreprises et d'un accès gratuit ou aidé à des terrains et/ou aux réseaux des services collectifs ;

i. à concevoir des politiques et des projets visant à réhabiliter les espaces publics désaffectés ;

j. à renforcer les dotations destinées à la formation professionnelle, y compris par l'apprentissage, en mettant l'accent sur les compétences informatiques, afin d'améliorer, l'employabilité, les compétences de base et, ainsi, la compétitivité ;

concernant les politiques budgétaires :

k. à prendre des mesures pour augmenter leurs taxes et redevances propres (lorsqu'elles disposent de l'autonomie nécessaire) et à accroître leurs recettes en luttant contre l'évasion fiscale ;

l. à améliorer l'administration de la fiscalité foncière et à maintenir les impôts locaux et régionaux sur les entreprises, en veillant à ce que leurs taux ne dépassent pas ceux des impôts sur les personnes physiques ;

concernant les responsabilités sociales :

m. à appliquer des bonnes pratiques de réduction des coûts liés à l'emploi mais pas de l'emploi lui-même, en évitant ainsi les licenciements économiques, y compris par la réduction des salaires, le gel des salaires ou des postes, la diminution des heures de travail ou la suppression des primes, entre autres mesures ;

n. à veiller attentivement, lors de la fermeture d'institutions de services sous-utilisées, à éviter les conséquences sociales négatives (par exemple dans le cas des écoles rurales ou en langue minoritaire) ;

o. à envisager de cibler les subventions d'assistance sociale pour l'offre de services publics aux personnes les plus démunies, en imposant des conditions de ressources et en attribuant les subventions directement aux ménages et aux individus en fonction de leur situation financière, plutôt qu'aux prestataires de services ;

p. à envisager le recours à la prise en charge à domicile plutôt qu'en établissement pour les personnes âgées et les personnes handicapées, avec le soutien d'aidants bénévoles et de membres des familles ainsi que des organisations non gouvernementales actives dans le domaine de la prise en charge à domicile ;

q. à développer le partenariat avec le secteur non gouvernemental, en particulier les organisations assurant des formes spécifiques d'aide sociale et sanitaire, au moyen d'accords de partenariats spécifiques à la prestation de services.

18. Le Congrès charge sa commission de suivi de continuer d'inclure dans ses activités de suivi et de post-suivi la question de l'impact de la crise économique et financière aux niveaux local et régional, et en particulier ses conséquences pour la mise en œuvre effective de la Charte européenne de l'autonomie locale, et de traiter cette question dans ses projets de recommandations aux gouvernements nationaux.

19. Le Congrès charge également sa commission de la gouvernance et sa commission des questions d'actualité de faire de l'impact de la crise économique et financière et des réponses qui y sont apportées au niveau local et régional l'une de leurs préoccupations permanentes, et de garantir les bonnes pratiques en la matière auprès des autorités locales et régionales, y compris par l'intermédiaire de leurs associations européennes et nationales.

PROJET DE RECOMMANDATION³

1. La crise financière et économique qui a frappé le monde en 2008 a eu un impact particulièrement marqué sur les collectivités locales et régionales, confrontées d'une part à un resserrement de leur base de revenus du fait du ralentissement économique, de la compression des transferts budgétaires provenant des gouvernements nationaux, de la diminution des compétences fiscales locales, de l'obligation de participer à des programmes de consolidation financière et de la nécessité de gérer la dette (parfois excessive en raison d'emprunts « toxiques ») et d'autre part à l'obligation de renforcer la protection sociale des citoyens dans un contexte d'augmentation de la demande d'assistance des groupes vulnérables touchés par la crise.

2. En 2009-2010, les recettes locales ont chuté dans de nombreux pays d'Europe, cette baisse allant parfois jusqu'à 20 %. La production régionale a aussi diminué en moyenne de 3,4 % en 2008-2009, avec des chiffres extrêmes tels que 20 % en Lettonie, mais une reprise a été observée dans la plupart des régions en 2010-2011. La faible reprise économique de 2010, avec une croissance de 2 % du PIB dans l'UE, est descendue à 1 % en 2011, tandis que la tendance s'est inversée en 2012 avec une récession de 0,1 %, qui devrait encore s'accroître en 2013 (prévision à 0,4 %). Sur la période 2008-2012, les dotations d'investissement des collectivités locales ont baissé en moyenne de 14 %, avec un maximum de 30 % dans certains pays, tandis que dans le même temps les transferts intergouvernementaux ont baissé de près de 5 % pour la seule année 2011, une baisse tout juste compensée par l'augmentation de 5,5 % des recettes fiscales locales.

3. Les collectivités locales et régionales sont confrontées à une augmentation de coûts sociaux tels que les allocations pour le logement et les services publics, la protection des chômeurs et autres personnes pouvant prétendre à un revenu minimum et l'aide d'urgence aux familles en grande difficulté. En 2012, le nombre des ménages dont les dépenses essentielles (loyer, remboursement de crédits et services collectifs) dépassent 40 % de leurs revenus a augmenté de 13 %, entraînant une hausse de 16 % des prestations sociales locales, dans un contexte d'augmentation du chômage jusqu'à plus de 12 % dans la zone euro en 2013, avec des niveaux records de 27 % en Espagne et en Grèce. En particulier, le niveau extrêmement élevé du chômage des jeunes, qui a atteint 62 % en Grèce et 56 % en Espagne, constitue une menace pour les perspectives de croissance durable sur le long terme.

4. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'inquiète vivement de l'impact de la crise sur les collectivités locales et régionales d'Europe, et en particulier des graves problèmes sociaux engendrés par la réduction des programmes de protection sociale dans de nombreux pays européens et la baisse des niveaux d'investissement dans des domaines stratégiques comme l'éducation, la santé et l'assistance sociale en faveur des groupes vulnérables.

5. Le Congrès est convaincu que les pouvoirs locaux et régionaux sont des partenaires et des acteurs essentiels de la relance de l'économie européenne, du fait à la fois de leur rôle économique et de leurs responsabilités sociales. Les pouvoirs locaux et régionaux assument 65 % de l'ensemble des investissements publics et 30 % des dépenses publiques (dont 60 % de l'ensemble des dépenses publiques pour l'éducation et plus de 30 % pour la santé) et représentent quelque 16 % de la dette publique et près de 13 % des déficits publics. Ils jouent un rôle essentiel en matière de protection sociale des citoyens, notamment pour ce qui concerne le logement, la santé, l'éducation, la maladie et le handicap, l'aide aux personnes âgées, aux familles et aux enfants, et la lutte contre le chômage et l'exclusion.

6. Le Congrès se félicite de ce que les ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe responsables des collectivités locales, lors de leur conférence d'Utrecht (Pays-Bas) de 2009, ont reconnu le rôle important des pouvoirs locaux et régionaux dans la reprise économique, et qu'ils ont réaffirmé ce rôle lors de leur conférence de Kiev (Ukraine) en 2011 en approuvant les « Lignes directrices de Kiev » et les propositions relatives à un Agenda en commun qui instaure en tant que priorité essentielle l'action conjointe des pouvoirs nationaux et des collectivités locales et régionales en réponse à la crise économique.

7. Le Congrès note avec inquiétude que la crise a eu un impact négatif sur l'autonomie financière garantie au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122), en particulier de ses dispositions portant sur les ressources financières et l'autorité budgétaire, la péréquation, le transfert de compétences et

³ Voir note de bas de page 2

la consultation des collectivités locales sur les questions qui les concernent, notamment celle des finances locales. Le Congrès souligne que c'est en particulier en temps de crise qu'il convient de veiller à la pleine mise en œuvre de la Charte, lorsque les collectivités locales et régionales sont confrontées à des responsabilités accrues en matière de services et d'aide aux ménages dans le besoin.

8. Dans ce contexte, le Congrès note avec une inquiétude particulière certaines tendances à recentraliser des compétences locales et régionales, à imposer des fusions de communes et de régions, à instaurer des mesures d'austérité et des règles de consolidation budgétaire drastiques et à ralentir les processus de décentralisation et de régionalisation en réponse à la crise.

9. Le Congrès partage l'opinion du Comité des Régions de l'Union européenne lorsqu'il affirme, dans son Avis du 12 avril 2013 sur « L'état du processus de décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », que la crise économique et les mesures d'austérité ne doivent pas servir de prétexte pour davantage centraliser les compétences ou pour décentraliser des compétences sans allouer les ressources financières correspondantes, et que l'attribution de compétences non accompagnées des ressources financières correspondantes ou du pouvoir de collecter des recettes ne doit pas être utilisée pour justifier la centralisation.

10. Le Congrès est convaincu que la décentralisation est la clé de la croissance et de meilleurs résultats économiques et que, confrontées à la crise, de nombreuses communes et régions ne disposaient pas, dans les faits, de suffisamment de moyens et de compétences pour y faire face efficacement. Les cinq années de crise ont montré que si les économies décentralisées n'étaient pas mieux protégées que les économies centralisées contre les conséquences de la crise, elles avaient une meilleure capacité de reprise du fait de leur adaptabilité aux changements et de leur plus grande résilience générale. Les collectivités locales et régionales ont une meilleure connaissance des besoins et des situations de leur population et elles sont en mesure d'agir plus efficacement et de garantir une utilisation optimale des ressources locales, en particulier pour des raisons de transparence et de responsabilité devant les citoyens.

11. Le Congrès est par conséquent convaincu que toute stratégie de sortie de crise doit reposer sur les principes suivants :

a. la reconnaissance des pouvoirs locaux et régionaux en tant que partenaires essentiels de l'action conjointe de tous les niveaux de gouvernance pour définir des réponses communes et garantir la cohérence des politiques et des mesures prises en réponse à la crise, ainsi que la solidarité par un partage équitable des charges, au moyen d'un processus de dialogue et de consultations régulières ;

b. une plus grande décentralisation des compétences conforme au principe de subsidiarité, ainsi qu'une autonomie budgétaire et une capacité fiscale plus étendues aux niveaux local et régional ;

c. la relance de l'investissement afin de stimuler l'emploi, l'innovation et la croissance économique ;

d. le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décisions aux niveaux local et régional par le biais d'éléments de démocratie directe, grâce en particulier à une plus grande utilisation des nouvelles technologies de l'information ;

e. l'établissement de partenariats avec les secteurs privé et non gouvernemental, ainsi qu'avec les autres collectivités locales et régionales dans le cadre d'une coopération intercommunale et interrégionale librement choisie afin de bénéficier d'économies d'échelle et de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, les investissements croisés et la mise en réseau des entreprises.

12. Le Congrès s'inquiète vivement des conclusions de 2013 de l'Organisation internationale du travail selon lesquelles les politiques nationales d'austérité se sont accompagnées depuis 2010 d'une disparité croissante des salaires, les revenus des classes moyennes ayant baissé tandis que les plus hauts salaires recommençaient à monter, ce qui constitue une menace pour le tissu social des pays européens et accroît le risque de troubles sociaux, lesquels sont passés pour la seule Union européenne de 34 % en 2006-2007 à 46 % en 2011-2012.

13. A cet égard, le Congrès souscrit à la position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, exprimée dans sa Résolution 1886 (2012) sur l'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe, ainsi que dans sa Résolution 1884 (2012) sur les mesures d'austérité – un danger

pour la démocratie et les droits sociaux, et il se félicite des recommandations récentes de la Commission européenne visant à axer davantage les politiques économiques sur les réformes structurelles que sur l'austérité.

14. Le Congrès salue par ailleurs avec prudence les réformes impliquant une décentralisation des compétences entreprises ou planifiées dans un certain nombre d'Etats membres, regrettant cependant qu'elles ne soient pas toujours accompagnées d'une décentralisation équivalente des ressources.

15. Compte tenu de ce qui précède, et en référence à sa Recommandation 328 (2012) sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à mettre en place des mécanismes de consultation et de dialogue réguliers avec les pouvoirs locaux et régionaux sur l'élaboration de mesures et de politiques de lutte contre la crise, afin de garantir la cohérence de ces réponses politiques et de tenir compte de leur contribution et de leurs idées novatrices, en visant en particulier :

a. à veiller à ce que les collectivités locales et régionales se voient attribuer des responsabilités plus étendues, notamment dans les domaines des politiques économiques locales et régionales et de la protection sociale, et en particulier dans les secteurs des infrastructures, de la santé, de l'éducation et de la recherche, de l'aide sociale, des loisirs et de la culture, en veillant surtout à renforcer la capacité fiscale et l'autonomie budgétaire des pouvoirs locaux et régionaux, y compris le cas échéant dans le cadre de pactes de stabilité interne ;

b. à garantir en particulier une compétence fiscale locale concernant les impôts fonciers basés sur les valeurs réglementaires des biens immobiliers dans les pays où ce n'est pas encore le cas et faire en sorte que les budgets locaux soient moins tributaires de bases d'imposition extrêmement instables liées, par exemple, aux bénéfices des entreprises et aux transactions immobilières, en s'inspirant de la Recommandation REC (2005)¹ du Comité des Ministres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales ;

c. à garantir la stabilité des transferts intergouvernementaux vers les budgets locaux et régionaux, sans réductions disproportionnées, et une notification préalable d'une année au moins de la part des autorités nationales dans le cas où ces transferts doivent être réduits ;

d. à concilier de manière équilibrée les transferts intergouvernementaux et les impôts locaux et régionaux pour financer les budgets des collectivités territoriales ;

e. à renforcer les systèmes de péréquation et de solidarité régionale entre les Etats et à réviser les systèmes et les programmes de péréquation nationaux afin d'améliorer la répartition de l'effort entre les différents niveaux de gouvernance et d'alléger davantage les contraintes excessives qui pèsent sur les collectivités locales et régionales les plus faibles ;

f. à réviser le financement du niveau local et régional par le pouvoir central afin de trouver un équilibre entre les dotations aux programmes d'aide sociale et les investissements dans des projets destinés à stimuler l'innovation et la croissance économique ;

g. à relancer l'investissement dans les infrastructures locales et régionales et privilégier globalement l'investissement dans les budgets locaux et régionaux afin de promouvoir la compétitivité locale, d'encourager les investissements du secteur privé et de stimuler l'emploi ;

h. à suivre l'exemple de certains pays et ne pas appliquer la limitation des dépenses budgétaires locales et régionales aux services sociaux prioritaires tels que la santé, l'éducation et la protection sociale des groupes vulnérables (les familles en grande difficulté économique, les chômeurs, les enfants et les jeunes, les personnes handicapées et les personnes âgées) et à exempter ces services des programmes et des règles de consolidation budgétaire, ainsi qu'à veiller que les groupes vulnérables sont bien protégés et ne voient pas diminuer leurs chances dans la vie par des mesures budgétaires ;

i. à supprimer les obligations légales qui contraignent à proposer des services coûteux ou veiller, lorsque le pouvoir central impose tout de même aux niveaux local et régional des normes uniformes de prestation des services concernant notamment la santé, l'éducation et l'aide sociale, à ce que les dépenses nécessaires soient compensées par un financement du pouvoir national ;

j. à définir des mesures et des programmes spéciaux pour remédier à l'endettement excessif des collectivités locales et régionales, en combinant la limitation des déficits budgétaires et les « plafonds d'endettement », les restrictions sur les emprunts et sur l'émission d'obligations par les communes ou les régions, la création de fonds spéciaux pour les prêts destinés aux collectivités locales et, enfin, l'introduction de « freins à l'endettement » permettant de garantir le financement des budgets locaux et régionaux sans déficits structurels ;

k. à s'assurer que les restrictions aux possibilités d'emprunt des pouvoirs locaux et régionaux reposent sur des critères prudentiels basés sur une évaluation objective et non arbitraire de leur capacité de remboursement et que chaque niveau de gouvernement soit responsable du financement de ses propres déficits et situations d'endettement ;

l. à définir des mesures destinées spécialement au redressement des collectivités locales et régionales connaissant des difficultés financières, y compris en cas d'insolvabilité, en s'inspirant de la Recommandation Rec (2004)¹ du Comité des Ministres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional, et en prévoyant la mise à disposition d'une aide financière spéciale ;

m. à atteindre un niveau équilibré de centralisation des compétences et à mettre un terme à la recentralisation actuelle des compétences vers les autorités centrales et au ralentissement des processus de décentralisation et de régionalisation ;

n. à mettre un terme aux fusions imposées au niveau local et régional, tout en encourageant et en facilitant la coopération intermunicipale et interrégionale volontaire pour le partage des ressources administratives, de l'offre de services et de la passation de marchés entre collectivités voisines ;

o. à s'assurer que les décisions sur les réformes territoriales, y compris sur la création de nouveaux niveaux de gouvernance ou l'abolition de niveaux existants, ne sont prises qu'après consultation des autorités et des citoyens concernés, et à promouvoir une ligne directrice régionale, en permettant aux régions et aux collectivités locales en général de gérer directement leurs politiques de développement.

EXPOSE DES MOTIFS⁴

I. Introduction

1. La crise financière et économique a eu un impact particulièrement marqué sur les collectivités locales et régionales, confrontées d'une part à un resserrement de leur base de revenus du fait du ralentissement économique, de la compression des transferts budgétaires provenant des gouvernements nationaux et de la nécessité de gérer la dette (parfois excessive en raison d'emprunts « toxiques »), et d'autre part à l'obligation de renforcer la protection sociale des citoyens, dans un contexte de demande croissante d'assistance aux groupes vulnérables touchés par la crise. La crise a eu un impact considérable sur les résultats économiques et la situation des ménages dans la plupart des pays, des régions et des collectivités locales d'Europe, dont un grand nombre ont connu des déficits substantiels et une aggravation de leur niveau d'endettement.

2. La crise représente un défi majeur pour notre système démocratique et en particulier pour notre démocratie locale et régionale, fondée sur l'équilibre des pouvoirs entre les autorités centrales et les collectivités territoriales. Les aspects économiques de la situation actuelle ont ébranlé le fondement même de la démocratie locale et régionale, entraînant de profonds dommages⁵. Les mesures nationales prises en réponse à la crise, en particulier les programmes d'austérité et parfois une réorganisation territoriale aboutissant à une recentralisation, affaiblissent encore le fonctionnement de l'autonomie locale et régionale⁶.

3. La crise a fait apparaître certaines carences cruciales : la question de la solidarité et des insuffisances du système de partage de l'effort mises en évidence par les déficits budgétaires nationaux et la crise de l'euro ; l'incapacité de nos institutions démocratiques, qui font partie intégrante de la gouvernance démocratique européenne, à tenir la promesse fondamentale de la démocratie, qui est de garantir la justice sociale, l'égalité en matière de participation et la répartition équitable des ressources.

4. La cohésion de nos sociétés se trouve aujourd'hui menacée, alors que tous les niveaux de gouvernance s'efforcent de préserver des droits sociaux essentiels tels que le droit à l'emploi, à l'éducation, au logement et à des soins de santé de qualité. En 2011, 24 % de la population de l'Union européenne, soit environ 120 millions de personnes, étaient exposées à la pauvreté ou à l'exclusion⁷. La crise a entraîné un besoin croissant d'aide sociale pour les ménages en grande difficulté économique et les catégories de population vulnérables (enfants, jeunes, personnes handicapées et personnes âgées). Cette aide grève considérablement, en premier lieu, les ressources locales et régionales, déjà durement touchées par la contraction des recettes, la compression des transferts intergouvernementaux, la diminution des capacités fiscales locales et la participation obligatoire aux programmes de consolidation budgétaire.

5. Les pouvoirs locaux et régionaux sont des acteurs essentiels de la relance de l'économie européenne, du fait de leur rôle économique et de leurs responsabilités sociales. Ils assument 65 % de l'ensemble des investissements publics et 30 % des dépenses publiques, et représentent quelque 16 % de la dette publique et près de 13 % des déficits publics⁸. Ils jouent aussi un rôle essentiel en matière de protection sociale des citoyens, notamment pour ce qui concerne le logement, la santé, l'éducation, la maladie et le handicap, l'aide aux personnes âgées, aux familles et aux enfants, et la lutte contre le chômage et l'exclusion. Par exemple, la part des pouvoirs locaux et régionaux dans les dépenses publiques est aujourd'hui de 60 % pour l'éducation et de plus de 30 % pour la santé⁹.

6. Les gouvernements et les parlements nationaux reconnaissent de plus en plus ce rôle des collectivités territoriales. En 2009, les ministres responsables des collectivités locales et régionales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ont souligné dans la déclaration finale de la Conférence d'Utrecht « qu'en

⁴ Le présent exposé des motifs est basé sur les documents préparés par les consultants du Conseil de l'Europe M. Kenneth Davey, expert britannique de la réforme des collectivités locales et ancien professeur de l'Ecole de politique publique de l'université de Birmingham, et M. Urs Müller, expert suisse de la gouvernance régionale et professeur d'économie à l'université de Bâle (ces documents sont disponibles auprès du Secrétariat sur demande), ainsi que sur la contribution de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), OECD (2012) *Restoring Public Finances, 2012 Update*.

⁵ Avis CDR2214/2012 du Comité des Régions, « L'état du processus de décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », 12 avril 2013, CIVEX-V-034.

⁶ Ibid.

⁷ <http://www.euractiv.com/socialeurope/24-eu-population-risk-poverty-so-news-516413>

⁸ OCDE (2012) *Restoring Public Finances, 2012 Update*, chapitre 3, *Involving Sub-National Governments in Fiscal Consolidation*.

⁹ Ibid.

raison de leur connaissance des populations et des entreprises aux niveaux local et régional, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent être des partenaires extrêmement puissants dans l'action visant à satisfaire les besoins des citoyens et à favoriser l'action des entreprises pour surmonter la dégradation de l'économie »¹⁰.

7. Les ministres ont rappelé cette importance des pouvoirs locaux et régionaux lors de leur conférence de Kiev de novembre 2011, où ils ont souligné la nécessité pour les autorités nationales et les pouvoirs locaux et régionaux d'unir leurs efforts pour faire face à la crise. Cet impératif s'est retrouvé à la fois dans les Lignes directrices de Kiev concernant les politiques publiques à adopter en réponse à la crise et dans l'Agenda en commun approuvé par les ministres, qui fait de l'action conjointe en réponse à la crise l'une des priorités essentielles¹¹.

8. En 2012, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 1886 (2012) relative à l'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe, qui inclut des recommandations aux autorités centrales des Etats membres et des propositions de réponses aux situations locales et régionales. L'Assemblée a aussi adopté la Résolution 1884 (2012) sur les mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux, dans laquelle elle appelle à prendre des mesures stimulant la croissance économique plutôt que d'imposer l'austérité.

9. En avril 2013, le Comité des Régions de l'Union européenne a adopté son Avis sur « L'état du processus de décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », dans lequel le Comité exprime sa ferme opposition à ce que la crise économique et les mesures d'austérité servent de prétexte pour davantage centraliser les compétences ou pour décentraliser des compétences sans allouer les ressources financières correspondantes. Le Comité souligne que l'attribution de compétences non accompagnées des ressources financières correspondantes ou du pouvoir de collecter des recettes ne doit pas être utilisée pour justifier la centralisation. Il se félicite dans le même temps de la tendance croissante à la décentralisation financière au sein de l'Union européenne¹².

10. En mai 2013, le 3e Sommet sur les régions et la crise économique, organisé à Paris par l'Assemblée des Régions d'Europe, a adopté dix recommandations visant à exploiter le potentiel des secteurs d'avenir pour relancer les économies régionales, à concevoir des politiques régionales tournées vers les jeunes pour dynamiser l'économie, à promouvoir l'entrepreneuriat régional, à garantir une plus grande stabilité du financement local et régional, à mettre en place des économies régionales permettant une meilleure insertion sociale, à restaurer la confiance des citoyens et à créer des partenariats avec les autres niveaux de gouvernance¹³.

11. La question de l'impact de la crise économique et financière est, depuis le début de la crise en 2008, l'une des préoccupations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, qui a tenu trois débats plénières sur ses conséquences pour les collectivités locales et les régions, en 2009, 2010 et 2012. « L'Europe en crise – les défis de la démocratie locale et régionale » est aussi le thème retenu pour les sessions du Congrès de 2013, avec la tenue en mars de débats sur la lutte contre l'exclusion sociale, la prévention de la corruption locale et régionale et le renouveau des collectivités locales grâce à une plus grande participation des citoyens.

12. Lors de la préparation du présent rapport, les rapporteuses se sont servies des réponses au questionnaire adressé en 2012 aux collectivités locales et régionales et à leurs associations, des contributions de consultants du Conseil de l'Europe et du rapport de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *OECD (2012) Restoring Public Finances, 2012 Update*.

¹⁰ MCL-16(2009)12 Final, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales (16^e Session, Utrecht, 16-17 novembre 2009).

¹¹ MCL-17(2011)15 Final, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales (17^e Session, Kiev, 3-4 novembre 2011).

¹² Avis CDR2214/2012 du Comité des Régions, « L'état du processus de décentralisation dans l'Union européenne et la place de l'autonomie locale et régionale dans l'élaboration des politiques de l'UE et leur mise en œuvre », 12 avril 2013, CIVEX-V-034.

¹³ <http://www.aer.eu/en/media-corner/press-releases/2013/20130516.html>

II. Impact économique et social de la crise

13. La crise a eu ses premiers effets sur les recettes budgétaires locales et régionales en 2008, notamment dans les pays baltes. C'est en 2009 que le déclin a été le plus marqué, lorsque le PIB de l'ensemble de l'Union européenne a baissé de 4,3 %, la production industrielle a chuté de 19,4 % et le chômage a augmenté de près de 27 %. En 2009-2010, les recettes locales ont chuté dans seize pays d'Europe, cette baisse allant parfois jusqu'à 20 % (19,7 % en Bulgarie, 13,1 % en Allemagne et 11,3 % en Irlande).

14. Les manques à gagner de 2009 ont partiellement été compensés par les transferts budgétaires nationaux, qui ont globalement augmenté de 6,9 %, en partie du fait de l'application automatique des mécanismes de péréquation. Une faible reprise économique, qui a débuté en 2010, avec une croissance de 2,0 % du PIB dans l'UE, est descendue à 1 % en 2011, et la tendance s'est inversée en 2012 avec une récession de 0,1 %, qui devrait encore s'accroître en 2013 (prévision à 0,4 %)¹⁴. Le poids de la crise économique s'est déplacé massivement sur les déficits budgétaires nationaux, entraînant l'adoption de programmes d'austérité marqués par une réduction radicale des transferts intergouvernementaux et de vastes restrictions du système des taxes et redevances locales et régionales. En 2011, la hausse moyenne de 5,5 % des recettes des impôts locaux a presque entièrement été compensée par une baisse de 4,9 % des transferts, la situation étant cependant très variable selon les pays : les collectivités locales du Royaume-Uni connaîtront une réduction globale de 26 % des dotations sur trois ans jusqu'en 2014, tandis que les municipalités de Russie ont vu les transferts augmenter de 28 % en 2011.

15. Diverses situations existent aussi du point de vue des recettes locales et régionales provenant des impôts sur les biens fonciers et les entreprises. En 2009, les revenus de l'impôt foncier ont chuté de 56 % en Bulgarie et à un niveau similaire dans les départements français, mais les impôts fonciers ont été augmentés de 60 % dans les municipalités russes. Les revenus de l'impôt sur les bénéfices des entreprises ont massivement diminué en République tchèque, en Allemagne et en Russie, les régions de ce dernier pays ayant vu les revenus de l'impôt sur les sociétés chuter de 70 % en 2009.

16. L'impact de la crise économique sur les collectivités régionales d'Europe a principalement été d'ordre financier et il a aggravé les déséquilibres structurels des années antérieures. En conséquence, de nombreuses régions étaient déjà endettées lorsque la crise a éclaté. Dans certaines régions, les déficits structurels étaient dus à un financement insuffisant par rapport aux compétences ; dans d'autres, les dépenses étaient simplement trop élevées du fait des insuffisances et de l'inefficacité des politiques régionales. En 2008-2009, la production régionale a baissé en moyenne de 3,4 % en Europe, avec des chiffres extrêmes tels que 20 % en Lettonie. Une reprise de la production régionale a cependant été observée en 2010-2011, avec une croissance moyenne de plus de 3 % dans la plupart des régions.

17. Sur cette même période (2008-2012), les dotations d'investissement des collectivités locales ont baissé en moyenne de 14 %, avec un maximum de 30 % dans certains pays, tandis que dans le même temps les dépenses d'investissement ont été soutenues en Europe centrale et orientale par les fonds structurels de l'Union européenne.

a. Tendances générales

18. Bien que l'impact de la crise varie considérablement selon les pays et les régions – de même que les réponses politiques et les mesures anticrise – plusieurs tendances communes peuvent être identifiées, parmi lesquelles :

- la contraction de la base économique et, en conséquence, une réduction des recettes locales ;
- une diminution globale des transferts provenant des budgets nationaux – de 18 % dans certains cas – et une réduction importante des dotations spécifiquement réservées aux infrastructures ;
- une capacité de plus en plus limitée à lever des recettes locales, du fait des restrictions sur la fiscalité locale imposées par les politiques budgétaires nationales – notamment sur l'introduction ou la suppression d'impôts et la modification des taux d'imposition – ce qui limite les possibilités d'augmentation des recettes fiscales ;
- les limitations et le contrôle des dépenses, la plupart des pays exigeant des collectivités locales et régionales qu'elles participent aux efforts nationaux de consolidation budgétaire, en introduisant des objectifs de déficit budgétaire et des limitations des dépenses ;

¹⁴ <http://www.euractiv.com/euro-finance/commission-forecasts-slower-grow-news-519523>

- la contraction des investissements publics locaux après le soutien dont ils ont bénéficié initialement en 2008-2009 ;
- une augmentation des dépenses sociales, en particulier pour les chômeurs et leurs familles, ainsi que pour les personnes âgées ;
- enfin, dans certains cas, les efforts de recentralisation des autorités nationales, consistant à enlever des compétences ou des sources de financement aux collectivités locales et régionales.

19. En outre, la crise a fait apparaître les carences des systèmes de péréquation en place, qui sont préjudiciables à de nombreuses régions économiquement faibles.

20. En revanche, la source de recettes fiscales la plus stable des collectivités locales est la taxe portant sur la possession ou l'habitation de biens immobiliers, qui repose sur des valeurs fixes. Les revenus de la taxe foncière ont augmenté de 60 % pour les communes de Russie en 2009, et de 31 % pour les communes de Roumanie. Des taxes municipales sur les biens fonciers ont été réintroduites récemment en Irlande et en Ukraine, ce qui a contribué à la tendance actuelle à la décentralisation fiscale. Conformément à cette tendance, les provinces de Belgique ont obtenu le droit d'augmenter le taux d'imposition sur les revenus, la part de trois impôts russes destinée aux municipalités a augmenté de 10 %, et la part des collectivités locales sur l'impôt serbe sur les salaires a doublé, les collectivités locales serbes recevant en outre une part des droits d'accise sur le pétrole.

21. Cependant, dans l'ensemble, les budgets de la moitié des collectivités locales laissent encore apparaître une partie des pertes enregistrées pour la première fois en 2008-2009, avec peu de chances d'un retour à la normale à brève échéance. Les pouvoirs locaux et régionaux restent confrontés à des coûts sociaux croissants, tandis qu'ils sont incités dans le même temps à accroître les investissements.

b. Conséquences sociales

22. Le domaine d'action le plus crucial en ces temps de crise, tant au niveau national qu'à celui des collectivités locales et régionales, est celui de la protection sociale. La crise ébranle en effet les bases mêmes de nos sociétés démocratiques, par la menace qu'elle fait peser sur les droits sociaux de nos citoyens. Les indicateurs économiques ne suffisent pas à eux seuls à mesurer les conséquences sociales de la crise : la hausse du chômage et l'augmentation du coût de la vie accroissent aussi les risques de violence domestique, d'abus envers les enfants et d'autres maux de nos sociétés auxquels les services sociaux locaux et régionaux sont confrontés.

23. Les collectivités locales et régionales ont des responsabilités sociales essentielles : en effet, elles assument notamment tout ou une partie de l'augmentation des allocations pour le logement et les services collectifs, l'indemnisation des chômeurs de longue durée, l'aide d'urgence aux familles, la protection d'un nombre croissant d'enfants de familles en grande difficulté, la prise en charge d'une population croissante de personnes âgées et de personnes handicapées et la gestion des programmes publics pour l'emploi.

24. Le rapport du Conseil de l'Europe « Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable »¹⁵ notait en 2011 l'aggravation des problèmes sociaux dus au ralentissement de l'économie. La hausse du chômage (7,15 % de la population active de l'UE en 2008, 9,7 % en 2011 et 10,8 % de la population active en 2013¹⁶), combinée avec l'augmentation du prix des services collectifs, a fortement réduit les revenus des ménages. D'après Eurostat, 24 % de la population de l'Union européenne, soit environ 119,6 millions de personnes, étaient exposées à la pauvreté ou à l'exclusion en 2011, et 17 % d'entre elles avaient un revenu disponible inférieur à 60 % du salaire moyen¹⁷.

25. En 2010, les coûts sociaux locaux tels que les allocations pour le logement et les services collectifs, la protection des chômeurs et autres personnes pouvant prétendre à un revenu minimum et l'aide d'urgence aux familles en grande difficulté ont augmenté de 10 % au Danemark, 22 % en Hongrie et 24,5 % en Slovaquie. En 2012, le nombre des ménages dont les dépenses essentielles (loyer, remboursement de crédits et services collectifs) dépassent 40 % de leurs revenus a augmenté de 13 %, entraînant une hausse

¹⁵ « Gouvernance locale en temps critiques : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable », © Conseil de l'Europe, février 2012

¹⁶ Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE, mars 2013.

¹⁷ <http://www.euractiv.com/socialeurope/24-eu-population-risk-poverty-so-news-516413>

de 16 % des prestations sociales locales, dans un contexte d'augmentation du chômage jusqu'à plus de 12 % dans la zone euro en 2013, avec des niveaux records de 27 % en Espagne et en Grèce. Le chômage des jeunes dans l'UE a battu un nouveau record, avec près de 24 % de sans-emplois parmi les jeunes actifs en 2013, les chiffres allant de 15 % ou moins en Autriche, au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas jusqu'à plus de 55 % en Grèce et en Espagne.¹⁸ La démographie a aussi contribué aux pressions à long terme qui s'exercent sur les dépenses sociales locales, le pourcentage de la population européenne âgée de 65 ans et plus étant appelé à augmenter de moitié d'ici à 2050.

26. Dans le même temps, la mise en œuvre de programmes de consolidation budgétaire et de mesures d'austérité a entraîné des réductions importantes des budgets locaux dans des domaines sociaux aussi essentiels que l'aide sociale aux adultes, les services pour l'enfance, les programmes de jeunesse et la culture.

27. D'après le Rapport mondial 2013 de l'Organisation internationale du travail, les politiques nationales d'austérité se sont accompagnées depuis 2010 d'une disparité croissante des salaires, les revenus des classes moyennes ayant baissé tandis que les plus hauts salaires recommençaient à monter, ce qui constitue une menace pour le tissu social des pays européens et accroît le risque de troubles sociaux, lesquels sont passés pour la seule Union européenne de 34 % en 2006-2007 à 46 % en 2011-2012¹⁹.

III. Réponses à la crise

28. Les Lignes directrices de Kiev adoptées en novembre 2011 par les ministres responsables des collectivités locales et régionales lors de leur conférence de Kiev²⁰ ont identifié comme suit les principales solutions politiques pouvant être apportées à la crise :

- stabiliser les bases des recettes locales ;
- renforcer la responsabilité et l'efficacité ;
- lutter contre l'exclusion sociale ;
- conclure des partenariats pour la prestation de services publics ;
- accroître la flexibilité et la marge de manœuvre au niveau local ;
- promouvoir la reprise de l'économie.

29. Les rapporteuses souscrivent pleinement à cette approche mais soulignent cependant que la crise a aussi mis en évidence la nécessité de poursuivre la décentralisation des compétences et d'accorder une plus grande autonomie budgétaire aux collectivités locales et régionales. Une étude de 2009 de l'Assemblée des Régions d'Europe montre qu'il existe un lien direct entre la décentralisation et l'amélioration des résultats économiques²¹. L'analyse suivie des cinq années de crise montre aussi que si les économies décentralisées ne sont pas mieux protégées que les économies centralisées contre les conséquences de la crise, elles ont une meilleure capacité de reprise du fait de leur adaptabilité aux changements et de leur plus grande résilience générale. De fait, lorsque la crise a éclaté en 2008, de nombreuses collectivités locales et régionales manquaient des moyens et des responsabilités nécessaires pour y apporter une réponse appropriée.

30. La décentralisation favorise la performance économique et sociale, parce qu'elle permet de mieux tenir compte des attentes et des besoins des citoyens. Les collectivités locales et régionales ont une meilleure connaissance des besoins et des situations de leur population, et elles sont en mesure d'agir plus efficacement et de garantir une utilisation optimale des ressources locales, en particulier pour des raisons de transparence et de responsabilité devant les citoyens. La décentralisation a aussi un impact sur la capacité d'innovation des régions et des collectivités locales et, plus elle est importante, plus elle favorise la création d'emplois et limite l'augmentation du chômage. Le fait de ralentir la décentralisation est donc une réponse inappropriée à la crise actuelle. Les collectivités locales et régionales ont besoin de davantage de pouvoir et de responsabilités, avec une délimitation claire des compétences entre les niveaux national, régional et

¹⁸ Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE, mars 2013.

¹⁹ « Rapport sur le travail dans le monde 2013 : Restaurer le tissu économique et social », Organisation mondiale du travail, juin 2013

²⁰ MCL-17(2011)15, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales (17^e Session, Kiev, 3-4 novembre 2011).

²¹ « *From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth* », © Copyright 2009, Assemblée des Régions d'Europe (ARE)

local, d'une compétence pleine et entière sur leurs recettes et leurs dépenses et d'une certaine concurrence entre les collectivités locales et régionales tant pour ce qui concerne leur recettes (impôts) que leurs dépenses (services publics).

31. La décentralisation offre aussi de meilleures occasions de développer la participation citoyenne, en introduisant des éléments de démocratie directe aux niveaux local et régional, afin de tirer parti du potentiel d'innovation des citoyens et de recueillir leur avis sur l'action publique. Les électeurs sont aussi parfois plus raisonnables que les élus politiques et ont un plus grand sentiment de responsabilité pour le développement à long terme.

32. Globalement, la décentralisation renforce la capacité des collectivités locales et régionales à répondre aux problèmes posés par la crise, cette capacité reposant principalement sur les critères suivants :

- l'éventail des services publics qu'elles financent ;
- l'adéquation entre leurs recettes et les compétences et responsabilités ;
- leur marge de manœuvre quant à l'allocation de leur budget aux différents services ;
- la possibilité pour les collectivités de fixer le niveau de leurs impôts et redevances, ce qui a à la fois pour conséquence de leur permettre de varier le montant de leurs dépenses et de les rendre responsables vis-à-vis des contribuables.

a. Réponses économiques et budgétaires

33. Les réponses à l'impact de la crise sur les collectivités locales et régionales peuvent être regroupées en plusieurs grandes catégories : la gestion des dépenses locales/régionales, la gestion de l'aide sociale, les efforts en faveur de la reprise économique et les questions d'autonomie locale.

34. Dans le domaine de la gestion des dépenses locales, les efforts visent principalement :

- à réduire les frais de personnel locaux (d'après DEXIA, les dépenses budgétaires locales pour le personnel ont baissé en 2011, pour la première fois depuis 12 ans) ;
- à mener une réorganisation territoriale en vue de réaliser des gains d'efficacité ;
- à développer la coopération intercommunale et interrégionale afin de bénéficier d'économies d'échelle ;
- à rationaliser les réseaux de services (par exemple, en fermant les structures sous-utilisées ou en élaguant les services jugés superflus) ;
- à améliorer la transparence, en particulier en matière de marchés publics, en vue d'un meilleur rapport coût-efficacité (ce qui inclut aussi les mesures de lutte contre la corruption) ;
- à améliorer l'efficacité des services par l'innovation et l'utilisation des nouvelles technologies.

35. Les mesures relatives à l'aide sociale concernent les allocations pour le logement et les services collectifs, les revenus minimums et les aides d'urgence, la protection de l'enfance, la prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées et les programmes publics pour l'emploi. Ces mesures incluent en particulier les stratégies visant à cibler l'aide sociale sur les personnes qui en ont le plus besoin, à développer la prise en charge à domicile et le recours au secteur associatif, et à mettre en place des partenariats sociaux avec le secteur privé et la société civile.

36. Les efforts en faveur de la reprise économique visent principalement à relancer l'investissement, promouvoir la création d'entreprise (en particulier les petites entreprises, notamment par des subventions aux entrepreneurs et des aides à l'emploi), développer les compétences (y compris par l'apprentissage en entreprise et la formation professionnelle) et renforcer les infrastructures locales (notamment par la réhabilitation des espaces désaffectés, la rénovation des réseaux de transports, etc.).

37. Enfin, l'autonomie locale comprend aussi des aspects tels que l'autonomie budgétaire et le pouvoir de collecter des recettes, les transferts intergouvernementaux (y compris l'aide financière sous la forme de subventions, de dotations et de participations aux capitaux) et les versements au titre des mécanismes de péréquation, ainsi que le renouvellement de la gouvernance locale en intégrant les mesures et les évolutions économiques et sociétales dans la culture du pouvoir local, avec pour priorités l'efficacité, l'efficience et la création de partenariats.

i. Action nationale

38. En réponse à la crise, les autorités nationales ont pris un large éventail de mesures visant à améliorer la situation au niveau local et régional.

39. En Islande, par exemple, comme le notait le rapport de suivi de 2010 du Congrès sur ce pays²², la crise économique a suscité des sentiments de solidarité sociale et de coopération entre les organes du système administratif. Ce constat mérite d'être signalé comme une expérience pilote ou comme une bonne pratique illustrant la manière de surmonter des situations de grande difficulté, principalement financière, sans réduire l'autonomie des collectivités locales ni leur capacité à trouver elles-mêmes des solutions différenciées et proportionnées aux exigences de leur population.

40. Certains pays envisagent d'accroître l'autonomie fiscale des collectivités locales et régionales et les encouragent à rechercher de nouveaux types de revenus – tels que les redevances – tout en renforçant l'efficacité des dépenses publiques²³. Dans d'autres pays cependant – l'Italie par exemple – cette tendance a conduit à renforcer les contrôles des autorités nationales sur les dépenses régionales, et un certain nombre de sanctions sont prévues à l'encontre des régions qui ne respectent pas les objectifs de réduction des dépenses²⁴.

41. Certains pays ont conduit une réforme de la péréquation afin d'améliorer la répartition des richesses à l'échelle régionale et par conséquent la croissance économique des régions : c'est par exemple le cas de l'Estonie, de la République tchèque et de la France, cette dernière ayant créé de nouveaux fonds de péréquation intercommunaux en 2011 et renforcé le fonds régional d'investissement en 2012²⁵. Au Monténégro et en Serbie, des transferts ont été redistribués en faveur des régions les moins développées. Dans les pays nordiques, les réductions des transferts intergouvernementaux sont négociées avec les associations de collectivités locales à l'occasion des modifications des formules de péréquation. Des négociations sont en cours en Belgique pour améliorer la répartition de l'effort entre les différents niveaux de gouvernance.

42. En Italie, les dotations aux régions s'appuient maintenant sur des normes uniformes détaillées concernant la prestation de services pour la santé, l'éducation et l'aide sociale, et les ministères compétents surveillent attentivement la gestion des collectivités locales dans ces domaines. Par ailleurs, en vertu du Pacte de stabilité interne du pays, la réduction des dépenses ne s'applique pas à plusieurs domaines, dont celui de la santé²⁶.

43. Plusieurs pays ont aussi mis en œuvre une réforme du système des dotations, comme par exemple la République tchèque, la Finlande et le Royaume-Uni, où les collectivités locales se sont vues accorder un plus grand contrôle sur les budgets et où le principe des dotations réservées a été abandonné, sauf pour les écoles et la santé publique. D'autres encore ont fait le choix de réformer les systèmes de fiscalité locale, comme par exemple la France, la Slovaquie et l'Irlande, où les mesures de réformes mises en œuvre actuellement visent à garantir un financement plus stable (en particulier au moyen d'un nouvel impôt local sur les biens fonciers) et un meilleur rapport coût-efficacité grâce à la mise en commun des services, à la rationalisation des structures d'autonomie locale ainsi qu'à un renforcement de la responsabilité et de la surveillance.

44. On peut ajouter à cette liste, les réformes de l'organisation territoriale et les fusions de communes mises en œuvre dans plusieurs pays (Finlande, France, Grèce, Irlande et Royaume-Uni). Dans ce contexte de réforme territoriale, certains gouvernements réfléchissent à la possibilité de supprimer les niveaux de gouvernance intermédiaires, tels que les provinces italiennes, de poursuivre une politique résolue de fusion des communes (Finlande) ou de geler le processus de régionalisation (par exemple : Hongrie, Lettonie, Lituanie, Portugal, Slovaquie et Suède). Enfin, la répartition des tâches et des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance est également réexaminée, par exemple en Hongrie, en Grèce et en

²² CPL 18(3), 2 mars 2010, « La démocratie locale en Islande ».

²³ OCDE (2012) *Restoring Public Finances, 2012 Update*, chapitre 3, *Involving Sub-National Governments in Fiscal Consolidation*.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Irlande. En 2010, la Grèce a réduit de 1 038 à 325 le nombre de ses collectivités locales (en élargissant dans le même temps l'éventail de leurs compétences), tandis que l'Irlande a annoncé un certain nombre de fusions entre ses communes qui prendront effet en 2014²⁷.

45. Un autre enjeu crucial a été la situation concernant l'endettement. Dans plusieurs pays, l'emprunt a été soumis à des conditions plus restrictives, et remplacé parfois par des prêts à vocation spécifique consentis aux collectivités locales sur des fonds créés spécialement. En Finlande, par exemple, la Société à responsabilité limitée pour le financement des communes a été créée par les collectivités locales elles-mêmes et permet aux communes d'obtenir des prêts sans autorisation préalable d'autres niveaux d'autorité. Des « freins à l'endettement » ont aussi été introduits, notamment en Allemagne, afin de garantir le financement des budgets des collectivités territoriales sans aucun déficit structurel²⁸.

46. La Recommandation Rec (2004)1 de 2004 du Comité des Ministres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional²⁹ concerne notamment les situations d'urgence où certaines collectivités locales ne peuvent pas remplir leurs obligations. D'après les Lignes directrices figurant en annexe à cette recommandation, les autorités nationales devraient apporter une assistance spéciale, mais seulement après qu'un accord ait été trouvé avec le bénéficiaire concernant un plan de redressement de sa situation financière, lequel inclura le plus souvent des mesures de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes. Au Monténégro, par exemple, les procédures prévoient les coûts de licenciement de la moitié du personnel dans le cadre d'un accord de restructuration budgétaire. Certains textes législatifs, par exemple en Grèce et en Hongrie, imposent des procédures quasi-judiciaires, en vertu desquelles le gouvernement nomme un administrateur chargé de contrôler les finances locales jusqu'à la résolution de la situation d'insolvabilité.

47. Cependant, les contraintes de consolidation budgétaire qui pèsent actuellement sur les collectivités locales et régionales du fait des mesures d'austérité peuvent avoir des répercussions indirectes sur les marchés locaux de l'emploi, principalement par le biais des marchés publics, et menacer les possibilités de croissance locales. Les contraintes de consolidation peuvent aussi engendrer ou aggraver les inégalités concernant l'accès aux services publics locaux et la qualité de ces services³⁰.

ii. Action locale et régionale

48. Parallèlement à cette série de mesures prises au niveau national, les collectivités locales et régionales ont également accompli des efforts importants. Elles ont en particulier :

- pris des mesures pour augmenter leurs taxes et redevances propres (pour celles qui disposent de l'autonomie nécessaire) ;
- accru leurs recettes en luttant contre l'évasion fiscale (par exemple, l'Irlande, l'Espagne et la Grèce) ;
- recherché les gains d'efficacité, par exemple en réalisant des économies d'échelle par le partage des coûts administratifs et des services et au moyen d'appels d'offre conjoints, la Hongrie, l'Irlande et les Pays-Bas offrant de ce point de vue des exemples remarquables. La crise a en effet stimulé la coopération intermunicipale ;
- accru la transparence de la passation des marchés publics (en Slovaquie, offres mises en concurrence en ligne ; en Russie, enchères électroniques ; au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas, utilisation massive d'instruments de comparaison afin de contenir les dépenses).

49. Des gains d'efficacité ont été réalisés grâce à l'innovation et à une utilisation plus vaste des nouvelles technologies, y compris par l'informatisation de certains services publics et le recours à des techniques de gouvernance électronique pour l'offre de services. Par exemple, à Orenbourg, en Russie, les patients s'enregistrent eux-mêmes à la polyclinique, ce qui constitue à la fois un gain de temps et d'argent ; à Salford, au Royaume-Uni, le personnel peut travailler à domicile, ce qui permet de libérer des bureaux ; dans le Gloucestershire, également au Royaume-Uni, les usagers des bibliothèques peuvent emprunter et rendre les livres eux-mêmes, tandis que les habitants d'un quartier peuvent consulter les projets d'aménagement et

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Recommandation Rec(2004)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional, adoptée le 8 janvier 2004.

³⁰ OCDE (2012) *Restoring Public Finances, 2012 Update*, chapitre 3, *Involving Sub-National Governments in Fiscal Consolidation*.

s'y opposer en ligne. Beaucoup de progrès ont aussi été réalisés en matière d'économies d'énergie, par exemple avec l'utilisation de l'imagerie thermique pour cibler les améliorations en matière d'isolation ou les capteurs « intelligents » permettant de varier l'intensité et la durée de l'éclairage public.

50. La passation de marchés offre également des exemples d'efforts visant à contenir les dépenses, au moyen d'une plus grande transparence. La loi oblige maintenant les communes slovaques à utiliser des appels d'offres en ligne pour l'achat de biens et de services, ce qui d'après les estimations de *Transparency International* a permis de réduire les prix de 50 %. Les enchères électroniques ont par ailleurs été introduites dans les collectivités locales de Russie. Les audits de performance, les outils de comparaison et l'externalisation sont des pratiques de plus en plus fréquentes en lien avec la Nouvelle Administration publique. Plusieurs systèmes de collectivités locales ont largement eu recours à la comparaison des performances pour réduire les coûts, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande offrant à ce sujet des exemples remarquables. Les réformes des communes russes en matière de rapport coût/avantages ont combiné les normes et les objectifs de performances pour les organes et les institutions, au moyen de guichets uniques et grâce à l'informatisation et la publication des informations.

51. La crise a imprimé un nouvel élan à la coopération intercommunale et interrégionale. Si cette coopération a parfois été imposée, elle a souvent été une réponse spontanée à la pression financière, visant à réduire les coûts administratifs généraux et les dépenses opérationnelles, en particulier au moyen d'appels d'offres conjoints, de la mise en commun des services (tels que la gestion des eaux) et de la rationalisation des réseaux de services publics (tels que les transports). Cette coopération permet aussi de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre (par exemple en supprimant ou en simplifiant les obligations de reformation pour l'octroi de permis de travail), les investissements croisés et la mise en réseau des entreprises.

52. La fermeture des services sous-utilisés a été une autre stratégie d'économie, dont l'application a été signalée par la Bulgarie, le Danemark, la Hongrie, l'Islande, la Moldova, la Roumanie, le Royaume-Uni et l'Ukraine. Cette méthode doit cependant être appliquée avec la plus grande prudence, car dans certains cas elle a porté sur de petites écoles rurales ou des écoles proposant un enseignement dans la langue de minorité ethnique, ou des centres d'accueil de jour pour les personnes âgées, etc., ce qui entraîne clairement des conséquences sociales supplémentaires (la fermeture d'une école primaire peut priver un village de son cœur social et culturel).

53. Des efforts sont aussi entrepris pour stimuler l'activité économique, par exemple par l'aide aux entreprises et la réhabilitation d'espaces publics désaffectés. L'aide aux entreprises consiste souvent, par exemple, à consentir des exemptions ou des abattements fiscaux, proposer en location des locaux dans les pépinières d'entreprises et offrir un accès gratuit ou aidé à des terrains et/ou aux réseaux des services collectifs. Les projets de réhabilitation, communs à des villes aussi éloignées qu'Héraklion, en Grèce, et Tallinn, en Estonie, portent souvent sur le réaménagement d'espaces désaffectés en zones commerciales ou de loisirs, ou sur la revitalisation des rues commerçantes du centre-ville dont l'activité a souffert de la concurrence des galeries marchandes et des centres commerciaux situés en périphérie.

54. Le renforcement de la compétitivité locale est un autre domaine important, ayant un lien de plus en plus étroit avec la base de compétences professionnelles. Les collectivités locales, qui sont souvent en charge de la formation et de la qualification professionnelles intermédiaires, ont un rôle important à jouer dans ce domaine pour soutenir le marché de l'emploi. Les efforts visant à redonner à l'apprentissage son rôle traditionnel en offrent un bon exemple. Au Royaume-Uni, plusieurs villes – comme Manchester et Southampton – font du recrutement d'apprentis une condition pour l'octroi de contrats ou même simplement pour l'autorisation des grands projets de construction. Un autre exemple est la formation proposée aux jeunes ex-délinquants dans les entreprises qui entretiennent les bâtiments publics et les logements sociaux (également au Royaume-Uni et en Suède). Une entreprise sociale du Yorkshire en charge de l'entretien des logements sociaux forme chaque année une centaine d'ex-délinquants : au terme d'une année d'exercice, les apprentis possèdent un diplôme professionnel en dépannage domestique, une boîte à outils, un permis de conduire et l'indispensable expérience professionnelle.

b. Stratégies sociales

55. La protection sociale est un domaine où, dans plusieurs pays, la crise a entraîné un transfert de compétences supplémentaires aux collectivités locales et régionales. Les communes de Roumanie sont aujourd'hui responsables de la plupart des hôpitaux ; les municipalités des Pays-Bas, des services sociaux spécialisés, en particulier de la petite enfance (quoiqu'elles ne reçoivent pas toujours les financements

correspondants) ; les districts d'Angleterre et du pays de Galles, de la santé publique ; les *Gemeinde* allemandes, des crèches et des services aux personnes handicapées. Les réformes Kalikratis en Grèce ont décentralisé la protection de l'enfance, la prise en charge des personnes âgées et les services de médecine préventive. Dans le même temps, il est à noter que la Hongrie a connu une évolution inverse, un grand nombre de compétences décentralisées (la rémunération et le recrutement des enseignants, la santé et les services sociaux) étant revenus dans le domaine des organes de l'Etat.

56. Au niveau national, certains pays ont protégé les secteurs prioritaires (tels que l'éducation, la santé et la protection sociale), soit en sanctuarisant les dotations réservées à ces secteurs, soit en excluant ces dépenses des limites et règles budgétaires applicables aux dépenses. Tel est le cas par exemple pour l'Estonie, la Slovaquie, l'Italie et le Royaume-Uni³¹.

57. Les collectivités locales et régionales adoptent elles-mêmes et mettent en œuvre un large éventail de mesures visant à atténuer les conséquences sociales de la crise. Par exemple, un grand nombre d'entre elles ont réduit les coûts liés à l'emploi mais pas l'emploi lui-même, en évitant les licenciements économiques. Ces mesures ont consisté notamment à réduire les salaires (par exemple de 25 % en Roumanie en 2010, de 20 % en Grèce en 2011), geler les salaires ou les postes, diminuer le temps de travail (jusqu'à quatre jours par semaine en Lettonie) ou supprimer les primes. Ces vastes efforts visant à réduire la masse salariale sans avoir recours au licenciement sont un exemple à suivre.

58. Globalement, trois stratégies ont été diversement utilisées par les collectivités locales et régionales pour faire face aux pressions qui pesaient sur les budgets sociaux. La première consiste à cibler l'aide sociale vers les personnes les plus démunies, en attribuant les subventions directement aux ménages et aux individus en fonction de leur situation financière, plutôt qu'aux prestataires de services. Dans un certain nombre de pays, cette stratégie consiste aussi à remplacer les services en nature par des prestations monétaires pour les personnes dépendantes physiquement, ce qui permet aux bénéficiaires de choisir librement à qui ils veulent s'adresser pour obtenir l'aide dont ils ont le plus besoin. La deuxième stratégie consiste à privilégier la prise en charge à domicile, plutôt qu'en institution, pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Cela implique de corriger les mesures d'incitation administratives et financières en faveur des soins hospitaliers et de l'accueil dans de grandes résidences. Cette deuxième stratégie est aussi liée à la troisième, qui vise à favoriser la coopération avec les organisations non gouvernementales s'occupant de la prise en charge à domicile, ainsi que le soutien des aidants bénévoles et des membres des familles.

i. Assistance ciblée

59. La première approche vise à cibler l'aide sociale sur les personnes qui en ont le plus besoin. Les allocations ne sont plus versées aux prestataires de services (propriétaires de logements sociaux, services de chauffage collectif, sociétés de transport public ou écoles maternelles) au bénéfice de tous les usagers, mais uniquement aux ménages, aux parents, aux passagers, etc. à faible revenu, selon leur situation financière individuelle.

ii. Prise en charge à domicile

60. La deuxième stratégie privilégie la prise en charge à domicile, plutôt qu'en institution, pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Sauf dans les cas les plus graves, la prise en charge en institution est généralement plus coûteuse et souvent moins bien acceptée que la prise en charge à domicile.

61. Bien que l'assurance obligatoire pour les soins de longue durée soit largement considérée comme une solution souhaitable et qu'elle ait été instaurée en Allemagne, la crainte qu'elle n'entraîne une hausse des coûts salariaux a empêché qu'une telle obligation soit adoptée ailleurs. Plusieurs pays ont maintenant remplacé les services en nature aux personnes âgées par des prestations monétaires destinées à couvrir les dépenses quotidiennes. Ces prestations sont progressives selon le degré de dépendance physique et peuvent être utilisées avec souplesse par les prestataires pour obtenir l'aide nécessaire auprès de toute personne capable de la leur apporter. Elles ont été introduites dans plusieurs pays, tels que l'Espagne, la France, la Pologne, le Royaume-Uni, la Serbie et la Slovaquie. Dans plusieurs pays – par exemple la Slovaquie – les personnes qui prennent leur retraite anticipée afin de s'occuper d'un proche peuvent percevoir une indemnisation pour leur manque à gagner. Un accueil en institution peut être accordé pour

³¹ Ibid.

une courte période afin de soulager les aidants, comme c'est le cas en Estonie. Dans la pratique, la plupart des aidants – membres de la famille ou bénévoles – sont des femmes. Il doit en être tenu compte dans les dispositifs destinés à faciliter la conciliation d'un emploi salarié et d'une prise en charge à domicile avec la reprise ultérieure d'une activité professionnelle à plein temps.

iii. La création de partenariats et le recours au bénévolat

62. La troisième stratégie – le développement du partenariat avec le tiers secteur – mérite une attention particulière, car les organisations non gouvernementales, généralement à vocation caritative, sont largement impliquées dans les formes spécialisées d'aide sociale et sanitaire. Au Royaume-Uni, par exemple, le secteur associatif emploie près des 800 000 personnes, génère un chiffre d'affaires de 37 milliards de livres et réunit quelque 20 millions de personnes qui consacrent chaque année une partie de leur temps à aider autrui³². En Espagne, 80 % de l'accueil en institution est assuré par le secteur privé, les organismes religieux étant particulièrement spécialisés dans le domaine de la santé mentale. En Roumanie, l'Église orthodoxe élargit l'offre en matière d'accueil en institution. Les aidants à domicile, en Bulgarie, sont subventionnés en coopération par les communes, la Croix-Rouge et la banque UniCredit. En Grèce, certaines communes, par exemple Patras, ont créé des réseaux de partenaires sociaux afin de donner aux plus démunis un accès gratuit aux services sociaux (en particulier l'assistance médicale).

63. De tels partenariats permettent habituellement d'élargir le domaine d'expertise, attirent les bénévoles et les dons et proposent des services qui sont souvent arbitraires et peu réglementés par des normes contraignantes. Cependant, l'opinion publique étant souvent hostile à ce que des services sociaux soient assurés par des entreprises privées, une solution de compromis apparaît de plus en plus être d'externaliser les services auprès d'une entreprise sociale appartenant à ses employés ou à une fondation caritative.

IV. Conclusions et recommandations

64. Les efforts déployés ces cinq dernières années pour faire face à la crise permettent de tirer certaines conclusions et de formuler des recommandations pour les actions à venir, basées sur certains principes fondamentaux.

65. Premièrement, les collectivités locales et régionales doivent être reconnues en tant qu'acteurs à part entière dans le redressement économique et être par conséquent associées aux décisions relatives aux politiques et stratégies de relance. Un bon exemple à suivre à cet égard est celui de l'Islande, où les consultations directes entre les autorités nationales et locales ont produit d'excellents résultats. En outre, les régions et les collectivités locales doivent être consultées lors de la conception des politiques financières et devenir des partenaires des mécanismes financiers nationaux et européens.

66. En conséquence, les autorités nationales doivent associer les collectivités locales et régionales aux consultations sur la définition des politiques et mesures nationales anticrise et veiller à la cohérence entre les réponses nationales et locales, les associer également à la prise de décision sur les réductions budgétaires et les prévenir suffisamment tôt – si possible un an à l'avance – en cas de réduction des transferts.

67. Deuxièmement, les rapporteuses sont convaincues que la meilleure manière de sortir de la crise consiste à poursuivre la décentralisation et accorder une plus grande autonomie budgétaire. Ainsi, les pouvoirs nationaux doivent inverser la tendance actuelle à la recentralisation et davantage décentraliser la prise de décisions en matière budgétaire, en accordant aux collectivités locales et régionales une plus grande liberté pour l'utilisation de leur budget et de nouveaux moyens de trouver leurs propres financements (par exemple par l'impôt local). Les autorités locales et régionales en particulier doivent se voir accorder les principales responsabilités dans des domaines tels que les infrastructures, l'éducation et la recherche, les loisirs et la culture ou encore la santé, lorsque cela est possible.

68. Troisièmement, dans le débat entre l'austérité et les mesures de croissance, ces dernières doivent être préférées. La relance des investissements dans les infrastructures locales et régionales doit être une priorité, afin de promouvoir la compétitivité locale, d'encourager les investissements du secteur privé et de

³² Déclaration de Joe Irvin, directeur exécutif de l'association NAVCA (*National Association for Voluntary and Community Action*), Royaume-Uni, lors de la 24^e session du Congrès, Strasbourg, 19 mars 2013.

stimuler l'emploi. Le financement local et régional doit donc être vu comme un investissement dans la reprise économique locale, et il doit être révisé afin d'assurer l'équilibre entre les dotations aux programmes d'aide sociale et les investissements dans les projets visant à stimuler l'innovation locale et réamorcer l'économie locale. Les approches et pratiques innovantes sont un domaine où les collectivités locales et régionales représentent un potentiel immense et doivent jouer un rôle majeur.

69. Quatrièmement, les collectivités locales et régionales doivent introduire des éléments de démocratie directe – ou les renforcer – afin d'améliorer la participation citoyenne.

70. Enfin, la participation active des citoyens à la reprise au niveau local suppose aussi d'établir des partenariats entre les pouvoirs publics et les secteurs non gouvernemental et privé et de poursuivre la coopération, tant horizontale, avec d'autres collectivités locales et régionales y compris par-delà les frontières, que verticale, avec les autres niveaux de gouvernance, afin de bénéficier d'économies d'échelle. Cette coopération doit toutefois être encouragée de telle sorte que les collectivités soient libres de s'y impliquer, et non imposée par un niveau supérieur.

71. Aujourd'hui, l'autonomie locale, dont les collectivités locales et régionales tirent leur force, ne peut se mesurer sur la seule base de la croissance des recettes ou de leurs compétences légales. Des pouvoirs nationaux jusqu'au grand public, chacun attend des autorités territoriales qu'elles « fassent quelque chose » pour le redressement économique, l'emploi des jeunes, le traitement de la détresse sociale et la prise en charge d'une population âgée toujours plus nombreuse. Ce sont ces attentes qui donnent aux collectivités locales et régionales l'occasion d'exercer leur pouvoir d'initiative, d'influence et d'innovation. Ces collectivités devront cependant, pour cela, préserver deux acquis des cinq dernières années :

- une culture d'efficacité et de prudence dans la définition des priorités et l'utilisation des fonds ;
- une culture aussi de partenariat avec les collectivités et les organisations voisines, les entreprises et les organismes sociaux, le secteur associatif, les universités et les institutions de recherche, qui ne doivent leur pouvoir uniquement à leur statut juridique mais aussi à leur légitimité politique et à un intérêt global unique pour l'économie et la société locales.