

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 340 (2013)¹ Réponses des collectivités locales et régionales à la crise économique

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'Union européenne (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 des coûts sociaux tels que les allocations pour le logement et les services publics, les prestations de sécurité à l'égard des chômeurs et autres personnes pouvant prétendre à un revenu minimal 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) dépassaient 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 record 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 du Conseil de l'Europe 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 que les ministres des États membres du Conseil de l'Europe responsables des collectivités locales, lors de leur conférence d'Utrecht (Pays-Bas) de 2009, aient reconnu le rôle important des pouvoirs locaux et régionaux dans la reprise économique, et qu'ils aient 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 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 (STE 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 les 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 – «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 de manière efficace et efficiente et de garantir une utilisation optimale des ressources locales, en particulier aussi 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 pour 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 consultations et de dialogue réguliers;

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 (OIT) 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 basé sur l'indice OIT de troubles sociaux.

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 à faire en sorte que les budgets locaux soient moins tributaires de bases d'imposition extrêmement instables telles que les bénéfices des entreprises et les 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 ainsi que 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 à 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), 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 à 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 provenant du gouvernement 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 ainsi qu'au ralentissement des processus de décentralisation et de régionalisation;

n. à mettre un terme aux fusions imposées aux niveaux 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.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 29 octobre 2013, 1^{re} séance (voir le document CG(25)5 exposé des motifs); rapporteurs: Barbara Toce, Italie (L, SOC), et Svetlana Orlova, Fédération de Russie (R, PPE/CCE).