

Chambre des pouvoirs locaux

27^e SESSION
Strasbourg, 14-16 octobre 2014

CPL(27)2FINAL
16 octobre 2014

Ressources financières adéquates pour les collectivités locales

Commission de la gouvernance
Rapporteur¹ : Gilbert ROGER (France, L, SOC)

Résolution 372 (2014)	2
Recommandation 362 (2014)	4
Exposé des motifs	7

Résumé

Bien que le droit des collectivités locales à un financement suffisant soit un principe essentiel de la Charte européenne de l'autonomie locale (article 9, paragraphes 1 à 4), les collectivités locales déplorent souvent le non-respect de ce principe par les autorités nationales et régionales. En décembre 2013, dans le cadre de son dialogue avec le Comité des Ministres, le Bureau du Congrès a identifié le manque de ressources financières suffisantes comme l'un des « problèmes récurrents » rencontrés lors des activités de suivi.

Afin d'aider tous les niveaux d'autorité à mieux comprendre ce principe et à l'appliquer plus efficacement, le Congrès a élaboré des propositions et des recommandations, pour examiner régulièrement la corrélation entre les ressources et les compétences et adopter une procédure de consultation explicite et détaillée pour les négociations nécessaires sur les dotations aux collectivités locales et leur capacité à lever leurs propres taxes.

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 et Libéral Démocratique
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Ressources financières adéquates pour les collectivités locales

RÉSOLUTION 372 (2014)²

1. Pour être effective, l'autonomie locale suppose que les collectivités locales disposent d'un financement suffisant, afin qu'elles gèrent une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité et de manière significative, c'est-à-dire, de ressources financières proportionnées aux responsabilités qui leur sont attribuées par les autorités nationales et régionales, que ce soit dans la Constitution ou dans des lois et des arrêtés ministériels. Le principe de connectivité du « qui ordonne paye » devrait être ancré dans les Constitutions nationales ou dans les Constitutions des Etats fédérés, si possible. L'intégration constitutionnelle de ce principe est l'instrument légal le plus puissant pour protéger les intérêts municipaux. L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale garantit le droit des collectivités locales de disposer de ressources propres, droit dont le Congrès considère qu'il est une condition essentielle d'une gouvernance locale effective et responsable.

2. Le Congrès a observé, dans ses rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Charte dans les Etats membres et dans les doléances exprimées par les associations nationales, que de nombreuses collectivités locales éprouvaient de plus en plus de difficultés à remplir leurs tâches et fonctions obligatoires et que peu d'entre elles avaient le pouvoir de lever leurs propres recettes, au moyen de redevances et d'impôts locaux, ou de déterminer leurs priorités en matière de dépenses.

3. Un devoir fondamental des élus locaux est de faire des choix politiques mettant en balance les avantages des activités des collectivités locales et leur coût pour les contribuables et les usagers des services locaux. Ces activités incluent l'offre de services publics locaux, ainsi que diverses autres responsabilités des collectivités locales telles que les activités culturelles et les actions en faveur de l'intégration et de la cohésion sociale. Bien que des limitations globales des dépenses puissent être définies au niveau national, il doit être gardé à l'esprit que c'est en premier lieu vis-à-vis de leur électorat que les collectivités locales sont responsables des services qu'elles proposent.

4. Le Congrès s'inquiète de ce que, dans certains Etats membres, l'équilibre des transferts centraux ait été modifié, les dotations affectées ou réservées prenant une place prépondérante au détriment des dotations générales dont l'affectation est laissée à la discrétion des collectivités locales. En conséquence, les collectivités locales ont une marge de manœuvre trop étroite dans la conception de leurs politiques et activités.

5. Le Congrès s'inquiète également de la tendance de certains pays à recentraliser des compétences, et les ressources financières correspondantes, au nom des programmes d'austérité et de rationalisation.

6. Le Congrès, conscient de la nécessité de veiller à ce que les ressources financières locales soient dépensées de manière efficiente et efficace pour les besoins locaux prioritaires, se félicite des améliorations apportées aux méthodes et techniques financières pour garantir le meilleur rendement coût-efficacité dans l'offre des fonctions et des services publics et décide d'encourager l'innovation, la formation et le partage des bonnes pratiques en matière de gestion financière locale.

7. En décembre 2013, dans le cadre de son dialogue avec le Comité des Ministres, le Congrès a identifié le manque de ressources financières suffisantes comme l'un des « problèmes récurrents » rencontrés lors des activités de suivi.

8. Le Congrès demande :

² Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 14 octobre 2014 et adoption par le Congrès le 15 octobre 2014, 2^e séance (voir le document CPL(27)2FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Gilbert ROGER, France (L, SOC).

a. à sa Commission de suivi de continuer de porter à son attention les pays qui ne respectent pas leurs engagements au titre de l'article 9 de la Charte et d'entreprendre, lorsque cela est possible, des activités de post-suivi afin d'améliorer la situation ;

b. à sa Commission de la gouvernance d'entreprendre, dans les quatre prochaines années, un examen des pays qui rencontrent des difficultés particulières pour respecter leurs engagements au titre de l'article 9, et de s'appuyer sur les résultats de cet exercice pour une discussion avec le Comité des Ministres, afin d'attirer l'attention sur la nécessité, pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'améliorer les processus de consultation entre les différents niveaux de gouvernance pour garantir une meilleure adéquation entre les compétences et les ressources ;

c. à sa Commission de la gouvernance de présenter des exemples où les collectivités locales sont impliquées et consultées dans les procédures et processus de répartition des recettes fiscales selon leur responsabilité, ainsi que dans la dotation de ressources propres.

9. Le Congrès demande aux associations nationales de pouvoirs locaux et aux délégations nationales :

a. de continuer de défendre et d'expliquer les besoins des collectivités locales et régionales lors des négociations des budgets nationaux et régionaux et de veiller à ce que le coût réel des tâches obligatoires soit évalué régulièrement ;

b. dans les pays où elle n'existe pas encore, de continuer de faire pression pour la communication publique et transparente des critères et méthodes utilisés pour calculer les dotations du pouvoir central et la péréquation financière.

Ressources financières adéquates pour les collectivités locales

RECOMMANDATION 362 (2014)³

1. L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale garantit le droit des collectivités locales à des ressources propres suffisantes et proportionnées, dans le cadre de la politique économique nationale.

2. Cependant, de récentes visites de suivi du Congrès dans le cadre de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale ont mis en évidence de graves problèmes dans certains Etats membres concernant les ressources financières des collectivités locales, problèmes qui ne se limitent pas aux seuls effets de la crise financière.

3. Le Congrès reçoit aussi de plus en plus de plaintes d'associations nationales de pouvoirs locaux concernant les restrictions de l'autonomie financière et des ressources locales.

4. Une étude conduite en 2013 par le Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale montre que, dans plusieurs Etats membres, les recettes des collectivités locales sont si basses que celles-ci sont dans l'incapacité d'assurer leurs tâches et fonctions obligatoires, ce qui indique que les autorités nationales en question ne respectent pas les engagements pris lors de la ratification de l'article 9 de la Charte.

5. Le Congrès sait que le Comité des Ministres, dans sa réponse⁴ à la Recommandation 79 (2000) du Congrès, partage son opinion selon laquelle un équilibre adéquat doit être trouvé entre les responsabilités déléguées aux collectivités locales et les ressources financières dont elles disposent, que ce soit au moyen de dotations ou par l'imposition.

6. Le Comité souligne que :

a. les Etats membres parties à la Charte européenne de l'autonomie locale se sont engagés à garantir aux collectivités locales des ressources financières suffisantes et proportionnées aux compétences qui leur sont attribuées ; ces ressources doivent provenir en partie de redevances et d'impôts locaux, dont les collectivités ont le pouvoir, dans les limites de la loi, de fixer le taux ;

b. les collectivités locales doivent être consultées sur les modalités d'attribution des ressources qui leur sont redistribuées ;

c. l'autorité et la responsabilité légales d'exercer certaines fonctions sont dépourvues de sens si les collectivités locales et régionales sont privées des moyens financiers de remplir ces fonctions ;

d. les Etats membres disposent d'une marge de liberté considérable quant à la manière de garantir le financement suffisant des collectivités locales, pouvant choisir entre des dotations centrales, une part des impôts centraux, des droits et redevances pour les services publics, des impôts locaux, etc. ;

e. la plupart des Etats membres ne restreignent pas, en théorie, la manière dont les collectivités locales dépensent leurs ressources financières ; dans la pratique, cependant, la plus grande part des recettes locales est dépensée pour les tâches et fonctions obligatoires qui leur sont propres et déléguées, de sorte qu'il n'en reste qu'une petite part pour les priorités de dépenses relevant de la décision des collectivités locales.

³ Voir note de bas de page 2.

⁴ [CM/Cong\(2001\)Rec79final](#)

7. Le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants :

a. dans de nombreux Etats membres, les collectivités locales et régionales n'ont toujours pas le pouvoir de fixer le taux des redevances ou impôts locaux, dans les limites de la loi ;

b. les collectivités locales de certains Etats membres n'ont pas assez de ressources financières pour assurer les tâches et fonctions obligatoires qui leur sont assignées par les autorités nationales et régionales ;

c. il y a une tendance, dans certains pays, à recentraliser des tâches et des financements au nom des programmes d'austérité et de rationalisation, de sorte que les décisions ne sont plus prises au niveau le plus proche des citoyens ;

d. il y a encore des Etats membres qui transfèrent des compétences aux collectivités locales sans leur transférer dans le même temps des financements proportionnés.

8. Ayant à l'esprit :

a. la Recommandation 79 (2000) du Congrès sur « les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences : un test concret pour la subsidiarité » et la réponse des Délégués du 14 mars 2001 qui stipule que « Le Comité des Ministres partage l'opinion du Congrès qu'il faut trouver le juste équilibre entre le recours à une décentralisation des compétences et les ressources financières des collectivités locales. » ;

b. la Recommandation Rec (2005) 1 du Comité des Ministres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales, qui contient des lignes directrices destinées aux autorités centrales, et souligne le fait que l'autonomie locale implique une certaine autonomie financière ;

c. la Recommandation 340 (2013) du Congrès sur les réponses des collectivités locales et régionales à la crise économique ;

d. la déclaration de Kiev et les Lignes directrices de Kiev adoptées par les Ministres responsables des collectivités locales et régionales lors de leur Conférence de Kiev (Ukraine) en 2011, qui appellent à une action conjointe des pouvoirs nationaux et des collectivités locales et régionales en réponse à la crise économique ;

e. la Résolution 1886 (2012) de l'Assemblée parlementaire, relative à l'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe, et sa Résolution 1884 (2012) sur les mesures d'austérité ;

f. la synthèse des « problèmes récurrents » rencontrés lors des activités de suivi, soumise par le Président du Congrès au Comité des Ministres le 13 décembre 2013 ;

9. Le Congrès demande par conséquent au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres :

a. à garantir que :

i. les décisions prises au niveau national et/ou régional concernant l'allocation de ressources financières aux collectivités locales le soient de manière publique et transparente ;

ii. l'équilibre entre les tâches et fonctions obligatoires et les ressources dont disposent les collectivités locales fassent l'objet d'évaluations et de discussions régulières entre les différents niveaux d'autorité concernés ;

iii. des mécanismes de consultation effective soient créés afin de garantir la prise en compte des vues des collectivités locales lors de la préparation du budget ;

b. à donner aux collectivités locales, dans le cadre de la politique économique nationale :

i. un financement suffisant pour assumer les tâches et fonctions obligatoires ;

- ii. le pouvoir de lever leurs propres recettes, à la hauteur de leurs responsabilités en matière de dépenses ;
- iii. la liberté de décider de leurs priorités concernant les dépenses ;

10. Le Congrès demande au Comité des Ministres :

a. d'inviter les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à envisager de ratifier l'article 9.5 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui prévoit la protection des collectivités locales les plus faibles au moyen de mesures de péréquation financière, afin de permettre aux collectivités locales de proposer un niveau de services publics homogène ;

b. d'inclure dans son dialogue politique avec le Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Europe, au moins une fois pendant chaque mandat du Congrès (tous les quatre ans), la question du financement suffisant des collectivités locales.

Ressources financières adéquates pour les collectivités locales

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	Introduction	7
2.	Les recettes locales et leur libre utilisation par les collectivités locales	8
2.1	Définition et types de revenus locaux (ou « ressources propres »)	
2.2	Les limites aux droits des collectivités locales de disposer librement de leurs « ressources propres »	
3.	Redevances et impôts locaux	11
3.1	Impôts locaux	
3.2	Droits, redevances et autres revenus locaux	
3.3	Relations avec les institutions internationales	
4.	Le principe de proportionnalité en matière de finances des collectivités locales	14
4.1	La reconnaissance du principe de « proportionnalité » dans les systèmes juridiques nationaux	
4.2	L'obligation de proportionnalité entre les tâches obligatoires des collectivités locales et les ressources financières correspondantes	
4.3	Les garanties de financement suffisant concernant les transferts du pouvoir central	
4.4	L'application du principe du financement suffisant des collectivités locales dans les Etats membres – problèmes et défis	
5.	Les effets de la crise financière sur l'autonomie économique des collectivités locales	19
6.	Conclusions	22
ANNEXE – Liste des réserves concernant l'article 9		25

1. Introduction

1. L'objectif de ce rapport est la conduite d'un examen sur la mise en œuvre de l'article 9, paragraphes 1 à 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122) et la rédaction d'un rapport comparatif sur la situation actuelle dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Sur cette base, les principaux objectifs du présent rapport sont les suivants :

- examiner les différents systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources des collectivités locales,
- déterminer si ces ressources sont suffisamment diversifiées et évolutives en lien avec la crise financière mondiale qui a débuté en 2008, et
- étudier de quelle manière le principe des « ressources suffisantes » est défini dans la politique économique nationale.

3. Il n'est pas certain qu'une comparaison objective complète soit possible entre les Etats membres du Conseil de l'Europe du point de vue de l'article 9 de la Charte, non seulement parce que la Charte emploie des concepts aussi généraux et abstraits que les « ressources suffisantes », le caractère « proportionné » des finances et des tâches ou encore les « impôts locaux », mais aussi parce que de grandes différences existent entre les divers systèmes nationaux de financement des collectivités locales. En outre, l'évaluation de l'adéquation entre les moyens financiers dont disposent les

collectivités locales et leurs tâches et fonctions dépend largement de circonstances nationales propres aux différents Etats. Par conséquent, toute conclusion au sujet d'un Etat membre particulier ne peut qu'avoir une validité ou une pertinence limitée pour d'autres pays. Cela étant, l'objectif premier de ce rapport n'est pas de comparer la situation des Etats membres du point de vue du caractère suffisant ou non du financement des collectivités locales, mais plutôt d'examiner de quelle manière le principe des ressources suffisantes est reconnu dans la législation et la pratique.

4. Ce rapport se fonde sur les 29 rapports nationaux⁵ qui ont été préparés par les membres du Groupe d'experts indépendants sur la Charte⁶ en réponse au questionnaire rédigé par M. Zoltán Szente sur la situation dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Les recettes locales et leur libre utilisation par les collectivités locales

Article 9, paragraphe 1 : Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2.1 Définition et types de revenus locaux (ou « ressources propres »)

5. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte énonce deux conditions essentielles pour le financement des collectivités locales. Premièrement, ces collectivités doivent disposer de « ressources propres ». Celles-ci doivent être suffisantes pour leur permettre d'accomplir leurs tâches et fonctions. Cela ne signifie pas que les collectivités locales doivent financer toutes leurs missions sur leurs revenus propres. Dans un certain nombre de pays, une part importante des recettes locales provient de dotations et de subventions du pouvoir central. Cependant, les collectivités locales doivent être autorisées à disposer de ressources propres et avoir le pouvoir de percevoir des recettes relevant de leurs propres décisions.

6. Deuxièmement, la Charte exige que les collectivités locales disposent d'une autonomie financière pour l'utilisation de leurs recettes. Cela signifie qu'elles doivent être en mesure de compléter leurs autres revenus et avoir la capacité financière de fixer de manière autonome leurs priorités en matière de dépenses. Cette dernière obligation est liée à la précédente, puisque les collectivités locales ne peuvent avoir une marge d'appréciation que si elles disposent de ressources suffisantes.

7. Pour contrôler la mise en œuvre de ces obligations, il est essentiel de définir les « ressources propres » et de les distinguer des autres revenus. Le Groupe d'experts indépendants a défini le terme de « ressources propres » comme suit⁷ :

a. Les impôts locaux sont ceux qui – dans les limites de la loi – sont perçus par l'organe représentatif de la collectivité locale, qui est également habilité à déterminer leur taux. A ce titre, les « impôts partagés » (ceux qui sont perçus par une autre autorité et dont une part revient aux collectivités locales) n'appartiennent pas à la catégorie des recettes « locales ». Les collectivités locales peuvent avoir d'autres compétences en matière de fiscalité (par exemple celles de déterminer leur part d'un impôt central ou d'administrer des services fiscaux) ;

b. Les droits et redevances sont des sommes versées par les usagers pour les services publics assurés par les collectivités locales ;

c. D'autres revenus proviennent de l'utilisation de biens des collectivités locales ou d'autres activités économiques des collectivités locales.

⁵ Les experts des pays suivants ont répondu au questionnaire : l'Albanie, l'Allemagne, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le Liechtenstein, la Lituanie, la République de la Moldova, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et l'Ukraine.

⁶ Les informations sur le Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale peuvent être consultées sur le site du Congrès : www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/WorkingGroups/default_fr.asp?mytabsmenu=2

⁷ Les ressources financières des collectivités locales par rapport à leurs compétences (Application des articles 9 et 4, paragraphes 4 et 5, de la Charte européenne de l'autonomie locale) – CPL (5) 4 Partie II.

8. Cette définition exclut tous les revenus des collectivités locales qui leur sont transférés par une autre autorité ou organisation. Ce choix s'explique par le fait que l'article 9, paragraphe 1, ne couvre pas les dotations du pouvoir central, la part des collectivités locales dans les impôts nationaux, les crédits et les prêts, ni aucun autre transfert de la part d'organes publics ou d'organisations privées.

9. Bien que les collectivités locales dans la plupart des Etats membres disposent de ces ressources potentielles, les termes pour les décrire varient parfois selon les pays. Dans de nombreux cas, comme cela sera indiqué au point 2.1., certains impôts sont classés dans la catégorie des « impôts locaux » même si les collectivités locales n'ont aucune influence sur leur application ou leur taux. En Irlande, par exemple, une nouvelle « taxe foncière locale » sur les habitations a été introduite en 2013, dont les recettes alimentent un fonds central versant des subventions aux collectivités locales (les dotations du pouvoir central sont normalement considérées comme des transferts de l'Etat et non comme des recettes locales). De plus, la structure des revenus dans les divers systèmes comptables nationaux peut être beaucoup plus complexe et fragmentée. C'est pourquoi toutes les ressources mentionnées constituent des postes distincts, qui sont regroupés en différentes catégories, comme les « amendes », les « taxes administratives et redevances », etc. Cela étant, notre définition des recettes locales ou ressources propres semble constituer un cadre analytique adapté pour comparer les systèmes financiers des collectivités locales et examiner la mise en œuvre des dispositions de la Charte dans ce domaine.

10. La reconnaissance juridique du droit des collectivités locales de disposer de ressources propres varie selon les Etats membres. Dans certains pays, comme la Croatie et la Hongrie, la Constitution nationale garantit ce droit, en énumérant parfois les principales ressources locales. Mais le plus souvent, elle énonce simplement le principe d'un financement suffisant, sans renvoyer à des dispositions spécifiques ni faire de référence particulière aux ressources propres des collectivités locales. Dans la plupart des Etats membres, ce droit est reconnu par la législation nationale, alors qu'en Irlande et au Royaume-Uni aucune loi n'a été adoptée à ce sujet.

11. Seuls quelques experts nationaux ont mentionné la part des ressources propres dans les budgets des collectivités locales, si bien qu'il n'existe que des données sporadiques sur l'importance de ces revenus. Leur part est très élevée en Suède (environ 82% pour les communes et 78% pour les comtés), tandis qu'à l'autre extrémité, en Azerbaïdjan, les communes se trouvent dans une situation financière très difficile. Dans ce pays, les recettes municipales moyennes sont de cinq euros par an et par habitant. Le total des recettes des collectivités locales représente moins de 0,14% du budget consolidé de l'Etat. Dans d'autres pays, la part des revenus locaux dans le budget des collectivités locales est dans la moyenne : 11-12 % en Croatie, 14-15 % en Lettonie, 45 % en Pologne ou encore 48 % en Espagne (20 % dans le cas des provinces).

12. Il convient de noter que les collectivités locales ne disposent parfois d'aucun revenu provenant de chacune de ces catégories. L'article 9, paragraphe 3, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent tirer une partie de leurs ressources financières des « redevances et impôts locaux ». Le problème du non-respect de cet aspect précis de la Charte sera soulevé plus loin dans la section correspondante.

13. De nombreuses collectivités locales sont confrontées au problème de la part des revenus locaux extrêmement faible ou minime. Bien que la Charte ne précise pas quel pourcentage ou quelle part les revenus locaux doivent représenter dans les ressources totales des collectivités locales, elle énonce le principe du « financement suffisant ».

2.2 Les limites aux droits des collectivités locales de disposer librement de leurs « ressources propres »

14. Aux termes de la Charte, les collectivités locales doivent pouvoir disposer librement de leurs ressources. Dans l'ensemble, les collectivités locales des Etats membres peuvent décider librement de l'utilisation de leurs ressources propres étant donné qu'il n'y a aucune limite juridique particulière concernant leurs priorités et décisions en matière de dépenses. Néanmoins, on peut trouver dans certains pays des restrictions indirectes et des contraintes informelles qui réduisent l'autonomie financière réelle des collectivités locales.

15. Toutefois, certains experts nationaux expliquent qu'en réalité la part des recettes locales est si faible que les collectivités locales, même en l'absence de restrictions formelles, n'ont pas une grande marge de manœuvre pour dépenser leurs ressources propres. Beaucoup d'autres experts estiment que même lorsque la part des recettes locales est importante, les collectivités locales manquent toujours de fonds pour financer leurs tâches et fonctions obligatoires, si bien que la liberté de dépenser leurs propres revenus n'est pas synonyme de réelle autonomie financière.

16. Tout d'abord, les revenus locaux servent à couvrir les coûts engagés pour accomplir les tâches et missions obligatoires des collectivités locales. Ces dernières, organes publics au service de l'intérêt général, ont souvent de vastes responsabilités pour répondre aux besoins de la population locale. Les subventions de l'Etat, les impôts partagés et les autres contributions sont loin de suffire pour financer les tâches obligatoires des collectivités locales. En fait, toutes les ressources locales sont liées à un objectif.

17. Ainsi, même si les collectivités locales peuvent jouir, en théorie, d'une liberté considérable pour dépenser leurs propres revenus, un principe largement admis dans les Etats membres veut que, dans les faits, les tâches facultatives ne doivent pas être accomplies au détriment des missions obligatoires.

18. De plus, dans le cas où une subvention ciblée versée par l'Etat ne couvre pas les coûts réels d'une tâche déléguée, les collectivités locales doivent combler ce déficit par leurs propres revenus.

19. Elles doivent se conformer à plusieurs règles générales ainsi qu'à certaines normes et exigences lorsqu'elles dépensent leurs propres revenus. Dans tous les pays, les services publics locaux essentiels doivent respecter des règles de base et des normes de qualité, ce qui entraîne des coûts obligatoires dans le budget local. Cela signifie que les collectivités locales doivent respecter les normes et procédures prévues par la loi dans certains domaines, avec des répercussions financières qui peuvent être importantes. Lorsque toutes ces obligations nécessaires ont été satisfaites grâce aux différentes sources de revenus à la disposition des collectivités locales (ressources propres et subventions de l'Etat), il reste généralement très peu d'argent pour financer les dépenses facultatives.

20. Les collectivités locales doivent aussi respecter des règles générales en ce qui concerne leur personnel et leur administration. Les agents doivent être rémunérés conformément à la législation nationale sur la fonction publique ou d'autres emplois.

21. On constate une tendance croissante à restreindre l'autonomie financière des collectivités locales, qui s'est amplifiée avec les crises économiques mondiales. Dans certains pays, l'Etat a lancé des programmes de consolidation financière pour aider les collectivités locales très endettées ou dans une situation financière difficile. Il existe des programmes de ce type en Grèce ou en Allemagne, entre autres. Bien que les collectivités locales puissent choisir de demander à participer à ces programmes, une telle participation restreint inévitablement leur autonomie financière, dans la mesure où le pouvoir central accentue son contrôle sur leur gestion financière.

22. Autre conséquence de la crise économique mondiale, certains Etats membres ont adopté de nouvelles lois sur le plafonnement de la dette ces dernières années. D'après les lois sur la stabilité économique et financière introduites par exemple en Autriche, en Hongrie et en Espagne, les collectivités locales doivent adopter un budget annuel équilibré. Dans certains cas, le processus de planification budgétaire est limité par d'autres éléments, comme l'obligation d'une gestion financière transparente, efficiente et comparable. Les règles relatives à l'équilibre budgétaire ou au plafonnement de la dette et les autres règles de discipline budgétaire imposent de véritables limites aux collectivités locales, a fortiori lorsque l'Etat peut sanctionner leur non-respect.

23. Les décrets du gouvernement central peuvent entraver la liberté des collectivités locales de déterminer leurs priorités en matière de dépenses. Cela semble être le cas dans certains pays du Caucase, comme la Géorgie ou l'Azerbaïdjan, où les collectivités locales doivent participer à certains projets de développement nationaux.

24. En outre, dans certains pays, des limites particulières sont imposées dans des circonstances particulières ou conformément à des conditions réglementaires. Au Royaume-Uni, le principe de l'excès de pouvoir permet de restreindre les priorités en matière de dépenses. En vertu de ce principe, les collectivités locales doivent dépenser leurs revenus en respectant les dispositions législatives expresses, et donc en se conformant aux objectifs autorisés par la loi. De plus, dans ce pays, les

collectivités locales sont également tenues de respecter la réglementation concernant l'optimisation des coûts et de la qualité. En Hongrie, la législation nationale définit avec quels types d'entreprises privées les collectivités locales peuvent conclure des contrats pour assurer certains services publics.

25. Enfin, comme l'ont souligné certains experts nationaux, même si aucune restriction juridique ne vient limiter la liberté des collectivités locales d'utiliser leurs ressources propres, dans la pratique le manque chronique de revenus rend cette liberté financière illusoire ; il réduit au minimum la marge de manœuvre dont disposent les collectivités locales pour faire les choix qu'elles souhaiteraient. En fin de compte, si les collectivités locales n'ont pas assez d'argent, il importe peu de savoir quelle obligation statutaire est satisfaite en premier lieu.

3. Redevances et impôts locaux

Article 9, paragraphe 3 : Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

26. Conformément à la disposition ci-dessus de la Charte, les collectivités locales, dans les limites de la loi, devraient être habilitées à lever des impôts et à fixer le taux des droits et redevances sur les services publics locaux.

3.1. Impôts locaux

27. Il est courant dans les Etats membres que tous les types d'impôts locaux soient déterminés par la loi. La législation en fixe les conditions, y compris, souvent, le taux maximum d'imposition. Les communes sont plus ou moins libres de choisir un ou plusieurs impôts, ce qui est logique car le conseil municipal est mieux placé pour savoir quels types d'impôts sont les plus adaptés à la situation locale.

28. Dans certains pays, il existe des impôts locaux obligatoires. En Lettonie par exemple, la taxe sur les biens immobiliers, qui est définie comme un « impôt national » par la loi, semble être le seul impôt local. Les collectivités locales sont chargées de sa gestion et de sa collecte ; depuis 2013, elles ont le droit de fixer son taux ou d'accorder des allègements fiscaux dans les limites de la loi. En Arménie, deux des trois impôts locaux (la taxe sur le bâti et la taxe sur le non-bâti) sont obligatoirement levés par les communes. Au sens strict, les impôts obligatoires ne sont pas des impôts locaux, car ils ne découlent pas de décisions prises par les collectivités locales, qui n'ont aucune influence à leur égard. En Grande-Bretagne, les *business rates* (taxes dues sur les locaux commerciaux et industriels), étaient versées au gouvernement central puis redistribuées aux collectivités locales selon un calcul basé sur les besoins locaux. Le nouveau système, introduit en avril 2013, a maintenu d'une certaine manière les taxes locales, permettant aux collectivités de conserver 50% de la croissance allant au-delà des taxes locales fixées. Cependant, si la part des 50% retenue est élevée par rapport au budget global communal, un nouveau prélèvement est appliqué, ce qui entraîne, pour certaines collectivités, un taux inférieur à 25%. Même si les collectivités locales peuvent profiter du niveau accru des *business rates*, il n'en reste pas moins vrai qu'elles s'exposent à toute perte, par exemple, en cas de cessation d'activités dans leur région.

29. L'autonomie des communes comprend généralement le pouvoir de fixer le taux des impôts locaux, dans les limites de la loi pertinente. Il s'agit d'une règle générale dans les Etats membres, qui ne souffre qu'une ou deux exceptions. En République de Moldova, une récente loi a supprimé tous les plafonnements d'impôts, si bien que les collectivités locales ont toute latitude pour fixer les taux d'imposition. Depuis deux ans, en Slovaquie, il n'y a plus non plus de limites en ce qui concerne la détermination du taux de la taxe foncière locale par les communes. Cela a permis à la municipalité de Bratislava de compenser la perte de subventions de l'Etat après 2005.

30. Exceptionnellement, certaines collectivités locales sont autorisées à « inventer » de nouvelles formes d'impôts locaux sans porter atteinte aux compétences fiscales du gouvernement central. C'est le cas en Autriche et en Allemagne, où elles peuvent introduire de nouveaux impôts, non prévus par la législation de l'Etat fédéral ou des Länder.

31. Dans les pays ayant un système de gouvernement local à deux niveaux, les collectivités régionales (comtés, provinces, etc.) lèvent souvent d'autres impôts que les communes – lorsqu'elles sont

habilitées à lever des impôts. Généralement, les collectivités territoriales du second niveau tirent moins de revenus des impôts locaux que les collectivités locales du premier niveau.

32. Les impôts locaux sont très variables selon leur base d'imposition et leur part dans les revenus locaux. Les Codes des impôts des Etats membres prévoient en moyenne 3 à 15 types d'impôts locaux. Dans la pratique, les collectivités locales en lèvent 3 à 5.

33. L'un des plus fréquents est la taxe professionnelle (locale), qui est calculée sur le chiffre d'affaires des entreprises locales ou sur d'autres activités commerciales. Ce type d'impôt local est très prisé car il garantit aux communes des revenus stables et prévisibles. De plus, le pouvoir de collecter cette taxe, en tout cas dans les zones urbaines bien développées, confère un avantage compétitif aux communes, car elles peuvent attirer de nouveaux investissements en accordant des exonérations d'impôt ou en pratiquant une fiscalité faible. Cela dit, le montant de cet impôt dépend beaucoup du niveau de développement économique, ce qui fait que les collectivités locales des régions les plus pauvres ne tirent pas des revenus suffisants de cette ressource.

34. Un autre impôt local très fréquent est la taxe foncière. Il existe plusieurs sous-catégories, car les biens commerciaux peuvent être soumis à cet impôt, tout comme les biens résidentiels ou non résidentiels dans le ressort de la commune. La taxe foncière peut, dans les limites de la loi, être une somme forfaitaire ou s'appuyer sur une évaluation précise de chaque résidence. Dans certains Etats membres, les résidents locaux doivent acquitter la taxe locale uniquement pour leur résidence secondaire ou pour des locaux non résidentiels.

35. Les impôts locaux peuvent aussi être levés sur d'autres types de biens (comme les véhicules à moteur, les bateaux, les animaux domestiques) ou sur certaines activités (comme le tourisme, les loisirs, la publicité, etc.). Les taxes sur les produits de consommation figurent rarement dans les impôts locaux. Lorsque c'est le cas, comme en Turquie pour l'électricité, le charbon et le gaz, elles remplacent les droits et redevances sur certains services publics locaux. Parfois, des impôts locaux spéciaux ou inhabituels sont levés, comme la taxe sur « l'utilisation de symboles locaux » en République de Moldova. En tout état de cause, le principe est que le bien, l'activité ou le produit de consommation soumis à l'impôt doit se situer ou se dérouler dans le ressort de la collectivité locale concernée.

36. Naturellement, la différence entre les impôts levés peut être substantielle. Il n'est pas rare qu'un type spécial d'impôt sur les sociétés soit de loin le plus important et que d'autres taxes soient perçues sur des biens spéciaux ou des produits de luxe, comme des véhicules à moteur ou des bateaux, ou sur des activités comme la chasse ou la pêche. Une même taxe peut avoir une importance très variable selon la localisation, la richesse ou d'autres caractéristiques de la commune. Evidemment, les communes touristiques tirent beaucoup plus de recettes fiscales du tourisme que les zones rurales, car le développement économique joue également un grand rôle dans ce domaine.

37. Il convient de noter que dans certains pays, comme l'Allemagne ou la Hongrie, l'Etat a envisagé de supprimer la taxe professionnelle locale pour favoriser la reprise économique ou le développement mais au stade de ce rapport aucun projet n'a encore été mis en œuvre.

38. En ce qui concerne la part des impôts locaux dans les revenus locaux, le pourcentage dans le budget de la collectivité locale donne simplement une idée de la situation des finances locales, car les revenus générés par les impôts locaux sont très variables d'une collectivité à l'autre. Il va sans dire que la taxe professionnelle acquittée par les entreprises installées dans les zones non développées ou dans les villes pauvres est nettement inférieure à celle versée par les entreprises des zones urbaines bien développées. En outre, dans certains pays, il n'y a pas de frontière bien délimitée entre les impôts locaux définis ci-dessus et les « impôts partagés » comme la TVA ou l'impôt sur le revenu des ménages, qui sont levés et collectés au niveau central mais redistribués aux collectivités locales selon un pourcentage fixe. En Autriche par exemple, les recettes provenant des impôts partagés perçus par l'Etat fédéral et les Länder représentent environ un tiers du total des revenus locaux. Cela étant, les collectivités locales n'ont pas d'influence réelle sur le montant de leurs revenus provenant des impôts partagés, puisque ceux-ci sont imposés et déterminés par le droit national, même si leur part est fixée par la loi en général.

39. En théorie, plus les recettes fiscales locales sont importantes, meilleure est la structure des revenus des collectivités locales, car les autres ressources locales ou « propres » permettent moins d'augmenter les revenus ou simplement de les maintenir au même niveau. Le pourcentage des

impôts locaux dans les « ressources propres » varie entre 10 et 90 % dans les Etats membres (c'est en Pologne qu'il est le plus élevé).

40. Dans certains pays, les impôts locaux sont collectés par les autorités fiscales nationales, comme en Géorgie. Même si le mode de collecte est différent, l'impôt conserve un caractère local.

41. En fait, la réglementation et la pratique relatives aux impôts locaux peuvent conduire à la violation de la Charte. Dans certains Etats membres, la compétence des collectivités locales de lever des impôts n'est reconnue ni dans la loi ni dans la pratique. La notion d'impôts locaux n'existe pas dans le système juridique lituanien. Bien que les communes tirent certains revenus des impôts, elles n'ont qu'un droit limité de réduire les taux d'imposition ou d'accorder des exonérations. Le problème va donc au-delà de la question de savoir comment désigner certains impôts dont les communes perçoivent une part, car celles-ci ne peuvent pas choisir le type d'impôts locaux qui serait le plus adapté à leur situation. La situation est similaire en Lettonie, tout du moins au regard du droit, puisque le système juridique ne reconnaît que les « impôts nationaux ». Néanmoins, les communes reçoivent la totalité des recettes provenant de la taxe sur les biens immobiliers, qui est levée et collectée par l'Etat. Les collectivités locales peuvent déterminer le taux d'imposition et décider des allègements fiscaux, dans les limites de la loi bien évidemment.

42. Comme indiqué plus haut, en Azerbaïdjan les collectivités locales n'ont qu'un montant minime de revenus locaux ; il n'est donc pas surprenant que les communes ne tirent pas non plus de ressources suffisantes des impôts locaux. Bien que le Code des impôts azerbaïdjanais reconnaisse deux impôts locaux (la taxe sur le bâti et la taxe sur le non-bâti), dont la part dans les revenus des collectivités locales est très élevée (89 % en 2012) quand on pense au montant moyen de cinq euros versé chaque année aux collectivités locales par le gouvernement central à titre de soutien, le taux de ces recettes fiscales n'a pas une grande importance.

43. En Espagne et en Hongrie (et probablement dans d'autres pays), les autorités régionales (c'est-à-dire les provinces espagnoles et les comtés hongrois) n'ont pas le pouvoir de lever des impôts mais peuvent percevoir des revenus provenant indirectement des impôts locaux. Ainsi, en Espagne, les provinces n'ont aucun pouvoir en matière d'imposition, elles touchent simplement une surtaxe sur l'impôt local sur les activités économiques. Toutefois, les trois provinces du Pays basque disposent de réels pouvoirs pour lever des impôts étant donné qu'elles peuvent percevoir des impôts sur les revenus des ménages et sur les revenus des sociétés.

3.2. Droits, redevances et autres revenus locaux

44. Les collectivités locales peuvent également se financer au moyen des droits et redevances perçus sur les services publics qu'elles fournissent à la population locale. Différents types sont possibles : loyers des logements sociaux, frais de stationnement, sommes versées pour l'utilisation des espaces publics ou pour la consommation d'eau, de gaz et d'électricité, droits d'inscription dans les bibliothèques et autres institutions publiques locales. La terminologie pour la « redevance » exigée des usagers peut varier, elle est souvent définie sous d'autres appellations (devoirs, contributions, etc.).

45. Le taux des droits et redevances peut être déterminé par différentes méthodes, selon la nature du service public ou la législation nationale. Le plus souvent, le montant est fixé par la collectivité locale, notamment lorsque la prestation de service est assurée par ses propres institutions. Par ailleurs, la redevance peut être plafonnée par la loi, qui fixera les limites inférieure et supérieure du prix du service. Enfin, surtout pour les services publics essentiels, la redevance est définie de manière très précise par la loi, ce qui ne laisse aucune marge de manœuvre aux collectivités locales. Cela peut être préjudiciable aux communes, car l'autorité centrale qui fixe les prix n'est guère sensible aux conditions et besoins locaux⁸.

46. En général, le principe fondamental veut que les droits et redevances couvrent les coûts réels des services publics, mais dans certains cas, principalement pour les services culturels ou essentiels (eau, gaz, électricité), cette exigence ne peut être satisfaite.

⁸ Par exemple, en Hongrie, lorsque le gouvernement central a décidé, sans consultation préalable, de réduire uniformément les frais de logement de 10 % (en faisant baisser le montant des factures des services d'utilité publique) et annoncé une autre réduction avant fin 2013, un certain nombre de collectivités locales ont subi des baisses de revenus importantes.

47. Les collectivités locales peuvent tirer des revenus de la vente ou de l'utilisation de leur patrimoine, comme les entreprises municipales, les logements sociaux ou les terrains. Naturellement, les possibilités d'utilisation sont limitées et les biens qu'elles possèdent doivent d'abord leur permettre d'accomplir leurs tâches obligatoires. En outre, la présence de ces ressources varie énormément entre les différentes communes.

48. Dans un certain nombre de pays, les collectivités locales ou leurs institutions peuvent, dans les limites de la loi, exercer des activités commerciales pour obtenir des ressources financières supplémentaires. Cela peut prendre des formes différentes – détenir une organisation à but lucratif ou participer à des transactions financières. En fait, les petites communes et les collectivités locales les plus pauvres n'ont pas le patrimoine ou la capacité nécessaire pour faire du commerce, mais ces revenus restent insignifiants même dans les collectivités locales plus grandes et plus riches.

4. Le principe de proportionnalité en matière de finances des collectivités locales

Article 9, paragraphe 2 : Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

4.1. La reconnaissance du principe de « proportionnalité » dans les systèmes juridiques nationaux

49. Cet article de la Charte contient une exigence générale de proportionnalité entre les ressources financières et les tâches et fonctions des collectivités locales, indépendamment de la source des revenus de ces collectivités. La Charte requiert un équilibre entre le revenu total des collectivités locales et les compétences obligatoires définies par la loi.

50. L'existence d'un tel équilibre est clairement très difficile à établir. Néanmoins, cette disposition énonce certaines conditions pour le transfert de tâches aux collectivités locales. Toute évaluation suppose par conséquent de disposer d'une définition claire des compétences dévolues aux collectivités locales, ce qui contribue à la transparence et à la prévisibilité du système d'autonomie locale. En outre, elle favorise l'application d'un calcul rigoureux des coûts réels de l'offre de services et du fonctionnement des collectivités locales.

51. Dans le présent rapport, les termes « proportionnalité » ou « adéquation » renvoient à l'obligation, en vertu de la Charte, d'accorder aux collectivités locales des ressources financières suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs tâches et fonctions. En réalité, il n'existe pas de définition plus précise du terme « adéquation » dans ce domaine. La question porte sur le sens donné à ce concept dans les différents ordres juridiques internes.

52. Il est essentiel de savoir comment l'accès à des ressources financières suffisantes est garanti aux collectivités locales, et quels types de règles constitutionnelles ou légales existent à ce sujet dans les Etats membres pour le permettre.

53. En partant de l'analyse des rapports nationaux, nous pouvons dire que ce principe est reconnu par la Constitution et la/les loi(s) pertinente(s) de la plupart des Etats membres. Le principe du financement suffisant des collectivités locales bénéficie d'une forme de reconnaissance constitutionnelle en Arménie, Espagne, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Pologne, Serbie, Slovaquie, Suède et Turquie tandis que, par sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne l'interprète comme une exigence. Dans les dispositions constitutionnelles les plus pertinentes, il est énoncé de manière claire et univoque, en mentionnant le financement « adéquat », « suffisant », « correspondant » ou « proportionnel » comme une condition pour le transfert de nouvelles responsabilités.

54. L'amendement constitutionnel de 2003 en France a introduit une nouvelle disposition selon laquelle « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales » devraient représenter « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Parfois, le principe est formulé par une exigence négative ou une interdiction indiquant qu'aucune tâche obligatoire ne peut être transférée aux collectivités locales sans l'attribution concomitante de ressources suffisantes. En Autriche, cette exigence peut être déduite d'une loi constitutionnelle fédérale qui dispose qu'au cours du processus de péréquation financière, les tâches administratives assumées par les collectivités territoriales ainsi que leurs limites de capacité doivent être prises en

compte. On peut le comprendre, aucune constitution nationale ne définit les critères de l'« adéquation » ou de la « proportionnalité », ni aucune autre règle spécifique (par exemple procédurale) pour son application. Cette fonction est semble-t-il toujours laissée à la législation, de sorte que la reconnaissance constitutionnelle du principe est habituellement reprise ou précisée dans la législation ordinaire.

55. Dans quelques pays, le principe est défini par une ou plusieurs lois, sans reconnaissance constitutionnelle expresse. Tel est le cas de la Lettonie, où la loi sur les collectivités locales prescrit que dans toute loi transférant de nouvelles fonctions aux collectivités locales, celle-ci doit définir de nouvelles sources de revenus pour leur exercice. Dans certains pays, comme la Lituanie, les lois pertinentes vont au-delà d'une simple déclaration de ce principe, pour spécifier également la méthode de calcul des transferts du pouvoir central (ou la procédure de planification).

56. Enfin, au Royaume-Uni, en Irlande, en Lituanie, en Norvège et au Portugal, il n'y a aucune mention expresse du « principe de proportionnalité ». Toutefois, cela ne signifie pas que les pays en question ne connaissent pas ce principe ou cette pratique. En Angleterre, par exemple, l'évaluation du niveau global des dépenses des collectivités locales est incluse dans la détermination annuelle du montant des dotations centrales et dans leur répartition entre les collectivités locales. De la même manière, en Ecosse, pour définir le montant total des dotations aux collectivités locales, il est également tenu compte des responsabilités actuelles et de l'ensemble des nouvelles tâches ou nouveaux transferts de responsabilités. En Irlande, toutefois, le principe de proportionnalité n'apparaît ni dans la législation sur les collectivités locales et leur financement ou dans la législation-cadre pertinente, ni dans les politiques et programmes gouvernementaux de réforme des collectivités locales.

57. Dans certains pays, comme la République de Moldova, la législation, outre une reconnaissance générale du principe de proportionnalité, définit de manière spécifique les tâches administratives obligatoires et celles qui sont déléguées par l'Etat.

58. En Allemagne, en Autriche et en Slovénie, la législation pertinente énonce également les règles procédurales relatives à la négociation ou la détermination du niveau du financement suffisant. Ainsi, en Slovénie, une loi dispose depuis 2007 que le gouvernement doit signer avec les associations de pouvoirs locaux un accord sur le montant suffisant des dépenses moyennes par habitant, avant que le projet de budget pour le prochain exercice ne soit soumis au Parlement.

59. Certains experts ont indiqué que l'application du principe d'adéquation était souvent contestée par les collectivités locales ou leurs associations, comme en Hongrie, en Lettonie ou en Pologne. En Allemagne et en Autriche, les municipalités introduisent parfois un recours constitutionnel en invoquant l'insuffisance des ressources.

4.2. L'obligation de proportionnalité entre les tâches obligatoires des collectivités locales et les ressources financières correspondantes

60. Le « principe d'adéquation » a deux dimensions principales. Premièrement, les collectivités locales doivent avoir suffisamment de ressources financières pour exercer leurs tâches et fonctions obligatoires et facultatives. Deuxièmement, la « proportionnalité » des ressources locales peut aussi être examinée en lien avec les tâches spécifiques exécutées par les collectivités locales.

61. Il apparaît nettement, si les coûts des différents services publics sont évalués sur la base de critères plus ou moins objectifs, qu'en revanche le calcul du budget total des collectivités locales est une question extrêmement complexe.

62. L'analyse comparative est difficile du fait de la grande diversité des systèmes d'autonomie locale. En Géorgie, par exemple, il n'y a pas de dotation générale ou globale ou, plus exactement, il n'existe qu'une « dotation de péréquation », tandis que dans la plupart des pays le système de péréquation financière a pour fonction spécifique de compenser les différences économiques ou financières entre les collectivités locales, en complément des dotations générales. Ces distinctions techniques ou terminologiques ne doivent pas se voir accorder une importance excessive, étant donné que la question fondamentale est d'assurer un juste équilibre entre les tâches et les ressources financières des collectivités locales d'une manière générale.

63. D'après certains rapports nationaux, il n'existe aucune méthode pratique pour l'application du principe de proportionnalité, qui n'entre en jeu ni dans la planification budgétaire, ni dans le financement effectif. Cette situation se rencontre principalement dans certains pays du Caucase, mais les experts d'autres pays ont également exprimé des doutes sur l'existence effective d'une telle méthodologie. Pour un expert, le principe n'est qu'une « illusion, sans garantie légale ou constitutionnelle de son application » (rapport sur la Croatie) ou, pour un autre expert, il n'est qu'une « déclaration de pure forme » (rapport sur la République de Moldova).

64. Toutefois, l'absence de critères précis, élaborés de manière systématique, pour calculer le coût de l'exercice des diverses responsabilités ne signifie pas que le principe du financement suffisant soit complètement négligé. On peut légitimement considérer que le principe de proportionnalité constitue une exigence d'une portée si vaste qu'elle ne peut pas être totalement satisfaite à un niveau général.

65. Comme certains experts l'ont indiqué, l'ensemble du processus relève de la responsabilité d'un ou plusieurs ministères ou d'autres organes du pouvoir central. Malheureusement, aucune information n'est disponible au sujet de ces processus.

66. Lorsque nous disposons d'indications sur les modalités de la planification budgétaire centrale, les rapports mentionnent principalement deux méthodes : les éléments essentiels du budget annuel sont déterminés soit sur la base d'une estimation des besoins faite au niveau national, soit sur celle des montants (ou indicateurs) de l'année précédente au niveau local.

67. Dans certains pays, il y a une concertation entre le pouvoir central et les associations de pouvoirs locaux au sujet des niveaux d'un financement suffisant. En Espagne et en Norvège, par exemple, l'association nationale des municipalités représente les intérêts des collectivités locales et fait campagne pour l'octroi de dotations suffisantes.

68. Bien qu'il existe çà et là des efforts pour établir un système permettant de planifier plus précisément le budget des collectivités locales, en tenant compte du coût réel des tâches obligatoires, ces efforts n'ont pas à ce jour abouti à des résultats satisfaisants. Ainsi, en Slovaquie, une loi dispose que les municipalités doivent appliquer une « budgétisation par programmes », basée sur des indicateurs objectifs et mesurables de la prestation des services et sur l'évaluation des coûts. Deux fois par an, les collectivités locales doivent vérifier si les buts ont été atteints. Cependant, comme l'indique le rapport slovaque, ce processus « est purement fictif » et les collectivités locales n'ont pas accès à des moyens financiers suffisants pour mener leurs « programmes ».

69. Notons également que l'examen de la proportionnalité entre les tâches et les ressources est utilisé pour le calcul des transferts centraux spécifiques, plutôt que pour la planification du budget total des collectivités locales (voir la section suivante).

4.3. Les garanties de financement suffisant concernant les transferts du pouvoir central

70. Aux fins du présent rapport, on entend habituellement par dotation « globale » ou « générale » une somme importante transférée par le pouvoir central aux collectivités locales, assortie uniquement d'indications générales sur la manière dont elle doit être utilisée. Les dotations ou subventions spécifiques s'entendent ici comme un autre type de transferts centraux, alloués aux collectivités locales à des fins spécifiques et devant être utilisés uniquement (et exclusivement) pour celles-ci. Les dotations, tant globales que spécifiques⁹, peuvent être transférées sous la forme d'un versement unique ou sous celle de versements périodiques (par exemple mensuels) aux collectivités locales. Cette distinction ayant surtout un caractère technique, elle n'est pas utilisée dans le présent rapport.

71. Pour ce qui concerne la méthode de calcul des dotations globales ou générales, il existe une différence fondamentale entre les Etats membres selon que le montant de ces dotations est estimé au niveau central pour toutes les collectivités locales ou qu'il est estimé séparément pour chaque municipalité.

72. Pour le premier cas, une méthode de « référence » est appliquée dans de nombreux pays : les dépenses totales de l'année précédente sont prises pour référence, puis modifiées selon certains facteurs (par exemple le taux d'inflation) pour calculer les coûts généraux du fonctionnement des

⁹ Dans certains pays, ces aides du pouvoir central sont appelées dotations « conditionnelles » ou « non conditionnelles ».

collectivités locales. Cela signifie que les coûts moyens ou spécifiques (précisés pour une municipalité donnée) des diverses tâches obligatoires ne sont pas évalués chaque année, mais que les chiffres de la période précédente servent de référence pour le budget de la période suivante.

73. Dans certains pays, comme en Hongrie depuis 2013, une méthode « basée sur les tâches » est utilisée : elle repose sur une évaluation générale des coûts réels de chaque responsabilité, souvent corrigée à l'aide de différentes variables pour les divers types de municipalités.

74. Lors d'un tel calcul, les autorités de planification tiennent habituellement compte des diverses données et informations. Le plus souvent :

- le nombre d'habitants,
- le niveau ou le montant des « revenus propres »,
- la part des impôts centraux (ou régionaux) qui revient aux collectivités locales
- et le coût moyen des différentes tâches et fonctions

sont pris en considération. Souvent, ces données sont corrigées à l'aide d'autres indicateurs, tels que le statut administratif de la municipalité ou sa situation géographique particulière. Des mécanismes correcteurs sont aussi utilisés lorsque ces différentes sources ne permettent pas à une collectivité locale d'atteindre un certain niveau de revenus national ou moyen. On voit ainsi que la méthode de calcul est souvent extrêmement complexe, impliquant un grand nombre d'indicateurs et d'opérations arithmétiques. Naturellement, il ne s'agit pas d'évaluations tout-à-fait exactes, mais leur exactitude est variable selon les tâches. Par exemple, les dotations centrales destinées à la rémunération des enseignants peuvent être calculées avec précision si des grilles de salaires définies légalement sont utilisées. Dans d'autres cas, l'estimation des coûts réels n'est pas aussi précise, du fait que la prestation d'un même service public peut avoir des prix très variables selon les régions, ou simplement parce que certaines variables ne sont pas connues à l'avance.

75. Sur le plan technique, les méthodes de calcul utilisées pour déterminer le montant des ressources suffisantes incluent le plus souvent une estimation, à la fois, des besoins et des ressources des collectivités locales. En théorie, le montant de l'aide budgétaire correspond à la différence entre ces deux chiffres. Dans les faits, cependant, comme quelques rapports le soulignent, d'autres considérations financières prévalent souvent sur cette méthode.

76. Malgré la complexité des données et les difficultés méthodologiques, dans certains pays, le coût moyen des tâches et fonctions obligatoires est calculé chaque année et pour chaque municipalité. En Slovénie, le calcul s'appuie sur les coûts réels de la prestation des services pour les deux années précédentes, corrigés au moyen de critères objectifs définis par la loi. En Irlande, le modèle « des besoins et des ressources » est utilisé pour déterminer le montant des dotations à vocation générale, en évaluant les besoins de dépenses de chaque collectivité locale.

77. Pour ce qui concerne le calcul du pourcentage des « impôts partagés » revenant aux collectivités locales, la transparence et la prévisibilité de ces ressources sont d'une importance capitale, car dans de nombreux pays ces ressources constituent une plus grande part des revenus des collectivités locales que les dotations du pouvoir central. Le principe d'adéquation est tout aussi pertinent de ce point de vue que pour le calcul des dotations centrales. Dans certains pays, la part des collectivités locales est un pourcentage fixé pour de nombreuses années, tandis que dans d'autres elle est définie chaque année.

78. En règle générale, des méthodes plus complexes sont utilisées pour l'attribution des dotations spécifiques (« ciblées » ou « réservées »). Il est simplement beaucoup plus facile de calculer le coût réel de la prestation d'un service spécifique pour lequel une dotation du pouvoir central a été accordée. Des mécanismes encore plus précis sont utilisés pour certaines dépenses d'investissement, lorsque la mise en œuvre d'un investissement nécessite une planification détaillée. Ainsi, les aides financières provenant de fonds de l'UE, par exemple, sont garanties au moyen d'accords individuels et/ou de décisions du pouvoir central. Les financements de l'UE obéissant à des règles strictes et précises, on peut supposer que le principe d'adéquation prévaut dans ce domaine.

79. Dans la plupart des pays, des formules complexes sont utilisées pour l'attribution des fonds de péréquation. Certes, dans certains d'entre eux, les collectivités locales ne savent pas quelle méthode précise, le cas échéant, est utilisée, même si la péréquation financière joue un rôle crucial dans la

compensation des disparités régionales et des diverses capacités économiques des municipalités et des collectivités régionales. On constate, lorsque des informations techniques sont disponibles concernant les méthodes de calcul, que des données similaires sont utilisées dans les divers Etats membres. Néanmoins, la logique interne qui préside à la redistribution diffère de celle qui prévaut pour les autres transferts du pouvoir central : les systèmes de péréquation mettent l'accent sur les besoins financiers immédiats des collectivités locales défavorisées sur le plan financier, plutôt que sur l'équilibre entre les tâches obligatoires et les ressources financières.

4.4. L'application du principe du financement suffisant des collectivités locales dans les Etats membres – problèmes et défis

80. Dans le questionnaire, chaque expert était invité à donner son avis sur la manière dont le principe du financement suffisant des collectivités locales est appliqué dans son pays. Naturellement, il est difficile de se prononcer d'une manière générale sur l'application de ce principe, même dans un pays donné, puisque des situations très diverses peuvent exister entre les collectivités locales. La situation financière des grandes villes ne peut être comparée à celle des plus petites, même si toutes ont en principe les mêmes compétences, comme c'est le cas dans de nombreux pays. On devra donc se borner ici à évoquer des tendances générales.

81. Premièrement, les rapports nationaux mentionnent souvent l'absence d'équilibre entre les responsabilités des collectivités locales et leurs ressources financières respectives. Certains experts affirment que cette relation est « déséquilibrée », que les collectivités locales sont « sous-financées de manière chronique » ou qu'il existe un « déficit de financement » dans les budgets locaux, tandis que d'autres considèrent que le principe du financement suffisant est « illusoire » ou qu'il n'est qu'une coquille vide. A l'appui de cette dernière affirmation, on peut noter qu'à de rares exceptions près le contenu de ce principe, même s'il est reconnu dans la Constitution ou la législation ordinaire, n'est pas détaillé dans une réglementation de degré inférieur.

82. Les experts nationaux ont cité de nombreuses raisons expliquant cette situation : les municipalités assurent certaines tâches non obligatoires (en tant qu'engagements volontaires ou non volontaires) pour lesquelles le pouvoir central n'attribue aucune ressource ; les dotations générales et/ou réservées ne couvrent pas le coût réel des services assurés ; lorsqu'il délègue des tâches et des fonctions, le pouvoir central ne fournit pas aux collectivités locales les financements correspondants, etc. Comme certains experts l'ont souligné, la mauvaise gestion économique et les stratégies financières injustifiables des collectivités locales peuvent expliquer l'insuffisance des ressources financières, au moins dans certains cas.

83. Seuls quelques experts ont indiqué qu'il y avait un équilibre entre les moyens financiers des collectivités locales et leurs obligations. Cette situation se rencontre dans des pays bien développés qui n'ont pas été profondément affectés par la crise financière mondiale, comme le Liechtenstein ou la Suède.

84. Incontestablement, l'absence d'un processus de planification sûr et transparent place les collectivités locales dans une situation de vulnérabilité, du fait qu'elles n'ont aucune garantie d'obtenir, à l'avenir, des ressources suffisantes pour leur fonctionnement, et parce que toute incertitude compromet leur capacité à élaborer leurs propres plans de fonctionnement et d'investissement.

85. L'absence d'une méthode de calcul transparente des financements suffisants est assurément un problème, puisqu'elle prive les collectivités locales de tout droit de regard sur un processus de décision qui peut toucher pourtant profondément à leurs intérêts et leur fonctionnement. Dans ces conditions, les besoins réels des collectivités locales peuvent aisément passer au second plan lors du processus de planification, en invoquant les ressources limitées « disponibles » dans le budget de l'Etat.

86. L'un des problèmes le plus souvent mentionnés en matière de financement tient à ce que l'estimation, par le pouvoir central, des besoins des collectivités locales et l'approche de « référence » ignorent l'une comme l'autre les différences régionales et les capacités fiscales des collectivités locales qui en découlent. Une autre difficulté vient du fait que des données « historiques » sont parfois utilisées pour calculer les besoins et les coûts, comme le suggère le rapport sur l'Espagne. En Hongrie, par exemple, une analyse des coûts réels des diverses fonctions obligatoires n'a été conduite qu'en 1991 ; depuis cette date, les chiffres des années précédentes servent toujours de base pour le nouveau calcul.

87. Un autre problème se pose de manière récurrente : même lorsque la planification par le pouvoir central est régie par un mécanisme élaboré, les collectivités locales ou leurs associations ne sont pas consultées, ni même parfois informées, de sorte qu'elles n'ont aucune influence sur l'ensemble de la procédure. En l'absence de telles consultations, on peut présager que le pouvoir central est moins attentif aux besoins locaux et, en outre, que le manque d'informations actuelles peut poser problème. D'autres dangers peuvent aussi survenir, comme l'utilisation des transferts centraux à des fins politiques (par exemple lors des campagnes électorales).

88. Le problème le plus souvent mentionné dans les rapports nationaux est celui-ci : les transferts du pouvoir central, quelle que soit la manière dont ils sont calculés, ne couvrent pas le coût réel de l'exécution des tâches obligatoires. Parfois, il n'existe pas de consensus sur le type de coûts à prendre en considération, parce que les collectivités locales demandent la totalité des coûts entraînés par l'exécution des fonctions obligatoires, tandis que le pouvoir central attend des collectivités locales qu'elles utilisent également leurs revenus propres.

89. En règle générale, si le pouvoir central délègue ses tâches propres aux collectivités locales (on parle alors souvent de délégation des « tâches et fonctions administratives de l'Etat »), il doit dans le même temps garantir le transfert des ressources suffisantes que requiert leur exécution. Pourtant, un grand nombre de rapports nationaux indiquent que les collectivités locales se plaignent souvent que tel n'est pas le cas dans la pratique. Bien qu'il soit en théorie facile de déterminer le coût d'une tâche déléguée spécifique, certains experts ont indiqué n'avoir connaissance d'aucune législation ni d'aucune technique spécifique dans ce domaine. En outre, même lorsque la législation contient de réelles garanties assurant l'octroi de ressources financières proportionnées et suffisantes pour toute nouvelle tâche déléguée par le pouvoir central, l'expérience montre que les moyens financiers transférés parallèlement à la délégation de tâches sont souvent insuffisants, de sorte qu'ils ne couvrent pas le coût réel de l'exécution des tâches en question. Sauf en Allemagne et en Autriche, où les collectivités locales peuvent introduire un recours constitutionnel en cas de financement insuffisant, les collectivités locales (ou d'autres instances) ne dispose d'aucun moyen pour faire respecter ces garanties, si bien que le principe du financement suffisant peut aisément rester lettre morte.

90. Il est plus difficile d'évaluer l'application de la proportionnalité entre les tâches déléguées et les ressources financières allouées pour leur exécution lorsque les fonctions des collectivités locales et les responsabilités déléguées ne sont pas clairement délimitées, et la question ne se pose tout simplement pas lorsque ce type de délégation n'existe pas. En Albanie, par exemple, le concept de « responsabilités partagées » entre le pouvoir central et les collectivités locales est « ambigu et peut porter à confusion », tandis qu'au Royaume-Uni la catégorie des « tâches déléguées » n'est pas reconnue dans la pratique.

91. L'absence de garanties effectives d'un financement suffisant est plus manifeste encore lorsque la législation interdit aux collectivités locales d'adopter un budget annuel déficitaire, ou si elle les sanctionne en cas de dépassement des dépenses prévues ou de non-respect des directives sur la planification budgétaire, comme c'est le cas dans certains pays, notamment en Serbie.

92. Dans certains cas extrêmes, comme en République de Moldova, la question du financement correspondant n'est en règle générale pas évoquée lorsque l'Etat délègue une nouvelle tâche.

5. Les effets de la crise financière sur l'autonomie économique des collectivités locales

Article 9, paragraphe 4 : Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

93. L'article 9, paragraphe 4 de la Charte établit que le financement des collectivités locales doit être suffisamment souple pour « suivre » l'augmentation des coûts de l'exercice de leurs compétences. Cette exigence doit s'étendre à la capacité des collectivités locales d'augmenter leurs revenus afin de pouvoir réagir à l'évolution des circonstances économiques et sociales.

94. En théorie du moins, les collectivités locales disposent de plusieurs moyens pour collecter des revenus propres. Néanmoins, presque toutes les réponses soulignent que la plupart de ces moyens sont limités. Evidemment, il existe des différences « naturelles » entre les municipalités du point de vue de leur capacité à augmenter leurs revenus, selon leur taille, leur population, leur développement économique, etc.

95. Comme il est précisé plus haut, les collectivités locales ont souvent compétence, dans les limites de la loi, pour collecter les impôts locaux, élargir leur base d'imposition ou même en introduire de nouveaux. Cela signifie que cette compétence offre aux collectivités locales certains moyens d'augmenter leurs revenus. Cependant, du fait des effets économiques des crises financières mondiales et des politiques de restriction économique menées de longue date par les autorités centrales de nombreux pays, les municipalités doivent tenir compte de la charge fiscale totale qui pèse sur les populations locales, en y incluant l'impact des impôts nationaux. Dans ces conditions, les collectivités locales, dans leur grande majorité, se refusent à alourdir les impôts locaux ou à en créer de nouveaux. En outre, lors de la fixation du taux de la taxe professionnelle locale/impôt local sur les sociétés, les collectivités locales, en particulier dans les grandes villes ou les régions les plus développées, doivent veiller à créer un environnement économique compétitif, ce qui les incite à baisser les taux d'imposition. Enfin, les collectivités locales peuvent être confrontées à des intérêts contradictoires, par exemple si l'augmentation des recettes fiscales locales entraîne une diminution des dotations du pouvoir central.

96. De même, les municipalités peuvent augmenter les redevances et droits locaux payés par les usagers des services publics. Elles peuvent augmenter le montant de ces redevances, ou parfois en créer de nouvelles (par exemple en élargissant les zones de stationnement payant). De nombreuses grandes villes ont plus au moins régulièrement recours à ces solutions, qui ont aussi leurs limites : dans de nombreux pays, les prix de certains services publics de base (tels que l'électricité, le gaz ou l'eau) sont fixés au niveau national ou par la loi. En outre, de nombreux services publics ne peuvent pas être assurés selon les règles du marché (par exemple les transports publics ou les services culturels).

97. Certains experts ont également mentionné l'existence de recettes administratives provenant des amendes ou des frais de procédure (par exemple pour la délivrance de permis). Toutefois, toutes les activités consistant à sanctionner certains comportements ou à exercer une autorité légale sont strictement réglementées, de sorte que ces outils n'offrent aux collectivités locales qu'une possibilité limitée d'augmenter leurs revenus.

98. Une autre source de financement possible consiste à utiliser les biens fonciers municipaux, c'est-à-dire à vendre ou louer les biens appartenant aux collectivités locales (terrains, logements sociaux, entreprises). Dans la plupart des pays, les collectivités locales peuvent entreprendre une activité économique, ou y participer, de manière directe ou indirecte (par exemple par le biais d'entreprises municipales). Toutefois, l'éventail des biens municipaux utilisables ou rentables est peu important, et les collectivités locales n'ont habituellement qu'une capacité limitée en matière d'activités rentables.

99. Il est beaucoup plus important que les collectivités locales puissent émettre des obligations ou contracter des crédits et des emprunts sur les marchés financiers. En réalité, il ne s'agit pas, à strictement parler, de revenus locaux, puisque l'argent utilisé par les municipalités ne leur appartient pas, mais ces moyens leur permettent d'obtenir des ressources financières supplémentaires relevant de leur décision. En outre, depuis le début de la crise économique et financière mondiale, des conditions et des règles plus strictes ont été introduites dans un certain nombre de pays concernant l'emprunt ou les autres opérations financières des collectivités locales sur les marchés. En conséquence, diverses restrictions ont été appliquées concernant la conclusion d'emprunts ou l'émission d'obligations par les collectivités locales à des fins publiques. Une restriction fréquente consiste à limiter l'emprunt aux dépenses d'équipement (et donc à l'interdire pour les dépenses de fonctionnement). En République de Moldova, une collectivité locale ne peut pas emprunter plus de cinq pour cent de son budget tel qu'approuvé, tandis qu'en Hongrie, en Irlande et en Slovénie, tous les emprunts doivent recevoir l'aval du pouvoir central. En Géorgie, il est totalement interdit aux collectivités locales d'emprunter des capitaux sur les marchés financiers, tandis qu'en Arménie ce n'est même pas possible pour les collectivités locales.

100. Fait intéressant, plusieurs experts estiment que le seul moyen réaliste pour les collectivités locales d'augmenter leurs revenus consiste en une gestion financière plus efficace et plus rationnelle, plutôt que dans la recherche de financements supplémentaires auprès de sources extérieures.

101. Enfin, le questionnaire a aussi abordé les effets de la crise financière mondiale sur les finances des collectivités locales et la capacité des collectivités locales à augmenter leurs revenus. On ne s'en étonnera pas, la crise a eu des effets négatifs sur la situation financière des collectivités locales dans la plupart des Etats membres. Néanmoins, ces effets ont été très variables selon les pays, et certains Etats membres du Conseil de l'Europe, comme la Turquie ou l'Azerbaïdjan, ont été moins durement touchés que les autres.

102. La plupart, cependant, ont vu à la fois une baisse des revenus locaux et une diminution des transferts du pouvoir central. La baisse continue de leurs revenus, sans contrepartie ni transferts financiers supplémentaires, a fortement contribué au déséquilibre budgétaire d'un certain nombre de collectivités locales.

103. Une autre tendance, dans certains pays, a été d'adopter des règles strictes pour réduire l'endettement des collectivités locales, de sorte que leur capacité à emprunter ou à obtenir des prêts est plus limitée que par le passé. Parfois, la structure des transferts du pouvoir central a aussi été modifiée, et les dotations spécifiques ou réservées (qui doivent être dépensées pour des objectifs précis) sont maintenant privilégiées, aux dépens des dotations globales ou générales (qui sont préférables pour les collectivités locales, celles-ci pouvant décider librement de la manière de les dépenser). Dans de nombreux pays (par exemple l'Autriche, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie et le Portugal), ces mesures et ces restrictions s'inscrivaient dans des programmes nationaux de redressement économique, de stabilité ou d'efficacité. Elles ont souvent eu un effet direct sur les collectivités locales, tel que la réduction du nombre des conseillers municipaux ou l'application de contraintes à la gestion financière locale (par exemple l'interdiction d'adopter un budget déficitaire).

104. De nombreux experts indiquent en particulier que les dépenses d'équipement des collectivités locales ont fortement diminué depuis le début de la crise mondiale. Les ressources des collectivités locales ont également diminué de plusieurs manières indirectes. Ainsi, du fait de la crise, le produit total de l'impôt sur le revenu des ménages a baissé dans presque tous les pays, de sorte que la part de cet impôt allouée aux collectivités locales a elle aussi baissé. La contraction de la base d'imposition (du niveau des bénéficiaires commerciaux jusqu'aux revenus des ménages) est un phénomène général observé depuis 2008.

105. Au total, ces tendances restrictives ont eu pour impacts, à des degrés divers selon les pays, une aggravation dangereuse du déficit des budgets locaux, l'endettement des municipalités et le déséquilibre global des finances locales. Il faut également tenir compte du fait que, parallèlement à ces pertes financières, en raison précisément de la crise mondiale, les besoins des populations locales en matière de prestations sociales et d'assistance se sont accrus de façon exponentielle, augmentant encore la pression financière sur les collectivités locales.

106. Il est à noter que dans certains pays le financement des collectivités locales a connu dernièrement de profonds bouleversements. En Hongrie, par exemple, la part des collectivités locales dans le PIB a chuté de 12 % à 8-8,5 % en une année. Au-delà de ces statistiques, les collectivités locales hongroises ont perdu de nombreuses compétences, une évolution qu'on a aussi pu observer dans d'autres pays. Bien que la crise financière mondiale ait souvent été invoquée pour justifier la recentralisation, on peut douter du bien-fondé de cet argument. Le danger est que certains pouvoirs centraux se servent de la crise financière comme d'un prétexte pour accroître leur contrôle et leur influence sur les collectivités locales.

107. Les conséquences du ralentissement de l'économie ont conduit, dans certains pays, à l'introduction de nouvelles techniques et méthodes de gestion financière, telles que l'établissement de budgets fondés sur la performance ou le financement « basé sur les tâches », et à diverses réformes administratives visant à rationaliser l'offre des services publics ou d'autres domaines de l'administration locale.

108. Bien que la crise économique et financière mondiale ait eu de nombreux effets négatifs sur les budgets des collectivités locales, certains experts ont mentionné des efforts et des évolutions tendant au renforcement de leur autonomie financière. En Pologne, par exemple, on observe une tendance marquée à la réduction des dotations et subventions centrales au profit d'une augmentation du niveau des recettes fiscales locales. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », toute une série de mesures législatives ont été prises en vue de renforcer la capacité financière des municipalités. Ce

type de restructuration des finances locales pourrait avoir un effet positif sur la liberté économique des collectivités locales, à la condition qu'elle n'entraîne pas une baisse de leurs revenus. Une tendance similaire peut être observée en Slovénie depuis 2007.

109. Alors que les difficultés financières peuvent encourager les collectivités locales à coopérer les unes avec les autres, en vue d'une prestation de services plus efficace, les problèmes économiques risquent, en dernier ressort, de soulever la question de la réduction des municipalités comme cela a été le cas à Chypre.

6. Conclusions

110. Comme il est précisé plus haut, dans la plupart des pays, la loi garantit à la fois le droit des collectivités locales de disposer de ressources financières propres et le principe de proportionnalité entre les tâches obligatoires et leur financement. La Charte ne précise pas de quelle manière ces principes doivent être reconnus dans les systèmes juridiques nationaux. Il suffit qu'ils soient respectés dans les faits. En même temps, l'inscription dans la loi peut constituer une garantie plus forte pour les collectivités locales, en particulier si elle est assortie de sanctions (c'est-à-dire si les collectivités locales disposent de moyens juridiques de faire appliquer le principe du financement suffisant). Toutefois, étant donné que l'application concrète de ce principe est une question juridique extrêmement difficile et complexe, la voie judiciaire ne peut être recommandée qu'en dernier recours.

111. Généralement, dans les Etats membres, aucune restriction n'est imposée aux collectivités locales quant à la manière dont elles dépensent leurs ressources propres, du moins sur le plan juridique. On pourrait donc en conclure que ce principe de la Charte est en vigueur dans les Etats membres. Il ne s'agit cependant, en réalité, que d'une liberté formelle, puisque la totalité ou la plus grande partie des revenus locaux sont utilisés pour l'exercice de tâches et de fonctions obligatoires. Néanmoins, on peut dire qu'aucune disposition légale ne limite gravement la liberté des collectivités locales dans ce domaine.

112. La Charte ne définit pas la proportion ni la norme concernant la part des revenus propres dans le budget total des collectivités locales, et ne précise donc pas le montant auquel elles devraient s'élever. Il est impossible de quantifier la part des revenus propres qui garantirait aux municipalités la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux besoins changeants de la population locale. Néanmoins, on peut noter que les pays d'Europe du Nord sont les mieux placés, tandis que ceux du Caucase sont au contraire ceux où la situation est la moins avantageuse.

113. Concernant la mise en œuvre de la Charte, certains Etats membres sont dans une situation critique. En Arménie, il n'y a en réalité aucun impôt local, même si deux impôts y sont désignés comme tels. Cette situation constitue semble-t-il une violation manifeste de la Charte. Un autre cas extrême est celui de l'Azerbaïdjan, où la part des impôts locaux dans les recettes fiscales du budget de l'Etat est de 0,25 %. Dans ces conditions, même si les municipalités ont le droit de lever des impôts locaux, ces revenus, pour des raisons diverses, sont parfaitement négligeables. Dans d'autres pays, comme la Hongrie, les autorités régionales n'ont aucune compétence en matière de taxation locale, ce qui va à l'encontre d'une exigence expresse de la Charte. A Chypre, les budgets annuels des municipalités doivent être approuvés par le Conseil des ministres, ce qui restreint gravement l'autonomie financière des collectivités locales même si, « en pratique, le Conseil des ministres est peu enclin à désapprouver les budgets ou à rejeter les recommandations émises par les collectivités locales ».

114. Sur la base des rapports nationaux reçus, on peut conclure que l'exigence du financement suffisant des collectivités locales est bien plus qu'une orientation appliquée à certains transferts du pouvoir central. En d'autres termes, tandis que le principe de proportionnalité n'est qu'une norme abstraite pour ce qui concerne le financement global des collectivités locales, il est appliqué plus concrètement lors du calcul des transferts du pouvoir central dans le cadre des processus nationaux de planification budgétaire.

115. Il est impossible de déterminer exactement dans quelle mesure le financement des collectivités locales est insuffisant. Le nombre des faillites de collectivités locales n'est pas un indicateur pertinent, les municipalités disposant parfois d'une protection juridique contre la faillite. En outre, les capacités économiques des collectivités locales peuvent varier y compris dans un même pays, et leur situation financière dépend fortement de leurs propres politiques et décisions.

116. Dans la pratique, les décisions sur la part des budgets nationaux et/ou régionaux qui revient aux collectivités locales (c'est-à-dire le niveau des transferts), ainsi que le montant ou le taux des dotations spécifiques, sont fondamentalement des décisions politiques. Elles sont prises par les parlements et les gouvernements nationaux et/ou régionaux sur la base de l'évaluation faite par des instances administratives de niveau supérieur. Ces décisions peuvent légitimement être inspirées par des considérations politiques, basées par exemple sur la situation financière du pays concerné. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte souligne lui-même que le droit des collectivités locales à des ressources propres suffisantes doit être garanti « dans le cadre de la politique économique nationale ». Par conséquent, le droit de prendre les décisions finales pertinentes sur le financement des collectivités locales peut difficilement être retiré aux autorités nationales au nom d'un principe général et abstrait contenu dans la Charte.

117. Il existe un lien étroit entre les deux premiers paragraphes de l'article 9, entre le principe du financement suffisant et le droit des collectivités locales à des « ressources propres ». Les ressources locales jouent un rôle considérable, en ce qu'elles sont un complément aux transferts du pouvoir central et permettent le financement des coûts administratifs et opérationnels généraux des collectivités locales. Dans le même temps, dans certains pays, notamment la Hongrie, les coûts liés aux personnels, aux bâtiments et aux équipements des collectivités locales, qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou d'équipement, sont également financés en partie au moyen des transferts du pouvoir central. Par conséquent, l'ensemble du processus de décision peut consister en une procédure ouverte où le pouvoir central peut légitimement attendre des collectivités locales une contribution financière à l'exécution de leurs tâches obligatoires.

118. Néanmoins, les Etats membres se sont engagés à fournir aux collectivités locales un financement suffisant lorsque des fonctions obligatoires leur sont confiées. Il s'agit d'un critère essentiel de l'autonomie locale, souligné expressément dans la Charte. Comme on l'a vu, ce principe, d'une manière ou d'une autre, est aussi une obligation constitutionnelle ou légale dans la plupart des pays, de sorte que les autorités nationales sont tenues de s'y conformer.

119. Il est donc impossible d'affirmer que ce principe n'a pas de sens ou qu'aucune obligation réelle ne peut en être déduite au seul motif qu'il a été exprimé sous une forme trop abstraite. Il est plus exact de dire que les Etats membres disposent d'une latitude considérable quant à la manière de garantir à leurs collectivités locales un financement suffisant.

120. Le financement suffisant est une règle générale qui encourage les autorités nationales et/ou régionales à s'assurer en permanence de l'adéquation du financement des collectivités locales tout en tenant compte de leurs tâches obligatoires, à veiller à ce que les collectivités locales soient capables de percevoir des revenus locaux basés sur leurs propres décisions et à s'efforcer d'accorder, à un degré nécessaire, un soutien financier proportionné. En d'autres termes, les Etats membres doivent s'assurer régulièrement de l'équilibre entre les tâches obligatoires et les ressources financières disponibles. Des procédures spéciales pourraient être développées afin d'évaluer les besoins financiers des collectivités locales et de garantir un équilibre juste et raisonnable entre les tâches et les ressources.

121. En outre, le principe d'adéquation devrait être utilisé pour fournir une protection juridique aux collectivités locales dans les cas extrêmes où les ressources disponibles ne sont manifestement pas proportionnées à leurs tâches obligatoires. En particulier, le principe pourrait être invoqué lorsque des changements immédiats et irrationnels sont apportés au financement. Ainsi, si les autorités centrales réduisent leurs dotations de manière disproportionnée et sans contrepartie, ou si elles privent les collectivités locales des moyens de se procurer des revenus locaux, le principe du financement suffisant devrait pouvoir s'appliquer. Dans un tel cas, le principe peut avoir la valeur d'une obligation de fond.

122. Les difficultés susmentionnées peuvent prêter à une interprétation de la disposition de la Charte relative au financement suffisant en tant que principe procédural. En ce sens, l'obligation minimale ou commune devrait être d'exiger des Etats membres qu'ils énoncent des règles claires et transparentes sur les transferts du pouvoir central et la péréquation financière. Dans ce cadre, les autorités centrales devraient tenir compte des critères pertinents pour évaluer le caractère suffisant des dotations. Les critères et la méthode de calcul utilisés devraient être rendus publics, et le processus décisionnel et les décisions elles-mêmes devraient l'être également.

123. En outre, des mécanismes de consultation effective devraient être établis afin de garantir la représentation des intérêts et avis des collectivités locales dans le processus de planification budgétaire. Afin de promouvoir l'application de l'attribution de financement suffisant, les Etats membres devraient être encouragés à impliquer les associations nationales de pouvoirs locaux dans les processus décisionnels parlementaires et gouvernementaux de planification des finances locales et d'estimation des ressources locales.

124. Si l'existence de réglementations strictes contre l'endettement des collectivités locales ne peut être condamnée, il s'agit cependant de processus et d'instruments comportant un sérieux risque, en ce qu'ils permettent aux autorités de niveau supérieur d'exercer un contrôle direct et puissant sur la gestion financière des collectivités locales. Il est donc important de veiller à ce que les restrictions financières et légales pesant sur la gestion financière des collectivités locales ne soient que provisoires.

125. Compte tenu à la fois de l'insuffisance notoire des ressources financières des collectivités locales et des nouveaux défis auxquelles elles doivent faire face, le Congrès devrait suivre, de façon régulière, la mise en œuvre de ses recommandations sur le financement suffisant en prêtant une attention particulière à ces exigences dans le cadre des missions de suivi de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres.

