

**REDRESSEMENT DES COLLECTIVITÉS
LOCALES ET RÉGIONALES
EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE**

Rapport préparé par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale
(CDLR)

Communes et régions d'Europe, n° 77

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:
Recovery of local and regional authorities in financial difficulties
ISBN 92-871-4958-5

Publications éditées dans la même série :

L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux, n° 63
ISBN 92-871-3295-5

La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, n° 64
ISBN 92-871-3543-6

Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations, n° 65
ISBN 92-8713762-5

Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales, n° 66
ISBN 92-871-3828-1

La responsabilité des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions, n° 67
ISBN 92-871-3953-9

Systèmes électoraux et modes de scrutin au niveau local, n° 68
ISBN 92-871-3982-2

La gestion et le financement des transports collectifs urbains, n° 69
ISBN 92-871-4125-8

La gestion du patrimoine immobilier municipal, n° 70
ISBN 92-871-4163-0

Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national fixées dans un contexte européen, n° 71
ISBN 92-871-4456-7

La participation des citoyens à la vie publique locale, n° 72
ISBN 92-871-4478-8

Le rôle des collectivités locales dans le domaine des services sociaux locaux, n° 73
ISBN 92-871-4526-1

Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelle, n° 74
ISBN 92-871-4633-0

Services de proximité dans les zones urbaines défavorisées et dans les zones à faible densité de population, n° 75
ISBN 92-871-4791-4

Les risques liés aux engagements financiers des collectivités locales, n° 76
ISBN 92-871-4955-0

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
ISBN 92-871-4957-7
© Conseil de l'Europe, août 2002
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	4
2. LES PROBLÈMES STRATÉGIQUES SOULEVÉS PAR LA FOURNITURE D'UNE AIDE DU GOUVERNEMENT CENTRAL AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE	5
2.1 L'aide du gouvernement central du point de vue des collectivités locales	5
2.2 L'aide de l'Etat dans l'optique du gouvernement central	10
3. EXAMEN DE CAS CONCRETS D'AIDE DU GOUVERNEMENT CENTRAL AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE	14
3.1. Exemples d'aide accordée par le gouvernement central à des collectivités locales en difficulté financière	14
3.2 Enseignements tirés des études de cas	31
4. LES PAYS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE DISPOSENT-ILS DES MOYENS INSTITUTIONNELS NÉCESSAIRES POUR RÉGLER LE PROBLÈME DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE ?	33
4.1 Le système des finances locales	33
4.2 Régler le problème que pose au gouvernement central l'asymétrie de l'information ...	36
4.3 Régler le problème de la crédibilité de la politique consistant à n'aider que les collectivités locales en difficulté financière dont la demande est légitime	38
4.4 Conclusion	41
5. LIGNES DIRECTRICES SUR LA BASE DES MEILLEURES PRATIQUES	42

1. INTRODUCTION

Les collectivités locales en difficulté financière créent un problème pour le gouvernement central. Doit-il fournir une aide économique ? Dans certains cas, l'aide de l'administration centrale peut être nécessaire, fondée et légitime. Les catastrophes naturelles ou la liquidation inopinée de vastes entreprises peuvent plonger telle ou telle collectivité locale dans une situation économique désastreuse sur laquelle elle n'a aucune prise. Mais dans d'autres cas, la nécessité et la légitimité de l'aide du gouvernement central sont moins évidentes. Ainsi, par exemple, le gouvernement central n'a-t-il pas à remédier automatiquement à des difficultés économiques dues à des erreurs de gestion locales. La définition précise de ce qui constitue un cas légitime d'aide du gouvernement central à une collectivité locale en difficulté financière diffère sans doute dans l'espace et dans le temps, mais la difficulté qu'il y a à distinguer les cas légitimes des cas illégitimes existe partout. Comment distinguer les cas légitimes d'aide du gouvernement central au redressement des collectivités locales en difficulté financière des cas illégitimes ? Comment le gouvernement central peut-il aider les collectivités locales à éviter les difficultés financières ? Que peut-on faire lorsque les collectivités locales se trouvent en difficulté financière ? Ce sont les thèmes du présent rapport.

Celui-ci montre que le redressement des collectivités locales en difficulté financière pose un dilemme stratégique tant pour les collectivités locales que pour le gouvernement central. Au niveau *local*, les autorités sont confrontées à un problème au plan collectif : toute collectivité locale peut juger judicieux de solliciter du gouvernement central autant d'aide que possible tandis que l'intérêt collectif des collectivités locales est d'éviter une aide du gouvernement central trop importante car celle-ci peut être octroyée aux dépens de l'autonomie locale. Au niveau *central*, le problème consiste à distinguer entre les cas légitimes et les autres et à rendre crédible une politique tendant à n'intervenir qu'en faveur des premiers. Le problème est que l'aide aux cas illégitimes peut sembler judicieuse aux adeptes d'une politique à courte vue, mais irrationnelle selon une optique à long terme. Si on n'y prend garde, ces problèmes stratégiques peuvent déboucher sur un comportement économique irresponsable de la part des autorités locales et l'octroi d'une aide inutile par le gouvernement central. On revient plus en détail dans la section 2 sur ces problèmes stratégiques et les moyens pouvant permettre d'y remédier.

La section 3 présente des études de cas donnant des exemples d'aide du gouvernement central aux collectivités locales. Elle a pour objet d'expliquer pourquoi ces dernières connaissent des difficultés financières et comment le problème est traité dans la pratique. La section 4 procède à un examen plus systématique des Etats membres du Conseil de l'Europe afin d'évaluer dans quelle mesure ils sont armés pour affronter les problèmes stratégiques. Les sections 3 et 4 ont été établies sur la base d'un questionnaire qui a été adressé à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. La section 5 tire les conséquences de l'analyse dans l'optique des politiques à mener.

2. LES PROBLÈMES STRATÉGIQUES SOULEVÉS PAR LA FOURNITURE D'UNE AIDE DU GOUVERNEMENT CENTRAL AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE

Cette section montre que la fourniture d'une aide du gouvernement central aux collectivités locales en difficulté financière pose un dilemme stratégique tant pour les collectivités locales que pour le gouvernement central. Le dilemme est analysé d'abord du point de vue des collectivités locales, puis de celui du gouvernement central.

2.1 *L'aide du gouvernement central du point de vue des collectivités locales*

L'objectif d'efficacité des affectations de ressources auxquelles procèdent les collectivités locales impose aux responsables des politiques d'internaliser tous les avantages et les coûts des interventions publiques. Le fait de ne pas comptabiliser l'ensemble des avantages sociaux d'une intervention publique signifie le plus souvent que l'activité prévue dans le cadre de cette intervention n'est pas poussée assez loin. Inversement, le fait de ne pas comptabiliser l'ensemble des coûts sociaux implique que le service ou la réglementation en question va trop loin car le coût de l'intervention publique est artificiellement abaissé aux yeux des décideurs. A moins qu'il ne s'agisse de stimuler l'action des pouvoirs publics, la possibilité d'externaliser les coûts devrait être écartée¹.

Du point de vue des collectivités locales prises isolément, l'aide financière du gouvernement central est presque toujours bien accueillie. L'externalisation des coûts a pour conséquence que les habitants reçoivent des services de meilleure qualité sans augmentation d'impôts. C'est souvent une solution qui a la faveur des hommes politiques locaux. L'option consistant à faire supporter les coûts de l'intervention locale par la base d'imposition nationale ou celle d'autres collectivités locales est souvent tentante pour les différentes collectivités locales.

Mais il faut bien acquitter les coûts. L'ironie veut que si toutes les collectivités locales cèdent à la tentation de recevoir une aide du gouvernement central, elles risquent fort de finir par acquitter ces coûts elles-mêmes. Il est souvent difficile de financer cette aide sur une grande échelle sans que les sources de revenu locales s'en trouvent affectées. Cela saute aux yeux dans le cas de l'aide du gouvernement central financée par des réductions des autres dotations accordées par l'Etat. Ainsi, par exemple, la dotation versée par le Gouvernement central danois aux collectivités locales à base d'imposition particulièrement faible est financée par des réductions de la dotation globale des collectivités locales.

Mais les sources de revenu locales peuvent être affectées selon des modalités moins évidentes. Même si l'aide du gouvernement central peut être financée par l'impôt national, les sources de revenu locales peuvent être touchées. Si le gouvernement central et les collectivités locales utilisent la même base d'imposition, une augmentation de l'aide du gouvernement central peut réduire la base d'imposition des collectivités locales et créer des problèmes de coordination verticale de l'impôt. Même si le gouvernement central et les collectivités locales ont des bases d'imposition distinctes, l'accroissement de l'aide du premier peut avoir des incidences négatives sur la base d'imposition des secondes, notamment si l'aide en question entraîne une augmentation générale des taux d'imposition qui réduit l'activité économique.

1. Voir: Wallace E. Oates. 1972. *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.); Richard A Musgrave. 1959. *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill Book Co.).

De plus, l'aide du gouvernement central est rarement accordée sans conditions. La volonté de défendre l'autonomie locale justifie la constitution de sources de revenu indépendantes.

Le problème est que, du point de vue des collectivités locales prises isolément, les avantages du renoncement à l'aide du gouvernement central sont des biens *publics* tandis que les avantages liés à l'obtention de cette aide sont des biens *privés*¹. En d'autres termes, il y a contradiction entre les intérêts individuels et les intérêts collectifs des collectivités locales. Pour s'en convaincre, on se reportera à la figure 1.1.

Figure 1.1: Le jeu de l'aide du gouvernement central

		<i>Collectivité locale B:</i>	
		N'obtient pas l'aide du gouvernement central	Obtient l'aide du gouvernement central
<i>Collectivité locale A:</i>	N'obtient pas l'aide du gouvernement central	Cellule 1: Collectivité locale A: 2 Collectivité locale B: 2	Cellule 2: Collectivité locale A: 0 Collectivité locale B: 3
	Obtient l'aide du gouvernement central	Cellule 3: Collectivité locale A: 3 Collectivité locale B: 0	Cellule 4: Collectivité locale A: 1 Collectivité locale B: 1

Prenons le cas d'un pays avec deux collectivités locales, A et B. La figure montre la situation des deux collectivités locales qui se demandent si elles doivent solliciter l'aide du gouvernement central ou non. Elles peuvent toutes les deux appliquer la stratégie consistant à obtenir l'aide du gouvernement central ou la stratégie inverse. On obtient ainsi quatre combinaisons de stratégies possibles. Comment interpréter ces résultats du point de vue des deux collectivités locales ?

Considérons que le degré de satisfaction d'une collectivité locale est :

- zéro si elle n'obtient pas d'aide tandis que l'autre collectivité en obtient ; en effet, dans ce cas le financement par l'impôt national affectera la capacité fiscale de la collectivité qui n'a pas reçu d'aide ; en outre, son rapport services/impôts se dégradera par rapport au rapport similaire de la collectivité ayant reçu une aide financière ;
- 1 si les deux collectivités reçoivent une aide financière ; dans ce cas de figures, à la fois la liberté fiscale et l'autonomie des deux collectivités se trouvent amoindries, tandis que le rapport services/impôts des deux collectivités restent équilibré ;
- 2 si aucune collectivité ne reçoit de l'aide ; en effet, un moindre niveau de fiscalité nationale permettra une marge de manœuvre fiscale locale renforcée ; en outre, le niveau des ressources propres plus important et les moindres conditions imposées

1. Voir : Robert P. Inman. 2000. «Local Fiscal Discipline in U.S. Federalism», Wharton Research Paper (Philadelphia, PA: Wharton School).

par le gouvernement central garantiront aux collectivités locales un degré d'autonomie financière supérieur ;

- 3 si elle obtient de l'aide et l'autre n'en obtient pas ; dans ce cas de figures, tandis que l'impact d'un niveau de fiscalité nationale plus élevé pour financer l'aide est distribué aux deux collectivités, il n'y a que la collectivité A qui bénéficie des recettes ; malgré les éventuelles conditions liées à l'aide, le degré de satisfaction est le plus élevé.

Si les deux autorités locales coopèrent et considèrent le degré de satisfaction du système formé par l'ensemble des deux collectivités, elles devraient essayer de se placer dans la cellule 1, où le degré de satisfaction cumulé est maximal.

Par contre, si les autorités locales considèrent le dilemme d'un point de vue individuel, donc si elles refusent de coopérer, elles se retrouveront probablement dans la cellule 4, où le degré de satisfaction à la fois de chacune et du système est inférieur.

En effet, prenons la commune A. Ses autorités se trouveront devant un faux choix :

- Si la commune B obtient de l'aide financière de la part du gouvernement central, l'intérêt de la commune A serait d'en obtenir également pour atteindre un degré de satisfaction de 1 au lieu de 0 ;
- Si la commune B n'obtient pas d'aide, l'intérêt de la commune A serait également d'en obtenir, pour atteindre un degré de satisfaction de 3 au lieu de 2.

Le résultat en est que, en analysant le dilemme d'un point de vue individuel, l'intérêt de la commune A serait d'obtenir de l'aide financière quelle que soit la situation de la commune B. Et les mêmes considérations jouant pour la commune B, elles vont probablement obtenir de l'aide toutes les deux et se retrouveront dans une situation moins bonne que si elles avaient coopéré et refusé l'aide du gouvernement.

Si les deux collectivités locales agissent de façon rationnelle mais individuelle, elles se retrouveront donc dans la cellule 4. En d'autres termes, elles tombent dans un piège social. Ce qui est rationnel d'un point de vue individuel débouche sur un résultat irrationnel d'un point de vue collectif. A moins de pouvoir la mettre en échec d'une façon ou d'une autre, cette logique aboutit à une compétition de toutes les collectivités locales pour obtenir l'aide du gouvernement central, même si elles comprennent qu'elles peuvent y perdre d'un point de vue collectif.

Les événements qui se sont produits en Suède à la suite de la crise économique du début des années 1990 sont un exemple de l'utilité pratique de ce raisonnement. Les finances des collectivités locales suédoises sont généralement saines. Mais la crise économique a mis en difficulté plusieurs d'entre elles. La première demande d'aide adressée au gouvernement central a été formulée en 1992 par une municipalité aux prises avec de graves problèmes économiques causés par l'état de quasi-banqueroute de sa société immobilière. A l'issue de négociations laborieuses, le gouvernement central a décidé d'accorder à cette collectivité locale une dotation extraordinaire dans le cadre d'un plan de redressement économique.

En 1998, 87 collectivités locales sur un total de 288 avaient demandé au moins une fois au gouvernement central de les aider à sortir des difficultés financières¹.

On en a un autre exemple avec la situation norvégienne préalable à la réforme du système de dotations de l'Etat intervenue en 1986. Avant cette réforme, le système des dotations accordées par le gouvernement central était un système composite et non coordonné de dotations spécifiques contrôlées par les différents ministères. Le gouvernement central disposait d'un pouvoir discrétionnaire, en particulier dans le domaine des dotations de péréquation fiscale. Les collectivités locales étaient encouragées à présenter leur situation économique sous un jour assez sombre pour remplir aux yeux du gouvernement central les conditions voulues pour en obtenir des dotations. On dispose d'éléments suffisants pour dire que la maximisation de la crise, prenant par exemple la forme d'une augmentation de la dette locale, a pu être utilisée comme stratégie efficace pour obtenir une aide du gouvernement central². En remplaçant la plupart des dotations du gouvernement central par des dotations globales, la réforme a largement éliminé la motivation de la maximisation de la crise par les collectivités locales.

Le fédéralisme fiscal allemand offre un exemple voisin. En 1988, les gouvernements de la Sarre et du Land de Brême ont demandé à la Cour constitutionnelle allemande de les aider à obtenir une aide financière du gouvernement fédéral pour qu'ils puissent faire face au problème de leur très lourde dette publique. Les gouvernements des deux Etats soutenaient que leur endettement était le résultat de tendances économiques négatives sur lesquelles ils n'avaient aucune prise. Dans le cas de la Sarre, il s'agissait du déclin séculaire des charbonnages et de la sidérurgie, les deux piliers industriels de l'économie de l'Etat. Dans le cas du Land de Brême, c'était le déclin du secteur de la construction navale, la principale activité économique. Les deux gouvernements ont fait valoir que la charge financière associée à leur dette publique ne leur permettait plus de remplir leurs obligations constitutionnelles et que si on les laissait faire face seuls à leurs obligations financières, ils seraient obligés de procéder à de très importantes réductions de dépenses, ce qui entraînerait une forte dégradation de la qualité des services publics. Ils ont soutenu que cela serait violer la règle constitutionnelle selon laquelle des conditions de vie identiques doivent être assurées dans tous les Etats.

Dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1992, la Cour a déclaré fondées les plaintes des deux Etats. Elle a affirmé que la Constitution fédérale allemande entend homogénéiser les conditions financières et égaliser les niveaux de vie sur l'ensemble du territoire allemand. De l'avis de la Cour, ces objectifs ne pouvaient être atteints que moyennant un appui mutuel entre le gouvernement fédéral et les Etats et entre les Etats. Ayant ainsi attiré l'attention sur le principe de solidarité, la Cour a conclu qu'un Etat aux prises avec de très graves difficultés budgétaires a droit au soutien financier des autres membres de la Fédération.

Selon une interprétation des exemples de la Sarre et du Land de Brême, il existe une certaine tension entre l'autonomie dont disposent les Etats allemands lorsqu'il s'agit de prendre des décisions en matière de dépenses et d'emprunts et leur liberté limitée pour ce qui est d'établir

1. Voir : Jürgen von Hagen et M. Bordignon, M. Dahlberg, B. Grewal, P. Petterson & H. Seitz. 2000. «Subnational Government Bailouts in OECD Countries. Four Case Studies», Banque interaméricaine de développement, réseau de recherche, document de travail # R-399 (disponible à l'adresse : www.iadb.org).

2. Voir : Trond Fevolden & Rune Sørensen. 1983. «Spillet om skatteutjamningen», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 24: 59-76; Rune J. Sørensen. 1987. «Spillet mellom stat og kommune», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 1/1987: 65-81.

leurs recettes courantes. En conséquence, vu la règle constitutionnelle selon laquelle un niveau uniforme de services gouvernementaux doit être assuré dans tous les Etats, le Gouvernement fédéral allemand pourrait en définitif avoir à annuler par une compensation financière les conséquences des politiques économiques malheureuses des Etats¹.

Comme ces exemples le laissent entendre, la logique schématisée par la figure 1 peut être infléchie par des mécanismes institutionnels. Dans les exemples norvégien et allemand, le cadre institutionnel encourage les collectivités infranationales à maximiser la crise pour obtenir une aide financière du gouvernement central. Dans les deux exemples, la logique de la figure 1 est fondée sur un système de finances locales dont les sources indépendantes de revenu sont limitées et l'accès du gouvernement central aux moyens financiers lui permettant d'accorder des aides. Dans tous les exemples, l'asymétrie de l'information permet difficilement au gouvernement central de distinguer entre les demandes légitimes d'aide financière et les demandes illégitimes.

Le système financier des collectivités locales peut donc aggraver encore ou atténuer la logique de la figure 1 et, partant, empêcher le gouvernement central de se prononcer sur la question de savoir s'il doit accorder une aide aux collectivités locales en difficulté financière ou au contraire lui simplifier la tâche.

Si les sources locales de revenu sont fixées ou déterminées par le gouvernement central ou si les dotations accordées par celui-ci représentent une part importante des finances locales, les collectivités locales peuvent soutenir que c'est au gouvernement central qu'il incombe d'assumer la responsabilité de leurs déficits. Dans certains cas, cet argument peut être valide, par exemple lorsque les nouvelles exigences du gouvernement central ne peuvent pas être satisfaites dans les limites des budgets existants. Dans d'autres cas, l'argument est vicié parce que le déficit local aurait pu être évité si la collectivité locale concernée avait pris des décisions responsables. L'asymétrie de l'information complique la tâche du gouvernement central quand il s'agit de distinguer les arguments valides des arguments viciés.

Il conviendrait donc de mettre en place un système de finances locales pouvant compter sur des sources de revenu indépendantes substantielles, système que le gouvernement central pourrait invoquer pour ne pas avoir à augmenter son aide. En outre, il y aurait lieu de définir des règles concernant l'endettement des collectivités locales qui rendent difficile pour ces dernières d'utiliser les prêts comme moyen de faire pression sur le gouvernement central pour qu'il leur accorde une aide financière.

En d'autres termes, si on ne les oblige pas à financer les dépenses locales au moyen des sources de revenu locales, les collectivités locales pourraient bien répercuter les coûts sur d'autres collectivités locales, des collectivités territoriales de rang plus élevé dans la hiérarchie administrative ou les générations futures. Dans la situation actuelle, les collectivités locales sont incitées à dépenser au-dessus de leurs moyens, à réduire la base d'imposition et à s'endetter au-dessus de leurs moyens dans la mesure où elles comptent que leurs dépenses finiront par être prises en charge par les contribuables d'autres collectivités territoriales. De telles pratiques non seulement peuvent créer des difficultés financières au niveau local, mais rendre la fourniture d'une aide de l'Etat difficile car les demandes d'aide légitimes sont difficiles à distinguer des autres.

1. Voir : Jürgen von Hagen with M. Bordignon, M. Dahlberg, B. Grewal, P. Petterson & H. Seitz. 2000. «Subnational Government Bailouts in OECD Countries. Four Case Studies», Banque interaméricaine de développement, réseau de recherche, document de travail # R-399 (disponible à l'adresse : www.iadb.org).

L'analyse tend à confirmer, jusqu'à présent, la Charte européenne de l'autonomie locale, dont l'article 9 dispose, entre autres, ce qui suit :

- 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 ;
- Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence ;
- Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

La sous-section ci-après analyse plus en détail les conséquences pouvant en découler pour le gouvernement central.

2.2 L'aide de l'Etat dans l'optique du gouvernement central

Le fait d'aider les collectivités locales en difficulté financière est souvent considéré comme une mesure légitime du gouvernement central. Il appartient naturellement à chaque pays de trancher la question politique de savoir ce qui constitue exactement des raisons légitimes d'accorder une aide financière. Mais le problème de la distinction à établir entre les cas légitimes et les autres se pose à tous les pays. Les demandes illégitimes d'aide du gouvernement central ont toutes chances d'être présentées dans la plupart des systèmes car l'existence même des fonds étatiques incite toutes les collectivités locales à solliciter une aide, quelle que soit leur situation économique réelle.

Le problème du gouvernement central est double. Le gouvernement doit d'abord résoudre le problème lié à l'asymétrie de l'information. Comment peut-il déterminer si une demande d'aide émane d'une collectivité locale qui n'en a pas vraiment besoin ? Le problème est que la collectivité locale est seule à connaître parfaitement sa situation économique réelle et que rien ne l'incite à la révéler si cela doit l'empêcher de recevoir une aide.

Le second problème tient au fait que même en l'absence de toute asymétrie de l'information, une politique déclarée qui ne consisterait qu'à faire droit aux demandes légitimes pourrait ne pas être crédible. Le gouvernement central peut juger avantageux, pour des raisons économiques et politiques, d'aider les collectivités locales même si elles n'en ont pas vraiment besoin. Si une politique consistant à ne faire droit qu'aux demandes légitimes n'est pas crédible, les collectivités locales ont avantage à faire pression sur le gouvernement central pour qu'il leur accorde une aide car elles comptent qu'il cédera même en l'absence de tout véritable besoin. En d'autres termes, le second problème à résoudre est la question de savoir comment rendre crédible une politique consistant à ne faire droit qu'aux demandes d'aide légitimes et, de ce fait, à prévenir toute demande illégitime.

Le problème de l'asymétrie de l'information invite à mettre en place un système central de surveillance des résultats économiques des collectivités locales. Cette surveillance peut être organisée selon différentes modalités. S'il est important de garantir l'impartialité du système, la surveillance doit être confiée à une entité indépendante à l'abri de toute ingérence politique.

Un organisme indépendant n'élimine pas les problèmes, mais il offre de meilleures solutions à la fois à celui de l'asymétrie de l'information et de la crédibilité de l'action.

L'agence en question devrait donc tenir compte d'indicateurs généraux et officiels de résultats économiques. La surveillance réalisée par le gouvernement central lui-même prête davantage le flanc à des accusations de partialité, mais on peut préférer cette option pour des raisons d'opportunité administrative.

Le problème de la crédibilité est plus difficile à régler. Pour en comprendre la nature, examinons les trois exemples ci-après. Le premier est le suivant : les gouvernements devraient-ils négocier avec des terroristes la libération d'otages ? Les gouvernements de nombreux pays du monde ont pour règle officielle de conduite de ne pas négocier avec des terroristes. Le but visé est de dissuader les terroristes de prendre des otages : s'il n'y a rien à gagner à enlever des gens, les terroristes censés ne prendront pas d'otages. Cela dit, les terroristes sont souvent assez sensés pour savoir qu'une fois qu'il y a eu prise d'otages, la politique officielle peut se révéler sans grand effet; la tentation peut alors être irrésistible de faire quelques concessions pour obtenir la libération des otages. La seule façon de dissuader des terroristes véritablement sensés serait de retirer, d'une manière ou d'une autre, aux responsables politiques leur marge d'appréciation et de les contraindre à respecter en toutes circonstances la règle consistant à ne pas négocier. Si les responsables politiques ne disposaient véritablement d'aucun moyen de faire des concessions, la prise d'otages présenterait nettement moins d'avantages pour les terroristes.

Le deuxième exemple a trait à la politique monétaire. Comment rendre crédible une politique de faible inflation ? Les agents économiques savent que le gouvernement central peut avoir beaucoup de mal à résister à la tentation de faire marcher la planche à billets pour financer le budget de l'Etat ou de laisser s'élever l'inflation afin de lutter contre le chômage. Si le gouvernement ne peut pas convaincre les agents économiques qu'il n'entre pas dans ses intentions d'avoir recours à ces moyens, ces agents augmenteront leurs anticipations inflationnistes en conséquence. Et l'on aboutira à une inflation plus forte que souhaité. Le problème de la crédibilité peut être réglé en confiant la politique monétaire à une banque centrale indépendante poursuivant l'objectif d'une faible inflation¹.

Un troisième exemple, particulièrement éclairant, du problème de la crédibilité est fourni par l'accès du Gouvernement anglais aux marchés des capitaux avant et après la Glorieuse Révolution de 1688. Avant la Révolution, la couronne avait du mal à convaincre les agents économiques de lui prêter de l'argent. La raison en était que personne ne pouvait empêcher le roi de manquer à ses obligations de remboursement, et il était connu pour cela. En conséquence, les agents économiques hésitaient à consentir des prêts à la couronne et, lorsqu'ils le faisaient, ils exigeaient des taux d'intérêt plus élevés. Après la Révolution, la couronne ne pouvait plus aussi facilement manquer unilatéralement à ses obligations contractuelles car, dorénavant, le parlement devait être associé à ce type de décisions. La politique consistant à ne pas manquer aux engagements découlant d'accords de prêt est devenue plus crédible. Quelques années seulement après la Révolution, le gouvernement a pu obtenir des prêts beaucoup plus importants et à des taux d'intérêt nettement moins élevés qu'auparavant².

1. Voir : V. Grilli, D. Masciandaro & G. Tabellini. 1991. «Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries», *Economic Policy* 13: 343-392.

2. Voir : Douglass C. North & Barry R. Weingast. 1989. «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England», *Journal of Economic History* 49: 803-833.

La leçon, quelque peu surprenante, à tirer de ces exemples est que les responsables politiques peuvent parfois mieux réaliser leurs propres objectifs si leur marge d'appréciation leur est retirée. Dans le cas des otages, il y aura moins d'otages pris et tués si les gouvernements ne disposent d'aucun pouvoir de négociation avec les terroristes. Dans le cas de la politique monétaire, l'inflation sera plus faible si le gouvernement confie la conduite de cette politique à une banque centrale indépendante. S'agissant de l'accès aux marchés des capitaux, le gouvernement peut obtenir des prêts plus nombreux et à des conditions plus avantageuses si sa souveraineté est limitée.

Quel enseignement faut-il en tirer pour le redressement des collectivités locales en difficulté financière ? Le premier enseignement et le plus fondamental est qu'une politique consistant à ne faire droit qu'aux demandes d'aide légitimes n'est pas nécessairement crédible. Si le gouvernement a toute latitude pour accorder une aide à toute collectivité locale en difficulté financière, une politique consistant à distinguer entre les demandes légitimes et les demandes illégitimes n'est pas nécessairement crédible, pour la bonne raison que tous les agents savent que la tentation de faire droit aux demandes illégitimes peut devenir irrésistible.

C'est que le refus d'accorder une aide – même dans les cas où elle serait illégitime – occasionne des coûts pour le gouvernement central. Il peut s'agir de coûts *économiques* si le refus d'accorder une aide à une collectivité locale en difficulté financière est interprété par les marchés du crédit comme montrant que le gouvernement central risque de renier ses propres obligations financières. Cette interprétation peut être justifiée, par exemple, s'il existe des règles constitutionnelles ou légales établissant un lien entre l'endettement des collectivités locales et une responsabilité du gouvernement central en matière de remboursement ou des liens politiques importants et indéniables entre l'administration centrale et les administrations locales. En pareil cas, la réaction rationnelle des marchés du crédit est d'exiger des taux d'intérêts plus élevés lorsqu'ils prêtent de l'argent au gouvernement central. Il peut également y avoir des coûts économiques si la dette locale représente une partie importante des portefeuilles d'importants investisseurs nationaux et si les défaillances des collectivités locales entraînent la faillite de ces investisseurs, provoquant alors une crise économique nationale.

Il peut y avoir des coûts *politiques* si les contribuables locaux représentent un groupe d'électeurs importants pour le gouvernement national. Si les contribuables nationaux sont des partisans politiques moins précieux que les contribuables locaux, la politique consistant à ne faire droit qu'aux demandes d'aide légitimes peut poser un grave problème de crédibilité, en particulier lorsque la collectivité locale en difficulté financière est importante et a une grande valeur symbolique (par exemple lorsqu'il s'agit de la capitale nationale). Il semble que les objectifs politiques des partis sont parfois un élément de la formule de distribution des aides du gouvernement central¹.

1. Voir: Hugh Ward & Peter John. 1999. «Targeting Benefits for Electoral Gain: Constituency Marginality and the Distribution of Grants to English Local Authorities», *Political Studies* 47: 32-52; Matz Dahlberg & Eva Johansson. 1999. «On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments», document de travail 1999:24, Uppsala (Suède): Faculté d'économie de l'université d'Uppsala (disponible à l'adresse: <http://www.nek.uu.se/publications/publ.html>).

Si le coût politique du refus d'aider des collectivités locales en difficulté financière est élevé, quel crédit pouvons-nous accorder à l'idée que le gouvernement central s'en tiendra à une telle politique – même si la demande d'aide est illégitime ?

Le deuxième enseignement qui se dégage de l'analyse précitée est que la réponse à cette question dépend du pouvoir discrétionnaire du gouvernement central. Si elle est importante, de graves problèmes de crédibilité peuvent surgir. Le problème de crédibilité milite en faveur d'une limitation du pouvoir discrétionnaire du gouvernement central lorsqu'il traite avec des collectivités locales en difficulté financière :

- Il devrait exister une définition claire et généralement acceptée de ce qui constitue une difficulté financière.
- La définition des raisons légitimes à présenter aux fins d'obtenir l'aide du gouvernement central en cas de difficulté financière frappant des collectivités locales devrait faire l'objet d'une décision explicite, de préférence sous la forme d'une loi.
- Il faudrait imposer la mise en place d'autres moyens avant qu'une aide du gouvernement central ne soit accordée.
- Le parlement devrait être associé aux programmes d'aide financière importante aux collectivités locales en difficulté financière.
- L'aide du gouvernement central devrait être complétée par un effort financier significatif et comparable de la collectivité locale bénéficiaire.
- En général, le gouvernement central ne devrait pas garantir le remboursement des prêts locaux. Des exceptions pourraient être faites pour des prêts destinés au développement et à condition que le revenu de la municipalité soit suffisant pour garantir le remboursement.
- Les résultats des difficultés financières illégitimes des collectivités locales devraient être explicités, par exemple dans un code municipal des faillites et de l'insolvabilité.

Il peut s'avérer utile de faire une distinction entre les situations de difficulté qui étaient prévisibles (déficit structurel des recettes, crise économique conjoncturelle affectant la collectivité, etc.) et les situations où la difficulté résulte des circonstances exceptionnelles (désastre naturel, risque exceptionnel matérialisé, etc.). La nature de l'action entreprise par le gouvernement central pourrait donc dépendre de la cause de la difficulté, afin de mieux cibler l'intervention et d'éviter l'apparition de tout effet pervers.

3. EXAMEN DE CAS CONCRETS D'AIDE DU GOUVERNEMENT CENTRAL AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE

On trouvera dans la présente section un certain nombre de cas concrets de difficultés financières auxquelles se sont heurtées des collectivités locales de pays membres du Conseil de l'Europe et dans lesquels une aide du gouvernement central a été accordée ou au moins envisagée. Il s'agit d'éclairer les questions suivantes :

- Pourquoi les collectivités locales connaissent-elles des difficultés financières ?
- Comment le gouvernement central règle-t-il le problème de l'asymétrie de l'information ?
- Quel est l'éventail des options dont dispose le gouvernement central s'il décide d'intervenir dans la situation de telle ou telle collectivité locale ?
- De quelle marge de manœuvre le gouvernement dispose-t-il vis-à-vis du parlement ?

L'examen de cas concrets permet d'apporter une réponse qualitative à ces questions. Pris isolément, ces cas ne répondent pas à toutes ces questions, mais celles-ci peuvent être élucidées si on rapproche ces cas les uns des autres.

L'avantage de l'étude de cas est de révéler la nature même de la question, ce qui permet au lecteur d'acquérir une bonne compréhension du problème à l'examen. Le principal défaut de cette approche est que l'on peut contester la représentativité des cas étudiés. Pour atténuer l'impact de ce problème, la section suivante présente une analyse quantitative plus systématique.

Les cas concrets sont des versions abrégées d'études réalisées par certains pays membres auxquels il a été demandé de présenter des cas révélateurs de la façon dont le gouvernement central traite le plus souvent avec les collectivités locales en difficulté financière.

3.1 Exemples d'aide accordée par le gouvernement central à des collectivités locales en difficulté financière

Aide du gouvernement central polonais à des collectivités locales touchées par une catastrophe naturelle

En 1997-1998, des inondations ont causé des dommages importants aux biens de certaines collectivités locales polonaises. La facture a été évaluée à 2,6 milliards de zloty. Wrocław et Opole ont été les villes le plus durement touchées. Le gouvernement central est intervenu en accordant des aides destinées à atténuer le coût des travaux de reconstruction. Au total, des aides ont été accordées à 823 collectivités locales, dont 653 communes urbaines et rurales, 21 villes ayant un statut de district (*powiat*) et 149 districts (*powiat*). L'initiative est venue du gouvernement, qui a présenté au parlement une série de projets de loi portant sur les types et l'importance de l'aide à accorder et sur les critères d'attribution à observer.

Les collectivités locales avaient droit à une aide lorsque le coût des dommages causés à leurs biens dépassait 5 % de leurs ressources propres. Elles présentaient une demande et une aide était accordée une fois que le gouverneur de la province (*Voivode*) avait vérifié les informations fournies. Pour avoir droit à une aide, les collectivités locales n'étaient pas tenues de contribuer initialement au financement du coût des travaux de reconstruction. Cependant, à partir de la mi-1998, on leur a demandé d'indiquer sur leur demande la façon exacte dont les fonds seraient utilisés. Elles devaient par ailleurs acquitter 20 % des coûts de leurs propres deniers.

Le gouvernement central appliquait les critères ci-après à l'examen des demandes :

- L'importance sociale des travaux et la mesure dans laquelle ils pouvaient contribuer à un retour à la normale pour les collectivités et la population locale.
- L'utilisation effective des fonds, à savoir la mesure dans laquelle les aides étaient affectées à des tâches nouvelles, non à des tâches en cours de réalisation.
- Les ajustements compensatoires à apporter pour tenir compte du fait que les collectivités concernées n'avaient pas toutes la même capacité de financement du coût des dommages subis.
- L'approche retenue pour chaque projet pris isolément.

Les principes adoptés ne prévoyaient pas de négociations directes avec les collectivités locales au sujet de la répartition des aides. En sus des aides, les collectivités locales recevaient des prêts complémentaires (avec un taux d'intérêt annuel de 2 %) au titre de la construction de logements municipaux pour les personnes auxquelles les inondations avaient fait perdre leur logement. Par ailleurs, le gouvernement central a fait construire 1.600 maisons pour les victimes des inondations, maisons qui ont été mises gratuitement à la disposition des collectivités locales.

Aide fournie par le Gouvernement suédois à une collectivité locale aux prises avec les difficultés économiques de la société immobilière municipale

La municipalité suédoise de Steningsund a demandé en 1995 une aide financière de 250 millions de couronnes au gouvernement central. Elle a fait valoir que ses problèmes financiers étaient dus à une forte dépréciation des biens immobiliers de la société immobilière municipale, qui avait contraint la municipalité à assumer la responsabilité de dettes s'élevant à 250 millions de couronnes. Dans un premier temps, le gouvernement central a répondu que la municipalité devait régler ses problèmes financiers elle-même. Après des demandes d'aide répétées, une rencontre a eu lieu entre la municipalité et le ministère de l'Intérieur.

Ce dernier a analysé la situation financière de la municipalité à l'aide de données fournies tant par la municipalité que par d'autres sources. La situation financière était devenue favorable pendant les années 1993 à 1995. Le taux d'imposition locale sur le revenu avait été relevé de 0,23 point de pourcentage en 1995, mais le solde du budget municipal était négatif à cause de la prise en charge de la dette de la société immobilière. La situation financière s'est aggravée en 1996, en raison surtout de l'augmentation des paiements d'intérêts.

Le ministère de l'Intérieur a été aboli en 1998. Les questions concernant les finances municipales sont traitées maintenant par le ministère des Finances.

De l'avis du ministère, la municipalité allait devoir procéder à d'importantes réductions de dépenses pour équilibrer son budget. Un appui financier a donc été jugé opportun afin d'éviter de graves réductions dans la prestation des services. Le gouvernement central a décidé d'accorder à la municipalité une aide d'un montant maximal de 40 millions de couronnes échelonnée sur les années 1997 à 2000. Cette aide serait accordée à la condition que Stenungsund établisse un plan visant à équilibrer son budget. Ce plan comprenait les volets suivants :

- Une analyse de la gestion financière au sein de la municipalité
- Une analyse des coûts et de l'efficacité des services fournis par la municipalité
- Une analyse des possibilités d'augmentation des redevances en vue d'accroître les recettes
- L'adoption de mesures destinées à parvenir à l'équilibre budgétaire à long terme

Le plan devrait être soumis au ministère avant que le premier versement au titre de l'aide ne soit effectué. La municipalité devrait rendre compte chaque année au ministère de l'Intérieur des mesures appliquées conformément au plan pour améliorer la situation financière. Au cas où le plan ne serait pas exécuté, l'aide devrait être remboursée.

Aide du Gouvernement bulgare à une collectivité locale touchée par le déclin industriel

A en croire tous les indicateurs, la municipalité de Pernik, en Bulgarie, a été frappée par le déclin industriel à la fin des années 1990. Les entreprises industrielles utilisaient des technologies périmées, le chômage était en hausse régulière et les perspectives financières étaient dans l'ensemble peu encourageantes. Les recettes propres de la municipalité complétées par les dotations du gouvernement central ne lui permettaient même pas de financer les dépenses qu'elle consacrait à des objets de dépense prioritaires tels que les traitements et salaires, les primes d'assurance et l'aide sociale.

A l'issue d'une série de consultations avec la municipalité, le gouvernement central a décidé de lui accorder une aide sous la forme de dotations affectées à des fins spécifiques. La base juridique était fournie par des dispositions de la loi sur le budget de l'Etat, de la loi sur les budgets municipaux et la loi annuelle sur le budget de l'Etat, qui habilite le gouvernement central à intervenir dans les affaires budgétaires locales.

Le montant de la dette de la municipalité représentait 6 % de son budget. Le gouvernement central a limité son aide à 70 % du montant de la dette car il a constaté un certain relâchement dans la discipline financière. Les dépenses d'équipement avaient dépassé les plafonds fixés et, après vérification, on s'est aperçu que les comptes budgétaires n'étaient pas à jour. La collectivité locale a reçu un prêt de 250 000 leva, une subvention de 1 134 000 leva affectée au paiement des traitements et salaires et des primes d'assurances, ainsi que des subventions destinées à financer le coût de médicaments, de l'électricité et des denrées fournies aux hôpitaux, aux écoles, etc.

Le gouvernement central a fondé sa décision sur les informations figurant dans les rapports budgétaires mensuels et trimestriels que toutes les collectivités locales bulgares sont tenues d'adresser au ministère des Finances. En outre, le gouvernement central pouvait compter sur les renseignements tirés de ses propres procédures de vérification et des rapports de la Cour des comptes et du service national de contrôle financier. Le parlement n'a pas été associé à sa décision.

Le gouvernement central a subordonné son aide financière à l'exécution d'un plan de stabilisation établi par la municipalité et approuvé par le ministère des Finances. Ce programme comportait des mesures à court terme de fermeture ou de restructuration de certaines activités, de compression des effectifs, de transformation de certains secteurs en sociétés commerciales régies par la législation commerciale applicable, d'actualisation de l'inventaire du parc immobilier locatif municipal et de révision des loyers, de gel des investissements concernant certaines constructions municipales non prioritaires et de limitation des travaux de réparation au strict minimum, d'évaluation des besoins en combustible et d'allocation des quotas de combustible aux bâtiments publics.

A moyen terme, il a été prévu d'accélérer les programmes de privatisation en cours, de liquider ou restructurer certaines sociétés municipales non rentables (en changeant parfois la structure de leur capital social) et de renforcer le contrôle de la transparence de la gestion et des comptes des entreprises locales.

Aide du Gouvernement central norvégien à une collectivité locale aux prises avec des difficultés économiques liées aux garanties de prêts accordés à des sociétés privées

La petite municipalité de Lebesby, dans le comté norvégien de Finnmark, avait, à la fin des années 1980, garanti le passif financier d'entreprises privées, ce que la loi sur les collectivités locales l'autorisait à faire (jusqu'en 1993, date de la révision de cette loi). L'une de ces garanties concernait une société de pisciculture. Peu de temps après sa création, la ferme piscicole a fait faillite. La municipalité a dû prendre à sa charge une dette de 50 millions de couronnes. Pour couronner le tout, certaines autres garanties accordées par la municipalité se sont traduites par un alourdissement de sa dette.

La municipalité a sollicité l'aide du gouvernement central. Le conseil municipal a fait savoir qu'il lui était impossible de financer une dette à très court terme de 60 millions de couronnes (soit plus de 100 % de ses recettes annuelles) tout en remplissant ses obligations légales en matière de services publics.

Le gouvernement central a décidé d'accorder à la municipalité une dotation discrétionnaire extraordinaire de 10 millions de couronnes en 1992 et une autre comprise entre 5 et 8 millions de couronnes les années suivantes. Pour se prononcer, le gouvernement a dû s'appuyer sur les renseignements fournis par la collectivité locale elle-même (encore que le gouverneur régional ait fourni certaines informations). Cela n'a pas été considéré comme faisant problème dans la mesure où la raison des difficultés financières a paru évidente.

La dotation extraordinaire en question s'intégrait dans le programme de dotations discrétionnaires adopté par le parlement. Celui-ci a jugé suffisantes les informations sur lesquelles le gouvernement avait fondé sa décision et qu'il lui avait ultérieurement communiquées.

En sus de la dotation, le gouvernement a pris à l'égard de la municipalité les mesures ci-après:

- La municipalité a été autorisée à restructurer sa dette à court terme en une dette à long terme.
- La municipalité a dû présenter un plan financier renouvelable indiquant des solutions pour remédier à la situation. Ce plan devait être approuvé par le gouverneur régional après consultation du ministère.

- La municipalité a dû réduire ses dépenses de 3 à 5 millions de couronnes à titre de contribution au règlement du problème.
- Le personnel relevant du gouverneur régional a été étoffé pour mieux contrôler la municipalité.

Aide du Gouvernement belge à une collectivité locale en déficit

Aujourd'hui, la Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions. Ces dernières sont au nombre de trois : Région wallonne, Région flamande et Région de Bruxelles-Capitale. Le contrôle administratif (tutelle) et le financement général des communes sont de la compétence des Régions. La loi impose l'équilibre budgétaire aux communes. Dans les trois Régions, certaines communes éprouvent des difficultés récurrentes à équilibrer leurs recettes et leurs dépenses.

La Région de Bruxelles-Capitale a créé un fonds (dont le nom officiel est « Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales »), alimenté par un crédit annuel inscrit au budget de la Région, qui permet notamment d'aider les communes bruxelloises concernées. L'octroi de l'aide est décidé par le gouvernement régional et prend la forme de prêts.

Par exemple, la commune d'Etterbeek a ainsi obtenu deux prêts. En contrepartie, la commune a conclu une convention avec la Région. Cette convention négociée entre les autorités municipales et celles de la Région contient un plan financier qui vise à rétablir à terme l'équilibre financier de la commune. Pendant la durée de la convention, un inspecteur désigné par l'autorité régionale a accès à l'ensemble des dossiers et documents de la commune et peut ainsi vérifier si celle-ci remplit les clauses de la convention. L'exécution du plan financier fait en outre l'objet d'une évaluation périodique par un comité composé de représentants des autorités régionales et de celles de la commune. Il s'agit donc d'un système de contrôle certes contraignant, mais largement accepté dans la mesure où il y a concertation régulière entre les parties concernées.

Possibilité d'une aide du gouvernement central à une collectivité locale en Allemagne

Une collectivité locale du district rural de Passau, en Bavière, avait demandé à plusieurs reprises une aide pour remédier à une mauvaise situation économique. Elle avait présenté ses demandes au comité d'Etat chargé de distribuer les dotations en application de la loi bavaroise sur la péréquation financière. En vertu de cette loi, l'Etat peut accorder une aide aux collectivités locales pour atténuer des difficultés économiques imprévisibles. Siégeaient au comité d'Etat des représentants des Ministères des finances et de l'intérieur et des Associations nationales des collectivités locales.

Le comité n'avait pas pu accorder d'aide économique car les difficultés financières de la collectivité locale n'étaient pas dues à une baisse imprévisible des recettes sur laquelle elle n'aurait eu aucune prise. Aux yeux du comité, le conseil local devait assumer l'entière responsabilité de la situation financière. En 1998, les autorités de tutelle ont refusé d'approuver le prêt demandé par la collectivité locale. Il n'était dès lors plus possible de garantir que la collectivité locale serait en mesure de remplir ses engagements financiers. Elle risquait de devenir insolvable, ce qui tenait en partie aux engagements financiers qu'elle avait contractés envers une société privée.

La collectivité locale s'est alors tournée vers le ministre-Président et le ministre de l'Intérieur de la Bavière. Le gouvernement de l'Etat a estimé qu'elle devait exécuter un plan de redressement à long terme. Ce plan devrait être établi par un échelon gouvernemental inférieur, mais le gouvernement de l'Etat a fixé un certain nombre de directives. Toutes les sources de recettes devaient avoir été épuisées; en particulier :

- Les taux de l'impôt réel ne devaient pas descendre au-dessous des moyennes foncières.
- Les services fonctionnant sur la base du recouvrement des coûts ne devaient pas subir de pertes.
- Toutes les redevances des commerçants devaient être prélevées.
- Les dépenses d'administration, les frais d'utilisation, les loyers, baux et autres redevances de droit privé ainsi que les redevances de droit public devaient être prélevés aux taux appropriés à chaque cas.

Toutes les dépenses devaient être évaluées avec soin, en particulier :

- Aucune dépense facultative ne devait être autorisée.
- Les dépenses obligatoires devaient être limitées à l'indispensable.
- La construction et l'entretien du matériel devaient être limités à ce qui était strictement nécessaire.
- L'affectation du personnel devait être évaluée en fonction des paramètres correspondant aux besoins essentiels; d'une façon générale, la création de nouveaux postes devait être exclue.
- La réalisation des opérations d'investissement en cours devait être menée à son terme et tous les nouveaux investissements devaient être ajournés.

Les ministres d'Etat ont indiqué que lorsque ce plan sera prêt, ils sont disposés à étudier la possibilité d'accorder une aide financière extraordinaire sous la forme d'un crédit-relais remboursable.

Possibilité d'une aide du Gouvernement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»¹ à une collectivité locale

La municipalité de Tetovo («l'ex-République yougoslave de Macédoine») a été divisée en sept municipalités dans le cadre de la réforme territoriale intervenue au milieu des années 1990. Cette réforme avait fait l'objet d'une loi, mais celle-ci ne comportait aucune disposition quant au partage du passif entre l'ancienne municipalité et les nouvelles. Les sept municipalités nouvelles ont hérité d'une dette considérable que l'ancienne municipalité de Tetovo avait contractée à l'occasion d'un projet local de construction routière.

L'une des sept municipalités ne pouvait pas assumer les obligations financières liées à sa part de la dette. Le créancier menaçait de porter l'affaire devant les tribunaux. Toutefois, après avoir rencontré toutes les parties, le ministère de l'Autonomie locale est disposé à intervenir dans cette affaire et a proposé au gouvernement d'accorder une aide à cette municipalité pour alléger son fardeau financier. On escompte une décision favorable du gouvernement.

1. La situation financière des collectivités locales en ex-République yougoslave de Macédoine est très faible (les dépenses des collectivités locales représentent uniquement environ 1 % des dépenses publiques), d'après la Recommandation 82 (2000) du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe.

Possibilité d'une aide du Gouvernement danois à une collectivité locale en déséquilibre budgétaire

Une collectivité locale danoise enregistrait depuis quelques années une forte augmentation des dépenses qu'elle consacrait à des prestations en espèces et à des services de garderie pour enfants. En outre, le nombre d'actifs avait diminué, ce qui réduisait d'autant la base d'imposition de la municipalité. Pour remédier à cette difficulté financière, celle-ci a demandé en 1999 au ministère de l'Intérieur de lui accorder une dérogation à l'application de la réglementation sur les découverts bancaires.

Par ailleurs, la municipalité a calculé que si elle devait régler ses problèmes financiers sans l'aide du gouvernement central, elle devrait réduire ses dépenses de 16 millions de couronnes, soit 4 % de ses dépenses courantes et d'investissement en 1999.

Le ministère de l'Intérieur a rencontré deux fois les responsables municipaux. Lors de ces rencontres, la municipalité a présenté une proposition de règlement des difficultés financières, qui a été étudiée avec le ministère de l'Intérieur. A la suite de ces rencontres, la municipalité s'est vue accorder une dérogation à l'application de la réglementation sur les découverts bancaires de 1999 à 2002 sous réserve que :

- les dépenses soient réduites de 5,9 millions de couronnes en 1999. Cette réduction serait augmentée de 1 million de couronnes pour chaque année de la période 2000-2005.
- la municipalité respecte un plan trimestriel d'amélioration de ses liquidités. Si ce plan n'est pas respecté, la municipalité prend les dispositions nécessaires.
- la municipalité avise tous les trois mois le ministère de l'Intérieur de l'évolution de ses liquidités.
- les dépenses courantes et les effectifs ne soient pas augmentés.
- le taux d'imposition municipale ne soit pas augmenté.

Afin d'améliorer la situation financière de la municipalité, le ministère de l'Intérieur a autorisé celle-ci à demander un prêt de 11 millions de couronnes pour faire face aux dépenses courantes afin de respecter la réglementation régissant les découverts bancaires. La municipalité a également été autorisée à solliciter un prêt de 5 millions de couronnes au titre des dépenses d'équipement. En outre, elle a reçu une aide de 1 million de couronnes en 1999 et une autre de 4 millions de couronnes en 2000 du fonds du ministère de l'Intérieur pour les municipalités en difficulté financière.

Règlement des problèmes de liquidités d'une collectivité locale maltaise dans l'intervention du gouvernement central

En 1997, dans le cadre de leur rapport annuel au Contrôleur général du Parlement maltais, les commissaires aux comptes des administrations locales ont signalé que le montant des dettes à court terme d'une collectivité locale était supérieur à celui de ses actifs circulants. Ce déficit était important car il représentait 77 % de la dotation globale de cette collectivité locale pour l'exercice suivant. La situation était si grave que la collectivité locale ne serait pas en mesure d'honorer ses engagements si tous les créanciers exigeaient d'être remboursés pendant l'exercice à venir.

De l'avis de la collectivité locale, ses difficultés économiques étaient partiellement imputables à des projets dont le gouvernement central assumait la responsabilité (comme la réfection de routes, la construction de plusieurs ascenseurs pour améliorer l'accès du public dans le centre municipal) et à la décision inattendue qu'avait prise le nouveau gouvernement central de diminuer la dotation annuelle.

Ayant pris connaissance de la situation, le ministère chargé des conseils municipaux a tenu des consultations pour établir les véritables causes de la crise et arrêter les mesures à prendre pour remédier à la situation. Une série de réunions ont permis de dégager un plan d'action dont l'exécution serait étroitement contrôlée. Lors de ces réunions, la collectivité locale a été priée de présenter une documentation complète. En outre, le gouvernement central a engagé un consultant en gestion privée qu'il a chargé d'enquêter sur la situation financière de la collectivité locale. Le gouvernement central a tiré les conclusions suivantes :

- La collectivité locale devait être punie pour avoir violé son règlement financier.
- Les erreurs de gestion financière (endettement excessif) étaient dues plus à un excès de zèle qu'à de l'irresponsabilité.
- On ne pouvait pas écarter la possibilité que la collectivité locale ait agi de bonne foi.

A la suite de ses rencontres avec le gouvernement central, la collectivité locale a présenté et fait approuver une projection de trésorerie qui reposait sur le désintéressement progressif de tous les créanciers sur une période de trois ans sans que cela gêne beaucoup la collectivité locale dans l'exercice de ses fonctions essentielles au service de la communauté. Cette initiative a effectivement permis de redresser la situation.

Le règlement des problèmes de la collectivité locale a ainsi été rendu possible par une révision des priorités locales. Le gouvernement central n'a accordé aucune aide spéciale. Mais l'augmentation des subventions annuelles à toutes les collectivités locales décidée au cours des exercices ultérieurs a également aidé la collectivité locale défaillante à améliorer ses résultats financiers.

Aide accordée par le Gouvernement britannique à une collectivité locale aux prises avec une structure d'accueil onéreuse

En 1998-99, la commune londonienne de Haringey a connu de graves difficultés financières à court terme, dont l'une des causes tenait au traitement d'un lourd déficit financier concernant un immeuble, l'Alexandra Park and Palace, établissement que la collectivité locale administrait pour le compte du public, qui en avait l'usage. En l'espace de quelques années, la commune avait accumulé un déficit d'environ 55 millions de livres dans la gestion de cet établissement car la fiducie philanthropique qui avait la responsabilité de ce dernier, et dont les membres siégeaient par ailleurs au conseil municipal, ne pouvait pas régler les frais de son entretien.

Le ministère de l'Environnement, des transports et des régions (METR) s'était depuis quelque temps mis en rapport avec la commune au sujet de ce déficit, car il était important par rapport au budget global de la commune et ne semblait pas conforme aux restrictions au financement d'immobilisations. Le METR était également en rapport au sujet de cette affaire avec les Services du Conseil du Trésor, la Commission de surveillance des œuvres de bienfaisance, le ministère des Finances et le ministère de la Culture, des Médias et des Sports (qui avait classé l'établissement pour son importance historique nationale).

La commune s'était initialement entendue avec son commissaire aux comptes de l'époque pour rembourser 55 millions de livres sur 20 ans. C'était une décision pragmatique, la commune ne disposant pas des 55 millions de livres qui lui auraient permis de s'acquitter de sa dette en une seule fois. Toutefois, en 1998, le nouveau commissaire aux comptes a exigé que la période de remboursement soit ramenée à 10 ans, pour protéger les contribuables locaux. La commune serait alors contrainte de trouver 7,7 millions de livres par an alors que ses finances étaient déjà mises à rude épreuve. Conjuguant ses effets avec d'autres difficultés, cette décision a plongé la collectivité locale dans une crise financière à court terme.

Au vu de ce qui précède, et convaincus que l'on ne pouvait raisonnablement dire que la situation de la commune était prévisible, les ministres de l'Environnement, des Transports et des Régions ont conclu que Haringey devait recevoir une aide quelconque pour assurer la prestation des services publics municipaux.

Un crédit supplémentaire de 2 millions de livres a été approuvé ainsi qu'un ordre d'actualisation émanant du ministre des Finances, qui autorisait la commune à utiliser ces ressources supplémentaires au moment où leur impact serait le plus utile. Ces mesures ont permis à la commune d'étaler certains le coût de certaines dépenses de 1999/2000 sur plus d'un an et de redresser ainsi son budget.

Aide accordée par le Gouvernement norvégien à la capitale du pays

A la fin de 1983, Oslo, la capitale norvégienne, avait accumulé un déficit de 770 millions de couronnes (ce qui représentait 10 % de ses recettes annuelles). Ce déficit n'était pas dû à un événement particulier ou extraordinaire, mais au fait que depuis plusieurs années, les dépenses étaient supérieures aux recettes annuelles. La ville était à court de liquidités et risquait de ne plus pouvoir assumer ses obligations financières.

Oslo a demandé l'aide du gouvernement central. Après avoir analysé la situation, celui-ci a présenté au parlement un livre blanc pour l'informer de la situation financière de la ville. Il ressortait de cette analyse que les difficultés financières d'Oslo avaient plusieurs causes, parmi lesquelles le fait que le plan de crédits n'identifiait pas certains objets de dépenses. D'un autre côté, on avait manifestement relevé des insuffisances dans la gestion financière de la ville. Le gouvernement a proposé (et le parlement a accepté) d'accroître de 100 millions de couronnes les transferts de l'Etat à Oslo, à condition que :

- Oslo présente un plan de redressement de la situation.
- Oslo réduise ses propres dépenses afin de pouvoir adopter un budget en équilibre.
- le gouvernement central contrôle la ville de façon plus étroite. Le ministère des Affaires municipales devait fixer les tranches de prêts annuels à la fois pour les dépenses d'équipement et les besoins de trésorerie.

Après un redressement temporaire, la situation financière s'est à nouveau dégradée à la fin de la décennie. En 1989, le déficit approchait les 3 milliards de couronnes (soit 12,5 % des recettes annuelles). En outre, la ville avait enregistré, en remboursant sa dette en devises étrangères, une perte de 2 milliards de couronnes due aux fluctuations des taux de change. Avec les autres grandes villes, Oslo a de nouveau demandé l'aide du gouvernement central en 1989.

Celui-ci a présenté un autre livre blanc au parlement et proposé que des mesures soient prises pour aider les grandes villes à résoudre leurs problèmes financiers. En particulier, il a proposé de réviser la grille de calcul du programme de dotations globales, ce que le Parlement a accepté. La nouvelle grille a augmenté les transferts de l'Etat de 200 millions de couronnes.

Là encore, le gouvernement avait mis des conditions. Les conditions antérieures continuaient de s'appliquer, mais quelques mesures supplémentaires étaient adoptées :

- La période maximale de financement des déficits a été portée de quatre à huit ans.
- Le Gouverneur d'Oslo s'est vu affecter du personnel supplémentaire pour permettre au gouvernement central de renforcer son contrôle financier de la ville.

Pour traiter les problèmes financiers de la ville, le gouvernement central s'est appuyé sur différents types d'informations. En premier lieu, le Bureau norvégien de statistique a publié des statistiques économiques qui ont permis au gouvernement de comparer la situation d'Oslo avec celle des autres grandes villes. En deuxième lieu, il a dû utiliser les informations fournies par la ville d'Oslo lorsque les statistiques étaient insuffisantes. En troisième lieu, le ministère des Affaires municipales a également décidé de charger des consultants indépendants d'enquêter sur la situation financière et la gestion financière d'Oslo.

A la fin de 1995, le déficit de la ville avait été intégralement financé.

Aide du Gouvernement hongrois à une collectivité locale aux prises avec une crise économique

A la fin des années 1990, la ville de Hatvan, dans le nord-est de la Hongrie (30.000 habitants), affichait un déficit chronique. Il était dû, entre autres facteurs, à une évolution défavorable de la structure industrielle. En 1999, la ville a demandé au gouvernement central une aide de 101 millions de forint.

Le gouvernement a pratiquement dû s'en rapporter aux informations fournies par la ville. La demande de celle-ci a été étudiée par le bureau régional du gouvernement central. Ce bureau a jugé sous-évaluées les informations de la ville concernant les recettes fiscales obtenues des entreprises industrielles locales. Il a donc ramené à un maximum de 76 millions de forint l'aide à accorder à la ville.

Au niveau du gouvernement central, la demande de la ville a été examinée par les ministères des Finances et de l'Intérieur. Ils ont constaté que le budget de la ville montrait que celle-ci dépensait trop à des fins sociales et non obligatoires. Ils ont donc eux aussi réduit le montant de l'aide à accorder.

En fin de compte, la ville a reçu une dotation de 57 millions de forint. Le gouvernement a considéré qu'en dépit de la sous-évaluation des recettes fiscales et des dépenses non nécessaires, la ville avait de son côté pris des mesures importantes pour remédier à la situation. Conformément à la procédure prévue par la loi sur le budget de l'Etat adoptée chaque année, le gouvernement central a présenté son projet au parlement avant de prendre sa décision concernant l'octroi d'une aide à la ville.

Régler les problèmes économiques de collectivités locales suisses

Dans le canton suisse de Fribourg, les collectivités locales ne sont pas autorisées à laisser le déficit dépasser 5 %. Lorsque les déficits locaux sont supérieurs à ce pourcentage, les autorités cantonales interviennent. Pour évaluer ces situations, elles utilisent les chiffres des municipalités, mais procèdent à leurs propres vérifications. Dans un premier temps, l'autorité de tutelle s'efforce de régler les difficultés financières au moyen de mesures librement consenties. En cas d'échec, l'administration cantonale est habilitée à relever le taux d'imposition local afin d'équilibrer le budget de la municipalité concernée.

On ne peut citer qu'un petit nombre de cas de budgets de fonctionnement dépassant la limite autorisée. Les tentatives faites par l'autorité de tutelle pour remédier ces situations par des mesures librement consenties (telles que la réduction des dépenses et l'accroissement des recettes) n'ont pas toujours abouti. Les organes représentant la municipalité ont, dans certains cas, refusé d'augmenter de leur propre gré les impôts. Dans ces cas, la situation a donc dû être réglée par des mesures coercitives.

Refus du Gouvernement britannique d'accorder une aide à une collectivité locale

Au début des années 1990, la collectivité locale (conseil de district) de Welwyn Hatfield, au Royaume-Uni, a accordé à une société privée, Slough Estates, un permis de construire concernant un centre commercial, en s'engageant à ne pas renouveler l'expérience dans la région. Toutefois, elle a ultérieurement accordé un permis de construire pour un autre centre commercial. Slough Estates a prétendu que cela lui avait causé des pertes considérables et a intenté un procès à Welwyn Hatfield.

Le tribunal a conclu que la collectivité locale avait délibérément trompé la société et a accordé à Slough Estates environ 49 millions de livres de dommages-intérêts. Ajoutés aux intérêts et aux frais de justice, la facture s'élevait à 54 millions de livres, soit cinq fois le budget du fonds d'administration générale de la collectivité locale.

S'étant vu conseiller de ne pas faire appel de ce jugement, Welwyn Hatfield a négocié avec la société. La collectivité locale lui a versé un acompte de 10 millions de livres prélevées sur ces propres ressources. Puis, elle a sollicité du gouvernement central une autorisation de crédit supplémentaire pour lui permettre d'avoir accès à 15 millions de livres de recettes du compte capital antérieurement mises en réserve. Selon les règles de gestion financière applicables, la collectivité locale ne pouvait pas débloquer ces fonds sans autorisations de crédits.

En principe, le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions (METR) considère que les autorisations de crédits supplémentaires ne peuvent être accordées, en dehors des programmes ministériels répertoriés, que dans des circonstances exceptionnelles. Les collectivités locales reçoivent du gouvernement central des crédits devant leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions et on escompte qu'elles utiliseront les fonds mis à leur disposition de façon avisée.

Les ministres du METR ont rencontré le parlementaire local et les membres du Conseil municipal de Welwyn Hatfield pour prendre leur avis dans cette affaire. Les fonctionnaires du ministère ont par ailleurs examiné avec les conseillers municipaux les incidences de l'affaire sur la prestation des services locaux.

Les ministres ont estimé que le Conseil municipal pouvait trouver des fonds supplémentaires sans le concours financier du gouvernement central; ils ont refusé de faire droit à la demande d'autorisations de crédits supplémentaires présentée par la collectivité locale. Ils ont fait observer que le Conseil disposait de 400 millions de livres en immobilisations. On a proposé à celui-ci de vendre son patrimoine immobilier, par exemple, et le ministère lui a proposé de recourir aux services de son personnel pour étudier cette possibilité.

Pour prendre leur décision, les ministres ont pris en considération le fait que les difficultés de la collectivité locale étaient le résultat d'une décision contestable concernant un permis de construire et qu'ils ne feraient qu'encourager d'autres collectivités locales à l'imiter si une aide lui était accordée.

Les négociations traînant en longueur, Slough Estates a menacé d'intenter un nouveau procès à la municipalité. Ayant reçu cet ultimatum, Welwyn Hatfield en est arrivé à un compromis avec Slough Estates en acceptant de lui verser un montant de 19,7 millions de livres. Ce règlement évitait d'avoir à augmenter les impôts locaux ou à vendre des immobilisations, tout en permettant de maintenir les services municipaux. Des consultants extérieurs ont trouvé les fonds nécessaires dans les propres finances municipales, ces fonds étant constitués par les recettes du compte capital, les fonds de réserve des impôts locaux sur les entreprises, les fonds spéciaux ou le solde du fonds d'administration générale. La collectivité locale a ainsi dû revoir certaines de ses priorités et puiser dans ses réserves.

La démarche du gouvernement – faire d'abord preuve de fermeté, puis offrir parallèlement un appui et des services non financiers – a rendu possible un règlement négocié entre les parties, qui a permis à Welwyn Hatfield de rembourser une trentaine de millions de livres sur les 49 millions accordés par le juge au titre des dommages-intérêts.

Aide de l'administration centrale à une ville allemande

Vers la fin des années 1980, la petite ville de Burscheid (19 000 habitants), en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, a demandé au ministère de l'Intérieur de ce Land une aide budgétaire. Dans le cadre d'un gros projet d'aménagement, la ville avait subi des pertes qu'elle n'arrivait pas à combler elle-même.

Le ministère de l'Intérieur a mis à sa disposition environ 23 millions DM, qui devaient être versés en cinq tranches (décret en date du 15 novembre 1989) ; cette aide était soumise aux conditions suivantes :

- La ville devait adopter un programme de consolidation budgétaire décrivant les mesures qu'elle entendait prendre en vue d'équilibrer son budget dans les quatre ans à venir ;
- Pendant cette période, la ville n'était pas autorisée à engager des dépenses au-delà de ses obligations légales ;
- La ville n'était pas autorisée à contracter de nouvelles dettes ;
- Le conseil municipal devait admettre expressément que la crise budgétaire de la ville était due à ses propres erreurs ;
- Enfin, cinquante pour cent des fonds devaient être remboursés une fois le budget équilibré.

Ces conditions ont été acceptées par la ville. En fin de compte, un peu moins de 16 millions seulement ont été versés à la ville de Burscheid en trois tranches, jusqu'en 1994. A cette date, la ville avait réussi à équilibrer son budget. Elle continue de rembourser les fonds par tranche de 500 000 DM.

Les fonds de cette aide budgétaire proviennent du schéma de péréquation financière pour les collectivités locales. Cela signifie que cette aide a été accordée au détriment des autres villes et collectivités locales parce que les fonds octroyés à Burscheid n'étaient plus disponibles pour une redistribution dans le cadre du système de péréquation financière.

Malgré son succès, cette mesure n'a pas servi d'exemple pour des cas similaires et ne saurait le faire à l'avenir, car

- La situation financière de nombreuses collectivités locales s'est détériorée, depuis le début des années 1990, de telle sorte que les cas comparables à la situation de Burscheid à l'époque ne sont plus des exceptions uniques ;
- Il n'y a plus de fonds suffisants pour pouvoir intervenir efficacement, notamment pour résoudre les crises financières des grandes villes ;
- L'aide budgétaire octroyée pour aider les collectivités locales à surmonter une crise budgétaire, qui est toujours partiellement due aux décisions financières individuelles de la collectivité locale concernée, est généralement perçue comme la récompense d'un manque de discipline budgétaire, et n'est donc pas acceptable pour les autres villes et collectivités locales.

Cas des aides exceptionnelles de fonctionnement aux communes en France

Des subventions exceptionnelles peuvent être accordées par l'Etat français chaque année à des communes qui connaissent des situations financières particulièrement graves à la suite de circonstances anormales

Les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) et du code général des impôts (CGI) (ces dispositions sont issues de mesures législatives) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées à des communes «dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières» ou aux communes qui «connaissent des difficultés financières graves en raison d'une baisse, sur une ou plusieurs années de leur base d'imposition à la taxe professionnelle ou de leurs ressources de redevances des mines».

Ces subventions de fonctionnement n'ont pas d'affectation spéciale.

Les conditions d'octroi de ces subventions sont très strictes.

Une commune ne peut bénéficier d'une telle subvention que si son budget est voté en déséquilibre.

Par ailleurs, ces subventions ne peuvent en aucun cas financer un déficit de la section d'investissement. Celui-ci doit être apuré par une réduction des programmes d'équipement, par des recettes propres à la section d'investissement ou, le cas échéant, par une augmentation de l'autofinancement.

Enfin, la subvention exceptionnelle ne peut être accordée qu'après examen préalable par la chambre régionale des comptes (CRC) de la situation de la commune concernée et lorsque les mesures de redressement préconisées par la CRC ne permettent pas de résorber le déficit de la section de fonctionnement.

Cette aide de l'Etat ne doit pas être considérée comme un moyen habituel de financement et n'a pas vocation à financer la totalité du déséquilibre mais plutôt à favoriser la mise en place d'un plan de redressement.

Ce dispositif d'aide a donc un caractère exceptionnel et repose en grande partie sur la mise en œuvre de mesures de redressement par la commune qu'il vise plutôt à accompagner.

A titre d'exemple, en 2000, seules 5 communes en ont bénéficié pour un montant total d'aide de 380 520 euros.

La décision d'aide est prise par arrêté ministériel (Economie et Finances et Intérieur en application des textes de loi précités).

Ce dispositif peut être abondé lorsque le pays est confronté à des catastrophes naturelles qui ont des incidences sur les finances des collectivités locales.

Exemples de mécanismes spécifiques d'aides exceptionnelles mis en place en France à la suite d'une catastrophe naturelle : Les inondations du mois de novembre 1999 et les tempêtes du mois de décembre 1999

Réparation des dégâts causés

Le chapitre 67-54 du budget du ministère de l'Intérieur est normalement destiné à venir en aide aux collectivités locales dont les équipements non assurables ont été endommagés par des événements naturels (tempêtes, inondations, éboulements...). La voirie est le principal équipement concerné par ces subventions, qui sont en général attribuées sur la base d'un taux de concours de 20 %.

Le chapitre 67-54 présente par ailleurs la particularité de ne généralement pas être doté en loi de finances initiale mais seulement dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année, au vu des dossiers présentés par les collectivités et transmis par les préfetures.

En 2000, le chapitre a toutefois bénéficié d'une importante ouverture de crédits en cours d'année (259 millions d'euros d'autorisations de programme) en raison des mesures de soutien décidées en faveur des collectivités locales à la suite du passage des tempêtes Lothar et Martin en décembre 1999 et des inondations qui avaient affecté 4 départements du Sud-Ouest en novembre 1999.

Communes forestières

Outre les nombreux dégâts matériels qu'elles ont générés, les tempêtes de décembre 1999 ont débouché sur une situation budgétaire difficile pour les collectivités qui tiraient habituellement des ressources substantielles de l'exploitation des forêts dont une bonne partie a été détruite.

Par conséquent, plusieurs dispositifs ont été mis en place pour venir en aide à ces collectivités.

En particulier, la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a inscrit un montant de 30,5 millions d'euros destiné à venir en aide en 2000 et 2001 aux collectivités locales en difficulté budgétaire du fait des baisses de recettes forestières.

Les communes éligibles sont celles :

- dont les recettes forestières représentaient 10 % au moins de leurs recettes de fonctionnement totales en moyenne sur la période 1996-1998 ;
- et
- qui, du fait de la baisse de leurs recettes forestières, connaissent un déséquilibre budgétaire en 2000. Ce déséquilibre recouvre en fait 2 cas de figure : soit le budget primitif 2000 a effectivement été voté en déséquilibre (cas peu fréquent en pratique), soit l'équilibre du budget primitif 2000 n'a été obtenu qu'au travers d'une surestimation des recettes forestières attendues par rapport au niveau réel de ces recettes en 2000.

Le montant de l'aide est calculé localement par le préfet assisté d'une commission départementale ; il ne peut être supérieur au déséquilibre budgétaire généré par la baisse des recettes forestières, baisse mesurée par rapport à la moyenne constatée sur les années 1996-1998.

Aide financière accordée par le Gouvernement luxembourgeois à charge du budget de l'Etat aux collectivités locales touchées par le déclin industriel (crise sidérurgique dans les années 1980) ou par des catastrophes naturelles (tempêtes, inondations, etc.)

Le gouvernement n'a en principe pas d'obligations légales d'intervenir en cas d'une situation déficitaire au niveau d'une commune. Un certain nombre de règles et de contrôles empêchent déjà que les communes ne produisent elles-mêmes un budget déficitaire.

Ainsi, au grand-duché de Luxembourg les collectivités locales ont l'obligation de présenter à l'autorité de tutelle un budget en équilibre. Si l'autorité de tutelle, à savoir le ministère de l'Intérieur, constate que le budget n'est pas conforme aux lois et règlements et notamment aux prévisions de recettes arrêtées au niveau du budget de l'Etat (Impôt commercial + Participation des communes dans le produit d'impôts étatiques) elle peut redresser le budget respectivement, ce qui se passe dans la pratique, elle retourne le budget à la collectivité locale pour que le conseil communal fasse les adaptations nécessaires pour équilibrer le budget. En toute autonomie et avec comme corollaire la responsabilité qui en découle, le choix des moyens relève de la compétence de la commune dont le conseil peut décider soit d'augmenter les recettes de fonctionnement en augmentant les tarifs des services tant obligatoires que facultatifs, soit de diminuer les dépenses de fonctionnement en général. Les tarifs des services obligatoires ne peuvent cependant pas dépasser les coûts. Par ailleurs dans pareille situation le conseil réduit généralement son programme d'investissement en supprimant ou en retardant ses projets et notamment ceux ne relevant pas du domaine des missions légales et obligatoires. Donc a priori les budgets des communes sont toujours en équilibre. Mais même si cette règle de bonne conduite est respectée, il arrive néanmoins que le compte devienne négatif en raison d'évènements imprévisibles tels que l'effondrement des recettes fiscales ou la survenance de catastrophes naturelles.

Dans une telle situation, la commune a alors le droit de recourir à des fonds qu'elle a auparavant « mis de côté » pour son compte dans le cadre d'un « fonds de péréquation conjoncturelle » alimenté conjointement par les communes et l'Etat qui décide de cette alimentation dans le cadre de son budget annuel. Si ces réserves sont épuisées, respectivement si l'effondrement fiscal s'avère être structurel ou même si un déficit ponctuel risque de préjudicier le fonctionnement de services communaux, le ministère de l'Intérieur, avec le consentement du gouvernement intervient en accordant une allocation compensatoire en contrepartie d'un programme d'actions de redressement plus ou moins poussé à mettre en œuvre par la commune. Une telle situation s'est présentée au début des années 1980 où le gouvernement est intervenu en faveur de certaines communes touchées par le déclin de la sidérurgie, à l'époque le principal contribuable des communes du sud du pays.

Des subventions financières du même genre ont été accordées dans un passé plus récent au profit de communes touchées par des tempêtes ou des inondations. Dans un souci de solidarité nationale, et avec l'accord du gouvernement, le ministère de l'Intérieur est intervenu par des allocations compensatoires pour indemniser financièrement les collectivités locales lorsqu'elles ont procédé à réparer les dégâts subis dans le patrimoine de la collectivité. A noter que l'intervention du ministère de l'Intérieur en pareil cas est une intervention financière neutre définie en fonction de la nature de dégâts sans tenir compte de la situation financière de la collectivité locale.

Pratiquement la mise en œuvre de cette aide financière se passe comme suit : après la catastrophe et à la suite de l'accord du gouvernement, le ministre de l'Intérieur demande aux communes de faire une déclaration exhaustive des dégâts subis avec une estimation des frais de mise en état. Pour autant que les biens ne soient pas assurés, le ministère de l'Intérieur rembourse 80 % des dépenses sur présentation d'un relevé des factures réglées dans un délai fixe ne pouvant être dépassé.

L'indemnisation des particuliers qui subissent des dégâts lors de catastrophes naturelles est prise en charge par le ministère de la Famille et de la Solidarité Sociale.

Exemple de subvention municipale supplémentaire dans une commune néerlandaise.

Reiderland est une commune de la province de Groningen qui compte environ 7.000 habitants. Elle est issue de la fusion de trois communes en 1990. Située à proximité de la frontière allemande, son isolement explique son taux de chômage extrêmement élevé: au milieu des années 1990, il était de 25 % alors que la moyenne nationale était de 7,5 %. Plusieurs communes dans les environs immédiats de Reiderland doivent faire face à une structure sociale faible, ce qui est dû à la région de Groningen Est dans laquelle se trouve Reiderland qui doit résoudre le problème de la baisse des débouchés professionnels dans l'industrie.

L'administration centrale s'est intéressée aux problèmes de Reiderland, car la commune ne parvient pas à équilibrer son budget et lui demande depuis 1991 une subvention supplémentaire. Une commune peut demander une telle subvention si elle ne parvient pas structurellement à prévoir les crédits suffisants pour faire face à ses dépenses essentielles. Ses recettes propres, comme les taxes foncières, les taxes d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères, doivent alors être prises en considération à concurrence d'un niveau raisonnable, ce qui suppose, dans le cas de Reiderland, des taxes foncières supérieures de 40 % à la moyenne nationale et des taxes d'assainissement et d'enlèvement des ordures

ménagères rentables à 100 %. Pour que la subvention supplémentaire soit accordée il faut que l'insuffisance des fonds soit due en principe à des facteurs sur lesquels la commune ne peut guère exercer d'influence. Les gestionnaires de fonds des communes (ministre de l'Intérieur et secrétaire d'Etat aux finances) peuvent accorder la subvention supplémentaire pendant un an ou plus en sus de la subvention générale normale qui provient du même fonds. Les recettes des communes se répartissent comme suit: environ 35 % proviennent de la subvention générale du fonds des communes, 55 % de subventions spécifiques et 10 % des recettes propres à la commune. La subvention supplémentaire est fonction de la subvention générale versée sur le fonds des communes.

Les informations relatives à la situation financière de la commune sont extraites du budget de cette dernière ainsi que de ses comptes. Les comptes de la commune sont accompagnés d'un bref rapport d'audit sur le degré de légitimité des dépenses et la fiabilité et l'exhaustivité des informations comptables. En outre, la province vérifie (dans le cadre de son rôle de supervision de la commune) si les estimations des recettes et des dépenses de la commune reposent sur des principes de base réels et débouchent sur un budget réel. Si les informations sont insuffisantes, la commune doit en fournir d'autres. De plus, les gestionnaires du fonds des communes peuvent demander à des experts extérieurs indépendants d'élaborer des rapports dans ce domaine, par exemple sur les coûts à prévoir pour l'entretien des routes ou l'informatisation.

Les gestionnaires de fonds des communes ont réagi positivement à la demande de subvention supplémentaire de la commune. Il en a été de même pour plusieurs communes proches de Reiderland.

De 1991 à la fin de 2000, Reiderland a reçu au total près de NLG 26 millions, soit en moyenne NLG 2,6 millions par an. Il s'agit d'une somme relativement importante, car la subvention générale du fonds des communes représente environ NLG 11 millions par an. La somme totale inscrite dans le budget est supérieure à NLG 31,5 millions. Les fonds sont pour l'essentiel destinés à couvrir les impayés relatifs à l'entretien des routes, les déficits du système d'emplois protégés, les dépenses relatives aux terrains dont la commune est propriétaire et l'embauche de personnel supplémentaire de manière à mettre de l'ordre dans les remboursements de sécurité sociale.

De plus, le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi a accordé, sur un total de NLG 45 millions (règlement conjoint de trois communes), une subvention supplémentaire de réorganisation de NLG 22 millions pour faire face aux insuffisances dans le domaine du travail social, ce qui a considérablement réduit la part des communes en la matière.

L'octroi de la subvention supplémentaire repose sur un règlement statutaire, à savoir l'article 12 de la loi relative aux subventions accordées aux communes que le parlement a naturellement approuvé. Dans la réalité, les sommes sont attribuées sans consulter le parlement. Toutefois, ce dernier peut demander aux gestionnaires du fonds des communes de rendre compte ultérieurement. Un comité consultatif indépendant d'experts (le conseil des subventions aux communes) et la province concernée conseillent les gestionnaires du fonds sur la proposition de subvention supplémentaire.

Des consultations ont lieu à la fois avec la commune et avec le responsable de la province pour analyser les causes du problème financier et les solutions possibles. Le diagnostic figurera dans un rapport officiel élaboré sous la responsabilité d'un inspecteur de l'Inspection des finances, des pouvoirs locaux et provinciaux. A ce sujet, les faits font toujours l'objet d'un accord entre la commune et la province, le diagnostic peut être réservé en ce qui concerne la solution notamment pour ce qui est du montant de la subvention supplémentaire. Très souvent toutefois, la province et la commune approuvent la subvention proposée. Les gestionnaires du fonds des communes décident d'accorder la subvention supplémentaire sur la base du rapport, de la réaction de la commune et des informations données par le conseil des subventions aux communes et par la province.

La commune a par exemple dû économiser sur les services communaux en particulier dans les domaines de la culture (centres communautaires) et des loisirs (sport) et l'entretien des espaces verts. De plus elle a dû élaborer un plan d'amélioration pour le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi afin de procéder aux versements de sécurité sociale. Elle a également dû accroître ses recettes propres en particulier les taxes foncières. La commune a essayé d'attirer des investisseurs en vue de multiplier les débouchés professionnels grâce à une station de cure combinée à un ensemble de bungalows. Malheureusement, ce projet a en partie échoué laissant à la commune des terrains invendables. La province a récemment élaboré des plans pour construire un quartier résidentiel attrayant entièrement nouveau, au bord de l'eau, en collaboration avec les communes voisines et des investisseurs privés au moyen d'une construction (la ville bleue) faite dans le cadre d'un partenariat entre secteur privé et secteur public. Des polders seront rendus à la mer à cette fin. La construction de ce complexe de logements plus onéreux vise à remédier au déséquilibre de la composition de la population et au problème de l'exode de cette dernière qui menace la commune.

L'effet désiré aurait été atteint lorsque la commune pourra faire état de budgets équilibrés (sur plusieurs années), une fois qu'elle ne recevra plus de subvention supplémentaire. Il en est actuellement ainsi pour Reiderland. La construction de la ville bleue, le nouveau quartier résidentiel comprenant des habitations onéreuses construites au bord de l'eau, représente autant une chance qu'un risque.

3.2 Enseignements tirés des études de cas

On peut tirer un certain nombre d'enseignements des études de cas. En s'appuyant sur le cadre théorique présenté dans la section 2, on peut tirer les conclusions suivantes :

- L'aide du gouvernement central aux collectivités locales en difficulté financière est un phénomène observé dans la plupart des pays. Dans tous les pays retenus pour l'analyse, le gouvernement était déjà intervenu à l'occasion des difficultés financières de collectivités locales. Cela dit, il n'accorde pas d'aide dans tous les cas.
- Les collectivités locales peuvent connaître des difficultés financières pour des raisons différentes. Il ressort des études de cas que des problèmes économiques peuvent surgir qui résultent de facteurs sur lesquels les collectivités locales n'ont aucune prise. Il peut s'agir de catastrophes naturelles, d'un recul général de l'activité industrielle ou des ambiguïtés de la répartition de la dette municipale qui accompagne une réforme territoriale. Toutefois, ces études donnent également à penser que les problèmes économiques peuvent découler des décisions prises par les collectivités locales elles-mêmes. On peut citer, à titre d'exemple, l'association avec des entreprises privées locales, des décisions de

politique générale contestables et le fait de n'avoir pas réduit les dépenses alors que les recettes diminuaient. Ces études montrent que les deux types de facteurs conjuguent souvent leurs effets dans des situations de difficulté financière.

- Lorsqu'il s'emploie à régler les difficultés financières de telle ou telle collectivité locale, le gouvernement central se heurte souvent à un problème d'asymétrie de l'information. Dans tous les cas analysés, il a dû avoir recours aux informations fournies par la collectivité locale en question. Il l'a souvent complétée par des informations en provenance d'autres sources telles que les analyses effectuées par des consultants indépendants, mais il est très difficile pour le gouvernement central de se faire de la situation locale une idée aussi précise que la collectivité concernée.
- Le gouvernement central dispose d'un certain nombre d'options pour tenter de régler les difficultés financières des collectivités locales.
 - La contribution de la collectivité locale au règlement de ses problèmes économiques semble être une condition minimale à remplir.
 - L'aide du gouvernement central est souvent subordonnée à l'élaboration d'un plan de redressement économique.
 - L'aide économique peut être accordée sans prélèvement sur le budget de l'Etat. Elle peut prendre la forme de dotations, mais on a également recours aux prêts et aux modifications des plans de péréquation.
- Une diminution de l'autonomie locale est le corollaire de la décision prise par le gouvernement central d'aider une collectivité locale en difficulté financière. En effet, cette aide est rarement accordée sans conditions. De plus, le contrôle du gouvernement central est souvent renforcé.
- S'agissant de régler les difficultés financières des collectivités locales, le pouvoir discrétionnaire du gouvernement central est très différent suivant les pays : apparemment considérable dans certains pays, ce pouvoir doit composer avec le parlement dans d'autres. Mais même dans le cas du même pays, le pouvoir discrétionnaire du gouvernement central semble varier suivant les cas à traiter, plus précisément selon l'ampleur du problème, le type de problème et le type de législation dont relève le problème en question.

Comme on l'a vu, ces conclusions sont tirées d'études de cas dont on peut contester la représentativité. La section suivante analyse de façon plus systématique la situation en vigueur dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

4. LES PAYS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE DISPOSENT-ILS DES MOYENS INSTITUTIONNELS NÉCESSAIRES POUR RÉGLER LE PROBLÈME DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE?

Cette section examine de façon plus systématique les moyens dont disposent les pays membres du Conseil de l'Europe pour régler le problème des collectivités locales en difficulté financière. Il faut bien voir d'emblée que le cadre institutionnel peut jouer en la faveur de certains protagonistes au détriment des autres.

Les questions ci-après sont analysées de façon détaillée (on se reportera au cadre théorique esquissé dans la section 2) :

- Le système des finances locales incite-t-il les collectivités locales à éviter les difficultés financières ?
- Comment le gouvernement central règle-t-il son problème d'asymétrie de l'information ?
- Le gouvernement central peut-il rendre crédible une politique consistant à n'aider que les collectivités locales dont la demande d'aide est légitime ?

Cette section s'appuie sur les réponses à un questionnaire adressé à tous les pays membres du Conseil de l'Europe. Vingt-huit pays y ont répondu, soit un taux de réponse de 68 %¹.

4.1 Le système des finances locales

Comme on l'a vu à la section 2, le système des finances des collectivités locales peut peser sur l'ampleur des difficultés financières qu'elles subissent et la mesure dans laquelle elles sollicitent l'aide du gouvernement central.

Si les sources de revenus locales sont fixées ou déterminées par le gouvernement central ou si les subventions accordées par ce dernier représentent une part importante des finances locales, les collectivités locales peuvent faire valoir que c'est au gouvernement central d'assumer la responsabilité de leurs déficits. C'est parfois un argument valide, par exemple lorsque les budgets existants ne permettent pas de satisfaire aux nouvelles exigences du gouvernement central. Dans d'autres cas, cet argument peut être vicié dans la mesure où le déficit local aurait pu être évité si des décisions responsables avaient été prises au niveau local. L'asymétrie de l'information complique la tâche du gouvernement central pour ce qui est de distinguer les arguments valides des arguments viciés.

Tout milite donc pour mettre en place un système de finances locales pouvant largement compter sur des sources indépendantes de revenus, système que le gouvernement central puisse invoquer comme substituable à l'accroissement de son aide. En outre, il convient sans doute de définir des règles que les collectivités locales doivent respecter en matière d'emprunt et qui les dissuadent d'utiliser les prêts comme moyen d'obtenir par la pression du gouvernement central qu'il leur accorde une aide financière.

1. Les 28 pays sont les suivants : Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, ex-République yougoslave de Macédoine, Turquie et Royaume-Uni. Pour la Belgique, les représentants des trois régions, la Région flamande, la Région wallonne et Bruxelles-Capitale ont transmis des réponses au questionnaire. Aussi le nombre total de réponses est-il de 30. Tous les pays n'ayant pas répondu à toutes les questions, les réponses apparaissant dans les tableaux de cette section ne donnent pas toujours un total de 30.

Le tableau 4.1 montre la mesure dans laquelle les collectivités locales des pays membres du Conseil de l'Europe peuvent financer leurs dépenses au moyen de prêts. Il montre que ce mode de financement est une possibilité offerte à toutes les collectivités locales des pays membres. Mais les règles varient selon les pays¹.

Tableau 4.1. Règles concernant les prêts

Nombre de pays	Oui	Dans une certaine mesure	Non	Total
Les collectivités locales peuvent-elles financer les dépenses d'équipement au moyen de prêts ?	25	3	-	28
Les collectivités locales peuvent-elles financer les dépenses courantes au moyen de prêts ?	13	6	9	27
Les collectivités locales peuvent-elles obtenir des prêts en devises étrangères ?	14	8	5	27
L'approbation du gouvernement central est-elle nécessaire pour obtenir des prêts ?	12	5	9	26
Les emprunts contractés par les collectivités locales sont-ils réglementés par des lois du parlement ?	14	4	9	27
Les emprunts contractés par les collectivités locales sont-ils réglementés par des décrets du gouvernement central ?	8	5	13	26
Le gouvernement central garantit-il le remboursement des prêts obtenus par les collectivités locales ?	4	6	17	27

En ce qui concerne l'incitation à éviter les difficultés financières, on peut noter les points suivants :

- Les collectivités locales ne semblent soumises dans aucun des pays membres à une règle stricte d'équilibre budgétaire. Elles semblent pouvoir obtenir des prêts dans tous les pays membres. On notera ici qu'il a été démontré que la règle de l'équilibre budgétaire est tout à fait de nature à prévenir les difficultés financières².
- Il n'existe dans plusieurs pays aucune réglementation régissant les emprunts contractés par les collectivités locales, ni sous la forme de lois du parlement, ni sous la forme de décrets du gouvernement central.
- Les collectivités locales peuvent financer les dépenses courantes au moyen de prêts dans de nombreux pays. Un tel principe peut les inciter à en faire supporter les coûts aux générations futures.

1. Pour une analyse complète des règles de l'emprunt dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, voir : *Borrowing by local and regional authorities*, rapport établi par le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Autorités locales et régionales en Europe, n° 47 (Conseil de l'Europe, Strasbourg : Les éditions du Conseil de l'Europe, 1992); *Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness*, rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Autorités locales et régionales en Europe, n° 5 (Conseil de l'Europe, Strasbourg : Les éditions du Conseil de l'Europe, 1996).

2. Voir : Robert P. Inman. 1997. "Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU", pp. 307-332 in Horst Siebert (sous la direction de), *Quo Vadis Europe?* (Tübingen: J.C.B. Mohr); Roderick Kiewiet & Kristin Szakaly. 1996. "Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness", *Journal of Law, Economics and Organization* 12: 62-97.

- Dans certains pays, le gouvernement garantit le remboursement des prêts obtenus par les collectivités locales. Un tel principe peut inciter ces dernières à cesser d'assurer le service de leurs dettes et, par-là même, à faire supporter le coût du remboursement au gouvernement central.

S'agissant des autres sources de revenus locales (*impôts* et *redevances*), le cadre théorique de la section 2 montre qu'il convient sans doute de mettre en place un système de finances locales reposant largement sur des sources de revenus indépendantes.

La raison invoquée était que les sources de revenus locales indépendantes peuvent, en cas de difficulté financière, être substituées par les collectivités locales à l'option de l'aide du gouvernement central. Celui-ci peut exiger que ces sources de revenus aient été épuisées avant d'accorder une aide quelle qu'elle soit. Si les sources locales de revenus sont fixées ou déterminées par lui, les collectivités locales peuvent plausiblement faire valoir que leurs déficits relèvent de sa responsabilité.

En bref, l'analyse va dans le sens de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui affirme que les collectivités locales devraient disposer d'une certaine marge de manœuvre s'agissant d'établir les taux d'imposition locaux.

La question du droit des collectivités locales des pays membres du Conseil de l'Europe de fixer librement les taux d'imposition a déjà été étudiée en détail¹. On observe une grande diversité dans la marge de manœuvre que le gouvernement central laisse aux collectivités locales en matière fiscale. Dans certains pays, elles ne fixent pas les taux d'imposition locaux. Dans d'autres pays, elles sont libres de les fixer ou de le faire dans les limites d'une fourchette prescrite par le gouvernement central.

Les arguments en faveur de l'utilisation des *dotations du gouvernement central* pour financer les collectivités locales. En bref, les dotations affectées peuvent servir à financer les services que les collectivités locales assurent en tant qu'agents du gouvernement central ou à les inciter à assurer des services qui procurent des avantages aux non-résidents. Les dotations globales peuvent servir à accroître les revenus des collectivités locales (c'est-à-dire à régler les déséquilibres budgétaires verticaux) ou à opérer une péréquation entre les dépenses nécessaires et la base d'imposition (c'est-à-dire à régler les déséquilibres budgétaires horizontaux)².

Il est difficile d'atteindre un équilibre approprié entre les impôts et les dotations. Mais dans la perspective de l'incitation à éviter les difficultés financières, il importe de ménager un élément important de financement local. En effet, si les dotations du gouvernement central tiennent une grande place dans leurs finances, les collectivités locales peuvent plausiblement lui imputer la responsabilité de leurs déficits.

1. *Local finance in Europe*, Autorités locales et régionales en Europe, n° 61 (Conseil de l'Europe, Strasbourg : Les éditions du Conseil de l'Europe, 1997); *Limitations of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants*, rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) établi avec la collaboration de M. Jørgen Lotz, Autorités locales et régionales en Europe, n° 65 (Conseil de l'Europe, Strasbourg : Les éditions du Conseil de l'Europe, 1998).

2. Voir, par ex., les références indiquées dans la note précédente.

4.2 Régler le problème que pose au gouvernement central l'asymétrie de l'information

Comme indiqué dans la section 2, le gouvernement central, lorsqu'il doit essayer de régler les cas de collectivités locales en difficulté financière, est confronté au problème de l'asymétrie de l'information. Quel moyen a-t-il de savoir si une demande d'aide est présentée par une collectivité locale qui n'en a pas vraiment besoin ? Le problème tient à ce que seule la collectivité locale connaît tous les tenants et les aboutissants de sa véritable situation économique et qu'elle n'a nullement intérêt à révéler la vérité si cela doit lui ôter le droit de recevoir une aide.

Le problème de l'asymétrie de l'information milite en faveur de la création d'un système central de surveillance des résultats économiques de la collectivité locale.

Le tableau 4.2 montre le degré de surveillance de la situation économique des collectivités locales par les autorités centrales des pays membres du Conseil de l'Europe. On y constate que la plupart de ces derniers ont mis en place un mécanisme de surveillance quelconque, mais pas tous.

Tableau 4.2. Surveillance exercée par les autorités centrales

Nombre de pays ayant mis en place un système quelconque pour surveiller la situation financière des collectivités locales	20
Nombre de pays n'ayant pas mis en place de système de surveillance de la situation financière des collectivités locales	7
Total	27

Le tableau 4. montre que la surveillance peut être exercée en s'appuyant sur des indicateurs normalisés. Mais le ratio d'endettement sur fonds propres semble être le seul indicateur largement utilisé.

Tableau 4.3. Critères utilisés par l'organe de surveillance pour évaluer la situation financière des collectivités locales

Nombre de pays utilisant les critères de surveillance ci-après :	
• Ratio de la charge de la dette sur fonds de roulement	5
• Ratio d'endettement sur fonds propres	11
• Montant total de la garantie que les collectivités locales peuvent fournir	2
• Garantie maximale qu'une collectivité locale peut fournir à un emprunteur donné et/ou pour une opération particulière	2
• Autres critères	14

Le tableau 4.4 indique l'appartenance institutionnelle de l'organe de surveillance. Le tableau montre que c'est généralement le gouvernement central qui se charge de cette surveillance. Elle est très souvent confiée au ministère des Finances ou au ministère de l'Intérieur.

Tableau 4.4. Appartenance institutionnelle de l'organe de surveillance

Ventilation des pays en fonction de l'appartenance institutionnelle de l'organe de surveillance :	
• Organe du gouvernement	15
• Organe du parlement	1
• Organe indépendant	2
• Organe gouvernemental semi-indépendant	1
• Organe parlementaire semi-indépendant	0
Total	19

Sur le plan théorique, la surveillance se distingue du contrôle et de la vérification des comptes. La surveillance répond à un besoin d'information tandis que le contrôle et la vérification des comptes ont des fins juridiques. En principe, le contrôle et la vérification des comptes ne nécessitent pas l'intervention du gouvernement central. De même, les conclusions des organes de contrôle et de vérification des comptes n'ont pas à lui être communiquées¹.

En pratique, la distinction peut devenir floue si le contrôle et la vérification des comptes sont confiés à des organes du gouvernement central ou à des organes qui lui rendent régulièrement compte de leurs conclusions. La Cour des comptes de Malte est un bon exemple d'organe de vérification chargé de cette fonction. Le président de la Cour des comptes (le vérificateur général) est un fonctionnaire de la Chambre des Représentants de Malte. Il nomme les vérificateurs des collectivités locales chargés rendre compte de la situation financière de chacune d'entre elles. Le cas de toutes les collectivités locales en déficit est soumis au Comité des comptes publics nommé par la Chambre des Représentants. Ce système permet aux autorités centrales de voir arriver le moment où la situation financière d'une collectivité locale risque de devenir critique. De plus, la collectivité locale en question peut être mise en demeure de prendre sans délai les mesures correctives pour empêcher la crise d'éclater. Si la collectivité locale continue de manquer à ses obligations, une recommandation est adressée au Président de la République tendant à dissoudre le conseil municipal.

Un autre exemple est offert par la Commission de vérification des comptes du Royaume-Uni qui a été créée en 1983 pour nommer les commissaires aux comptes des collectivités locales et édicter les règles les concernant. Il revient à ces commissaires de déterminer si les collectivités locales dont ils s'occupent ont bien mis en place un dispositif garantissant la solidité de leur situation financière. Ils sont également chargés de vérifier que le système de contrôles financiers internes de ces collectivités est efficace. Le Gouvernement central britannique attend des commissaires qui viendraient à avoir connaissance de toute violation des règles qu'ils prennent des mesures appropriées, par exemple en signalant le problème, et, en fin de compte, d'en appeler aux tribunaux pour déclarer illicite tel ou tel article d'un compte. De l'avis du Gouvernement britannique, ce système s'est révélé efficace pour mettre au jour les violations des règles financières des collectivités locales.

1. Au sujet du contrôle et de la vérification des comptes, voir : *Supervision and auditing of local authorities' action*, rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) établi avec la collaboration du professeur Juan Santamaria Pastor et professeur Jean-Claude Nemery, Autorités locales et régionales en Europe, n° 66 (Conseil de l'Europe, Strasbourg : Les éditions du Conseil de l'Europe, 1999).

4.3 Régler le problème de la crédibilité de la politique consistant à n'aider que les collectivités locales en difficulté financière dont la demande est légitime

Comme on l'a affirmé dans la section 2, une politique du gouvernement central qui consisterait à n'aider que les collectivités locales dont la demande est légitime n'est pas nécessairement crédible. Si le gouvernement a toute latitude pour aider à régler tous les cas de difficulté financière, une politique consistant à n'intervenir que dans les cas légitimes peut être difficile à mettre en œuvre. La raison en est que tous les protagonistes savent que, même si les problèmes d'asymétrie de l'information n'existaient pas, la tentation de faire droit aux demandes d'aide illégitimes peut devenir irrésistible car le refus de l'aide ne va pas sans coûts économiques et politiques. Il s'ensuit que le fait que le gouvernement a une liberté de choix totale peut susciter la présentation de demandes d'aide illégitimes.

Le problème de crédibilité milite en faveur de la limitation du pouvoir discrétionnaire du gouvernement central lorsqu'il doit intervenir pour régler les difficultés financières de certaines collectivités locales.

Les tableaux 4.5 et 4.6 indiquent le nombre des Etats disposant d'un programme structuré de dotations destinées aux collectivités en difficulté financière et le degré de précision du règlement y relatif. Le tableau 4.5 montre que la moitié environ des pays membres disposent d'un tel programme. Le tableau 4.6 montre que, parmi les pays ayant mis en place un tel programme, le gouvernement central dispose rarement d'une totale liberté de choix pour l'allocation de la dotation. Les programmes de dotations précisent en règle générale les conditions que les collectivités locales doivent remplir pour avoir droit à une dotation. En outre, le montant pouvant être accordé sous la forme d'une dotation peut également être spécifié. Toutefois, l'approbation du parlement ne semble pas être normalement exigée dans chaque cas d'espèce.

Tableau 4.5. Programme de dotations spéciales destinées aux collectivités locales en difficulté financière

Nombre de pays <i>disposant</i> d'un programme de dotations destinées aux collectivités locales en difficulté financière	14
Nombre de pays <i>ne disposant pas</i> d'un programme de dotations destinées aux collectivités locales en difficulté financière	13
Total	27

Tableau 4.6. Règlement applicable aux programmes de dotations spéciales destinées aux collectivités locales en difficulté financière

Nombre de pays	Oui	Dans une certaine mesure	Non	Total
Le règlement applicable au programme de dotations précise-t-il les conditions que les collectivités locales doivent remplir pour avoir droit à une dotation ?	10	2	2	14
Le règlement applicable au programme de dotation spécifie-t-il systématiquement les montants pouvant être accordés sous la forme de dotations ?	4	3	4	11
L'allocation d'une dotation à une collectivité locale par le gouvernement central doit-elle être approuvée par le parlement ?	1	2	9	12

Note : Le tableau ne prend en compte que les 14 pays qui disposent d'un programme de dotations spéciales destinées aux collectivités locales en difficulté financière (voir tableau 4.5).

Toutefois, le tableau 4.7 montre que l'existence d'un programme de dotations spéciales n'est généralement pas une condition préalable à l'allocation d'une aide aux collectivités locales en difficulté financière. L'aide peut être financée par d'autres programmes de dotations ou par des fonds d'administration générale. L'approbation du parlement semble rarement requise pour ce mode de financement. On voit que le gouvernement dispose d'une marge d'appréciation considérable s'agissant de décider d'accorder ou de refuser une aide à des collectivités locales en difficulté financière.

Tableau 4.7. Financement de l'aide aux collectivités locales en difficulté financière au moyen d'autres sources

Nombre de pays où le gouvernement central <i>peut</i> accorder une dotation à une collectivité locale en difficulté financière par prélèvement sur d'autres programmes de dotations ou sur des fonds d'administration générale	17
Nombre de pays où le gouvernement central <i>ne peut pas</i> accorder une dotation à une collectivité locale en difficulté financière par prélèvement sur d'autres programmes de dotations ou sur des fonds d'administration générale	9
Si cela est possible, l'approbation du parlement est-elle requise ?	
– oui	2
– non	15

Comme on l'a vu dans la section 2, il convient d'étudier d'autres solutions que l'allocation d'une aide financière avant d'envisager d'accorder une dotation. Si l'on sait que le gouvernement central n'envisagera d'accorder une dotation que lorsque tous les autres moyens ont été épuisés et qu'elle ne le sera que pour remédier à une situation particulièrement difficile, il pourra être plus facile de prévenir la présentation de demandes d'aide illégitimes. Le tableau 4.8 indique les diverses autres méthodes utilisées dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

Le tableau montre que les solutions de caractère non financier sont très courantes, que ce soit en remplacement ou en complément des dotations. Souvent, mais pas toujours, le gouvernement central rencontre la collectivité locale pour examiner la situation financière de cette dernière. Il est, semble-t-il, courant d'élaborer un plan sur la façon de remédier à la situation; la collectivité locale s'en charge soit seule, soit en collaboration. En outre, il est souvent exigé de la collectivité locale qu'elle participe financièrement au règlement de son problème économique. On notera avec intérêt que le gouvernement central semble préférer, s'agissant de cette participation financière, une réduction des dépenses à une augmentation des impôts locaux. Il est assez rare que le gouvernement central applique des mesures non financières aussi extrêmes que la prise en charge de la planification économique locale, de tâches locales contraignantes ou de la dette locale.

Le grand nombre de réponses négatives à la dernière question du tableau concernant les «autres» mesures montre que les options énumérées constituent une liste assez complète de mesures de caractère non financier utilisées à la place ou en complément de l'aide économique.

Tableau 4.8. Solutions non financières aux difficultés financières des collectivités locales

Nombre de pays	Oui	Non	Total
Le gouvernement central...			
... rencontre la collectivité locale pour examiner la situation	23	5	28
... exige que la collectivité locale présente un plan de redressement de la situation	22	6	28
... établit en coopération avec la collectivité locale un plan de redressement de la situation	17	11	28
... prend en charge la planification économique de la collectivité locale	3	25	28
... accorde une dérogation à l'application du règlement régissant les emprunts contractés par une collectivité locale	9	19	28
... exige que la collectivité locale augmente les impôts ou d'autres sources de revenus	9	19	28
... exige que la collectivité locale réduise ses dépenses	18	10	28
... allège le poids des dépenses de la collectivité locale en prenant en charge certaines tâches locales contraignantes	3	25	28
... absorbe (une partie de) la dette de la collectivité locale	7	21	28
... applique des mesures autres que les mesures précitées	9	19	28

En sus de la limitation de la marge d'appréciation du gouvernement central et de l'étude de solutions de caractère non financier, la section 2 a indiqué qu'il convenait de bien préciser les conséquences des difficultés financières illégitimes que pourraient faire valoir les collectivités locales, par exemple par le biais d'un code municipal des faillites et de l'insolvabilité.

En cas d'incertitude concernant la situation véritable d'une collectivité locale qui affirme se trouver aux prises avec des difficultés économiques graves, mais néanmoins illégitimes, une politique du gouvernement central consistant à ne faire droit qu'aux demandes légitimes peut être difficile à appliquer. Les collectivités locales peuvent présenter un argument de poids en faisant valoir qu'à moins d'avoir été expressément spécifiée à l'avance, la faillite est un moyen inacceptable de sortir d'une crise locale. Mais si la faillite devenait une conséquence crédible, elle serait un puissant instrument de dissuasion contre la négligence financière.

Toutefois, le tableau 4.9 montre que la faillite d'une collectivité locale n'est généralement pas autorisée dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Une collectivité locale ne peut légalement se déclarer en faillite que dans cinq d'entre eux. Les réponses au questionnaire montrent aussi que le cadre juridique ne prévoit une procédure de faillite spécifique que dans deux de ces cinq pays. Les réponses montrent enfin qu'aucun cas de faillite d'une collectivité locale n'a été signalé en 1999 dans aucun des pays membres du Conseil de l'Europe.

Tableau 4.9. Règlement régissant les faillites de collectivités locales

Nombre de pays où il est légalement <i>possible</i> pour une collectivité locale de se déclarer en faillite	5
Nombre de pays où il est légalement <i>impossible</i> pour une collectivité locale de se déclarer en faillite	22
Total	27

Dans plusieurs pays, le problème de la faillite semble passer pour une question sans grande portée pratique, pour la bonne raison que même si la faillite était possible, on pourrait toujours augmenter les impôts locaux.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que dans la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe, le gouvernement central impose en fait des restrictions à la fiscalité locale, à des degrés plus ou moins importants. Au demeurant, comme le montrent les études de cas de la section 3, il arrive que les collectivités locales connaissent des difficultés financières qui ne peuvent pas être réglées par des mesures locales, même si ces collectivités pourraient utiliser la fiscalité locale sans restriction. Si la faillite est hors de question dans leur cas, il peut être difficile pour le gouvernement central d'éviter d'intervenir. Lorsque tous les protagonistes en sont convaincus, l'incitation au niveau local d'éviter les difficultés financières s'en trouve réduite.

Le questionnaire montre qu'il peut exister des équivalents pratiques aux procédures de faillite, bien qu'ils soient rares. Ainsi, par exemple, en Suisse, on ne peut pas ouvrir une procédure de faillite contre une collectivité locale, mais les cantons n'assument généralement pas la responsabilité des obligations des municipalités de leur ressort. Une municipalité peut donc se trouver dans l'incapacité d'honorer ses engagements. Le droit fédéral suisse dispose de règles particulières pour faire face à cette éventualité. Il précise, entre autres, les catégories de biens municipaux qui peuvent être prises en compte dans le cadre d'un règlement financier et indique la procédure à suivre. Les créanciers peuvent demander la nomination d'un administrateur, c'est-à-dire d'un organe chargé de la gestion financière de la municipalité et doté des pouvoirs nécessaires à cette fin. A ce jour, ces dispositions ont été invoquées dans le cas d'une seule municipalité.

Au Royaume-Uni, le législateur a prescrit que si une collectivité locale ne règle pas ses dettes dans un délai de deux mois suivant la date d'une mise en demeure, un syndic peut être nommé. Les pouvoirs conférés à ce syndic n'incluent pas la vente de biens, mais se rapportent aux recettes : le syndic peut être autorisé par la Cour à prendre possession d'une partie des recettes. Toutefois, ces pouvoirs n'ont pas été employés à l'époque récente. Le gouvernement central interviendrait probablement avant que les choses en soient arrivées à ce stade, afin de prévenir la faillite compte tenu des retombées qu'elle aurait sur la population.

4.4 Conclusion

L'analyse menée dans la présente section permet de tirer les conclusions suivantes :

- Le système de finances locales dans les pays membres du Conseil de l'Europe n'est pas toujours fait pour inciter les collectivités locales à choisir des politiques économiques avisées.

En général, les collectivités locales ne sont pas assujetties à la règle du strict équilibre budgétaire. Le financement des projets d'investissement aux moyens de prêts peut être raisonnable, mais les collectivités locales sont souvent autorisées à financer de cette façon les dépenses courantes. En outre, le gouvernement central de plusieurs pays membres garantit le remboursement des prêts obtenus par celles-ci.

Les collectivités locales disposent souvent d'une très large marge de manœuvre pour déterminer leurs sources de recettes courantes, encore que celles-ci fassent parfois l'objet de restrictions de la part du gouvernement central.

- Le problème de l'asymétrie de l'information à la disposition du gouvernement central n'est pas toujours abordé.

Beaucoup de pays, mais pas tous – tant s'en faut – ont mis en place un système de surveillance de la situation économique des collectivités locales. Dans l'immense majorité des cas, cette surveillance est exercée par le gouvernement central, non par un organe indépendant.

- Le problème de crédibilité du gouvernement central n'est pas toujours abordé.

Les gouvernements centraux semblent disposer d'une marge d'appréciation considérable lorsqu'il s'agit de décider d'accorder ou de refuser une aide économique aux collectivités locales en difficulté financière. Comme on l'a vu à la section 2, cela ne sert pas nécessairement les intérêts du gouvernement central. Au reste, la plupart des gouvernements ont recours à d'autres instruments que l'aide économique pour régler la situation des collectivités locales en difficulté financière. La conclusion la plus générale est que le gouvernement central se concerte avec la collectivité locale concernée et exige d'elle qu'elle présente un plan de redressement de la situation et apporte sa contribution au règlement de ses difficultés financières.

Dans la plupart des pays, il est interdit aux collectivités locales de se déclarer en faillite. Au demeurant, ce n'est généralement pas une option que les pays membres jugent réaliste ou encourageante.

5. LIGNES DIRECTRICES SUR LA BASE DES MEILLEURES PRATIQUES

Le présent rapport a fait valoir que les collectivités locales en difficulté financière posent un problème pour le gouvernement central : doit-il leur accorder une aide économique ? Dans certains cas, son aide peut être nécessaire; dans d'autres, elle peut être injustifiée.

Le rapport n'a pas tenté de définir ce qui constitue un cas légitime d'intervention du gouvernement central sous la forme d'une aide à une collectivité locale en difficulté financière. Il s'agit là d'une question politique qu'il appartient à chaque gouvernement de trancher. Mais le problème consistant à distinguer entre les demandes légitimes et les autres s'impose à tous les pays. Il en va de même des problèmes consistant à se demander comment éviter les difficultés financières et quel parti prendre une fois que celles-ci surviennent. Si ces problèmes ne sont pas gérés comme il convient, le prix à payer peut être un comportement économique irresponsable de la part des collectivités locales et un aide massive et inutile accordée par le gouvernement central.

Au niveau *local*, l'intervention des autorités centrales peut poser un problème au plan collectif: il est judicieux pour une collectivité locale donnée de chercher à obtenir du gouvernement central une aide aussi importante que possible, mais l'intérêt collectif des collectivités locales est d'éviter de demander à celui-ci une aide trop importante car celle-ci pourrait compromettre l'autonomie locale. Les effets de cette logique de la demande d'aide qui se révèle préjudiciable peuvent être atténués par des mécanismes institutionnels. En particulier, les recommandations ci-après se dégagent de l'analyse¹ :

1. Bien évidemment, la situation diffèrent tellement d'un pays à l'autre mais aussi à l'intérieur même d'un pays qu'il convient de moduler l'intervention en fonction de chaque cas particulier

Au moment de définir les règles que les collectivités locales doivent respecter en matière d'emprunt, le gouvernement central devrait prendre en considération les facteurs pouvant les inciter à emprunter de façon excessive.

Si, par exemple, on leur permet de financer les dépenses courantes au moyen de prêts, les collectivités locales peuvent être incitées à en faire supporter les coûts par les générations futures. Cette incitation ne devrait être acceptée que si des objectifs politiques essentiels la rendent inévitable.

Au moment de définir les règles que les collectivités locales doivent respecter en matière d'emprunt, le gouvernement central devrait prendre en considération les relations existant entre les collectivités locales et lui.

Si, par exemple, le gouvernement central garantit le remboursement des prêts obtenus par les collectivités locales, celles-ci sont incitées à cesser d'assurer le service de leur dette et de faire supporter le coût de son remboursement au gouvernement central. Là encore, cette incitation ne devrait être acceptée que si des objectifs politiques essentiels la rendent inévitable.

Au moment de la conception des systèmes de finances locales, des sources de revenus indépendantes devraient être mises à la disposition des collectivités locales.

Il s'agit d'une des obligations dérivant directement de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Si les sources de revenus sont fixées par le gouvernement central, les collectivités locales peuvent faire plausiblement valoir que la responsabilité de leurs déficits doit être assumée par le gouvernement central. Une incitation à faire pression sur le gouvernement central pour qu'il augmente ses crédits est donc intégrée au système. En outre, l'action appropriée dans le cas d'une collectivité qui présente un déficit structurel des recettes ne consiste pas en une aide financière mais bien en une intervention pour éliminer les causes de ce déficit structurel.

Au moment de la conception des systèmes de finances locales, il y a lieu d'instaurer un équilibre approprié entre les dotations et les impôts.

Il s'agit également d'une des obligations dérivant directement de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Si les dotations du gouvernement central représentent une part importante des finances locales, les collectivités locales peuvent plausiblement faire valoir que la responsabilité de leurs déficits doit être assumée par le gouvernement central. Là encore, une incitation à faire pression sur le gouvernement central pour qu'il augmente ses crédits est donc intégrée au système.

Au niveau *central*, le problème consiste, en premier lieu, à distinguer entre les demandes d'aide légitimes et les autres. Les asymétries d'information peuvent compliquer considérablement cette tâche. En second lieu, il s'agit de rendre crédible une politique consistant à ne faire droit qu'aux demandes légitimes. Les coûts associés au refus du gouvernement central d'accorder une aide peuvent entamer sérieusement la crédibilité d'une politique qui consisterait à dire «non à toutes les demandes illégitimes» et pousser toutes les collectivités locales à demander l'aide du gouvernement central, même si elles n'en ont pas besoin. Ces problèmes peuvent être atténués par des mécanismes institutionnels. En particulier, les recommandations suivantes se dégagent de l'analyse :

Le gouvernement central devrait étudier la possibilité d'instituer un programme de surveillance de la situation financière des collectivités locales.

La surveillance est onéreuse, mais elle permet de remédier aux problèmes de l'asymétrie de l'information qui se posent lorsqu'il s'agit de régler les difficultés financières de certaines collectivités locales. La question de savoir si la surveillance devait être assurée par le gouvernement central ou par un organe indépendant devrait être tranchée selon le poids relatif du facteur impartialité ou de raisons d'opportunité d'administrative.

Il faudrait se pencher sur la question de la marge d'appréciation laissée au gouvernement central s'agissant de décider si une aide économique doit être accordée.

Le pouvoir d'appréciation du gouvernement central est un bienfait tout relatif. Il peut aller à l'encontre des intérêts de celui-ci. Une totale liberté de choix peut entraîner des problèmes de crédibilité et, de ce fait, encourager toutes les collectivités locales à solliciter son aide. Il faudrait s'en souvenir au moment de répartir avec précision les responsabilités entre le gouvernement central et le parlement.

Des solutions non financières devraient être utilisées à la place ou en complément de l'aide financière.

Pour décourager les collectivités locales de quémander de l'aide auprès du gouvernement central, celui-ci devrait envisager de recourir à des solutions de caractère non financier, comme la concertation avec la collectivité locale concernée, l'exigence d'un plan de redressement économique et celle de contribuer de ses propres deniers au règlement de ses difficultés financières.

Il faudrait mettre en place des procédures juridiques permettant de régler une crise financière locale sans demander l'aide du gouvernement central.

Les collectivités locales peuvent se heurter à des difficultés financières impossibles à régler par des moyens locaux, même si elles ont toute liberté de manœuvre en ce qui concerne la fiscalité locale. Si le cadre juridique ne précise pas la façon de régler la situation, la collectivité locale peut plausiblement faire valoir que le gouvernement central a implicitement accepté d'intervenir. Il peut alors être difficile pour ce dernier de s'abstenir de le faire même si la crise est due à des erreurs de gestion financière locale. Les collectivités locales sont de ce fait moins enclines à éviter les difficultés financières. Les procédures juridiques peuvent prendre la forme d'un code local des faillites et de l'insolvabilité.

Il faudrait moduler l'aide financière en fonction de la richesse de la collectivité.

Il serait nécessaire de conditionner l'aide d'un **effort** et non pas d'un **apport** financier important de la part de la collectivité en difficulté financière. En effet, une collectivité riche, avec des ressources fiscales non puisées, pourrait facilement remplir l'obligation de contribuer avec un montant égal à la contribution du gouvernement central au plan de redressement. Une collectivité pauvre aurait du mal à remplir une telle condition. En conséquence, accorder l'aide proportionnellement à la contribution de la collectivité pourrait encourager les collectivités riches à ne pas utiliser leurs ressources et à attendre l'intervention de l'Etat et pourrait exclure les collectivités pauvres, qui ont le plus besoin d'aide.

Il faut éviter l'apparition de tout effet pervers.

L'aide financière peut créer des effets d'accoutumance (la collectivité commence à se considérer dépendante de l'aide financière de l'Etat, ce qui les empêche de lutter pour mobiliser leurs ressources et améliorer leur gestion), des effets d'imprudence (les autorités comptent trop sur le filet de secours de l'Etat et deviennent imprudentes dans l'évaluation des risques et dans la gestion), des effets de concurrence (les collectivités commencent à lutter entre elles pour obtenir une aide de l'Etat), etc. Il serait nécessaire d'examiner, à la fois lors de la mise en œuvre des règles générales d'aide et pour chaque cas concret les éventuels effets pervers et de prendre les mesures nécessaires pour éviter leur apparition.

Sales agents for publications of the Council of Europe
Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
 AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
 Tel.: (61) 3 9417 5361
 Fax: (61) 3 9419 7154
 E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
 http://www.hunter-pubs.com.au

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
 50, avenue A. Jonnart
 B-1200 BRUXELLES 20
 Tel.: (32) 2 734 0281
 Fax: (32) 2 735 0860
 E-mail: info@libeurop.be
 http://www.libeurop.be

Jean de Lannoy
 202, avenue du Roi
 B-1190 BRUXELLES
 Tel.: (32) 2 538 4308
 Fax: (32) 2 538 0841
 E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
 http://www.jean-de-lannoy.be

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
 5369 Chemin Canotek Road
 CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
 Tel.: (1) 613 745 2665
 Fax: (1) 613 745 7660
 E-mail: order.dept@renoufbooks.com
 http://www.renoufbooks.com

CZECH REP./RÉP. TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
 Ceskomoravska 21
 CZ-18021 PRAHA 9
 Tel.: (420) 2 660 35 364
 Fax: (420) 2 683 30 42
 E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
 Fiolstaede 31-33
 DK-1171 KOBENHAVN K
 Tel.: (45) 33 13 72 33
 Fax: (45) 33 12 54 94
 E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
 Keskuskatu 1, PO Box 218
 FIN-00381 HELSINKI
 Tel.: (358) 9 121 41
 Fax: (358) 9 121 4450
 E-mail: akatilaus@stockmann.fi
 http://www.akatilaus.akateeminen.com

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
 UNO Verlag
 Am Hofgarten 10
 D-53113 BONN
 Tel.: (49) 2 28 94 90 20
 Fax: (49) 2 28 94 90 222
 E-mail: bestellung@uno-verlag.de
 http://www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
 Mavrokordatou 9
 GR-ATHINAI 106 78
 Tel.: (30) 1 38 29 283
 Fax: (30) 1 38 33 967
 E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
 Hungexpo Europa Kozpont ter 1
 H-1101 BUDAPEST
 Tel.: (361) 264 8270
 Fax: (361) 264 8271
 E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
 http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
 Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
 I-50125 FIRENZE
 Tel.: (39) 556 4831
 Fax: (39) 556 41257
 E-mail: licosa@licosa.com
 http://www.licosa.com

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
 PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
 NL-7480 AE HAAKSBERGEN
 Tel.: (31) 53 574 0004
 Fax: (31) 53 572 9296
 E-mail: lindeboo@worldonline.nl
 http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
 PO Box 84, Blindern
 N-0314 OSLO
 Tel.: (47) 22 85 30 30
 Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
 im. B. Prusa
 Krakowskie Przedmiescie 7
 PL-00-068 WARSZAWA
 Tel.: (48) 29 22 66
 Fax: (48) 22 26 64 49
 E-mail: inter@internews.com.pl
 http://www.internews.com.pl

PORTUGAL

Livraria Portugal
 Rua do Carmo, 70
 P-1200 LISBOA
 Tel.: (351) 13 47 49 82
 Fax: (351) 13 47 02 64
 E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
 Castelló 37
 E-28001 MADRID
 Tel.: (34) 914 36 37 00
 Fax: (34) 915 75 39 98
 E-mail: libreria@mundiprensa.es
 http://www.mundiprensa.com

SWITZERLAND/SUISSE

Bersy
 Route de Monteiller
 CH-1965 SAVIESE
 Tél.: (41) 27 395 53 33
 Fax: (41) 27 395 53 34
 E-mail: jprausis@netplus.ch
 Adeco – Van Diermen
 Chemin du Lacuez 41
 CH-1807 BLONAY
 Tel.: (41) 21 943 26 73
 Fax: (41) 21 943 36 05
 E-mail: mvandier@ip-worldcom.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
 51 Nine Elms Lane
 GB-LONDON SW8 5DR
 Tel.: (44) 207 873 8372
 Fax: (44) 207 873 8200
 E-mail: customer.services@theso.co.uk
 http://www.the-stationery-office.co.uk
 http://www.itsofficial.net

**UNITED STATES and CANADA/
ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company
 468 Albany Post Road, PO Box 850
 CROTON-ON-HUDSON,
 NY 10520, USA
 Tel.: (1) 914 271 5194
 Fax: (1) 914 271 5856
 E-mail: Info@manhattanpublishing.com
 http://www.manhattanpublishing.com

FRANCE

La Documentation française
 (Diffusion / Vente France entière)
 124 rue H. Barbusse
 93308 Aubervilliers Cedex
 Tel.: (33) 01 40 15 70 00
 Fax: (33) 01 40 15 68 00
 E-mail: vel@ladocfrancaise.gouv.fr
 http://www.ladocfrancaise.gouv.fr

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
 Palais de l'Europe
 F-67075 Strasbourg Cedex
 Fax: (33) 03 88 52 91 21
 E-mail: librairie.kleber@coe.int