

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**RÉPERCUSSIONS SUR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DES LIMITES À L'ENDETTEMENT PUBLIC NATIONAL
FIXÉES DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN**

Communes et régions d'Europe, n° 71

**RÉPERCUSSIONS SUR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DES LIMITES À L'ENDETTEMENT PUBLIC NATIONAL
FIXÉES DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN**

Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR),
préparé avec la collaboration du professeur Laura Castellucci

adopté par le CDLR lors de sa 25^e réunion, 7-9 juin 2000

Communes et régions d'Europe, n° 71

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national public debt

ISBN 92-871-4457-5

Publications éditées dans la même série :

Intervention économique des autorités locales et régionales, n° 57

ISBN 92-871-2870-7

Déficits budgétaires et surendettement des collectivités locales, n° 58

ISBN 92-871-3023-X

Le statut des grandes villes et leur périphérie, n° 59

ISBN 92-871-3139-2

L'environnement et les collectivités locales et régionales, n° 60

ISBN 92-871-3163-5

Les finances locales en Europe, n° 61

ISBN 92-871-3205-4

Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale, n° 62

ISBN 92-871-3212-7

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 92-871-3762-5

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

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4456-7

© Conseil de l'Europe, novembre 2000

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	5
II.	RESTRICTIONS IMPOSÉES AUX POLITIQUES BUDGÉTAIRES NATIONALES	7
1.	Convergence budgétaire : 3 pour cent de déficit annuel par rapport au PIB et 60 pour cent de dette par rapport au PIB	8
2.	L'exigence de niveaux d'inflation convergents	8
3.	Le Pacte de stabilité et de croissance et le problème des investissements publics	9
III.	MÉCANISMES DE DÉCISION PERMETTANT DE TRADUIRE LES RESTRICTIONS GLOBALES IMPOSÉES AU SECTEUR PUBLIC EN RESTRICTIONS APPLICABLES AUX DIVERS NIVEAUX DU GOUVERNEMENT	12
1.	Nécessité d'imposer des restrictions à l'autonomie financière locale et régionale	12
2.	Mécanismes mis en place par des Etats fédéraux	14
3.	Mécanismes mis en place par d'autres Etats	18
IV.	RESTRICTIONS IMPOSÉES AUX POLITIQUES MONÉTAIRES LOCALES ET RÉGIONALES	19
1.	Différents types de restrictions imposées à l'autonomie financière des autorités locales	19
2.	Restrictions visant les déséquilibres budgétaires	21
3.	Restrictions imposées au montant global des dépenses locales	25
4.	Restrictions imposées aux emprunts et à leur utilisation	27
V.	CONCLUSIONS	33
1.	Remarques générales	33
2.	Lignes directrices	34

I. INTRODUCTION

L'une des questions essentielles qui se posent dans le domaine de la politique macroéconomique consiste à déterminer quelles sont, dans un contexte donné, les caractéristiques d'une saine politique budgétaire et fiscale. Autrement dit, quelles mesures budgétaires et fiscales convient-il de mettre en œuvre, ou peut-on mettre en œuvre, pour favoriser un développement économique durable ?

Il est possible que la discipline fiscale soit mieux respectée dans les Etats membres d'une union que dans les pays souverains, et plusieurs études l'ont montré. Toutefois, il n'existe pas de théorie communément admise prouvant que des règles strictes de politique fiscale donnent nécessairement de meilleurs résultats économiques.

A tout le moins, il semble qu'une certaine « flexibilité » (accompagnée d'un mécanisme qui la garantisse) soit nécessaire. Sur le plan théorique, la question de la flexibilité est en fait très débattue. Dans la pratique, et dans les pays où la dette est très élevée, le recours à une politique fiscale flexible en cas de récession peut être compromis si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance.

En fait, la condition de durabilité est nécessaire pour stabiliser le rapport dette/produit intérieur brut (PIB) ; ce résultat peut être obtenu soit en entretenant un excédent primaire, soit en créant de la monnaie. Le recours à cette deuxième solution conduit à l'inflation, comme l'a montré l'expérience des pays d'Amérique latine dans les années 80 et comme l'a confirmé l'expérience des pays d'Europe de l'Est dans les années 90 ; par conséquent, il semble que l'on doive recourir à un excédent primaire dans le cas d'un scénario où le rapport dette/PIB est élevé.

Cela implique pratiquement l'élimination du recours à la politique fiscale pour contrebalancer les chocs économiques. En d'autres termes, la "flexibilité" disparaît dans le cas d'un scénario où le rapport dette/PIB est élevé, même lorsque le but n'est pas spécifiquement de stabiliser le rapport dette/PIB.

On peut donc considérer que le contrôle exercé sur le niveau de la dette globale du secteur public et sur le déficit annuel constitue un élément clé de toute politique économique. Cela explique pourquoi, dans le cadre de l'Union européenne, mais également à l'échelle mondiale, des objectifs spécifiques ont été fixés qui imposent des restrictions aux politiques budgétaires nationales afin de réduire ou au moins de stabiliser le rapport dette/PIB.

L'objectif du présent rapport est d'évaluer les effets de telles restrictions imposées à l'échelon national sur l'autonomie des autorités locales. L'analyse doit se faire à plusieurs niveaux, d'où la portée relativement étendue de ce rapport.

Nous commencerons par une brève présentation des critères de Maastricht. Ceux-ci ne seront pas considérés isolément mais dans le contexte de critères similaires mis en œuvre, pour des raisons analogues, par des organisations internationales comme le Fonds monétaire international (FMI).

A cet égard, le présent rapport abordera le problème de la distinction entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement en capital, car il semble que, sous la pression fiscale, ces dernières soient réduites en premier¹. La classification en deux catégories des dépenses publiques vues sous l'angle d'une perspective économique « vraie » peut différer de la classification comptable qui prévaut généralement lorsqu'il s'agit de choisir le meilleur mode de financement des différents types de dépenses publiques.

L'analyse portera ensuite sur les aspects institutionnels et les solutions pratiques (en usage ou à l'examen) permettant de coordonner l'application de la politique budgétaire au niveau des diverses autorités centrales et locales.

La dernière section du présent rapport traitera des effets des limites imposées à la politique économique nationale sur l'autonomie financière des autorités locales.

Il semble que, au cours des années 90, l'opinion ait prévalu que les autorités locales connaissent mieux que le gouvernement central les services dont la population souhaite bénéficier. En outre, les relations directes et étroites entre l'électorat local et les représentants locaux sont généralement considérées comme un élément propre à promouvoir l'efficacité des services dispensés à l'échelon local. Il semble qu'il s'agisse là d'arguments (presque) définitifs en faveur du processus de décentralisation, lequel domine en fait le débat politique.

Cependant, l'opinion selon laquelle une trop grande décentralisation risque d'être « nuisible » paraît encore assez répandue du fait que les autorités des échelons inférieurs ne peuvent appliquer la politique de « macrostabilisation » ou redistribuer les revenus entre les diverses régions du pays.

Il n'est pas aisé de choisir entre ces opinions divergentes ou de tenter de les concilier. Tout dépend en fait de la situation qui prévaut dans le pays considéré. L'équilibre réalisé dépendra des solutions retenues pour garantir le respect des critères de Maastricht ou autres critères similaires.

Les résultats de la présente étude peuvent s'appliquer à tout pays qui, pour différentes raisons, doit appliquer des règles budgétaires imposées de l'extérieur ou élaborées localement. Une bonne politique budgétaire est un facteur essentiel de la croissance économique ; en d'autres termes, les problèmes des relations entre le gouvernement central et les autorités locales sont des problèmes assez généraux et il est important de les résoudre en vue d'assurer le bien-être d'un pays quel qu'il soit, qu'il appartienne à une union monétaire ou non.

¹ Voir notamment Roubini N., et Sachs J.D. « Government spending and budget deficits in the industrial countries », dans *Economic Policy* (1989), pp. 99-132 ; Oxley H. et Martin J.P., « Controlling government spending and deficits: trends in the 80s and prospects for the 90s », dans OCDE *Economic Studies*, 17, pp. 145-89.

II. RESTRICTIONS IMPOSÉES AUX POLITIQUES BUDGÉTAIRES NATIONALES

La troisième phase de l'union monétaire a débuté comme prévu le 1^{er} janvier 1999, avec la fixation « irréversible » des taux de change des monnaies nationales selon la cotation du 31 décembre 1998¹. Comme on le sait, la décision de transformer une Europe à monnaies multiples en une zone à monnaie unique s'est faite sur la base de la « progressivité ».

Cette progressivité implique l'acceptation de certains critères de convergence, qui ont en fait été adoptés par tous les pays membres participants (il y a onze pays participants, et deux autres qui n'ont pas participé à l'union monétaire depuis le début)².

Le principe était que l'unification monétaire se ferait harmonieusement si chaque pays remplissait un certain nombre de conditions. Trois de ces conditions présentent un intérêt particulier du point de vue de la présente étude :

- un déficit nominal annuel total qui ne soit pas supérieur à 3 pour cent du PIB (dans le cas contraire, la condition était considérée comme satisfaite s'il s'agissait d'une situation exceptionnelle ou provisoire, ou si le rapport diminuait régulièrement) ;
- la dette accumulée ne devait pas dépasser 60 pour cent du PIB (dans le cas contraire, elle devait être en baisse et donc conduire à un rapport acceptable dans un délai raisonnable) ;
- le taux d'inflation ne devait pas dépasser de plus de 1,5 point de pourcentage la moyenne des taux d'inflation des trois pays ayant les taux d'inflation les plus bas du système monétaire européen.

Lorsque la troisième phase a commencé, toutes les conditions ci-dessus étaient remplies par les onze pays participants ; pour les pays qui souhaitaient adhérer à l'union monétaire à une date ultérieure, l'évaluation de leur situation au regard du respect des conditions mises à l'adoption d'une monnaie unique a été différée.

La condition relative au taux d'inflation n'a guère donné lieu à discussion, sa signification étant assez simple. Au contraire, les deux autres conditions ont donné lieu à un débat animé. Le Traité de Maastricht et le Pacte de stabilité se référaient à des déficits « excessifs », à un rapport dette/PIB en « diminution suffisante », à un rapport dette/PIB se rapprochant de la valeur de référence à un « rythme satisfaisant », et à un rapport déficit/PIB demeurant « proche » de la valeur de référence. Les différences d'interprétation étaient donc inévitables. Indépendamment des problèmes d'interprétation, le débat est très important si l'on veut mieux comprendre le fonctionnement des économies de l'union monétaire et si l'on veut en évaluer les répercussions sur les instruments de la politique et sur les avantages pour les populations.

1 La première étape, qui a commencé le 1^{er} juillet 1990, impliquait la suppression totale de toute forme de contrôle sur le capital. La deuxième étape, qui a commencé le 1^{er} janvier 1994, impliquait la création d'une nouvelle institution européenne provisoire, l'Institut monétaire européen ; il n'a fonctionné que durant la deuxième étape, puis il a été remplacé par la Banque centrale européenne.

2 Les onze pays sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal. Le Danemark et le Royaume-Uni ont exercé leur droit d'abstention.

1. Convergence budgétaire : 3 pour cent de déficit annuel par rapport au PIB et 60 pour cent de dette par rapport au PIB

Les exigences relatives à la réduction des déficits et dettes annuels imposées aux pays qui souhaitent (ou souhaitent) adhérer à l'union monétaire peuvent se justifier par plusieurs arguments (bien qu'elles puissent également être critiquées à d'autres égards). La question se pose tout d'abord de savoir pourquoi l'on a choisi ces proportions de 3 et de 60 pour cent ?

Une explication vient immédiatement à l'esprit : ces deux ordres de grandeurs et leurs rapports éventuels peuvent figurer dans la formule suivante : $d = gb^1$, ou :

d est le rapport dette/PIB ;

g est le taux de croissance du PIB ;

b est le rapport des nouvelles obligations vis-à-vis du PIB.

Selon cette théorie, dans une situation de stabilité (où le taux de croissance des nouvelles obligations est nul par définition), un déficit budgétaire donné est nécessaire pour stabiliser la dette du gouvernement. Ce déficit est exprimé par le produit de g et de b . Par conséquent, si l'on escompte un taux de croissance de 5 pour cent du PIB, un déficit de 3 pour cent permet à la dette du gouvernement de se stabiliser à 60 pour cent du PIB ($0,03 = 0,05 \times 0,6$).

Cette formule montre que la relation entre les deux ordres de grandeur est précise, mais elle ne peut pas expliquer pourquoi la proportion de 60 pour cent a été retenue comme rapport du déficit annuel au PIB². On a dit que « la seule raison pour laquelle il semble que la proportion de 60 pour cent ait été choisie à Maastricht était qu'à l'époque cette proportion représentait le rapport moyen dette/PIB au sein de l'Union européenne³ ».

2. L'exigence de niveaux d'inflation convergents

La stratégie de Maastricht a été très influencée par une attitude anti-inflationniste très semblable à celle qui prévaut au sein du FMI. La principale préoccupation du FMI semble être d'assurer l'application de mesures anti-inflationnistes dans les pays bénéficiant de son aide financière (voir ci-dessous). L'attitude adoptée à Maastricht semble donc s'inspirer de cette conception. En fait, les restrictions imposées aux déficits et dettes nationaux ne font que s'ajouter aux restrictions monétaires prévues par la politique déflationniste.

Il est important de rappeler la stratégie du FMI car elle peut se heurter à des problèmes semblables à ceux qui étaient en jeu à Maastricht. Le FMI impose des conditions pour la conduite la politique économique nationale, de façon à aider les pays à rétablir l'équilibre de leur balance des paiements.

1 On trouvera une dérivation de cette formule notamment dans Bini-Smaghi L. et Vori S., « Rating the EC as an optimal currency area: is it worse than US? », Bank of Italy Discussion Paper, 187, (1993).

2 Si l'on avait retenu par exemple 50 ou 75 au lieu de 60 pour cent, cela entraînerait un chiffre très différent pour le déficit annuel (à savoir 2,5 ou 3,75 pour cent). Cela impliquerait également des différences pour l'adaptation des autres ordres de grandeurs, à commencer par le taux d'emploi.

3 De Grauwe P., *The economics of monetary integration*, 3^e édition (Oxford University Press, 1997), p. 133.

En fixant de telles conditions, le FMI ne devrait pas compromettre la croissance future du pays considéré, mais la croissance n'est pas son problème. La croissance est le problème de la Banque mondiale.

Bien que, dans un passé récent, des problèmes de chevauchement entre les activités de ces deux institutions aient surgi, la démarcation entre leurs domaines respectifs d'activités est toujours la suivante : les problèmes économiques doivent être « temporaires et exceptionnels » pour que le FMI puisse intervenir, alors que, pour la Banque mondiale, il doit s'agir de problèmes associés à la croissance à long terme.

Dans ces conditions, le FMI doit remédier aux déséquilibres financiers à court terme, comme ceux qui prévalaient dans la Communauté européenne au cours de la période de transition qui a mené à l'Union européenne (la troisième étape du Traité de Maastricht) et ultérieurement.

Bien que les conditions précises des prêts soient fixées au cas par cas et qu'elles n'aient pas été révélées, la philosophie du FMI semble claire. Elle repose sur des restrictions imposées à la politique monétaire et à la demande globale pour les ajustements à court terme ; à long terme, elle repose sur la loi du marché et sur le mécanisme des prix.

Dans l'approche du FMI, les restrictions imposées à la politique monétaire revêtent la forme d'une réduction du crédit intérieur. L'accent mis sur la réduction du crédit intérieur a de bonnes justifications théoriques selon un modèle que le FMI semble suivre et qui est conforme à l'approche monétariste de la balance des paiements. Selon ce modèle, les restrictions monétaires peuvent permettre de rétablir la balance des paiements, et c'est leur justification. En fait, l'idée de base est que le déficit de la balance des paiements ne peut exister que dans une situation de création de crédit intérieur ; par conséquent, le remède aux déficits de la balance des paiements implique une réduction de la croissance du crédit intérieur.

3. Le Pacte de stabilité et de croissance et le problème des investissements publics

Les programmes de stabilité et de convergence qui doivent être présentés par les pays participants et non participants jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre des mécanismes multilatéraux de surveillance de l'Union européenne. Ces programmes doivent déterminer des objectifs économiques et la manière de les atteindre, et ils doivent en outre préciser l'hypothèse macroéconomique susceptible de conduire au succès.

Il s'agit essentiellement de parvenir à moyen terme à un budget (virtuellement) équilibré en 2002 et, si possible, d'avoir des excédents à plus long terme. Indépendamment de l'interprétation théorique d'une politique fiscale « aine » en termes de budget équilibré, interprétation qui peut être mise en question, cette exigence est justifiée par la limite de 3 pour cent fixée au déficit annuel et qui doit être respectée même lorsque l'activité économique se ralentit.

Pour qu'un pays puisse remplir la condition relative au déficit maximum réel de 3 pour cent (soit la différence entre le total des recettes courantes et le total des dépenses), il doit avoir un déficit structurel (ou ajusté cycliquement) de 1 pour cent ou être proche de l'équilibre. D'où un débat animé sur les méthodes d'évaluation du budget structurel¹.

En principe, les pays jouissent d'une totale autonomie reconnue pour la fixation de leur budget. Toutefois, étant donné que le rapport déficit/PIB ne saurait trop s'écarter de la limite de référence (« les déficits excessifs » doivent être évités), le degré de liberté est, quantitativement, assez limité. En outre, comme mentionné ci-dessus, lorsque des restrictions budgétaires sont imposées, il y a tout lieu de penser que les investissements seront les premiers mis en cause ou seront les plus affectés. Par conséquent, au lieu d'atteindre le taux d'inflation prévu, le pays en question risque de connaître un taux de croissance inférieur.

En fait, il résulte à la fois de l'observation empirique et des études théoriques que les budgets « près de l'équilibre » produisent une réduction de l'investissement public².

1 Voir par exemple : *Indicators of structural budget balance*, Banque d'Italie, Research Department public finance workshop (1999). Cette publication présente les méthodes adoptées par la Commission européenne, le FMI et l'OCDE.

2 Etudes empiriques : Roubini N., Sachs J.D. « Government spending and budget deficits in the industrial countries », in *Economic Policy*, 1989, p.99-132 ; De Haan J., Sturm J.E., Sikken B.J., « Government capital formation: explaining the decline », in *Review of World Economics*, 1996, p.55-74. Theoretical studies – Balassone F., Franco D., « Public investment in the Stability Pact Framework », in *Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata*, Bordignon-Da Empoli (eds), Angeli, 19.

Entre 1986 et 1996, en Italie, le rapport entre le déficit et le PIB a baissé de 12.3 à 6.7 pour cent et celui entre l'investissement public et le PIB a baissé de 3.7 à 2.3 pour cent. Dans la même période, neuf pays européens ont réduit leur déficit mais aussi leurs dépenses publiques d'investissement. De Haan (et autres) ont également trouvé que le rapport investissement – PIB dans vingt-deux pays membres de l'OCDE a eu une tendance à la baisse entre 1980 et 1992.

En d'autres termes, l'introduction d'un plafond au déficit produit une réduction du niveau d'investissement, conformément à la théorie. D'un autre côté, ce qui s'est passé dans les pays signataires du Traité de Maastricht entre 1992 et 1997 peut être interprété comme un appui empirique à la théorie. Pendant que, en 1992, neuf pays avaient un déficit supérieur à 3 pour cent, en 1997, tous (sauf la Grèce) ont réussi à réduire leur déficit au-dessous de la limite de 3 pour cent mais ils ont également réduit la part de l'investissement dans le PIB. (Voir le tableau suivant de Balassone-Franco, « Investimenti pubblici e patto di stabilità e crescita : è opportuno introdurre la "règle d'or" », *Politica Economica*, 1998, p. 345-376).

	Déficit net	Déficit net	Investissement	Investissement
	(pourcentage du PIB)	(pourcentage du PIB)	(pourcentage du PIB)	(pourcentage du PIB)
	1992	1997	1992	1997
Italie	9,6	2,7	3	2,4
France	3,9	3	3,5	3,1
Allemagne	2,6	2,7	2,8	1,9
Royaume-Uni	6,2	1,9	2,1	1,1
Espagne	3,8	2,6	4,1	3,1
Belgique	6,9	2,1	1,5	1,4
Danemark	2,1	-0,7	1,7	1,8
Grèce	12,8	4	3,5	3,3
Irlande	2,5	-0,9	2	2,2
Luxembourg	-0,8	-1,7	5,4	4,9
Pays-Bas	3,9	1,4	2,1	1,9
Portugal	3	2,5	3,8	4,3
Autriche	2	2,5	3,3	2,6
Finlande	5,9	0,9	3,5	2,7
Suède	7,7	0,8	2,7	2,4

En d'autres termes, pour évaluer l'effet inflationniste d'un déficit budgétaire, il est nécessaire de savoir non seulement son niveau mais aussi sa composition. Certains scientifiques et décideurs politiques (par exemple aux Pays-Bas) auraient préféré exclure les dépenses d'investissement du plafond établi pour le déficit (la « règle d'or »). Le problème est néanmoins assez compliqué notamment parce que cela exigerait une définition des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui soit correcte d'un point de vue économique au sens stricte et non seulement d'un point de vue formel, comptable¹. Dans certains pays, l'objectif d'éviter une baisse des investissements est transféré, d'une certaine manière, aux collectivités locales par l'imposition de limites uniquement sur les dépenses courantes (de fonctionnement), comme c'est le cas avec le pacte de stabilité interne en Italie.

Il est nécessaire à la fois d'appliquer des politiques fiscales saines au niveau national et de mettre en œuvre une réelle coordination entre ces politiques de manière à éviter les répercussions externes et à maintenir l'inflation à un faible niveau dans la zone couverte par l'union monétaire. Il va donc de soi que l'on doit commencer par adopter une définition commune du déficit courant des autorités publiques.

Le problème réside dans le fait que SEC 1995 ne garantit pas que la distinction officielle entre dépenses courantes et dépenses d'investissement donnera les résultats escomptés relativement aux futurs taux d'inflation. On a en effet de bonnes raisons de croire que les déficits publics peuvent être inflationnistes. Toutefois, il ne suffit pas de se fonder sur la distinction officielle entre dépenses courantes et dépenses d'investissement pour évaluer leurs effets inflationnistes ou non inflationnistes.

En particulier, si l'on analyse la composition des dépenses prévues au budget sous l'angle des risques inflationnistes qu'elle comporte, la question qui se pose est de savoir si telle dépense augmentera la productivité nationale. Il est bon de considérer comme « consommation publique » ces types de dépenses qui ne comportent pas un élément de productivité, et comme « investissement », au vrai sens économique du terme, les formes de dépenses qui ont un élément de productivité. Par ailleurs, on ne saurait considérer toutes les dépenses d'infrastructures comme un investissement.

Néanmoins, la distinction officielle figurant dans le système SEC entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement correspond à la nature des dépenses elles-mêmes, qu'il s'agisse de services matériels ou non matériels.

1 La règle d'or n'a pas été introduite dans le Traité de Maastricht parce qu'elle soulevait les problèmes suivants : i. il est difficile de faire la distinction entre des dépenses d'investissement et les autres car les définitions comptables ne coïncident pas avec celles véritablement économiques ; ii. la règle d'or pourrait stimuler les artifices comptables et iii. elle requiert une définition spécifique des mesures budgétaires.

Un exercice de simulation a été effectué sur la base du modèle macroéconomique ISPE (ISPE 1998 and F. Padoa Schioppa, « Conti pubblici e le loro prospettive dopo l'euro », in Paganetto L. (éd.), *Oltre l'euro*, Istituzioni, occupazione e crescita, CEIS-II mulino, 1999) pour essayer de voir ce qui se serait passé en termes de convergence du rapport dette/PIB si la règle d'or aurait été appliquée. On a fait et testé l'hypothèse d'un investissement public de 3 500 milliards en 1999, de 4 500 en 2000 et de 9 600 en 2001. Une augmentation importante du taux de croissance du PIB (et du taux d'embauche) est apparue, tout comme une vitesse plus grande d'ajustement à l'objectif visé, celui d'un rapport dette – PIB de 60. On peut dire que l'exclusion des dépenses d'investissement (par exemple par l'utilisation de la règle d'or) de la règle d'équilibre du budget à moyen terme aurait accéléré le processus de convergence.

Pour résumer, la principale préoccupation que suscite le Traité de Maastricht (base explicite du Pacte de stabilité et de croissance) consiste à empêcher les politiques fiscales nationales d'avoir un effet inflationniste, le contrôle de l'inflation allant de pair avec le contrôle des déficits budgétaires publics, bien que les effets inflationnistes d'un déficit public ne soient pas faciles à prévoir.

On retrouve ce même objectif fondamental de contrôle de l'inflation dans la stratégie du FMI ; les politiques préconisées par le FMI ont toujours été associées au contrôle de l'inflation et à l'équilibre de la balance des paiements, et cela par des restrictions monétaires, suivant une approche monétaire de la balance des paiements. Cependant, alors que le FMI s'inspire d'une vision cohérente ou d'un modèle des effets du déficit de la balance des paiements, les bases théoriques de la politique de Maastricht sont moins précises.

En fait, d'un point de vue économique, on peut observer plusieurs lacunes théoriques dans une politique qui impose des chiffres arbitraires dans une certaine mesure, et qui ne tient pas compte des aspects « qualitatifs » du budget. Toutefois, l'approche de Maastricht ne saurait être jugée sous le seul angle économique.

III. MÉCANISMES DE DÉCISION PERMETTANT DE TRADUIRE LES RESTRICTIONS GLOBALES IMPOSÉES AU SECTEUR PUBLIC EN RESTRICTIONS APPLICABLES AUX DIVERS NIVEAUX DU GOUVERNEMENT

1. Nécessité d'imposer des restrictions à l'autonomie financière locale et régionale

Il existe des avantages à la fois politiques et économiques relatifs à l'autonomie financière et de décision conférés aux échelons inférieurs du gouvernement.

Les avantages politiques sont ceux qui sont couramment associés à la mise en œuvre du principe de subsidiarité. L'attribution de responsabilités publiques importantes aux autorités proches des citoyens devrait conduire à la responsabilisation de ceux-ci (possibilités supplémentaires ouvertes à chaque citoyen d'exercer ses droits démocratiques) et faire en sorte que les gestionnaires et fournisseurs de services du secteur public soient plus responsables vis-à-vis de la population et plus efficaces dans leurs activités.

Les avantages économiques découlent d'une saine concurrence entre les diverses institutions, concurrence qui appartient en propre à un système décentralisé. Cette concurrence peut être de deux types différents selon l'institution dont il s'agit : elle peut être verticale (lorsqu'elle s'exerce entre le gouvernement central et les autorités décentralisées) ou horizontale (lorsqu'elle implique des échelons inférieurs). De cette manière, la décentralisation favorise une répartition efficace des ressources et, partant, accroît le bien-être social. Les travaux de Musgrave, Oates et Tiebout corroborent cette opinion¹.

¹ Voir en particulier : Musgrave R., « Theory of fiscal federalism » dans *Public Finance*, 24, 4 (1969), pp. 521-32 ; Oates W.E., *Fiscal federalism* (New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972) ; Tiebout C.M., *An economic theory of fiscal decentralization in public finance needs, sources and utilisation* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press). Le « théorème de la décentralisation » de Oates montre comment des décisions décentralisées entraînent une baisse du bien-être social. Le modèle de Tiebout, connu également comme « le vote avec les pieds », montre comment la concurrence entre les autorités locales aux divers niveaux renforce l'efficacité de la répartition.

Par ailleurs, il semble que les déficits du gouvernement croissent en fait plus rapidement dans les pays centralisés que dans les autres¹.

Quoi qu'il en soit, dans les pays de l'Union européenne, l'imposition de restrictions à l'autonomie financière des échelons inférieurs du gouvernement et, en particulier, à la possibilité d'avoir des déficits, correspond à une préoccupation pour certains pays. Plusieurs raisons peuvent expliquer, au moins en partie, cette préoccupation.

Tout d'abord, un endettement local dépassant un certain niveau peut conduire à une diminution de la proportion du budget local consacrée à l'exploitation des services publics et risque de compromettre l'équilibre financier des autorités locales.

Deuxièmement, on sait que le rôle des autorités locales ne consiste pas à participer largement aux activités de stabilisation du secteur public. Selon la théorie économique, la fonction de stabilisation devrait être attribuée au gouvernement central car c'est lui plutôt que les autorités locales qui est en mesure d'atteindre les objectifs de stabilisation.

La troisième raison, qui est peut-être la plus pertinente, est complémentaire de la deuxième. Dans un contexte de restrictions budgétaires imposées au niveau national, il semble normal que chaque autorité publique contribue à la réalisation des objectifs macroéconomiques. Cela implique un certain degré de coordination entre les différents niveaux du gouvernement et entre les autorités se situant aux échelons inférieurs. La coordination est d'autant plus nécessaire que les échelons inférieurs de gouvernement jouissent d'un haut niveau d'autonomie financière ; or, il est souvent difficile d'assurer une coordination adéquate entre les mesures fiscales prises par les divers échelons inférieurs du gouvernement. Il importe donc que la politique relative à la dette publique soit également centralisée.

Il existe une autre raison qui est étroitement liée aux précédentes : les autorités locales et leur personnel devront peut-être renforcer leur capacité financière et de gestion, et il est possible que le gouvernement central ne soit pas absolument certain que les autorités locales soient en mesure d'appliquer de saines politiques financières et budgétaires.

La question se pose donc de savoir dans quelle mesure les échelons inférieurs du gouvernement devront contribuer à la réalisation des objectifs fixés à l'ensemble du secteur public. Dans un certain nombre de pays, des mécanismes de décision existent déjà (ou sont envisagés) et ces mécanismes prévoient la participation (au moins dans une certaine mesure) des échelons inférieurs du gouvernement à la fixation des objectifs. On trouvera quelques exemples ci-dessous.

1 Voir en particulier Wrim M. et Van Rompuy P., « The growth of government size and fiscal decentralization », dans Prudhomme R. (éd.) : *Public finance with several levels of government*, compte rendu du 46^e congrès de l'IIPF (Bruxelles, 1990), pp. 113-24.

2. Mécanismes mis en place par des Etats fédéraux

Autriche

A la suite de la conclusion du Traité de Maastricht, les trois niveaux des autorités territoriales d'Autriche sont convenus d'une nouvelle forme de coopération pour assurer le respect, par le pays, des critères de l'Union monétaire européenne.

Afin d'éviter qu'une nouvelle législation n'exerce une pression financière excessive sur les budgets des *Länder* et des municipalités, un amendement a été apporté à la Constitution fédérale par le Parlement fédéral, puis par des décisions des parlements des *Länder* ; cet amendement prévoyait la mise en place d'un mécanisme de consultation.

A cet effet, les coûts afférents aux nouveaux règlements doivent être calculés de façon précise et, s'ils dépassent un certain niveau, des négociations doivent être conduites. Un organe restreint comprenant des représentants des trois niveaux du gouvernement – le niveau local étant représenté par l'Association autrichienne des villes et cités, et par l'Association autrichienne des municipalités – doit être saisi des projets de lois et il doit s'efforcer de trouver une solution pour le financement des incidences financières.

Si l'organe de négociation ne peut parvenir à un accord sur l'entité qui doit prendre en charge les incidences financières de la nouvelle législation, le coût doit être supporté par l'échelon du gouvernement qui l'a adoptée – au moins pendant une certaine période et jusqu'à la nouvelle période d'application de la loi d'équité financière. Ce système est un mécanisme très efficace qui permet d'éviter d'imposer des pressions financières excessives aux municipalités à la suite de décisions prises par d'autres autorités, et de faire en sorte qu'une partie du budget sera adoptée et utilisée localement. La procédure de consultation s'applique aux règlements adoptés par l'Union et par les *Länder*.

Par ailleurs, les trois niveaux d'autorités territoriales ont décidé d'éviter les déficits excessifs et se sont prononcés sur la manière de partager le poids des sanctions financières lorsque le déficit public global dépasse 3 pour cent du PIB.

Belgique

Dans le cadre de l'adhésion de la Belgique au Traité de Maastricht, le gouvernement s'est fixé certains objectifs stricts en matière de politique financière et budgétaire. Le contrôle et le suivi de ces objectifs, énumérés et détaillés dans le « Plan de convergence de la Belgique », puis, à partir de 1999, dans le « Programme de stabilité de la Belgique¹ » a été confié à la section « besoins de financement des pouvoirs public » du Conseil supérieur des finances. La moitié des membres de cette section émane du pouvoir fédéral ; l'autre moitié est désignée sur la base des propositions des gouvernements des régions et des communautés.

1 Le gouvernement s'est fixé des objectifs pour 1999 en terme de besoins nets de financement et de soldes primaires pour l'ensemble des pouvoirs publics ainsi que pour « l'Entité I » (pouvoir fédéral et sécurité sociale) et « l'Entité II » (communautés, régions et pouvoirs locaux) : pour l'ensemble des pouvoirs publics, le surplus primaire ne pourra dépasser 6 pour cent du produit intérieur brut (PIB) et les besoins nets de financement 1,3 pour cent du PIB. En matière de taux d'endettement, un objectif du taux brut consolidé à 114,5 pour cent du PIB devrait être atteint fin 1999. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à veiller à ce que la norme de stabilisation du surplus primaire à 6 pour cent soit respectée, au besoin en prenant des mesures correctrices lors du contrôle budgétaire de début d'année. De même, conformément aux engagements politiques pris dans le cadre du Sommet européen du 1^{er} mai, le gouvernement s'est défini une stratégie budgétaire pour les années 2000-2002 : il s'agit de maintenir à moyen terme le surplus primaire de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 6 pour cent du PIB environ.

Dans le cadre de sa mission, cette section :

- rend annuellement un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics ;
- peut, d’office ou à la demande du ministre des Finances, émettre un avis sur l’opportunité de limiter la capacité d’emprunt d’un pouvoir public de manière à éviter des perturbations des équilibres monétaires internes et externes et/ou de prévoir une détérioration structurelle des besoins de financement.

La loi de financement habilite le roi, sur la base de cet avis et sur proposition du ministre des Finances, à limiter pour une durée maximale de deux ans la capacité d’emprunt d’une communauté ou d’une région par un arrêté délibéré en Conseil des ministres et après consultation du gouvernement régional ou communautaire concerné.

Cette section du Conseil supérieur des finances joue dans les faits un rôle de coordinateur et de gardien de la politique budgétaire menée par l’autorité fédérale, y compris pour la sécurité sociale, et par les communautés et régions. Elle tente de cette manière de veiller à ce que le pouvoir fédéral, les régions et les communautés apportent une contribution équivalente à l’assainissement des finances publiques globales.

Etat fédéral, communautés et régions ont la possibilité, voire l’obligation, de coopérer dans un certain nombre de domaines d’intérêt commun.

Des accords ont été conclus, à plusieurs reprises, en matière de finances publiques ainsi qu’en matière budgétaire. Il convient ici de citer l’accord de coopération relatif aux objectifs budgétaires pour la période 1996-1999, conclu le 19 juillet 1996.

Aux termes de cet accord, les parties prennent acte des recommandations du Conseil supérieur des finances dans le rapport annuel 1996 de la section « besoins de financement des pouvoirs publics » et décident de mettre tout en œuvre pour rencontrer les objectifs recommandés à l’horizon 1999 pour les entités fédérées (régions et communautés) et pour les pouvoirs locaux. Les parties fixent également les besoins nets de financement en milliards de francs belges et en pourcentage du PIB admissibles pour chacune des entités fédérées, ainsi que pour les pouvoirs locaux. Il y est également prévu le taux d’endettement global acceptable.

Bien qu’aucune sanction ne soit prévue en cas de non-respect de cet accord, il lie les signataires. Si l’un ou l’autre de ceux-ci ne mettait pas tout en œuvre pour répondre à ses obligations, l’on déboucherait vraisemblablement sur une crise politique majeure.

Chaque entité du pouvoir central garde la faculté de s’imposer des normes plus strictes que celles proposées par la section « besoins de financement des pouvoirs publics », prévues par les accords de coopération ou issues d’engagements politiques au niveau international.

Les avis du Conseil supérieur des finances ne sont nullement contraignants pour les pouvoirs locaux, puisque celles-ci ne sont ni représentées dans la composition de la section « besoins de financement des pouvoirs publics » ni signataires des « accords de coopérations » conclus entre les différentes entités du pouvoir central. Ils sont cependant concernés de manière indirecte en raison de leur « statut » de pouvoirs publics.

A cet égard, l'accord de coopération relatif aux objectifs budgétaires pour la période 1996-1999 prévoit explicitement que les régions inciteront les communes à affecter de manière prioritaire à la réduction de leur endettement, tout produit exceptionnel provenant de la vente d'actifs financiers.

L'engagement des régions peut donc se traduire en pratique par des limites à l'autonomie financière des collectivités subordonnées. La tutelle générale des régions sur ces collectivités leur permet un contrôle qui peut aller jusqu'à la substitution des décisions prises par ces dernières, y compris dans les matières budgétaires et financières.

Entre 1995 et 1997, le déficit du secteur public a diminué de 49 pour cent tandis que la dette publique se maintenait à un niveau constant.

Allemagne

En Allemagne, afin de donner suite aux prescriptions du Traité de Maastricht, le Conseil de planification fiscale a voté une recommandation aux termes de laquelle l'augmentation des dépenses publiques ne doit pas dépasser 2 pour cent par an. Cela s'applique à tous les niveaux du gouvernement.

En ce qui concerne l'exigence relative au déficit, le ministère fédéral des Finances a proposé de fixer, par voie législative, la proportion du déficit autorisée pour la Fédération (y compris l'assurance sociale obligatoire) et la part des *Länder* (y compris les autorités locales). De cette manière, les responsabilités respectives sont établies si la limite de déficit de 3 pour cent du PIB est dépassée ou risque de l'être.

Du point de vue du ministère fédéral des Finances, la part des *Länder* dans le déficit peut être divisée entre les différents *Länder* et entre les autorités locales en fonction du nombre d'habitants ou du déficit moyen observé pendant une période de référence donnée. Un système mixte respectant les deux critères pourrait également être envisagé.

Pour l'heure, les *Länder* s'efforcent d'adopter une position coordonnée vis-à-vis de la procédure nationale, de façon à assurer le respect du critère relatif au déficit. En particulier, la répartition horizontale du déficit au niveau des *Länder* ne peut être établie que par accord entre ceux-ci. A cet égard, le ministère fédéral des Finances est ouvert aux propositions des différents *Länder*.

Les autorités locales et les associations d'autorités locales sont soumises au pouvoir de contrôle du *Land* et c'est à celui-ci qu'il incombe de veiller au respect des limites fixées aux autorités locales. Le *Land* peut influencer sur l'accroissement de l'endettement des autorités locales en utilisant le mécanisme d'approbation des budgets locaux et en fixant un plafond aux emprunts.

C'est à chacun des *Länder* qu'il incombe de déterminer le rôle des autorités locales, de façon à respecter la limite du déficit. Si le parlement du *Land* doit intervenir pour contrôler l'adéquation des mesures prises avec les critères de convergence, l'association centrale des autorités locales interviendra au niveau du *Land* dans le cadre de la procédure législative. Comme un nombre élevé de délégués aux parlements des *Länder* participent également à la politique locale, cela facilite la coopération entre le *Land* et les autorités locales.

Les données relatives à l'Allemagne révèlent une faible augmentation de la dette globale du secteur public pendant la période 1996-1998 et une diminution du déficit public (-17 pour cent de 1997 à 1998). Il importe de noter que, ces dernières années (1997-1998), les municipalités ont réalisé des excédents budgétaires.

Suisse

En Suisse, des comptes publics équilibrés et, par conséquent, une charge fiscale stable sont des éléments constitutifs de conditions cadre favorables au développement et à la croissance économique.

Les comptes des administrations publiques suisses ont été équilibrés de 1980 à 1990. En revanche, la dette publique a plus que doublé entre 1990 et 1999. Pour remédier à la dégradation de la situation financière, en 1998, a été votée une disposition constitutionnelle transitoire en vertu de laquelle les comptes de la Confédération devront être pratiquement rééquilibrés en l'an 2001.

Cette nouvelle disposition – appelée objectif budgétaire 2001 – prévoit notamment que le déficit devra avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes au terme de l'exercice 2001 (environ un milliard de francs). Auparavant, en 1999, le déficit ne devra pas dépasser 5 milliards de francs et, en l'an 2000, 2,5 milliards de francs. Les délais fixés doivent impérativement être tenus, à une exception près : en cas de récession économique, le parlement a la possibilité de repousser les délais de deux ans.

Grâce aux mesures d'assainissement prises à tous les échelons, la situation budgétaire est en voie d'amélioration et les budgets prévus pour l'année 1999 font ressortir un déficit équivalant à 1,9 pour cent du PIB et un endettement plafonnant à 54 pour cent du PIB.

La large autonomie financière des cantons et des communes rend difficile la conduite d'une politique budgétaire globale des administrations publiques. Toutefois, par le passé, la lutte contre les évolutions déficitaires des finances des collectivités s'est opérée par une concertation entre la Confédération et les cantons et a pris la forme de conventions ou de recommandations budgétaires. Ces accords, qui s'étendaient aussi aux communes, fixaient par exemple le taux de croissance admis des dépenses globales, des dépenses de personnel, etc. La limitation des déficits a aussi passé par des quotas d'emprunts sur le marché des capitaux attribués aux administrations publiques.

Actuellement, la concertation entre les cantons et la Confédération s'effectue par des rencontres régulières entre le ministre des Finances fédérales et la Conférence des directeurs cantonaux des finances. A l'échelon opérationnel, une rencontre en début de chaque année réunit les représentants de l'Administration fédérale des finances (responsable du budget fédéral) et les chefs de toutes les administrations cantonales des finances. A cette occasion, les problèmes budgétaires d'actualité sont débattus.

D'une manière générale, les budgets communaux sont sous la surveillance d'un service cantonal désigné à cet effet. Le contrôle de l'évolution budgétaire des communes est réalisée, par exemple, par l'autorisation préalable nécessaire du canton pour les investissements, par la fixation par le canton de taux d'imposition maxima à l'échelon communal, par le respect d'amortissements obligatoires sur les investissements ou encore par le refus du budget par l'autorité cantonale.

3. Mécanismes mis en place par d'autres Etats

Danemark

Au printemps de 1997, le gouvernement danois a fixé un certain nombre d'objectifs pour le développement du secteur public jusqu'en 2005, afin de préparer l'économie danoise au vieillissement de la population qui, à long terme, constituera un déficit sérieux pour le secteur public. La réduction de la dette publique et par conséquent des dépenses consacrées au paiement des intérêts constituent des priorités de rang élevé pour l'atténuation des répercussions de ce poids démographique sur les finances publiques.

L'augmentation de la dette du secteur public et du déficit du secteur public est contrôlée par le ministère des Affaires économiques. En 1997, la dette publique représentait 65 pour cent du PIB. Le but du gouvernement danois est de ramener la dette à une proportion maximale de 40 pour cent du PIB en 2005.

Du fait que les autorités locales et régionales occupent une place importante dans l'ensemble du secteur public du Danemark, la coopération budgétaire entre l'Etat et les autorités régionales et locales est un facteur important pour la gestion de l'économie du secteur public. Toutefois, les emprunts contractés par les autorités locales et régionales ne sont pas, en règle générale, ouverts à la négociation, mais gérés par le gouvernement central.

Des négociations sont conduites annuellement par le Gouvernement danois et les associations des autorités locales et régionales ; le ministère des Finances et les associations fixent alors conjointement des limites à l'augmentation des dépenses, des investissements et des impôts, limites qui doivent être respectées par les autorités locales et régionales.

A l'occasion des négociations annuelles entre le gouvernement et les associations, le gouvernement peut formuler des recommandations sur l'évolution des dépenses et des impôts, et par conséquent sur la nécessité de contracter des emprunts, mais les accords entre les parties n'ont pas force obligatoire légale au niveau des municipalités ou des comtés.

Le gouvernement central impose rarement aux autorités locales et régionales des directives de caractère économique ; celles-ci sont négociées dans le cadre des accords conclus entre le gouvernement et les associations des municipalités et comtés, et elles sont généralement appliquées par les autorités locales et régionales.

Espagne

En Espagne, le système fonctionne à trois niveaux : le gouvernement central, les régions (communautés autonomes) et les autorités locales (y compris les municipalités et les provinces). L'autonomie financière des autorités des échelons inférieurs obéit aux principes de la coordination des finances publiques.

La coordination de la politique d'endettement des communautés autonomes avec celle de l'Etat s'effectue au sein du Conseil de politique fiscale et financière. Cet organe est constitué par les conseillers des finances des communautés autonomes et par un nombre équivalent de représentants du gouvernement (ministère de l'Economie et des Finances ministère des Administrations publiques).

En particulier, comme suite aux programmes de convergence proposés par le gouvernement, cet organe a défini les « cadres de consolidation budgétaire » pour les années 1997-2000, qui fixent des plafonds d'endettement et des objectifs concernant les déficits budgétaires du gouvernement central et des communautés autonomes.

La loi 50 du 30 décembre 1998 sur les mesures fiscales, administratives et de l'ordre social (qui a été approuvée conjointement à la loi des finances générales de l'Etat pour 1999) prévoit qu'avant fin 1999, les services pertinents du ministère de l'Economie et des Finances et la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP – l'association d'organismes locaux la plus importante) élaborent un projet de règlement d'actions budgétaires et comptables unifiant et harmonisant les critères et les mesures à prendre pour que le secteur public local se conforme aux critères de Maastricht.

Par ailleurs, les mesures législatives et réglementaires approuvées par le gouvernement pour surveiller l'endettement des collectivités locales (voir chapitre IV) ont préalablement fait l'objet de négociations politiques, au sein de la Commission nationale d'administration local. Celle-ci est l'organe permanent de collaboration entre l'administration de l'Etat et l'administration locale. Cette commission, présidée par le ministre des Administrations publiques, est formée par des représentants des collectivités locales (désignés par la FEMP) et du gouvernement, en nombre égal.

IV. RESTRICTIONS IMPOSÉES AUX POLITIQUES MONÉTAIRES LOCALES ET RÉGIONALES

1. Différents types de restrictions imposées à l'autonomie financière des autorités locales

Les restrictions imposées par le gouvernement central à l'autonomie financière des autorités locales (et les sanctions imposées en cas d'infractions aux restrictions) sont de nature à réduire fortement la marge de manœuvre des autorités locales. Ces restrictions visent essentiellement à réduire ou au moins à contrôler le niveau des dépenses locales ; elles peuvent viser directement l'élément « dépenses », mais elles peuvent également concerner les recettes (ou sources de revenu) locales.

Les restrictions le plus couramment appliquées aux recettes locales concernent :

- l'augmentation des impôts et la fixation des taux d'imposition ou des bases fiscales (décentralisation fiscale) ;
- l'importance des subventions de l'Etat ;
- les emprunts.

Les restrictions les plus courantes imposées aux dépenses locales concernent :

- le montant des dépenses (plafonnement) ;
- la destination des subventions de l'Etat ;
- l'utilisation des prêts.

La limitation des dépenses et le plafonnement de la fiscalité locale semblent moins conformes au principe de l'autonomie locale que les mesures qui excluent la possibilité d'endettement ou agissent par l'intermédiaire du système de dotations et subventions. Ces mesures peuvent être plus ou moins strictes en fonction des objectifs et de la situation.

Comme, en général, un certain degré de redistribution entre les collectivités locales est effectué par l'intermédiaire du système de transferts, le moyen le plus simple d'obliger les autorités locales à respecter les plafonnements et les restrictions imposés à leurs budgets pourrait être de réduire ces transferts¹.

Les règles budgétaires et en particulier celles qui sont destinées à empêcher qu'un budget déséquilibré se soit voté doivent être prises en compte, au même titre que les autres restrictions. Bien entendu, les diverses restrictions peuvent s'appliquer simultanément (ce qui est souvent le cas), ou être combinées de différentes façons. Les mécanismes de surveillance et de contrôle financiers jouent également un rôle important.

Dans ses deux derniers rapports sur les finances locales², le CDLR a présenté et analysé la situation des Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne en particulier :

- les restrictions imposées à la fiscalité locale et au degré de décentralisation fiscale ;
- les méthodes de calcul des subventions générales de l'Etat (y compris la possibilité de lier les subventions de l'Etat à l'effort fiscal ou aux recettes fiscales à l'échelon local) ;
- l'emploi des subventions d'affectation spéciale.

Le CDLR a effectué une étude plus récente sur la surveillance et le contrôle de l'action des autorités locales³ ; cette publication traite également des mécanismes de contrôle financier et budgétaire.

La présente étude sera donc consacrée plus spécialement aux autres restrictions⁴. Des exemples tirés des pays figurant dans l'échantillon sont donnés dans les paragraphes suivants.

1 La révision du système des transferts pour contrôler les dépenses des autorités locales a été beaucoup analysée. En général, les formules suivantes peuvent être utilisées pour résoudre les problèmes simplement :

$$G_i = E_i - t^* \cdot R_{vi} \text{ or } G_i = E_i - (t^* - x) \cdot R_{vi}$$

ou G_i représente les transferts du gouvernement central à l'autorité i , E_i les dépenses, t^* un taux conventionnel, R_{vi} la valeur imposable et x représente le « découragement » d'augmenter les dépenses introduit par le gouvernement central.

Il apparaît de ces formules qu'il est possible pour l'autorité centrale de contrôler indirectement à la fois les dépenses et les impôts locaux. En calculant les transferts aux autorités locales, elle peut prendre en considération soit les dépenses réelles des autorités locales soit ce que devraient dépenser ces autorités pour fournir aux citoyens des services d'une qualité et d'une quantité standard (E_i) ; ensuite, elle peut établir un taux conventionnel t^* à appliquer à l'assiette fiscale de l'autorité locale ; enfin, elle peut décourager les dépenses excessives en réduisant les transferts par un coefficient x lié à l'excès de dépenses. Le montant des transferts est donc déterminé une fois que les objectifs de dépense ont été fixés et après avoir égalisé les besoins de dépense (quand E_i représente des dépenses standard pour les services) et les ressources. Conformément à la théorie, une bonne évaluation des transferts du gouvernement central aux autorités locales introduirait les restrictions désirées aux dépenses locales.

2 *Les finances locales en Europe*, n° 61 et *Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations*, n° 65, série « Communes et régions d'Europe ».

3 *Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales*, n° 66, série « Communes et régions d'Europe ».

4 En ce qui concerne les restrictions en matière de recettes, il est utile de mentionner l'expérience des Etats-Unis car il s'agit d'un exemple réussi de réduction des dépenses locales lorsque les autorités supérieures fixent des limites à cet égard. La principale manière de limiter les dépenses consiste à plafonner les taux d'imposition locaux ou à augmenter les recettes fiscales locales ou la base fiscale locale. Il semble qu'aucun mécanisme comptable (comme c'est le cas en Italie) ou système direct de restrictions des dépenses ne soit appliqué. L'efficacité des restrictions ressort de nombreuses études empiriques : on peut s'attendre à une réduction de 6 à 8 pour cent des dépenses locales par habitant dans les Etats soumis à des limites fédérales.

2. Restrictions visant les déséquilibres budgétaires

L'exigence d'un budget équilibré en Belgique

En Belgique, la loi communale du 24 juin 1988 fixe les principes budgétaires applicables aux finances communales, y compris la procédure d'élaboration et d'exécution du budget communal. L'équilibre budgétaire des communes y figure.

Il est explicitement prévu, à l'article 252 que « en aucun cas, le budget des dépenses et des recettes des communes ne peuvent présenter, au plus tard à compter de l'exercice budgétaire 1988, un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictifs ». L'article 253 prévoit les mesures à prendre à l'égard des communes qui présenteraient un solde déficitaire.

L'exigence d'un budget équilibré en France

En France, il n'existe pas de restrictions imposées aux collectivités locales et régionales pour des considérations macroéconomiques. En effet, il n'existe pas de plafonnement de l'endettement ou du service de la dette. Par contre, la dette ne peut être utilisée que pour couvrir les dépenses d'investissement.

Le principal garde-fous contre les dérapages réside dans l'obligation pour les autorités locales et régionales de voter leur budget en équilibre. Cet équilibre doit être réel : si le préfet constate que des dépenses obligatoires n'ont pas été inscrites ou que les recettes prévisionnelles sont manifestement irréalistes, il peut modifier le budget adopté par l'autorité locale en question. Il est à noter que les remboursements des dettes (intérêts et capital) sont classés parmi les dépenses obligatoires.

Si l'exercice budgétaire se solde en déficit, celui-ci est reporté sur le budget de l'année suivante. Si le déficit dépasse certaines limites, le préfet peut se substituer à l'autorité locale pour assurer l'assainissement des finances de la collectivité.

L'exigence d'un budget équilibré en Norvège

En Norvège, la règle du budget équilibré, qui était en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1993, exigeait que les recettes courantes couvraient à tout le moins les dépenses courantes, y compris les intérêts et les remboursements réguliers. La loi révisée sur les autorités locales implique un assouplissement de la règle du budget équilibré à l'échelon de la municipalité. Les dispositions pertinentes de l'actuelle loi sur les autorités locales sont les suivantes :

- le budget annuel est divisé en deux parties : un budget courant d'exploitation et un budget en capital ; la loi sur le budget équilibré se réfère au budget courant ;
- le budget doit être réaliste. Il doit comprendre tous les moyens de financement disponibles pour l'année et définir la destination des fonds ;
- le budget doit prévoir un excédent d'exploitation, lequel doit être au moins suffisant pour couvrir les intérêts, les remboursements ordinaires et les allocations indispensables ;
- lors de l'adoption du budget, le conseil municipal et le conseil du comté doivent s'assurer qu'ils disposent en tout temps de fonds suffisants pour couvrir les dépenses courantes. Une certaine flexibilité est prévue, s'agissant des dépenses imprévues ; des subventions peuvent alors être accordées pour atténuer le déficit courant ;
- les fonds restant à la fin de l'exercice fiscal sont reportés sur l'exercice suivant.

Tout déficit des comptes annuels qui ne serait pas couvert par le budget de l'année au cours de laquelle les comptes sont présentés doit être reporté sur le budget de l'année suivante. Dans des cas particuliers, le conseil municipal et le conseil du comté peuvent apporter des modifications au plan de financement de façon que le déficit puisse être résorbé pendant une période subséquente ne dépassant pas deux ans.

L'exigence d'un budget équilibré en Suède

En 1998, une exigence officielle visant le maintien d'un budget équilibré a été introduite ; elle visait les municipalités et les conseils de comté et elle devait entrer en vigueur en l'an 2000. Elle vise à prévenir l'instabilité chronique des finances des municipalités ou des conseils de comté, et elle devrait assurer un développement financier stable à long terme.

L'expression «budget équilibré » signifie que les municipalités et les conseils de comté doivent établir leurs budgets de façon que les recettes couvrent ou même dépassent les dépenses. Si les dépenses telles qu'elles apparaissent dans la comptabilité définitive dépassent les recettes, le déficit doit être résorbé au cours des deux années suivantes.

Les recettes courantes doivent couvrir les dépenses courantes. Par conséquent, l'exigence d'un budget équilibré implique que les activités courantes ne soient pas financées par l'emprunt. Toutefois, il n'est pas interdit de contracter un emprunt à des fins opérationnelles. Les gains de capital ne doivent pas figurer dans le budget équilibré, mais les pertes en capital sont généralement incluses.

L'exigence d'un budget équilibré peut être abandonnée s'il existe pour cela des raisons spéciales¹, mais les exceptions doivent être compatibles avec une bonne gestion financière.

L'expression «bonne gestion financière » signifie que les recettes nettes doivent en principe se situer à un niveau permettant la consolidation des finances municipales et des conseils de comté en termes réels. En l'occurrence, un réinvestissement à long terme doit pouvoir être effectué sans que l'on ait recours à de nouveaux emprunts².

Après avoir examiné si l'exigence d'un budget équilibré devrait être étendue aux sociétés municipales, le gouvernement a conclu qu'il n'y avait pas lieu de le faire. Toutefois, l'exigence d'une bonne gestion financière implique que ces sociétés fonctionnent également sur des bases financières saines.

1 On considère qu'il existe des raisons spéciales par exemple si une municipalité ou un conseil de comté a délibérément et clairement prévu des dispositions et constitué des réserves suffisantes pour faire face à des diminutions temporaires des recettes ou à des augmentations temporaires des dépenses à l'avenir. Ce qui constitue «une raison spéciale » dépend de l'appréciation des autorités politiques locales. Par conséquent, lorsque les déséquilibres ne sont pas gérés conformément à la loi, la responsabilité incombe à l'appareil politique local.

2 La bonne gestion financière ne peut être définie que sous l'angle financier. Il existe d'autres facteurs importants à prendre en compte : les plans d'investissements futurs de la municipalité ou du conseil du comté, les tendances démographiques, les risques, etc.

L'exigence d'un budget équilibré en Suisse

Les cantons comme la plupart des communes appliquent un modèle de compte harmonisé. Suivant ce modèle qui divise le compte administratif en un compte de fonctionnement et en un compte des investissements, le compte de fonctionnement annuel doit être équilibré. Les surplus positifs ou négatifs durables devraient être éliminés par une régulation de l'imposition.

Des règles fixent les taux d'amortissement des investissements et stipulent que le taux d'autofinancement des investissements annuels devraient être d'au moins 60 pour cent. Certains cantons ont introduit des dispositions législatives contraignantes qui limitent l'ampleur des déficits et qui obligent à des mesures correctives immédiates.

Par exemple, dans le canton de Saint-Gall, la loi du 17 juin 1929 sur les finances cantonales stipule que « le budget doit être établi suivant le principe de l'équilibre des recettes et des dépenses ». Dans la pratique, on considère que cette condition est remplie lorsque le déficit budgétaire n'excède pas les revenus de plus de trois pour cent du produit des impôts cantonaux. La loi prévoit aussi que « si les dépenses du compte administratif sont supérieures aux recettes, l'excédent de dépenses sera reporté au budget de l'exercice suivant ». Concrètement, cela signifie que le grand conseil du canton doit réduire les dépenses et/ou augmenter les recettes, soit en puisant dans les réserves, soit en relevant le taux de l'impôt, si le taux en vigueur ne permet pas d'obtenir l'équilibre du budget concerné.

Restrictions imposées aux déficits budgétaires locaux en Bulgarie

En Bulgarie, la situation budgétaire du secteur public s'est considérablement améliorée au cours des trois dernières années. Pourtant, si l'on envisage dans sa globalité la difficile transition vers une économie de marché, on constate que la situation financière des communes s'est aggravée depuis la récession de 1996.

En conséquence, depuis l'adoption de la loi sur les budgets municipaux en 1998, les municipalités peuvent avoir un déficit, mais celui-ci ne doit pas dépasser 10 pour cent de leurs recettes. Ce déficit peut être financé selon les modalités définies par le conseil municipal (bonds, emprunts, fonds extrabudgétaires ou autres sources).

Restrictions imposées aux déficits locaux liés à la dette publique nationale en Pologne

En Pologne, la Constitution limite elle-même la dette publique à un maximum de 60 pour cent du PIB. Un système de contrôle a été mis en place pour assurer le respect de cette limite.

La loi de 1998 sur les finances publiques impose certaines limites aux déficits publics des budgets locaux et régionaux, en insistant sur la relation entre l'endettement public national total et le déficit des budgets des collectivités territoriales. Lorsque la dette publique se situe entre 50 et 55 pour cent du PIB, les autorités locales et régionales ne peuvent pas augmenter leur déficit budgétaire par rapport à l'année précédente. Lorsque la proportion mentionnée ci-dessus se situe entre 55 et 60 pour cent, les autorités locales et régionales doivent diminuer leur déficit de façon que celui-ci représente un montant variant proportionnellement de 100 pour cent du déficit de l'année précédente (quand le rapport dette publique/PIB est de 55 pour cent) à zéro (quand ce rapport est de 60 pour cent). Aucun déficit public n'est autorisé et aucune nouvelle garantie ne peut être accordée lorsque la dette publique dépasse 60 pour cent du PIB. Ces dispositions ne s'appliquent pas au déficit financé au moyen de l'excédent de l'année précédente.

Le budget de l'Etat est soumis à des restrictions similaires.

Procédures d'assainissement des déficits locaux en Espagne

Les opérations d'emprunt d'une collectivité locale dont les comptes montrent un solde négatif sont subordonnées à l'autorisation préalable du gouvernement central (ministère de l'Economie et des Finances) ou de la communauté autonome correspondante (si celle-ci a une compétence en la matière).

Les collectivités locales en question, doivent approuver un plan d'assainissement financier, à réaliser dans un délai non supérieur à trois ans, afin de résorber le déficit. Ce plan doit indiquer les mesures (de gestion, fiscales ou autres) envisagées pour atteindre, au moins, l'équilibre budgétaire et doit être présenté conjointement à la demande d'autorisation pour l'opération d'emprunt envisagée.

Pour les collectivités locales de plus de 200 000 habitants les autorisations concernant les opérations d'emprunts individuelles peuvent être remplacées par un «cadre de consolidation budgétaire », dont l'approbation relève, selon les cas, soit du ministère de l'Economie et des Finances soit de la communauté autonome.

Ce cadre de consolidation budgétaire indique le plafond du déficit non financier et le montant maximum de l'endettement pour chacun des trois exercices budgétaires suivants.

L'amendement sur l'équilibre du budget aux Etats-Unis d'Amérique

Aux Etats-Unis d'Amérique, il a été dit que l'une des raisons pour lesquelles les Etats sont capables d'équilibrer leur budget est que le gouvernement fédéral ne le fait pas¹. Ils parviennent généralement à établir l'équilibre en utilisant quatre mécanismes :

- émettre des emprunts à court et à long terme ;
- recourir davantage aux dotations fédérales tout en accordant moins de ressources aux échelons inférieurs du gouvernement ;
- augmenter les taux d'imposition ;
- enfin, réduire les dépenses d'investissement.

Les Etats qui n'équilibrent pas leur budget peuvent reporter leur déficit. L'objectif de cette disposition est justement d'empêcher un Etat d'émettre un emprunt pour combler un déficit. Le report des excédents est autorisé dans tous les Etats ; quarante-cinq Etats disposent de fonds spéciaux pour couvrir les dépenses imprévues ; vingt et un Etats reportent des déficits². La mise en œuvre des dispositions prévoyant le report des déficits et des excédents s'avère donc concluante dans un véritable Etat fédéral.

1 McGranahan L., « State budgets and the business cycle: implications for the federal balanced budget amendment », *Economic Perspectives*, Federal Bank of Chicago, 1999.

2 Voir Eckel C., « States broaden the scope of rainy day funds », Washington D.C. National Association of State Legislatures, 1998 ; disponible sur l'Internet à www.ncsl.org/programs/fiscal/rdf97.htm.

3. Restrictions imposées au montant global des dépenses locales

Le « pacte de stabilité intérieure » en Italie

La loi n° 448 de 1998, connue sous le nom de « pacte de stabilité intérieure », a établi des directives à l'intention des autorités régionales et locales en son article 28. Selon ces directives, les autorités locales doivent réduire leurs dépenses totales de 2 200 milliards de liras, ce qui correspond en gros à 1 pour cent du total des dépenses locales pour 1999.

A la fin de la première année (1999) d'application de la recommandation adressée par l'Etat aux collectivités territoriales – qui étaient invitées à participer à la réduction de la dette en vue de satisfaire aux critères de Maastricht –, certaines d'entre elles, notamment des régions, n'avaient pas atteint les objectifs fixés. Pour l'an 2000, l'Etat a fixé d'autres « objectifs d'économie » aux régions, provinces et communes, dans le cadre de leur participation à la réduction de la dette, mais il a aussi autorisé le report des sommes correspondant aux objectifs non atteints en 1999. Par ailleurs, il a confirmé que le pacte de stabilité intérieure repose sur l'application d'une règle d'or, selon laquelle on ne tient pas compte des dépenses d'investissement lorsqu'on dresse le bilan. On ne tient pas compte non plus du service des intérêts (et certaines autres dépenses seront également exclues en l'an 2000).

L'Italie utilise donc la disposition du report et (une variante de) la règle d'or. En revanche, les collectivités territoriales ne peuvent disposer de fonds pour couvrir les dépenses imprévues car ceux-ci seraient contraires aux règles comptables de SEC 95.

Les autorités locales sont censées agir volontairement de façon à contribuer à l'assainissement des finances publiques, c'est-à-dire à la réduction du déficit financier et de la dette publique. La loi n° 448 de 1998 ne définit pas la manière dont les autorités locales doivent s'acquitter de leurs tâches mais elle mentionne la possibilité de recourir à des sanctions lorsque le pays dans son ensemble encourt des sanctions. Il n'est pas clair comment l'État punira les autorités locales qui n'auront pas respecté les règles et recommandations. On sait simplement que si le pays se voit infliger une sanction financière par l'Union européenne, la contribution des autorités locales sera d'autant plus élevée qu'elles seront plus éloignées des objectifs.

La donnée de référence permettant de juger si les autorités locales appliquent les directives est le déficit financier, c'est-à-dire la différence entre les recettes propres (à l'exclusion des recettes provenant de la vente d'actifs financiers) et les dépenses courantes (à l'exclusion des intérêts). Cette notion est liée au déficit total net, par opposition au déficit primaire, de la compatibilité nationale, car c'est la référence figurant dans le Traité. En ce qui concerne le déficit total net, le déficit financier est calculé uniquement par référence aux dépenses courantes (à l'exclusion des intérêts), de façon à éviter les restrictions aux dépenses d'investissement, lesquelles peuvent être financées par des emprunts¹.

1 Ici se pose à nouveau la question de la distinction entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Il est important de savoir si les dépenses sont autofinancées ou non. Si c'est le cas, il est parfaitement possible de les financer au moyen d'emprunts ; dans le cas contraire, même s'il s'agit de dépenses d'infrastructure, on peut se demander si le financement par des emprunts est acceptable.

D'autres directives concernent les trois prochaines années et définissent le mode de calcul de « l'équilibre planifié » selon un mécanisme complexe fondé également sur les principes de la comptabilité. Comme c'est ordinairement le cas lorsque l'on se trouve confronté à la nécessité de diminuer les dépenses, le gouvernement s'efforce d'imposer une réduction « proportionnelle » sans chercher à procéder à une analyse économique. Toutefois, il faut ajouter que, si la règle de la proportionnalité paraît objective et si, comme telle, elle ne peut être contestée par les autorités de niveau inférieur, toutes les autres formes de restrictions donneront lieu à un vaste débat.

L'ancien système de plafonnement du Royaume-Uni

Dans le passé, le Gouvernement du Royaume-Uni fixait un plafond annuel ou une limite budgétaire pour chaque conseil local et annonçait à l'avance les niveaux de plafonnement. Cette pratique a été introduite en 1984, lorsque la législation a autorisé le gouvernement à plafonner les dépenses des conseils locaux en Angleterre et au pays de Galles. Il est démontré que le plafonnement aurait réduit les dépenses des autorités locales par 2 pour cent du PIB (sur huit ans) si ce plafonnement aurait été appliqué à toutes les collectivités locales. En fait, il ne s'est appliqué qu'à quelques collectivités. Le cadre macroéconomique de l'époque faisait qu'un niveau plus élevé de dépenses n'aurait pas abouti à une hausse du PIB. Cela aurait simplement empêché autres dépenses publiques. Emmerson, Hall et Ridge¹, dans une étude consacrée à la période 1983-1990, ont constaté que le plafonnement pouvait réduire les dépenses des conseils de près de 8 pour cent, et que ses effets variaient selon les types de services locaux.

A noter que le système de plafonnement peut entraîner des réductions différentes selon les types de dépenses, contrairement à la proportionnalité qui est fondée sur des critères comptables.

Ce système rudimentaire de plafonnement universel n'existe plus. Les autorités locales du Royaume-Uni sont désormais en mesure de prendre les décisions nécessaires concernant leurs budgets, compte tenu de la situation locale et des réactions de la population locale. Une législation récente a remplacé les anciens mécanismes de plafonnement en Angleterre et des moyens de réserve plus souples et mieux adaptés permettent désormais de protéger les populations locales contre des augmentations indues.

Le gouvernement a également adopté le régime de limitation des avantages fiscaux accordés par les conseils municipaux. Son but est de protéger le contribuable national lorsque les conseils municipaux décident d'augmenter la fiscalité locale. En Ecosse, l'exécutif adresse aux autorités locales des directives de dépenses indiquant les niveaux de dépenses qu'il considère comme prudents.

1 Emmerson C., Hall J. et Ridge M., «The impact of expenditure restrictions on local government spending: evidence from the UK », (Institute of Fiscal Studies, 1998), document de travail n° 98.

4. Restrictions imposées aux emprunts et à leur utilisation

Des restrictions sont fréquemment accordées localement en matière d'emprunts, mais elles varient aussi bien dans leur nature que dans la manière dont elles sont appliquées.

La fixation d'un plafond aux emprunts locaux est une pratique répandue. Cependant, des critères divers peuvent présider à la fixation d'un plafond. Entre autres méthodes, ce plafond peut être déterminé selon la capacité de remboursements (remboursements annuels exprimés en pourcentage des recettes annuelles), par référence au déficit annuel autorisé de l'autorité considérée, par le gouvernement moyennant des autorisations générales ou spéciales de lignes de crédit, etc. En outre, lorsque l'on limite le montant des emprunts, ceux-ci peuvent être considérés isolément ou conjointement avec les autres engagements des autorités locales.

D'autres restrictions ont trait à l'accès au marché et concernent, par exemple, la possibilité d'émettre des bons ou de négocier des emprunts à l'étranger.

Il est très courant de trouver des restrictions touchant les types de dépenses qui peuvent être financées par le déficit. Ces restrictions distinguent entre les dépenses en capital (investissements) et les dépenses courantes. C'est un point qui mérite d'être examiné en détail avant de citer quelques exemples de restrictions imposées aux emprunts par les pays de l'échantillon.

On a déjà dit que, lorsque des restrictions fiscales sont imposées, la diminution des investissements risque d'en être la première ou la principale conséquence. Il est donc raisonnable de n'introduire que des restrictions qui ne compromettent pas les dépenses d'investissement, selon le principe que ces dépenses ne sont pas inflationnistes. Malheureusement, la distinction formelle entre dépenses courantes et dépenses d'investissement, que l'on trouve dans la classification comptable, ne coïncide pas avec la distinction économique entre les dépenses inflationnistes et les autres. Si des dépenses augmentent la productivité d'un pays, elles sont alors économiquement autofinancées et elles peuvent être financées par des prêts sans enfreindre les critères de Maastricht. Dans le cas contraire, et quelle que soit la classification comptable, elles devraient être financées par l'impôt, tout comme les dépenses courantes.

Pour donner une idée précise de l'opposition entre la perspective économique et l'option comptable, supposons qu'une autorité publique décide de construire un pont ou une route inutile. Etant donné que ce projet sera classé comme dépense d'infrastructure, il peut être financé au moyen d'emprunts ; toutefois, comme il est économiquement inutile, ses effets sur l'économie ne seront pas différents de la consommation publique ou des dépenses courantes.

En outre, l'idée selon laquelle seules les dépenses d'infrastructure (selon la définition officielle) peuvent être financées par le déficit repose essentiellement sur des considérations d'équité entre génération, lesquelles ne sont pas très convaincantes.

L'argument est le suivant : la génération actuelle déplace la charge associée à la fourniture de biens publics actuels en recourant au financement par le déficit. C'est la raison pour laquelle il est considéré comme déloyal vis-à-vis des générations futures de financer les dépenses courantes au moyen d'emprunts. En fait, cet argument n'est séduisant qu'en apparence.

Ce que la génération actuelle transmettra à la suivante, ce n'est pas simplement la charge de la dette publique et la matérialité des biens publics. Ce qui est transmis d'une génération à l'autre, ce sont des biens publics dans toute leur complexité, y compris l'état des connaissances actuelles, le progrès technique et d'autres aspects non matériels.

Si les liens entre générations constituaient la préoccupation principale lorsque l'on détermine le budget et que l'on estime ses effets sur le PIB actuel et futur (substitut acceptable du bien-être de la population), alors nos règles comptables devraient être complètement revues. En fait, des économistes de renom ont travaillé à l'élaboration d'un système de comptabilité intergénérationnels allant bien au-delà de la vue simpliste consistant à interdire le financement des dépenses actuelles par des emprunts¹.

Ces considérations ne doivent pas conduire à une remise en question de l'importance d'un budget opérationnel équilibré et de règles strictes concernant le financement des dépenses courantes par des emprunts, mais elles peuvent justifier une certaine flexibilité et aider à clarifier l'argumentation qui souligne l'importance des règles de flexibilité présidant à tout système de budget équilibré.

Toujours dans le cadre d'une recherche de la flexibilité, il est intéressant de noter que l'endettement excessif d'une autorité locale pourrait être comparé à un « débordement » qui nuit aux autres et, à ce titre, pourrait être traité par la délivrance de « permis d'emprunt », de manière tout à fait analogue à celle de corriger les effets de débordement dans un environnement pollué².

Le cadre théorique qui soutient l'idée d'utiliser des permis d'emprunt négociables (sur un marché) peut être trouvé dans les travaux de Coase sur la correction des effets de débordement par le marché. En présence d'effets de débordement, une allocation efficiente (un niveau de débordement optimal ou souhaité d'un point de vue social) peut être obtenu uniquement par une attribution adaptée de droits de propriété³.

1 Voir Kotlikoff L.J., *Generational accounting – knowing who pays and when for what we spend*, (New York : The Free Press, 1992) ; Kotlikoff, L.J., « From deficit decision to the fiscal balance rule: looking for a sensible way to measure fiscal policy », dans *Journal of Economics*, Supplement 7, (1993) ; Auerbach A.J., Kotlikoff L.J. et Gokhale J., « Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy », dans *Journal of Economic Policy*, vol. 8, 1, (1994).

La distinction entre les dépenses courantes et les dépenses d'infrastructure (ainsi que l'idée selon laquelle seules les dépenses d'infrastructure devraient être financées par le déficit) peut être mise en question pour d'autres raisons également.

Bien qu'il puisse sembler facile d'établir une démarcation entre les deux types de dépenses, ce ne peut être le cas que pour une simple définition comptable car en fait cette distinction est plutôt arbitraire. Cet élément d'arbitraire donne lieu à des pratiques comptables inopportunes (décrites comme « comptabilité créative ») dans la mesure où il donne lieu à des comptes formellement corrects qui sont en fait économiquement incorrects sur le fond. L'importance de ces pratiques malavisées ne devrait pas être sous-estimée.

En outre, si les diverses formes possibles de financement des dépenses publiques doivent être prises en considération lorsque l'on établit le budget, on ne peut totalement ignorer le vaste corpus d'études existant dans ce domaine. Indépendamment de l'opinion trop rationnelle qui nie même la possibilité de différentes formes de financement (qui reviennent toutes à des formes de fiscalité, actuelle ou future), la tradition keynésienne enseigne qu'une comparaison des effets découlant de la fiscalité ou d'autres modes de financement de la dette doit être faite sur la base de la même composition des dépenses.

2 Voir Casella A., « Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union », *Economic Inquiry*, (1999).

3 Le très connu *Théorème de Coase* soutient que, sous certaines conditions, chaque fois qu'il existe des effets de débordement, les parties peuvent se réunir et trouver une sorte d'arrangement par lequel l'efficacité générale est assurée.

Dans le cas de l'endettement excessif, les permis d'emprunt représentent les droits de propriété distribués. Quand le montant total de permis d'emprunt a été déterminé, les permis peuvent être distribués aux échelons inférieurs qui peuvent les utiliser pour financer des programmes spécifiques. Dans ce cas-là, l'idée fondamentale est que les incitations du marché peuvent mener à un meilleur résultat en ce qui concerne les besoins financiers des échelons inférieurs que l'utilisation des limitations uniformes et proportionnelles.

Les difficultés principales soulevées par l'utilisation des permis d'emprunt concernent :

- l'établissement de la distribution initiale des permis, qui devrait se faire uniquement sur la base de critères objectifs. Si le système n'est pas suffisamment mis au point, il peut générer des problèmes d'équité ; on peut appliquer dans ce domaine, *mutatis mutandis*, les principes qui devraient être utilisés pour la répartition des apports financiers ;
- la nécessité d'avoir sur le marché un nombre d'organismes (autorités locales) suffisamment grand et, idéalement, de taille similaire afin d'assurer l'efficacité du système.

Les suggestions théoriques concernant l'utilisation des permis d'emprunt paraissent indiquer que le système peut être appliqué avec succès pour financer les dépenses d'investissement parce que ces dépenses peuvent être planifiées et échelonnées sur plusieurs années, conformément aux besoins financiers des collectivités locales. C'est le cas, par exemple, des « approbations de crédit » britanniques, qui sont allouées aux collectivités locales individuelles en prenant en considération leurs besoins de dépenses d'investissement et les recettes d'investissement qu'elles peuvent utiliser.

L'encadrement des emprunts : l'exemple danois

Au Danemark, le cadre fiscal général mis au point par le gouvernement central vise à ramener la dette publique à 40 pour cent du PIB en 2005. A cet égard, étant donné que le budget des autorités situées aux échelons inférieurs forme une part importante du budget global, il existe une coopération plus intense entre les différents échelons du gouvernement dans leurs efforts pour réduire la dette publique.

Néanmoins, les emprunts contractés par les autorités locales et régionales sont régis par le gouvernement central. Des restrictions ont été mises aux emprunts au cours des années 70. Elles ne résultent donc pas des limites imposées à l'échelon européen à la dette publique pour répondre aux exigences de l'union monétaire.

Le gouvernement central fixe une « fourchette des emprunts » à chaque municipalité, ce qui détermine le montant total des dettes que la municipalité peut contracter. La dette municipale comprend la dette associée aux services publics et la fourchette est égale à la somme des investissements municipaux consacrée aux services publics financés par les usagers (fourniture d'eau, d'électricité et de chauffage, etc.), des mesures d'économie d'énergie et des dépenses urbaines renouvelables. Cette définition de la fourchette des emprunts municipaux reflète le fait que les municipalités ne sont autorisées à contracter des emprunts qu'aux fins susmentionnées.

Depuis 1996, les autorités locales sont autorisées à contracter des emprunts compris dans une fourchette annuelle correspondant à 25 pour cent des investissements nets consacrés à la construction dans le comté.

En outre, la législation comprend des règles précises concernant les termes et autres conditions des emprunts. Il est important de noter que le recours à l'emprunt pour financer les dépenses courantes n'est pas autorisé. Toutefois, le ministère de l'Intérieur peut accorder des dépassements dans le cadre d'une limite annuelle. En 1999, cette limite était de 500 millions de couronnes danoises pour les municipalités, soit 0,1 pour cent de la dette totale des autorités locales et régionales.

Approbation des crédits : l'exemple du Royaume-Uni¹

Au Royaume-Uni, une fois que les priorités nationales relatives aux dépenses publiques ont été considérées parallèlement aux besoins des autorités locales, les budgets des différents services du gouvernement central sont approuvés collectivement par les ministres. Le gouvernement central attribue ensuite une partie des budgets aux autorités locales, et cela de deux manières : subventions et approbations de crédits. Les approbations de crédits valent approbation de contracter des emprunts. Chaque autorité locale ne peut contracter des emprunts que dans la limite de ces approbations.

Les approbations de crédits de base, que les autorités locales peuvent utiliser à leur gré, sont accordées aux différentes autorités locales compte tenu des dépenses en capital qu'elles doivent effectuer et du capital dont elles disposent. Des approbations spéciales de crédits sont accordées en réponse à des exigences précises et les emprunts qui sont autorisés de ce fait doivent être consacrés à la satisfaction desdites exigences.

Il n'est pas permis d'emprunter pour financer des dépenses courantes. Des mesures ont également été prises pour empêcher les autorités locales de tourner les contrôles officiels. C'est ainsi que les modalités de crédit, telles que les crédits financiers, doivent également être couvertes par des approbations.

Restrictions imposées aux emprunts dans d'autres pays

Bulgarie

En Bulgarie, les autorités locales ne peuvent contracter des emprunts qu'à concurrence de 10 pour cent des recettes estimées, mais aucune restriction n'est mise à l'utilisation des prêts. Par ailleurs, il n'y a pas de limite imposée au total de la dette. Toutefois, les mécanismes d'endettement sont rarement utilisés et, lorsqu'ils le sont, c'est presque uniquement par des municipalités dont les recettes financières se situent au-dessus de la moyenne, ce que l'on peut expliquer d'une certaine mesure par le taux d'intérêt élevé des prêts en Bulgarie.

¹ Ce qui suit est un très bref aperçu de la manière dont les autorités locales qui contractent des emprunts en Angleterre sont contrôlées selon les principes généraux d'une saine gestion des finances publiques. Les dispositions pertinentes sont très semblables à celles qui sont appliquées localement en Ecosse et au pays de Galles.

Croatie

En Croatie, la loi sur le budget régit les emprunts effectués par le gouvernement central et par les autorités locales. Les autorités locales et régionales ne peuvent emprunter, émettre des obligations et accorder des garanties qu'à concurrence de 20 pour cent de leurs recettes budgétaires (à l'exclusion des subventions de l'Etat), et elles ne peuvent financer que les dépenses en capital qui sont considérées comme indispensables aux fins des programmes de reconstruction et de développement (bâtiments et équipements, services publics, infrastructure sociale, etc.).

Elles peuvent contracter des emprunts auprès d'autres autorités locales, sur le budget de l'Etat et auprès du secteur non bancaire (y compris les personnes privées), mais sous réserve de l'approbation du gouvernement.

Estonie

En Estonie, les municipalités rurales peuvent avoir accès à des emprunts et à d'autres mécanismes d'endettement, mais seulement aux fins des investissements prévus par le plan municipal de développement.

Le montant total des obligations financières découlant de l'endettement ne doit pas dépasser 75 pour cent des recettes estimées pour l'année à venir. Parallèlement, le total des remboursements associés à ces obligations financières (principal et intérêts) est limité à 20 pour cent des recettes estimées. Ces limites ne s'appliquent ni aux emprunts à court terme visant à couvrir les dépenses d'exploitation et remboursables dans l'année, ni aux emprunts garantis par l'Etat.

Les prêts contractés par les autorités locales et les autres mécanismes d'endettement sont soumis à l'approbation préalable du Ministère des finances qui se borne à vérifier que les emprunts se situent dans les limites fixées.

Hongrie

En Hongrie, la limite annuelle maximale des nouvelles obligations de nature à accroître la dette d'une municipalité est fixée à 70 pour cent du revenu estimé de la municipalité (impôts locaux, droits et taxes, intérêts, etc.), moins les remboursements des prêts à court terme et le remboursement des dettes tombant dans l'année en question.

Sur demande des créanciers, un tribunal peut déclarer l'insolvabilité des autorités locales et désigner un syndic qui devra prendre des décisions au nom de ladite autorité et contrôler les activités de la municipalité. Toutefois, les services officiels et les services de base destinés à la population ne seront pas suspendus.

Lettonie

En Lettonie, le total des emprunts et garanties des municipalités ne peut dépasser le montant fixé par la loi annuelle sur le budget de l'Etat après négociations entre le cabinet et les municipalités.

Une municipalité n'a le droit de contracter un emprunt qu'avec l'approbation du Conseil de contrôle et de surveillance des prêts et garanties des municipalités, lequel examine l'opportunité de l'emprunt ainsi que les obligations financières actuelles de la municipalité.

Lituanie

En Lituanie, la dette globale des municipalités ne doit pas dépasser 20 pour cent du revenu budgétaire de l'année (30 pour cent à Vilnius). La limite annuelle des nouveaux emprunts est fixée à 10 pour cent des recettes fiscales prévues et la limite des emprunts à court terme à 5 pour cent. Le ministère des Finances est chargé de vérifier si ces restrictions sont respectées.

Pologne

En Pologne, le total des remboursements des dettes et emprunts des autorités locales et régionales (principal et intérêts) ne doit pas dépasser 60 pour cent et 15 pour cent respectivement du revenu annuel de l'autorité en question.

Slovénie

En Slovénie, les municipalités peuvent contracter des dettes en émettant des bons et ne peuvent emprunter qu'une somme ne dépassant pas 10 pour cent de leurs recettes et à condition que le remboursement du principal ne dépasse pas 5 pour cent du revenu de l'année précédente. La limite du total des dettes n'est plus valable si les dettes sont associées à des investissements consacrés à la construction de logements, à l'adduction d'eau et aux stations d'épuration, pour autant que le remboursement du principal ne dépasse pas 3 pour cent du revenu réel de la municipalité. L'endettement est soumis à l'approbation du ministre des Finances.

Espagne

En Espagne, les restrictions aux possibilités et modalités d'endettement des collectivités régionales, sont fixés par la loi n° 8 du 22 septembre 1980 sur le financement des communautés autonomes.

Les communautés autonomes peuvent réaliser des opérations d'emprunt à court terme (délai inférieur à un an) pour couvrir leurs nécessités transitoires de trésorerie. Les emprunts à plus long terme sont autorisés si l'emprunt est destiné entièrement à financer des dépenses d'investissement et si le montant total des annuités d'amortissement (capital et intérêts), n'excède pas 25 pour cent des revenus courants de la communauté autonome.

L'autorisation du ministère de l'Economie et des Finances est nécessaire pour les opérations d'emprunts en dehors du territoire des pays membres de l'Union monétaire européenne.

L'autonomie financière des collectivités locales est encadrée, en particulier, par la loi annuelle sur les finances générales de l'Etat. Cette loi détermine le montant de la participation des collectivités locales aux recettes fiscales de l'Etat, (c'est-à-dire le transfert le plus important aux budgets locaux) ; elle peut fixer aussi les limites d'accès au crédit des autorités locales, quand une telle mesure se justifie pour des raisons de politique économique générale.

Par ailleurs, on a dit avant que les opérations d'emprunt d'une collectivité locale qui présente des comptes déficitaires sont soumises à autorisation préalable.

V. CONCLUSIONS

1. Remarques générales

Dans un monde en voie d'intégration, où le processus de globalisation est en train de se renforcer, la convergence économique des pays européens est un phénomène à la fois nécessaire et bénéfique. Il n'est pas seulement le fruit de la volonté politique des gouvernements, mais également le résultat de la nouvelle économie globale.

Dans un contexte où les politiques économiques et monétaires peuvent influencer de manière décisive les échanges commerciaux et, par la même, le développement et la croissance économiques d'un pays, les pouvoirs publics doivent respecter des règles de prudence financière auparavant ignorées. De nouvelles restrictions sont donc imposées aux politiques budgétaires des Etats européens. Ces restrictions peuvent découler des exigences formelles et fortes liées à l'adoption d'une monnaie commune, des arrangements avec des organismes financiers internationaux comme le FMI ou la Banque mondiale, mais aussi, tout simplement, de la nécessité, pour les gouvernements, de suivre la voie d'une politique de dépenses publiques saine. Car les pouvoirs publics qui ne s'efforceront pas de suivre l'exemple des «bons élèves» européens auront fort à craindre que les résultats macroéconomiques dans leurs pays soient néfastes. En effet, dans un monde global, où la circulation de l'information, des capitaux et des personnes devient de plus en plus fluide, tout dérapage sera vite sanctionné.

Les Etats sont responsables de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des politiques macroéconomiques. Ils peuvent donc, à juste titre, prendre en compte les politiques budgétaires locales et régionales, qui peuvent avoir une influence significative sur la situation macroéconomique du pays, et suivre leur évolution.

Dans le cadre de leurs politiques macroéconomiques, les Etats se fixent des objectifs et doivent se donner des moyens pour les atteindre, y compris des limitations concernant la marge de manœuvre financière des autorités publiques, nationales, régionales ou locales.

Cependant, ces restrictions sont rarement réparties de manière claire et précise entre les différents niveaux de gouvernement et entre les collectivités territoriales d'un même niveau.

On peut observer que, pratiquement partout, les Etats limitent l'autonomie financière des collectivités territoriales, encore que la nature et la sévérité des contraintes peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Si ce constat n'est pas de nature à surprendre, on peut par contre s'interroger sur les raisons pour lesquels, le plus souvent, les collectivités territoriales ne sont que peu – ou pas du tout – consultées lorsqu'il s'agit de définir ces contraintes. C'est en particulier le cas dans les pays moins décentralisés, où le rôle politique des autorités locales et régionales est réduit. Cependant, d'un point de vue macroéconomique, étant donné que, dans ces pays, la part des collectivités territoriales dans les dépenses publiques est plus réduite, les restrictions imposées à ces collectivités peuvent aussi être plus limitées, sans conséquences significatives dans l'évolution des indicateurs macroéconomiques.

Chaque fois qu'on décide de mettre en place des restrictions à l'autonomie financière des collectivités locales et régionales, une question majeure est de savoir comment adapter ces restrictions à la situation des différentes autorités. En effet, il est difficile de trouver les bons indicateurs, car cette situation peut varier beaucoup même entre des autorités comparables en termes de population et superficie. Par ailleurs, d'une année à l'autre, une même collectivité peut se retrouver devant des exigences et dans des circonstances nouvelles.

2. Lignes directrices

Les lignes directrices présentées dans cette section s'adressent aux pays qui ont choisi d'imposer des restrictions aux collectivités locales et régionales, pour pouvoir mieux atteindre les objectifs de politique macroéconomique qu'ils se sont fixés ; l'existence de ces restrictions ne doit pas être considérée comme quelque chose d'inévitable. Il est en effet possible que dans certains Etats il ne soit pas nécessaire d'imposer aux collectivités locales des efforts financiers supplémentaires. Par ailleurs, dans le cas où des restrictions sont jugées opportunes, elles devraient être pensées et mises en œuvre de manière à minimiser leur impact sur l'autonomie locale.

a. Critères qui doivent guider la répartition de l'effort financier

L'effort financier requis au niveau national devrait être réparti équitablement entre l'État et les collectivités territoriales. Il convient d'éviter d'imposer des restrictions trop strictes aux collectivités des niveaux inférieurs. Les gouvernements centraux ne devraient pas demander aux autorités locales et régionales des efforts financiers plus importants que ceux qu'ils peuvent faire.

Le mode de répartition ne repose pas nécessairement sur les seuls principes mathématiques. Si les données quantitatives sont importantes, elles ne doivent pas cacher la nécessité de prendre en compte le cas spéciaux et de répondre à la diversité des situations et des besoins.

Quand il est décidé que les restrictions financières au niveau nationales doivent être réparties entre les diverses collectivités, le partage de l'effort financier devrait s'appuyer sur :

- une bonne connaissance de la situation économique/financière et des objectifs des autorités impliquées, notamment par des systèmes de suivi et d'information, des études d'impact et l'analyse économétrique ;
- des objectifs bien définis ;
- le dialogue, voire la négociation, avec les collectivités concernées ; ceci est très important pour éviter que les limitations imposées aux autorités locales et régionales ne menacent l'autonomie locale ; ces discussions devraient obtenir, dans la mesure du possible, un caractère permanent ; de cette manière, les autorités locales et régionales peuvent compenser la perte d'autonomie financière par un gain d'influence politique ;

Les paramètres servant à définir les limitations imposées à chaque collectivité doivent être clairs et objectifs ; il faut bannir les artifices comptables et autres mécanismes d'adaptation malhonnêtes ou simplement indésirables.

b. *Nature et étendue des limitations*

Les autorités locales doivent être responsables de leurs décisions concernant les dépenses et les achats. Les mesures des Etats peuvent être justifiées par la nécessité d'assurer une politique macroéconomique saine ; ou bien de faire face à des difficultés financières ou des situations exceptionnelles spécifiques de certaines collectivités c'est le cas, par exemple, des autorités locales qui ont des systèmes de gestion peu performants ou agissent d'une manière financièrement imprudente. Ces mesures devraient être prises en tenant compte du régime légal de l'intervention de l'Etat et ensuite retirées dès que possible.

Normalement, les mesures d'applicabilité générale qui ont un impact majeur sur l'autonomie financière des collectivités locales et régionales, comme par exemple la limitation directe des dépenses et des taux d'imposition de toutes les collectivités devraient être évitées. De telles mesures devraient être prises uniquement là où il est prouvé que des mesures moins sévères ne peuvent pas réussir.

Plus en général, il faudrait s'abstenir d'imposer aux collectivités locales ou régionales des limitations qui sont exorbitantes par rapport aux objectifs à atteindre. L'effet des limitations imposées sur le développement économique local devrait faire l'objet d'évaluations périodiques, afin de pouvoir apporter, si besoin est, des modifications au système.

c. *Flexibilité des limitations*

Il convient de privilégier les systèmes qui permettent d'adapter les limitations à la situation des différentes collectivités locales. Il existe, en effet, des variations importantes entre les besoins d'une collectivité d'une année à l'autre, ainsi qu'entre les diverses collectivités.