

ENDIGUEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (par Jorg Kristijan Petrovič, M. Sc. Supreme State Auditor)

À la fin de l'année 2006, la Slovénie comptera 210 municipalités. La loi sur les finances publiques et la loi sur le financement des municipalités imposent à ces dernières de limiter leur endettement. Le suivi de la dette des collectivités locales est une mission permanente de la Cour des comptes. Cette dernière s'attache d'une part à vérifier le budget des municipalités et, d'autre part, à soumettre des recommandations au corps législatif – le Parlement – en vue de renforcer l'arsenal réglementaire permettant à la Cour d'assumer pleinement son rôle « **de gardienne des deniers publics** ».

Notre présentation aborde successivement les points suivants :

1. Évolution du cadre légal applicable à la dette publique des collectivités locales

Notre présentation montre notamment les principales évolutions législatives intervenues dans le processus d'autonomisation des collectivités locales en matière de dette publique. Ces évolutions découlent avant tout d'une nette tendance des municipalités à recourir à l'endettement. Elles se révèlent par ailleurs très inventives lorsqu'il s'agit de trouver de nouvelles méthodes permettant de contourner les limites fixées par la loi. Les principales nouveautés ont ainsi été successivement introduites par les aménagements législatifs suivants :

- **AVANT LA RÉFORME DE L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES**, il y avait 62 municipalités – et aucune limite n'était définie pour la contraction de dettes. Résultat : les municipalités émettaient des titres de créance et, au bout de quelques années, elles étaient incapables de remplir leurs obligations.
- *L'adoption de la Constitution de la République de Slovénie (1991)* a entraîné une **RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES** :
 - *La loi sur l'autonomie des collectivités locales (1994)* a été adoptée et s'est traduite par la création de 152 municipalités en 1995, auxquelles sont venues se greffer 41 autres en 2002, et bientôt 17 autres, si bien qu'à la fin de l'année 2006, la Slovénie comptera 210 municipalités ;
 - *La loi sur le financement des municipalités (1994)* a été adoptée et a imposé des limites à la contraction de dettes ;
 - *La loi sur les finances publiques (1999)* a introduit a) une procédure à laquelle les municipalités doivent se conformer lorsqu'elles décident de recourir à l'endettement, b) une obligation de soumettre une demande d'autorisation auprès du Ministère des finances pour tout recours à l'endettement par une municipalité ;
 - *La loi sur le financement des municipalités* a été amendée en 2005 dans le sens d'un assouplissement des limites d'endettement tout en étendant les facteurs soumis à observation.

2. Cadre légal applicable à la dette publique des collectivités locales

Deux grandes lois réglementent les limites d'endettement des municipalités :

- *La loi sur les finances publiques*
 - Procédures de recours à l'endettement
- *La loi sur le financement des municipalités*

Principaux éléments du dispositif :

- Système comptable : présentation des comptes conformément à la méthode modifiée de la comptabilité de caisse (comptabilité de gestion);
- Limites fixées par la loi ;
- Budgétisation (intégration d'un compte / bilan spécial au budget, fixation par le Conseil municipal de la limite annuelle d'endettement et d'émission de garanties) ;
- Exigences spéciales (respect d'une procédure bien établie, approbation du Ministère des finances pour tout recours à l'endettement) ;
- Reporting (intégration du compte / bilan spécial au compte final, obligation de rendre compte du niveau d'endettement au Ministère des finances).

3. Faits et chiffres

Cet exposé présente quelques chiffres mettant en évidence les tendances et problèmes de la dette publique des municipalités :

- Flux de la dette publique – emprunts et remboursements ;
- Bilan – engagements à long terme émanant de prêts et autres ;
- Bilan – dettes à court terme.

4. Audit de la dette publique

Le suivi de la dette des collectivités locales est une mission permanente de la Cour des comptes. La plupart des vérifications réalisées ces dernières années touchent quatre domaines, l'un d'entre eux étant les dettes contractées et remboursées. Un programme d'audit spécifique a été mis au point pour le compte spécial dit « compte de financement ». Celui-ci a pour but de vérifier tous les éléments prescrits par la loi, à savoir :

- le montant emprunté,
- le montant remboursé,
- le montant total de la dette,
- le niveau des dettes à court terme tout au long de l'année,

mais aussi les liens avec d'autres domaines de vérification pour évaluer si la municipalité a d'autres engagements contractuels assimilables à un recours à l'endettement (par exemple, via des comptes de régularisation...).

Les éléments prescrits par la loi ne posent en général pas de problème pour l'audit. Mais les choses se compliquent lorsque nous devons juger si certaines actions de la municipalité ont entraîné ou non un creusement de la dette publique.

En 2005, nous avons prévu de réaliser un contrôle horizontal de la dette publique des municipalités, mais nous l'avons reporté car, une nouvelle législation ayant été adoptée cette même année, nous n'aurions pas été en mesure de livrer des recommandations actuelles sur la base des résultats de nos vérifications.

En matière de dette publique, la coopération avec :

- le Ministère des finances (données sur la dette publique, législation, opinions),
- le secrétariat d'État pour l'autonomie des collectivités locales et le développement régional (opinions, législation)

est capitale. Un exemple récent le prouve : le Ministère des finances nous a alertés du recours d'une municipalité à un endettement dépassant visiblement les limites définies par la loi. Après avoir pris connaissance de ces informations, nous avons effectivement décidé de vérifier les comptes de la municipalité concernée.

5. Résultats de l'audit

- Conclusions de l'audit publiées dans les rapports de contrôle : études de cas de trois municipalités ;
- Reprise des principales conclusions dans le rapport annuel de la Cour des comptes ;
- Recommandations ayant été acceptées durant l'adoption de la nouvelle législation ;
- Coopération avec le Ministère des finances, le secrétariat d'État pour l'autonomie des collectivités locales et le développement régional ;
- Recommandations aux municipalités – séminaires, conférences.

6. Problèmes

- Comptabilité de caisse – méthode de saisie de tous les éléments qui font partie de la dette publique ;
- Pression à l'investissement – réforme du système des écoles primaires (passage d'un système de 8 à 9 années nécessitant une augmentation de la capacité des écoles) ; législation environnementale posant des problèmes aux petites municipalités ;
- Inventivité des municipalités pour recourir à l'endettement ;
- Élections – tendance à accroître le recours à l'endettement ;
- Présence d'un grand nombre de maires au Parlement – pressions pour assouplir la législation permettant aux municipalités d'emprunter davantage.

7. Conclusion

La pratique d'audit de la Cour des comptes montre qu'il est important de constituer un cadre législatif viable si l'on veut :

- couvrir l'ensemble des éléments susceptibles d'être assimilables à une dette publique ;
- contrôler le recours à la dette publique des municipalités.

Il ressort également de cette pratique que la Cour des comptes n'est pas véritablement en mesure de faire respecter pleinement la loi (absence de réelles sanctions pour les

contrevenants, c'est-à-dire les maires) et ne dispose d'aucun dispositif d'intervention pré-crise (par exemple, la mise sous séquestre lorsqu'une collectivité locale outrepassé les limites définies et ne parvient pas à assumer les dettes contractées).