



HAL
open science

LES VILLES ET LA CRISE, la situation financière des municipalités urbaines dans dix pays en période de récession (1978-1985)

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean-Yves Nevers. LES VILLES ET LA CRISE, la situation financière des municipalités urbaines dans dix pays en période de récession (1978-1985). 2008. halshs-00256575

HAL Id: halshs-00256575

<https://shs.hal.science/halshs-00256575>

Preprint submitted on 15 Feb 2008

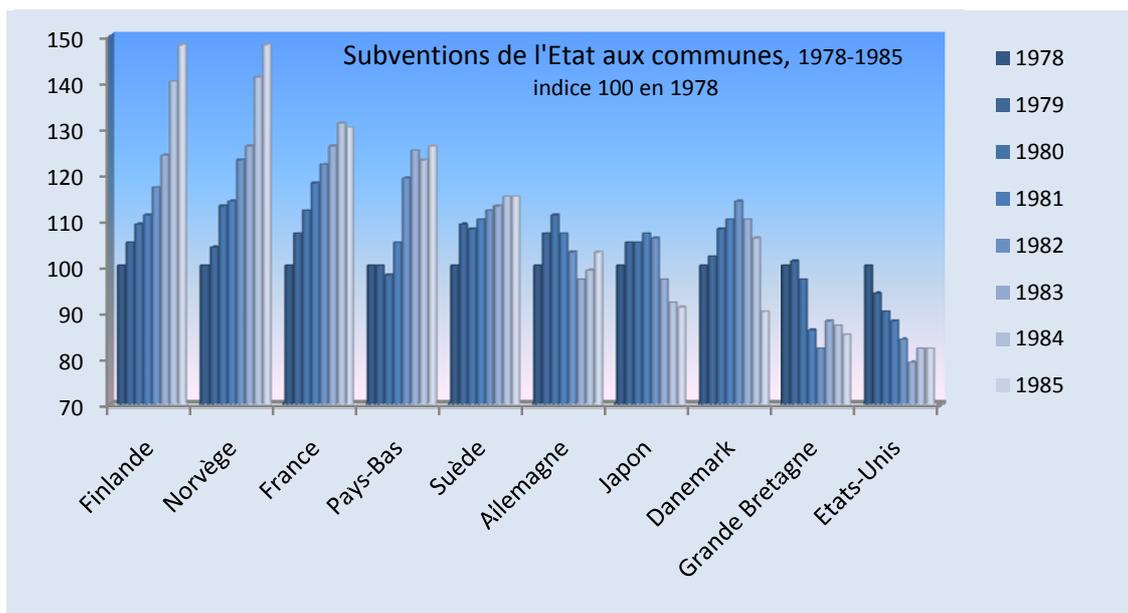
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jean-Yves Nevers

LES VILLES ET LA CRISE

La situation financière des municipalités urbaines dans dix pays en période de récession (1978-1985)



Texte écrit en 1989. Une première version, cosignée avec Ari Ylonen, Université de Tampere (Finlande) a été publiée sous le titre : *La situación financiera de las ciudades en periodo de recesion economica (1975-1985), un analisis comparativo de diez países*, **Papers, Revista de Sociologia**, Barcelona, n°33, 1990, pp 131-150. Une autre version est parue dans la revue *Sciences de la Société*, 31, février 1994, pp 125-139.

LES VILLES ET LA CRISE

La situation financière des municipalités urbaines dans dix pays en période de récession (1978-1985) ¹

Introduction

Avec le recul du temps, il est probable que dans l'histoire des municipalités de la plupart des pays développés, les années 1975-1985 seront considérées comme des années de transition où les conséquences multiples de la crise économique ont créé les conditions d'une mutation profonde, parfois spectaculaire mais le plus souvent souterraine et silencieuse, des modèles de gestion et des politiques locales qui avaient prévalu dans les trois décennies antérieures. Le ralentissement de la croissance démographique et les nouvelles tendances de l'urbanisation, la récession et le redéploiement territorial des activités économiques constituent les deux déterminants généraux de ces changements. Mais ceux-ci se sont manifestés aussi dans de nombreux pays développés par une réorganisation des relations entre pouvoirs centraux et pouvoirs locaux et par l'émergence de nouvelles cultures politiques, marquées en particulier par le retour à un conservatisme plus ou moins radical. Si ces changements ont affecté tous les pays développés ils ne l'ont pas fait avec la même intensité et selon les mêmes formes. Chaque système politique national a créé des conditions spécifiques. L'approche comparative présentée ici, qui utilise des indicateurs d'évolution des dépenses et des ressources locales agrégées au niveau national permet de mesurer l'ampleur des différences entre les pays et de mieux comprendre la façon dont, dans ceux-ci, les gouvernements locaux ont du affronter la crise économique et adapter leur mode de gestion. Il faut cependant rappeler que ces données ne permettent pas de saisir les variations, parfois très amples, existantes à l'intérieur d'un même pays. L'étude de la conjoncture 1975-1985 est cependant riche d'enseignement pour la compréhension de l'évolution récente des politiques locales, particulièrement à l'approche d'une nouvelle récession.

¹ Cette étude a été réalisée dans le cadre du programme de recherche comparatif international *Fiscal Austerity and Urban Innovation* coordonné par Terry N Clark, Université de Chicago. Les données utilisées ont été collectées par les diverses équipes participantes puis regroupées et éditées par Poul Erik Mouritsen et Kurt Houlberg Nielsen (Odense University, Danmark). L'équipe française comprenait, outre l'auteur de l'article, Jeanne Becquart-Leclercq (Université de Lille) et Vincent Hoffmann-Martinot (CERVL, IEP de Bordeaux).

Les enjeux du gouvernement local dans les années 1975-1985

Aux Etats-Unis où le concept de "fiscal stress" a acquis une position privilégiée dans les nombreuses études consacrées au pouvoir local, deux événements ont pris très vite l'allure de symboles et de références obligées : en 1975, la situation de quasi faillite de la ville de New-York après le refus des banques de renouveler leurs crédits et trois ans plus tard, en 1978, le vote dans l'Etat de Californie de la Proposition 13 qui obligeait les municipalités à limiter leur pression fiscale. Ces deux événements illustraient chacun une dimension fondamentale de la situation financière des villes américaines et plus généralement de la nouvelle conjoncture qui s'ouvrait vers 1975 (Clark T and Ferguson L (1983); Gottdiener M (ed) 1986).

Le syndrome new yorkais témoignait de l'effondrement brutal d'un modèle de gestion exemplaire sinon tout à fait représentatif qui s'était installé à la faveur d'une conjoncture de ressources abondantes et qui se caractérisait par un accroissement quasi automatique et incontrôlable des dépenses locales sous l'effet conjugué du jeu complexe des demandes concurrentielles des groupes de pression et des stratégies corporatistes des bureaucraties municipales. En cinq ans, de 1970 à 1975, la ville de New-York avait perdu 500 000 emplois et près d'un million d'habitants sans que la municipalité ne modifie son système de gouvernement ni les orientations de sa politique (Brecher C and Horton R, 1984). D'autres villes comme Cleveland, Baltimore ou Boston se sont trouvées dans une situation proche de celle de New-York démontrant qu'il ne s'agissait pas d'un phénomène isolé lié aux caractéristiques très particulières de la ville et de municipalité de New York.

Le vote de la proposition 13, acquis à la suite de la mobilisation des électeurs, indiquait par ailleurs l'émergence d'un mouvement social de type nouveau, la "révolte fiscale" des couches moyennes qui exigeaient pour compenser la stagnation de leur niveau de vie une réduction des prélèvements fiscaux . Des mouvements sociaux du même type ou d'autres formes de mobilisation ont vu le jour par la suite, imposant le vote dans au moins 29 Etats, de diverses mesures législatives limitant l'accroissement des impôts locaux (Appleton and Clark T, 1988). Prémices de la "révolution conservatrice" qui assurera le triomphe du reaganisme, les mouvements anti-fiscaux - largement soutenus par l'opinion publique - consacraient la rupture des coalitions locales qui dans les années soixante avaient agrégées dans une synthèse politique héritée du New-Deal, les objectifs d'émancipation civique des minorités, les revendications économiques des milieux défavorisés et les aspirations progressistes des jeunes générations issues des couches moyennes (Mallenkopf, 1983). Non sans conflits parfois violents comme la révolte des noirs dans les années soixante, ces coalitions avaient imposé un élargissement des interventions étatiques qui s'était concrétisé notamment par une croissance considérable des subventions allouées par le gouvernement fédéral aux municipalités urbaines pour le financement des politiques sociales.

L'apparition de tensions financières dans la conjoncture des années 1975-1985 n'est évidemment pas spécifique aux Etats-Unis comme en porte témoignage la littérature spécialisée où l'on s'est beaucoup interrogé sur la nature, la nouveauté et la portée de cette crise comparées

à celles apparues dans le passé (Rose et Page, 1982; Sharpe, 1981; Newton K (ed.), 1980.). On peut distinguer a priori deux modèles de crise financière selon que leur logique principale tient à une brusque et impétueuse expansion des besoins ou à une forte réduction des ressources, que celle-ci soit liée à une diminution des transferts étatiques et/ou à la dégradation sensible de la richesse locale. Il est clair que le type de crise et de tension financière qui se manifeste dans la conjoncture des années 1975-85 relève plutôt de la seconde logique. Il est en effet la conséquence d'une raréfaction des ressources plus que d'un accroissement brutal des demandes et des besoins comme ce fut le cas dans les années soixante.

Les modes de fonctionnement des gouvernements locaux sont directement mis en cause en particulier dans la littérature néoconservatrice. L'incrémentalisme comme processus d'élaboration de la politique budgétaire, le jeu des groupes de pression et les comportements électoralistes des leaders locaux sont accusés d'induire une logique aveugle et perverse de croissance des dépenses locales. Le thème des bureaucraties "budgétivores" dévorant peu à peu les ressources de la société civile pour alimenter leurs intérêts corporatistes est devenu un thème majeur de la littérature néoconservatrice sur le "fiscal stress".

Aux effets spécifiques d'un mode du gouvernement habitué à gérer l'abondance se sont ajoutés les conséquences de la récession et de la restructuration du système économique. Le chômage et la "nouvelle pauvreté" sont directement à l'origine d'un accroissement des dépenses locales. Dans certains pays, les populations pauvres ont afflué dans les villes-centre pour bénéficier de meilleures prestations sociales. La stagnation, l'érosion ou la réduction brutale des bases fiscales locales apparaissent aussi directement liées à la conjoncture de crise économique et aux processus de redéploiement technologique et spatial des activités économiques. La diminution de la richesse fiscale locale touche presque également toutes les villes lorsque la baisse du pouvoir d'achat des ménages fait diminuer leur capacité contributive. C'est le cas des pays où les impôts locaux sont directement assis sur le revenu des ménages. Mais ailleurs elle est un phénomène sélectif, appauvrissant surtout les villes situées dans les vieilles régions industrielles. Dans tous les pays, on voit s'accroître les disparités entre les anciennes cités industrielles et ouvrières touchées de plein fouet par la crise et les villes où se développent les nouveaux pôles d'activités fondés sur l'exploitation des technologies de pointe. Ces disparités exprimées par une opposition moins géographique que symbolique entre villes du nord et villes du sud ont fait l'objet de très nombreux commentaires.

Outre la dégradation du potentiel fiscal, la résistance de la population à l'accroissement continu de la pression fiscale est devenue un élément décisif de limitation des ressources locales. L'intervention des électeurs-contribuables dans la régulation des prélèvements fiscaux se présente sous trois formes : la sanction du vote lors des élections locales, le "vote avec les pieds" (départ de la commune) et la mobilisation protestataire. Les deux premières formes ne sont évidemment pas nouvelles mais leurs effets se sont accentués depuis les débuts de la récession économique comme le montrent dans certains pays l'instabilité accrue des équipes municipales, l'émergence de nouveaux types de leadership, l'accentuation des phénomènes de ségrégation sociale dans les agglomérations multi-communales et la diffusion de stratégies protectionnistes au niveau communal. La mobilisation protestataire des contribuables - qui peut

s'exprimer par différents moyens, y compris la pression diffuse d'un mouvement d'opinion - pour n'être pas inédite - apparaît plus nouvelle et significative de la conjoncture de récession. Elle est devenue - aux Etats-Unis en particulier - une modalité décisive de la régulation des politiques locales.

Le ralentissement, la stabilisation ou la réduction des transferts étatiques sont le troisième facteur possible de crise ou de tensions financières. Sur ce point, il faut insister sur l'ampleur et la portée historique du renversement des tendances qui avaient prévalu dans les années soixante. Dans la plupart des pays l'accroissement parfois spectaculaire des aides et subventions a été un moyen privilégié d'inciter les gouvernements locaux à s'engager dans des politiques urbaines ambitieuses. Les transferts ont été aussi des instruments de redistribution et de péréquation pour rendre plus égal l'accès aux services et biens publics. Les dispositifs de subventions, variables d'un pays à l'autre et souvent très complexes sont devenus un des rouages essentiels des relations entre pouvoir central et pouvoirs locaux. La réforme de ces dispositifs parfois "ingouvernables" et étroitement contrôlés par les lobbies de la "topocratie" a constitué un enjeu politique important dans la plupart des pays (Bernier, 1991).

Mais si l'évolution défavorable des dépenses et des ressources a créé les conditions d'une accentuation des tensions financières, une crise véritable n'apparaît que là où les gouvernements locaux s'avèrent incapables de gérer ces tensions, c'est-à-dire d'adapter leur politique aux nouvelles contraintes. A nouveau le cas de New York est exemplaire: le redressement de la situation financière de la ville - au prix d'une réduction sélective des dépenses - démontre qu'une action politique volontariste peut inverser des tendances que l'on croyait fatales et briser des processus que l'on jugeait incontrôlables. En ce sens, la crise financière a constitué un défi théorique pour les modèles d'analyse des finances et politiques locales fondés sur un déterminisme trop mécaniste.

Une évaluation comparative dans dix pays

De nombreuses études empiriques ont nuancé les premières appréciations souvent exagérément pessimistes portées sur la situation financière et l'avenir des collectivités locales. En fait, les évaluations réalisées dans certains pays montrent la large diversité des situations existantes entre les villes et les approches comparatives internationales font apparaître des contrastes assez nets entre les différents pays (Wolman H. and Goldsmith M, 1987). Ces constatations sont confirmées par les résultats de la recherche comparative internationale *Fiscal Austerity and Urban Innovation* (Clarke S, 1989).

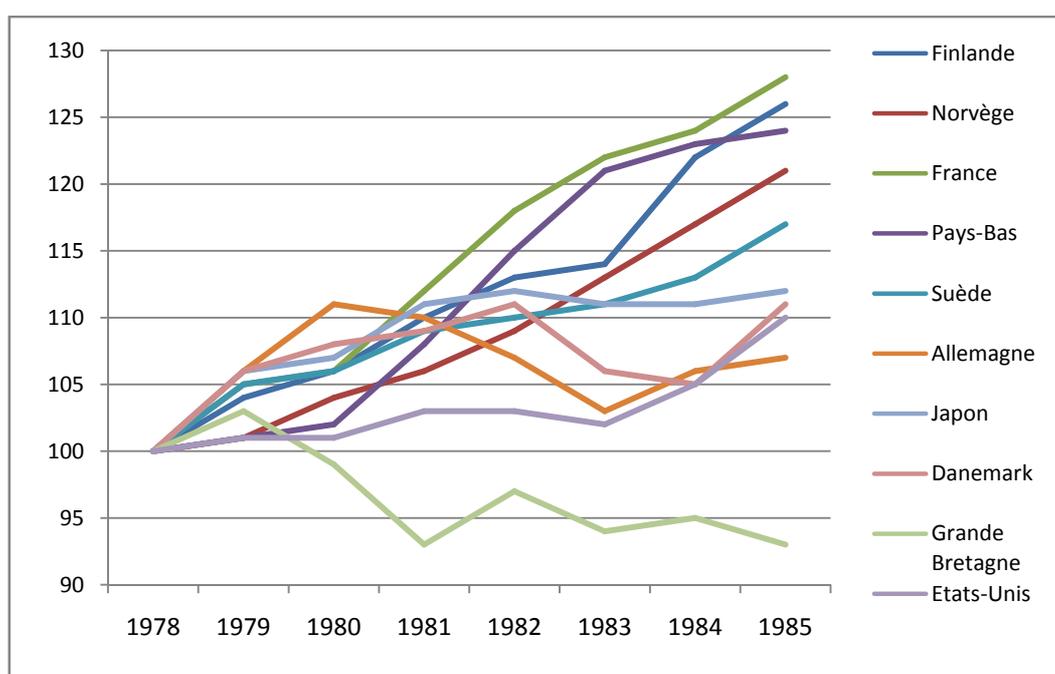
Dans les 10 pays développés pris en considération ici, en moyenne et en valeurs réelles, les budgets locaux ont augmenté de 14.9% de 1978 à 1985, taux très proche du taux moyen de croissance des PIB de ces pays (15.1%). Il existe cependant des disparités importantes entre trois groupes de nations : dans un cas, en Grande-Bretagne, le niveau des dépenses et recettes totales est en 1985 inférieur à celui qu'il atteignait en 1978; la croissance des budgets a été assez

modérée dans 5 autres pays (USA, RFA, Suède, Danemark et Japon); enfin en Hollande, France, Norvège et Finlande, l'augmentation des dépenses et des recettes totales a été supérieure à 20%. Seules les communes françaises, finlandaises et norvégiennes ont connu une croissance ininterrompue et régulière de leurs budgets. Dans tous les autres pays, les ressources et dépenses totales ont diminuées ou stagnées pendant au moins une année et dans la majorité des cas, pendant deux années consécutives.

Tableau 1 : Evolution des dépenses municipales totales dans 10 pays entre 1978 et 1985. Les pays sont classés en fonction du taux de croissance des dépenses. 1978 = indice 100, prix constants.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
France	100	105	106	112	118	122	124	128
FINLANDE	100	104	106	110	113	114	122	126
HOLLANDE	100	101	102	108	115	121	123	124
NORVEGE	100	101	104	106	109	113	117	121
SUEDE	100	105	106	109	110	111	113	117
JAPON	100	106	107	111	112	111	111	112
DANEMARK	100	106	108	109	111	106	105	111
USA	100	101	101	103	103	102	105	110
RFA	100	106	111	110	107	103	106	107
G BRETAGNE	100	103	99	93	97	94	95	93
Moyenne	100	104	105	107	110	110	112	115
Sources : Poul Erik Mouritzen and Kurt Houlberg Nielsen, Handbook of Comparative Urban Fiscal Data, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988.								

Evolution des dépenses municipales totales



Les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ont obéi à des évolutions très contrastées. Les dépenses courantes se sont accrues plus fortement que les dépenses totales (indice moyen : 123) tandis que le niveau des dépenses d'investissement est nettement plus bas en 1985 qu'en 1978 (indice moyen : 86). Dans la plupart des pays les dépenses courantes ont continué d'augmenter à un rythme élevé en prolongeant les tendances passées. Il faut cependant mettre à part la Grande-Bretagne où les dépenses ordinaires ont diminué et la RFA et les USA où elles se sont accrues assez faiblement. Dans les 7 autres pays leur croissance pendant l'ensemble de la période 1978-1985 a été supérieure à 20% en valeur réelle. En Norvège, Finlande et France, elle a même été supérieure à 30%. On constate enfin que dans 8 pays sur 10 les dépenses courantes ont augmenté plus que le PIB. Sur ce point, notons que la poursuite de la croissance des dépenses courantes à un rythme élevé, supérieur à celui du PIB, exprime deux situations opposées: elle peut être l'effet d'une abondance relative des ressources autorisant un élargissement de l'interventionnisme municipal (Finlande et Norvège) ou au contraire témoigner d'une situation de "fiscal stress" liée à une incapacité à maîtriser des dépenses (Hollande, Danemark). De même, une réduction ou diminution des dépenses courantes peut refléter une stratégie réussie (c'est-à-dire politiquement acceptée) de restructuration des politiques et services locaux (USA) ou à l'inverse indiquer une situation de contrainte et de tension politique (Grande-Bretagne).

Tableau 2 : Evolution de 1978 à 1985 du PIB/GDP et des dépenses municipales dans 10 pays Les pays sont classés en fonction de l'indice d'évolution du PIB/GDP. 1978=indice 100, prix constants.

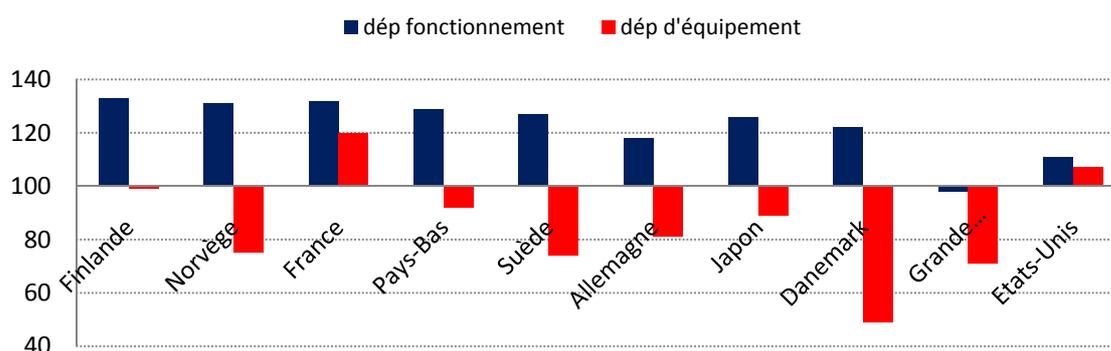
PAYS	PIB-GDP	DEPENSES		
		TOTALES	COURANTES	EN CAPITAL
Moyenne	115	115	123	86
FINLANDE	127	126	133	99
JAPON	127	112	126	89
NORVEGE	126	121	131	75
DANEMARK	116	111	122	49
SUEDE	114	117	127	74
RFA	113	107	118	81
FRANCE	109	128	132	120
GRANDE-BRETAGNE	108	93	98	71
USA	107	110	111	107
HOLLANDE	104	124	129	92

Sources: Poul Erik Mouritzen and Kurt Houlberg Nielsen, Handbook of Comparative Urban Fiscal Data, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988

L'évolution des dépenses d'investissement connaît dans tous les pays d'amples fluctuations annuelles mais la tendance générale a été entre 1978 et 1985 à la baisse. Dans huit pays leur niveau de 1985 est inférieur à celui de 1978. Les réductions les plus fortes se sont situées pendant la période de récession: en 1982 et 1983. Ces réductions sont particulièrement spectaculaires au Danemark (indice 36 en 1983), en Grande-Bretagne, en Norvège et en Suède. Les communes américaines et finlandaises ont maintenu leurs dépenses d'investissement à peu

près au même niveau. La France constitue une exception remarquable puisque les dépenses atteignent en 1985 un niveau de 20% supérieur au niveau -il est vrai assez bas- de 1978. Dans tous les pays, sauf aux USA, leur part dans les budgets locaux s'est trouvée sensiblement réduite (en moyenne de 23% en 1978 à 18% en 1985). Ces données confirment que la réduction des dépenses d'investissement est la stratégie la plus fréquemment utilisée parce que politiquement la moins coûteuse pour faire face à une conjoncture financière difficile.

Evolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement, 1978-1985
indice 100 en 1978



Globalement, la crise économique n'a pas provoqué une réduction drastique de la richesse fiscale des gouvernements locaux. En effet, dans tous les pays les bases fiscales locales se sont accrues à un taux assez proche (14% en moyenne) de celui des dépenses totales. S'il est vrai que la récession économique des années 1981-83, le fameux "second choc pétrolier", a provoqué une stagnation ou une diminution temporaire de la richesse fiscale dans tous les pays (excepté la Finlande), celle-ci n'est descendue en dessous de son niveau de 1978 qu'en RFA et en Grande-Bretagne. Dans la plupart des autres pays, elle a évolué selon un rythme assez voisin de celui du PIB.

Les produits fiscaux ont en moyenne augmenté plus que les bases fiscales (indice 123 contre 114) et le PIB moyen, ce qui indique une pression fiscale plus forte sur les contribuables locaux. On observe cependant une large diversité de situations: dans la moitié des pays (Suède, Etats-Unis, RFA, Norvège et Grande-Bretagne) les produits des impôts locaux ont augmenté modérément; en Finlande et au Danemark ils se sont accrues de 25% environ et dans les trois autres pays, leur croissance a été très forte, 42% en France et 51% au Japon! Dans 4 cas (Finlande, Norvège, Suède et USA) il y a eu allègement de la pression fiscale, les produits fiscaux ayant augmentés moins que les bases fiscales.

Tableau 3 : Evolution de 1978 à 1985 des ressources et des bases fiscales dans 10 pays Les pays sont classés en fonction de l'indice d'évolution du PIB/GDP. 1978 = indice 100, prix constants.

PAYS	REVENU TOTAL	BASES FISCALES	PRODUITS DES IMPOTS	PRESSION FISCALE	RECETTES TARIFAIRES
Moyenne	115	114	123	108	134
FINLANDE	128	133	122	92	124
JAPON	112	114	151	132	130
NORVEGE	130	124	116	94	189
DANEMARK	111	109	125	115	121
SUEDE	111	105	102	97	139
RFA	109	103	110	107	130
FRANCE	127	120	142	120	130
GRANDE BRETAGNE	93	108	115	106	104
USA	105	112	107	96	125
HOLLANDE	123	115	135	118	144

Sources: Poul Erik Mouritzen and Kurt Houlberg Nielsen, Handbook of Comparative Urban Fiscal Data, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988.

La croissance des recettes des services a été très élevée, supérieure à l'augmentation de la fiscalité locale (indice moyen 133) et dans 7 pays sur 10 leur part dans les ressources totales s'est accrue, parfois de façon très sensible comme aux Etats-Unis (de 12 à 15%) en RFA (de 21 à 25%) et en Suède (de 16 à 20%). Dans ces pays l'augmentation des recettes des services est devenue une véritable alternative à la politique classique d'accroissement de la pression fiscale.

L'évolution des subventions et des transferts reçus par les gouvernements locaux apparaît comme le facteur décisif de la dynamique de leurs budgets et de la différenciation des situations nationales. Le taux moyen de croissance des transferts et subventions, 12% en valeur réelle a été sensiblement inférieur à celui des PIB, des dépenses totales et surtout des dépenses courantes. Mais ce taux recouvre de très fortes disparités. Dans six pays, les subventions reçues en 1985 sont inférieures ou à peine supérieures à ce qu'elles étaient en 1978 après avoir subies des réductions sensibles durant plusieurs années. Dans ce groupe de pays, la part moyenne des subventions dans les ressources totales passe de 39.7% à 34.7%. Aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, au Danemark et au Japon, la réduction des subventions en 1984 par rapport à 1978 atteint ou dépasse 10%. A l'opposé, dans cinq pays les autorités locales ont bénéficié d'importants suppléments de ressources : en Suède, Hollande, France, Finlande et Norvège la part moyenne des subventions dans les ressources locales s'est accrue de 37% à 40%. Les communes finlandaises et norvégiennes sont les seules à n'avoir pas eu à faire face au moins au cours d'une année à une réduction des transferts. A l'inverse, ceux-ci ont diminué pendant six années aux Etats-Unis, à cinq reprises en Grande-Bretagne et au Canada et quatre fois au Japon et au Danemark.

Tableau n° 4 : Evolution des subventions de l'Etat aux gouvernements locaux entre 1978 et 1985-86. 1978= indice 100, Prix constants.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
FINLANDE	100	105	109	111	117	124	140	148
NORVEGE	100	104	113	114	123	126	141	148
FRANCE	100	107	112	118	122	126	131	130
HOLLANDE	100	100	98	105	119	125	123	126
SUEDE	100	109	108	110	112	113	115	115
RFA	100	107	111	107	103	97	99	103
JAPON	100	105	105	107	106	97	92	91
DANEMARK	100	102	108	110	114	110	106	90
GRAN BRETAGNE	100	101	97	86	82	88	87	85
USA	100	94	90	88	84	79	82	82
Moyenne	100	103	105	106	108	109	112	112
Sources : Poul Erik Mouritzen and Kurt Houlberg Nielsen, Handbook of Comparative Urban Fiscal Data, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988.								

Lorsque l'élargissement de leurs bases fiscales et la croissance des subventions étatiques ont été suffisantes pour faire face à l'augmentation des dépenses à un rythme proche de celui des années antérieures, les municipalités ont bénéficié d'une situation financière très favorable. La Finlande illustre parfaitement ce cas de figure : une croissance économique forte et régulière a créé les conditions d'un élargissement de la richesse fiscale des communes (Ylonen A, 1989). Celle-ci, associée à une croissance très élevée et régulière des aides de l'Etat central (+48%) a permis non seulement de financer des dépenses courantes en forte hausse (33% en valeur réelle), de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau supérieur à celui de 1978 (sauf en 1985) mais aussi d'alléger la pression fiscale sur les ménages. En Norvège la situation des communes est presque aussi favorable mais la réduction ininterrompue des dépenses d'investissement de 1978 à 1984 témoigne cependant qu'un choix a dû être fait entre la continuation d'une politique active d'équipement et l'allègement de la pression fiscale (Baldersheim H and alii, 1988)

Dans trois pays, la Suède, la Hollande et la France les autorités locales, sans connaître une situation financière d'abondance comme en Finlande et en Norvège, ont pu gérer leurs communes dans des conditions relativement favorables. En Suède, les responsables locaux ont accordé la priorité à une politique d'allègement de la pression fiscale ce qui les a conduit à diminuer très sensiblement les dépenses d'équipements. En Hollande où 87% des ressources locales viennent de l'Etat, la croissance élevée des dépenses courantes, supérieure à celle des transferts étatiques, a été maintenue également au prix d'une diminution des investissements. En France, c'est en associant une forte augmentation des impôts locaux aux ressources supplémentaires procurées par l'augmentation des subventions étatiques que les élus locaux ont pu financer tout à la fois une forte progression des dépenses de fonctionnement et un niveau élevé d'investissement (Hoffmann-Martinot V and Nevers JY, 1985, 1990).

A l'inverse, une situation de tension aiguë ou de crise apparaît lorsqu'une dégradation ou stagnation des bases fiscales associées à une réduction sensible des transferts ne permet pas

maintenir le niveau des dépenses antérieures. C'est le cas de la Grande-Bretagne, pays où en moyenne les municipalités ont connu les conditions les plus défavorables en particulier du fait d'une très forte réduction des subventions étatiques. La Grande-Bretagne est le seul des dix pays où les dépenses et ressources locales totales ont évolué pendant plusieurs années consécutives (de 1980 à 1985) en dessous de leur niveau de 1978. Les autorités locales ont dû réduire très fortement leurs dépenses d'investissement mais aussi les dépenses de fonctionnement, notamment en diminuant les effectifs des employés municipaux (Rose R and Page E, 1982; Pickvance C, 1985).

Dans quatre autres pays, Etats-Unis, Danemark, Japon et RFA les gouvernements locaux ont dû faire face, pendant une période plus ou moins longue à une réduction ou stagnation des transferts étatiques. Aux Etats-Unis la réduction des aides du gouvernement fédéral commencée sous la Présidence de Carter et poursuivie dans le cadre de la politique reaganienne du "new federalism" a été particulièrement forte (Appleton L and Clark TN, 1988). Les municipalités, faute de pouvoir augmenter la pression fiscale en raison de l'opposition des contribuables, ont augmenté les recettes des services et stabilisé les dépenses sans cependant trop pénaliser comme dans les autres pays la politique d'investissement. Au Danemark, les autorités locales ont eu à faire face à un changement brutal de la politique gouvernementale après la victoire des conservateurs en 1982. Pour compenser une forte réduction des subventions, les dépenses d'investissement qui avaient diminué de 1979 à 1983 ont été maintenues à un niveau très bas et les dépenses courantes ont dû être réduites en 1983 et 1984 (Mouritzen PE, 1987). En Allemagne et au Japon la situation financière moyenne des communes a été moins critique. Les équilibres budgétaires ont pu être maintenus en réduisant les dépenses d'investissement mais qu'il soit procédé à des coupes sombres dans les budgets de fonctionnement. Bien au contraire les dépenses courantes ont continué à croître à un rythme assez soutenu (sauf en 1983 où elles ont baissé en RFA). Par ailleurs, les gestionnaires locaux allemands ont privilégié l'augmentation des tarifs des services à l'inverse de leurs collègues nippons qui ont compensé la diminution des subventions étatiques par une hausse spectaculaire des impôts locaux dont la part dans les ressources totales est passée de 33% à 44%.

Causes et conséquences de la crise financière

Trois sortes d'hypothèses peuvent être avancées pour expliquer les différences constatées entre les dix pays.

a) **l'ampleur de la récession économique** : il semble en effet exister une relation entre l'évolution de la conjoncture économique et la situation financière des villes (Mouritzen PE, 1989) mais cette relation explique surtout des évolutions de courte durée (annuelles). Un pays comme le Japon a connu une croissance économique élevée sans que la situation financière de ses administrations locales soit très favorable. Au contraire, en France et en Hollande où la croissance du PIB a été assez faible mais la situation financière des villes est restée relativement bonne. Rappelons sur ce point que les données agrégées masquent l'impact très inégal de la crise économique sur la situation financière des villes à l'intérieur de chaque pays.

b) **L'importance de la place et du rôle des administrations locales** : on pourrait faire l'hypothèse que plus larges sont les compétences des administrations locales, plus elles seraient sensibles aux effets de la récession économique. En outre, plus le rôle des gouvernements locaux est large, plus il serait important politiquement pour le gouvernement central de contrôler leurs dépenses et ressources pour se donner les moyens d'assurer le succès d'une politique économique et financière globale. En fait, il ne semble pas avoir de lien direct entre l'étendue des compétences et la situation financière des villes. Par exemple, en Suède et au Danemark, les dépenses locales représentent un pourcentage élevé et identique du GDP (près de 29%) alors que la situation financière des communes est très différente.

c) **les politiques des gouvernements centraux**, principalement en matière de subventions. L'évolution de celles-ci est comme on l'a vu un élément déterminant de la régulation des politiques financières locales. Ce sont dans les pays où ont été conduites des politiques néoconservatrices "dures" (USA, Grande-Bretagne, Danemark) ou plus "douces" (Allemagne, Japon) visant à limiter les prélèvements publics et à réorienter les dépenses de l'Etat pour favoriser la restructuration de l'économie par le marché que les gouvernements locaux ont eu à affronter les crises ou les tensions financières les plus sensibles.

Il faudrait analyser bien évidemment pourquoi dans tel ou tel pays les gouvernements centraux ont voulu et pu imposer une politique d'austérité néoconservatrice. En effet, si tous les gouvernements ont mis en place des politiques d'austérité (ou de "rigueur") certains l'ont fait sans remettre en cause véritablement les compromis sociopolitiques qui caractérisaient l'Etat-Providence des années de prospérité, et par conséquent en préservant l'autonomie et les compétences des gouvernements locaux dans ce domaine. Il s'agit là peut-être d'une des principales différences entre une austérité de droite et une austérité de gauche.

Les politiques de réduction des dépenses locales ont été plus ou moins bien acceptées par les gouvernements locaux. Parfois, ceux-ci ont anticipé la politique d'austérité du gouvernement central, comme ce fut le cas dans certaines villes des Etats-Unis où sous la poussée des classes moyennes, les municipalités ont commencé à réduire leurs dépenses dès les années 1973-74 avant même que le gouvernement fédéral ne prenne les premières mesures de réduction des subventions (Clark et Fergusson, 1983). D'une façon générale, les caractéristiques structurelles du système politique local - en particulier le degré d'autonomie décisionnelle- constituent des variables importantes pour évaluer les effets politiques très divers de la crise financière locale, là où elle s'est manifestée avec une certaine gravité. Les politiques d'austérité "néoconservatrices" ont eu des effets très différents: en Grande Bretagne les mesures prises par Margaret Thatcher ont suscité de fortes tensions politiques et provoqué une crise globale et profonde de l'ensemble du système du gouvernement local tandis qu'aux Etats-Unis la diminution très importante des aides fédérales a été absorbée sans remous politiques en partie grâce à la fragmentation, à la diversité et flexibilité du système politique local américain. Dans ces deux pays, une politique économique néoconservatrice s'est accompagnée de deux tentatives très différentes de réformes des rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux : la centralisation autoritaire imposée par Margaret Thatcher s'oppose au "new federalism"

décentralisateur de Ronald Reagan. Dans d'autres pays, comme la France ou le Danemark, la conjoncture de récession et la politique étatique d'austérité ont modifié la signification politique des réformes: la décentralisation est devenue une "décentralisation" de l'austérité.

Face à un environnement économique moins prévisible, caractérisé par un resserrement des contraintes financières, les administrations locales des villes ont dû innover. Les anciennes méthodes de gestion et les modèles traditionnels de décision budgétaire ont été remis en cause. L'accroissement quasi automatique du budget d'une année sur l'autre selon une logique "incrémentaliste", typique des conjonctures d'abondance ne peut pas en effet fonctionner dans le sens contraire. Il n'existe pas de mécanisme "décrémentaliste" ajustant automatiquement les dépenses à des ressources stagnantes ou en diminution! Pour maintenir les équilibres budgétaires, les responsables locaux ont dû définir des stratégies volontaristes, penser la gestion locale dans son ensemble et non comme un agrégat de services et surtout poser le problème de l'amélioration de la productivité: faire autant ou plus et mieux avec moins est devenu le mot d'ordre prioritaire des responsables locaux dans la plupart des pays.

Mais au-delà de la capacité d'adaptation et d'innovation des bureaucraties locales à une conjoncture de raréfaction des ressources, c'est l'ensemble des processus sociaux et politiques qui dans les années de croissance jouaient un rôle déterminant dans l'élargissement continu de l'interventionnisme local qui a été remis en question. Après plusieurs décennies pendant lesquelles l'élargissement de l'interventionnisme municipal faisait l'objet d'un consensus politique, la défense ou la remise en cause de la "Commune-Providance" sont devenues un des enjeux centraux des luttes politiques locales. Dans la plupart des pays les autorités locales ont cherché dans la privatisation des services locaux (sous différentes formules) une solution à leurs problèmes financiers.

Une des conséquences sociopolitiques les plus importantes de la conjoncture de récession est, comme on l'a déjà évoqué à propos des Etats Unis, la rupture des coalitions sociales qui avaient dominé largement les gouvernements locaux dans les années de prospérité et qui étaient fondées sur une large convergence d'intérêts parmi les différentes couches salariales. Ces coalitions supportaient des politiques locales distributives et étaient favorables à un élargissement des interventions publiques dans le domaine des équipements sociaux. La crise économique a produit une fracture décisive entre les milieux populaires qui en raison du chômage et de la stagnation des salaires sont devenus plus dépendants des politiques sociales de l'Etat et des gouvernements locaux et les classes moyennes qui pour préserver leur pouvoir d'achat ont refusé l'accroissement des prélèvements fiscaux nécessaires au financement de ces politiques sociales et apporté leur soutien aux politiques d'austérité (de gauche ou de droite). Les effets politiques de cette rupture ont été évidemment différents selon les pays mais une de leurs manifestations les plus visibles est la crise idéologique qui a secoué les forces politique de gauche et la remise en cause du modèle de la "commune-Providance" (ou du "welfare local state") qu'elles avaient contribué à développer depuis la fin du XIX^{ème} siècle.

Après la phase aigue de récession de 1982-83, la reprise de la croissance économique a quelque peu desserré les contraintes financières des gouvernements locaux. La priorité accordée à

l'amélioration de la productivité et à la réduction des dépenses de fonctionnement a été maintenue mais elle s'est accompagnée d'une relance des politiques d'équipement orientées vers le développement économique. Dans tous les pays on a vu émerger - dans un contexte de compétition accrue - des politiques "entrepreneuriales" dont l'enjeu est l'accroissement de la richesse fiscale, la lutte contre le chômage et plus généralement la place des villes dans la nouvelle division internationale du travail.

REFERENCES

APPLETON Lynn M. and CLARK Terry N., 1989, Coping in American cities, Fiscal Austerity and Urban Innovations in the 1980s, in CLARKE Susan (ed.)

BALDERSHEIM Hadal and alii, 1989 Free to Choose? The case of Affluent Norwegian Municipalities, in CLARKE Susan (ed.).

BERNIER Lynne, Les élites locales et la décentralisation aux Etats-Unis et en France, dans La décentralisation, une évaluation sociologique, Université d'Orléans, 1991.

BRECHER Charles, HORTON Raymond D, 1985, Retrenchment and Recovery, American Cities and the New York Experience, Public Administration Review, vol 45, n°2.

CLARK Terry N, FERGUSON Lorna C, 1983 City Money, Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment, New York : Columbia University Press.

CLARKE Susan (ed.), 1989, Urban Innovation and Autonomy, The Political Implications of Policy Change, Beverly Hills: Sage Publications.

GOTTDIENER Mark (ed.), 1986, Cities in Stress, Urban Affairs Annual Reviews, vol 30, Beverly Hills: Sage.

HOFFMANN-MARTINOT Vincent, NEVERS Jean-Yves, 1989, French Local Policy Change in a Period of Austerity : a Silent Revolution, in Susan CLARK (ed.)

HOFFMANN-MARTINOT Vincent, NEVERS Jean-Yves, 1986, Les maires urbains face à la crise, Les Annales de la Recherche Urbaine, 28, pp 121-132, Paris: Dunod.

MOLLENKOPF J, 1983, The Contested City, New York: Princeton University Press.

MOURITZEN P Erik, NIELSEN Kurt, 1988, Handbook of Comparative Urban Fiscal Data, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet.

MOURITZEN Poul Erik, 1989, Fiscal Policy-Making in Times of Resource Scarcity: the Danish Case, in CLARKE Susan (ed.)

NEWTON Keneth et alii, 1980, Balancing the Book, Financial Problems of local Government in Western Europe, London : Sage.

PICKVANCE Christopher, 1985, Le gouvernement local anglais en souffrance, 1979-1984, Les Annales de La Recherche Urbaine, n°28, octobre, pp 80-95, Paris : Dunod.

ROSE Richard, PAGE Edward (ed.), Fiscal Stress in Cities, 1982, London: Cambridge University Press.

SHARPE L J (ed), 1981, The local Fiscal Crisis in Western Europe, Myths and Realities, London : Sage Publications.

WOLMAN Harold and GOLDSMITH Michael, 1987, Local Government Fiscal Behavior and Intergovernmental Finance in a Period of slow National Growth, A Comparative Analysis". Environment and Planning, Government and Policy, vol5 :171-182.

YLONEN Ari, 1989, Local leadership and Bureaucratic Legitimacy, the Finish Case in CLARKE Susan (ed.).