

Paul Marie Gaudemet¹

PROBLÈMES ET PERSPECTIVES DES FINANCES LOCALES EN FRANCE

I - Présentation générale des finances locales en France

La France est un pays unitaire. Son organisation administrative est marquée par une tradition centralisatrice, amorcée sous l'Ancien Régime et renforcée à la suite de la Révolution et des réformes napoléoniennes. Cette centralisation devenue sans doute excessive a entraîné une réaction décentralisatrice marquée, depuis, la deuxième guerre mondiale. Cette réaction s'est accentuée à la suite du changement politique survenu en 1981. La volonté décentralisatrice s'est exprimée alors symboliquement dans le nouveau titre donné au ministre de l'Intérieur: Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, avant de se traduire par d'importantes réformes législatives qui n'ont pas manqué d'avoir des répercussions sur les finances locales.

On peut distinguer en France trois catégories de collectivités locales. Les communes sont les plus anciennes, elles ont succédé aux paroisses de la France monarchique. De tailles très variées, elles regroupent dans les campagnes parfois quelques dizaines d'habitantes, tandis que dans les grandes villes, elles dépassent le million d'habitants. Le pouvoir exécutif y est exercé par un maire élu et l'Assemblée délibérante est le Conseil municipal, élu par les électeurs de la commune. On dénombre près de 40 000 communes sur le territoire nationale. Les départements ont été créés sous la Révolution. Il en existe une centaine. L'Assemblée délibérante élue est le Conseil Général, l'exécutif traditionnellement confié à un préfet nommé par le gouvernement est depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982 remis au Président élu du Conseil Général ce qui renforce sensiblement la décentralisation départementale. Les régions créées en 1972 au nombre d'une ving-

¹ Professeur à l'Université de Paris II.

taine en tant qu'établissements publics aux compétences restreintes ont été érigées par la loi du 2 mars 1982 en collectivités territoriales dotées d'une compétence générale. La réforme ne sera toutefois effective que lorsque leur Assemblée délibérante, le Conseil régional sera élu au suffrage universel, ces élections ne devant intervenir vraisemblablement qu'en 1986. L'exécutif régional, initialement confié au préfet du département dont le chef-lieu est la capitale de la région, est, en vertu des mesures décentralisatrices, remis au Président élu du Conseil régional.

Ces réformes décentralisatrices ont transformé le régime des finances locales. Cette transformation est importante en raison de l'ampleur du volume des finances locales. D'après les statistiques publiées en 1982 par la Direction de la Comptabilité publique, les dépenses publiques civiles y compris le remboursement du capital de la dette et les dépenses effectuées par les formes nouvelles d'administration décentralisée se répartissaient, en 1979, en pourcentage, de la manière suivante entre les diverses collectivités

Etat	Départements	Communes	Régions	Autres organismes (établissements publics locaux, syndicats de communes, districts, Régies autonome)
66,1	9,1	17,6	0,7	6,5

Le pourcentage des dépenses locales dans l'ensemble des dépenses publiques tend à s'accroître au fil des ans et entraîne l'augmentation de la pression fiscale locale. Les récentes réformes décentralisatrices ne peuvent qu'accentuer cette tendance.

Aussi bien la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions dite loi de décentralisation apporte d'importantes innovations dans la gestion des finances locales. Son article 1 met en oeuvre le principe que l'article 72 de la Constitution avait posé près d'un quart de siècle plus tôt. Il dispose que "les communes, départements et régions s'administrent librement par des conseils élus". Il en résulte la disparition de la tutelle administrative: les délibérations des Conseils sont désormais exécutoires de plein droit. Semblablement disparaît la tutelle financière. La suppres-

sion des préfets permet au Maire, au Président du Conseil Général, au Président du Conseil Régional d'exécuter le budget des collectivités territoriales en tant qu'ordonnateur. Il reste cependant un représentant de l'Etat dans les départements et dans les régions, c'est le Commissaire de la République, chargé d'assurer la direction et la coordination des services de l'Etat dans la circonscription. Héritier du préfet, le Commissaire de la République exerce une partie de ses anciennes prérogatives. Il conserve en particulier une partie de leurs attributions financières et peut intervenir dans la gestion financière des collectivités territoriales -pour éviter tout abus-. Mais il n'intervient pas seul, il est assisté dans sa tâche de surveillance financière par les Chambres Régionales des Comptes. Ces juridictions créées par la loi de décentralisation bénéficient de l'indépendance qui découle de l'inamovibilité des magistrats qui les composent et de la compétence technique qu'assure leur rattachement à la Cour des Comptes dont elles relevent par la voie de l'appel. Elles assurent le contrôle de la gestion financière des collectivités décentralisées sans que leur autonomie soit pour autant menacée par les prérogatives du pouvoir central.

Ainsi les compétences nouvelles attribuées par les lois de décentralisation aux collectivités locales peuvent être exercées librement par les instances communales, départementales ou régionales. Les moyens financiers d'exercice de ces compétences sont assurés: les transferts de charge résultant de la décentralisation doivent être couverts tant par l'abandon aux collectivités territoriales d'une part de la fiscalité d'Etat que par le versement d'une dotation budgétaire étatique dont ces collectivités auront la maîtrise.

Ces transferts de charges et de ressources affectent profondément les budgets des collectivités territoriales. L'accroissement de leur liberté et de leur responsabilité se traduit en effet par augmentation de leurs dépenses et de leurs recettes. Il est nécessaire de les analyser.

II - Remarques sur les ressources et les charges des collectivités locales en France

Le volume des budgets des collectivités locales est profondément affecté par les réformes résultant de la politique de décentralisation. Ces réformes n'étant pas encore pleinement réalisées leurs conséquences financières ne peuvent apparaître nettement dans les statistiques disponibles. Mais l'examen des ressources et des charges des collectivités locales avant la mise en oeuvre de la réforme telles qu'elles apparaissent dans les informations publiées en 1982 par la Direction de la Comptabilité publique pour l'année 1979 permet d'apprécier la structure des budgets locaux en France.

A - Les ressources

Trois catégories de ressources peuvent être distinguées: les ressources propres des collectivités, les transferts de ressources reçus à titre définitif d'autres collectivités, les ressources temporaires correspondant aux emprunts. Elles représentaient respectivement, en 1979, 46,8%, 39,8% et 13,4% des ressources du secteur public local.

1) Les ressources propres sont caractérisées par leur insuffisance à couvrir les charges locales. Cette insuffisance tend à s'accroître et oblige les collectivités décentralisées à recourir de plus en plus à des sources extérieures de financement.

Ces ressources propres sont de nature variée: produits d'exploitation et domaniaux, recettes fiscales, ressources diverses. Leur répartition est très différente suivant les collectivités bénéficiaires. En 1979, elles représentaient en pourcentage des recettes totales.

a) Les recettes procurées par l'exploitation de divers services (abattoirs, enlèvement des ordures, crèches, etc ...) et les revenus domaniaux (droits de voiries, forêts, cimetières, etc...) sont importantes pour les communes et pour certains établissements publics locaux. Elles varient beaucoup d'une collectivité à une autre. Dans certaines petites communes, les recettes du domaine forestier constituent une ressource essentielle.

b) Les recettes fiscales des communes et des départements correspondent pour l'essentiel aux quatre impôts directs locaux: taxes foncières sur la propriété bâtie et sur la propriété non

	Produits d'exploitation et domaniaux	Recettes fiscales	Recettes diverses	Total
Communes	7,7	36,1	5,9	49,7
Departements	1,5	29,6	3,1	34,2
Regions	-	78,9	5,5	84,4
Ensemble des collectivités et établissements locaux	10	28,9	7,9	46,8

bâtie, taxe d'habitation établie sur la valeur locative des locaux d'habitation, taxe professionnelle assise sur les activités professionnelles non salariales et fonction des salaires versés et des équipements de l'entreprise. La fiscalité indirecte qui comprend notamment une taxe additionnelle aux droits de mutation et une taxe sur l'électricité ne joue plus qu'un rôle d'appoint depuis la disparition en 1968 de la taxe locale sur les ventes au détail.

Les régions ont surtout des recettes fiscales de nature indirecte (permis de conduire, cartes grises de circulation des automobiles, taxes additionnelles aux droits de mutation), la fiscalité directe régionale est représentée par une taxe additionnelle aux quatre impôts directs locaux.

L'insuffisance des recettes des collectivités locales a conduit à accroître depuis quelques années la pression fiscale locale. De 1972 à 1982, la pression fiscale est passée de 17,8% à 19% du produit intérieur brut pour la fiscalité d'Etat, soit une augmentation de 6,75%, tandis qu'elle passait de 3,8 à 5% pour les collectivités locales soit une augmentation de 31,5%. La part de la fiscalité locale dans le total des impôts perçus en France est ainsi passé de 17,3 à 19,7%, tandis que la part de la fiscalité d'Etat tombait de 80,6% à 75,6%. Cette tendance ne pourra que s'accroître avec la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

c) Les recettes diverses tiennent une place accessoire parmi les ressources propres. Elles comprennent des produits financiers (revenus de titres, produits de services concédés ou affermes), des aliénations d'immobilisation, des recouvrements de créance, etc...

	Dotation globale de fonctionnement	Fonds de compensation pour le TVA	Total des dotations globales	Subvention de fonctionnement	Subvention d'équipement	Total des subventions spécifiques	Total général
Communes	22,1	2,0	24,1	3,9	6,4	10,3	34,4
Départements	8,5	0,8	9,3	46,8	2,0	48,8	58,1
Régions	-	-	-	-	2,2	2,2	2,2
Ensemble des collectivités et établissements locaux	13,8	1,4	15,2	18,4	6,2	24,6	39,8

2) Les transferts de ressources proviennent essentiellement du budget de l'Etat et tendent à remédier à l'insuffisance des ressources propres. Longtemps ces transferts prirent principalement la forme de subventions spécifiques destinées à des dépenses déterminées. Elles entravaient la liberté d'action des collectivités territoriales. Aujourd'hui les transferts prennent davantage la forme de dotations globales qui laissent plus de libertés aux collectivités utilisatrices. La politique de décentralisation ne peut qu'accentuer la préférence donnée aux dotations globales.

En 1979, les transferts de ressource représentaient les pourcentages suivant du total des recettes.

Depuis lors la politique de globalisation des subventions s'est poursuivie. La dotation globale de fonctionnement s'est accrue, une dotation globale assure depuis 1981 le remboursement intégral de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement, une dotation globale d'équipement doit se substituer progressivement aux dotations spécifiques d'investissement, enfin une dotation de décentralisation permet de compenser les charges résultant pour les collectivités locales des transferts de compétence qui ont été effectués à leur profit en application de la politique de décentralisation.

Cette globalisation des transferts laisse une plus grande liberté financière aux communes. Cependant le choix de leurs dépenses est souvent entravé par les contrôles techniques qui subsistent et laissent aux agents de l'Etat un large pouvoir d'intervention dans les opérations des collectivités locales.

3) Les ressources d'emprunt complètent les moyens financiers dont les collectivités décentralisées peuvent disposer. Elles sont utilisées pour réaliser des investissements. Ces ressources sont dangereuses pour les finances locales en raison des charges d'intérêts et de remboursements qu'elles entraînent. Aussi s'est-on efforcé de diminuer le recours à l'emprunt, ce qui a conduit à accroître la pression fiscale. Ainsi alors que la part relative de l'emprunt dans les ressources des collectivités locales atteignait 20% en 1976, elle n'était plus en 1979 que de 15,9% pour les communes, 7,7% pour les départements, 13,4% pour les régions et 13,4% pour l'ensemble des collectivités.

Cet endettement local résulte pour 85% d'emprunts contractés auprès de Caisses publiques ou semi-publiques comme la Caisse des

dépôts et consignation, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales ou les Caisses du Crédit Agricole Mutuel.

Longtemps soumis à des contraintes restrictives, les emprunts des collectivités locales bénéficient aujourd'hui d'une procédure simplifiée comme l'exige la politique de décentralisation. L'obtention d'un prêt pour une opération n'est plus subordonné à l'octroi d'une subvention. Le lien traditionnel entre les deux catégories de ressources est désormais rompu. La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a supprimé le régime d'autorisation préalable et de contrôle a priori des décisions locales de recours à l'emprunt, sauf si l'emprunt doit être effectué par souscription publique ou contracté à l'étranger. Mais le recours à l'emprunt reste limité par l'alourdissement des frais financiers qu'il entraîne pour des collectivités déjà grevées de lourdes charges.

B - Les charges

comme les recettes, les charges d'une collectivité décentralisée sont regroupées dans son budget dans une section de fonctionnement et une section d'investissement. L'excédent de la première contribuant à financer la seconde. Ces deux types de dépenses représentaient respectivement en 1979 64,5% et 35,5% du total des charges du secteur public local.

1) Les dépenses de fonctionnement comprennent non seulement les dépenses courantes des collectivités (fournitures, services, personnels) mais aussi les dépenses de transfert tels que les frais financiers, les participations et les frais de gestion. Elles se répartissent très inégalement suivant les collectivités. En 1979, elles représentaient le pourcentage suivant de leurs dépenses totales.

On peut noter que les communes, premiers employeurs locaux avec environ 550 000 agents supportent une masse salariale importante. Les départements distribuent essentiellement des prestations et allocations, bénéficiaires de ressources de transfert en provenance de l'Etat et des communes, ils ont un rôle de redistribution. Les régions n'avaient que de faibles charges de gestion, mais leur transformation en collectivités territoriales doit entraîner un accroissement important de ces dépenses puisqu'elles pourront désormais participer à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct et se voir chargées de la gestion de services régionaux. Aussi bien la

	Fournitures et services	Frais de personnel	Total des frais de fonctionnement	Participation & subventions	Frais financiers & divers	Total des transferts versés	Total général
Communes	12,4	27,3	39,7	12,4	11,4	23,8	63,5
Départements	7,3	8,3	15,6	56,1	5,1	61,2	76,8
Régions	0,3	0,8	1,1	0,8	4,8	5,6	6,7
Ensemble des collectivités et établissements locaux	11	19,6	30,6	23,6	10,3	33,9	64,5

tendance à l'accroissement de la part des dépenses de fonctionnement dans les budgets locaux est manifeste: en 1975, elles n'atteignaient que 58,2%, 73,5% et 5,2% respectivement pour les communes, les départements et les régions. Les autorités locales sont en effet de plus en plus sollicitées pour accorder des subventions à des associations et des oeuvres diverses, par ailleurs les collectivités locales supportent les conséquences de l'alourdissement des charges salariales et du renchérissement du crédit. Enfin, la loi du 2 mars 1982 en donnant aux collectivités territoriales des possibilités nouvelles d'intervention économique et d'octroi d'aide aux entreprises va accroître ce type de dépenses qui marquaient déjà une très nette tendance à augmenter. En 1981 l'effort financier du secteur public local en faveur des activités économiques n'atteignait-il pas 17 milliards de francs pour l'ensemble des collectivités locales et des régions en progression de 219% par rapport à 1980, le nombre des bénéficiaires ayant lui-même plus que doublé.

Cet alourdissement des dépenses de fonctionnement réduit pour les collectivités territoriales une liberté d'action que le législateur s'efforce n'armoins d'élargir. Les autorités locales sont placées devant un dilemme: accroître la pression fiscale locale qui ne cesse déjà d'augmenter ou réduire, si elles ne veulent s'endetter davantage, leurs dépenses d'investissement.

2) Les dépenses d'investissement concernant soit les investissements directs qui accroissent le patrimoine de la collectivité (acquisitions immobilières ou mobilières, travaux) soit les investissements indirects (remboursement du capital, subventions pour investissements, constitution de créances). Elles sont réparties d'une manière différente suivant les collectivités, comme le faisait apparaître le pourcentage des dépenses qui leur était consacré en 1979.

Cette répartition des dépenses d'investissement montre l'importance des travaux pour les communes ou prédominent les investissements directs. L'égalité des investissements directs et indirects dans les départements, en raison des aides importantes qu'ils accordent à d'autres collectivités confirme le rôle de redistributeur de fonds de ces collectivités comme l'analyse des recettes l'avait déjà révélé. Quant aux régions, leur tâche essentielle étant dans le régime prévu initialement pour elle, en 1972,

	Acquisi- tions	Travaux	Total des investis- sements directs	Rembourse- de dettes	Subventions & créances	Total des investis- sements indirects	Total général
Communes	5,5	20,2	25,7	6,6	4,2	10,8	36,5
Départements	1,9	9,7	11,6	3,6	8,0	11,6	23,2
Régions	4,2	-	4,2	3,9	85,2	89,1	93,3
Ensemble des collectivités et établisse- ments locaux	4,8	17,5	22,3	5,5	7,7	13,2	35,5

de contribuer à la réalisation d'équipements au moyen de concours financiers sans être elles-mêmes maîtres d'ouvrage, elles sont conduites à consacrer une part prédominante de leurs dépenses d'investissement aux subventions. La mise en oeuvre de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 et la transformation des régions en collectivités territoriales doivent entraîner une modification notable de cette répartition des dépenses d'investissements et favoriser l'essor des investissements directs.

Dès à présent les collectivités décentralisées sont les principaux investisseurs publics. En 1980, la charge financière des investissements publics incomboit pour 45% à l'Etat et pour 55% aux collectivités locales. Cette prépondérance des collectivités locales dans les opérations d'investissements publics est plus manifeste encore pour les maîtrises d'ouvrage, assurées pour 14,8% par l'Etat et pour 85,2% par les collectivités décentralisées. Parmi celles-ci les communes réalisent à elles seules 37% des équipements collectifs du pays. Ces investissements entraînent pour les collectivités locales des dépenses de fonctionnement pour assurer la mise en service des nouveaux équipements (personnel, entretien). C'est dire que les dépenses des collectivités territoriales risquent de continuer à s'accroître et de compromettre l'équilibre des finances locales. Leur situation est déjà précaire car le service annuel de la dette des collectivités (intérêts et amortissement) est équivalent au montant des emprunts contractés au cours de la même période. Une gestion rigoureuse s'impose. Elle exige des contrôles qu'il a fallu perfectionner.

III - Les changements et les perspectives du développement des finances locales en France

Les Chambres régionales des Comptes

La situation des finances locales en France telle qu'elle a été présentée dans les interventions précédentes est caractérisée par l'ampleur des pouvoirs accordés aux autorités locales élues en application de la politique de décentralisation et par la fragilité de l'équilibre des budgets locaux, en raison de l'accroissement continu des dépenses et des difficultés d'extension ressources. Les expériences étrangères montrent que la dé-

centralisation a souvent conduit à des désordres financiers. Aussi un contrôle strict de la gestion financière des collectivités locales s'impose. Le législateur français l'a compris. Ce contrôle était naguère assuré par le trésorier payeur général et par la Cour des Comptes, qui devaient juger quelques 2 000 comptes locaux dont 500 pour les communes les plus importantes et 200 pour les hôpitaux. Cette solution ne pouvait suffire à assurer le contrôle financier au moment où l'extention de la décentralisation conduisait à supprimer la tutelle financière sur les collectivités territoriales qui doivent désormais s'administrer librement. Le trésorier payeur général, agent du pouvoir central, risquait par ses interventions d'entraver la liberté financière des collectivités territoriales. La Cour des Comptes dont les tâches se trouvaient accrues par le contrôle des nouvelles entreprises nationalisées, dont on évalue le nombre à un millier, ne pouvait développer ses investigations sur les collectivités territoriales. Aussi la loi de décentralisation du 2 mars 1982 pour permettre un contrôle indépendant et efficace des finances locales a créé: les Chambres régionales des Comptes.

Ces nouveaux organes de contrôle donnent un nouvel aspect au paysage financier français. Ils doivent permettre d'assurer la bonne gestion des finances locales malgré les difficultés qui ont été soulignées.

Trois lois ont mis en place les 24 Chambres régionales des comptes qui ont été installées en 1983 dans chaque région, en général au chef-lieu de la région avec de notables exceptions: Marne la Vallée et non Paris pour la région Ile-de-France, décentralisation oblige, Epinal pour la région Lorraine pour surmonter l'obstacle créé par la rivalité de Metz et de Nancy, Arras qui a été préféré à Lille pour des raisons politiques, comme Bastia l'a emporté sur Ajaccio. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a créé les Chambres régionales afin d'éviter les abus que les nouvelles libertés accordées aux collectivités territoriales auraient pu entraîner. La loi n° 82.594 du 10 juillet 1982 relative aux Chambres régionales a adapté le statut de la Cour des Comptes aux exigences nées de la création des chambres régionales qui lui sont subordonnées. La loi n° 82.595 du 10 juillet 1982 relative aux Présidents des chambres régionales des comptes et au statut

des membres des chambres régionales des comptes fixe les règles de recrutement, d'avancement et de discipline des magistrats des Chambres régionales de manière à assurer la compétence et l'indépendance nécessaires au bon exercice de leur mission.

Les Chambres régionales doivent exercer une double mission: contrôler les comptes et la gestion des organismes publics locaux, tempérer les pouvoirs financiers des autorités locales.

A - Contrôle des comptes et de la gestion par les Chambres régionales des Comptes

Chargées de juger l'ensemble des comptes des collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics locaux, les Chambres régionales à l'instar de la Cour des comptes ne doivent pas se borner à vérifier la régularité des comptes mais à travers eux elles doivent contrôler la gestion des organismes locaux et s'assurer du "bon emploi des crédits, fonds et valeurs" dont ils disposent. Pour leur permettre d'accomplir cette mission, il a fallu donner aux magistrats un statut et des attributions appropriées.

1) Le statut des magistrats

Le statut des magistrats doit répondre à un double objectif: assurer leur indépendance, garantir leur compétence technique.

L'indépendance est particulièrement nécessaire pour permettre aux magistrats de résister au pouvoir central s'il tentait de restreindre par le biais du contrôle financier les libertés locales récemment étendues. Les Présidents et membres des chambres régionales doivent pouvoir également s'opposer aux pressions éventuelles des autorités locales sans quoi le contrôle perdrait son efficacité.

L'indépendance des magistrats est assurée non seulement par leur inamovibilité mais aussi par les étroits rapports qu'ils entretiennent avec la Cour des Comptes. Ainsi aux termes de l'article 85 de la loi du 2 mars 1984, les présidents de chambres doivent être obligatoirement choisis parmi les Conseillers à la Cour des comptes sur leur demande afin de ne pas porter atteinte à leur inamovibilité et sur proposition du Premier Président qui

peut apprécier leur aptitude à bien exercer ces fonctions. Cette disposition, qui tendait à placer à la tête des nouvelles Chambres régionales des magistrats ayant l'expérience de la juridiction financière n'est pas toujours efficace, car des fonctionnaires ont été nommés au tour extérieur Conseillers à la Cour des comptes et aussitôt nommés Présidents de Chambre régionale sans avoir ainsi aucune expérience des pratiques de la Cour.

Toutefois, la Cour des comptes a organisé des stages pour assurer la formation technique des nouveaux magistrats et les initier à l'examen des comptes suivant les méthodes de la Cour. En outre, de jeunes magistrats ont été nommés dans les chambres régionales à leur sortie de l'École Nationale d'Administration, des postes ayant été spécialement créés à cette fin. Leur nombre étant insuffisant, des concours spéciaux sur titre et sur épreuves ont permis la mise en route rapide des nouvelles juridictions. Les Commissions de recrutement sont présidées par le Premier Président de la Cour des comptes. De même les nominations au tour extérieur sont prononcées après inscription des candidats sur une liste d'aptitude établie par une commission présidée par le Premier Président, comprenant en particulier un magistrat de la Cour élu par ses collègues. Ainsi l'influence de la Cour s'exerce sur la composition des nouvelles chambres qui dès l'origine doivent être imprégnées de l'esprit de la haute juridiction.

L'avancement et la discipline des magistrats des chambres régionales sont confiés à un Conseil Supérieur des Chambres régionales des comptes dont la composition sauvegarde leur indépendance et assure l'influence de la Cour. Ce Conseil est en effet présidé par le Premier Président de la Cour des comptes. Il comprend outre trois membres désignés respectivement par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale, le Procureur Général près la Cour des comptes, deux Conseillers Maîtres dont un Président de Chambre régionale, un conseiller référendaire et quatre membres des chambres régionales.

Les Chambres régionales sont dotées d'un Ministère public assuré par un commissaire du gouvernement qui est chargé des rapports entre la Chambre et l'administration et assume les fonctions de correspondant du Procureur Général près la Cour des comptes.

Pour permettre le bon fonctionnement des chambres régionales, il a fallu que les magistrats soient assistés par de nombreux agents. A cette fin, a été prévue la création d'environ 2 000 postes d'agents: assistants de vérification, greffiers, archivistes, dactylographes. C'est dire que les dépenses de personnel qui s'ajoutent aux frais d'installation matérielle des chambres régionales sont élevés. La décentralisation du contrôle financier comme toute décentralisation coûte cher. Encore faut-il que le contrôle soit efficace. A cette fin, les chambres régionales ont été dotées d'importantes attributions.

2) Les attributions de contrôle

Les chambres régionales des comptes ont d'abord des attributions juridictionnelles. Elles doivent, comme la Cour des comptes, juger les comptes de comptables publics. Elles se substituent ainsi aux trésoriers payeurs généraux pour contrôler quelques 80 000 comptes locaux de collectivités, d'établissements publics et d'organismes auxquels les collectivités locales apportent un concours financier. L'apurement administratif des comptes par les trésoriers payeurs généraux reste toutefois pratiqué à titre transitoire jusqu'en 1985. Jugeant les comptes des comptables publics locaux, les chambres régionales prononcent comme la Cour des comptes des décisions de débit, de décharge ou de quitus. Ces arrêts, relèvent de la Cour des comptes qui contrôle cette activité juridictionnelle par la voie de l'appel. Ils peuvent être aussi l'objet d'un recours en révision.

L'examen des comptes permet aux chambres régionales d'apprécier la gestion financière des organismes locaux. Comme la Cour des comptes, les Chambres régionales doivent procéder au contrôle de gestion et s'assurer du "bon emploi des deniers, fonds et valeurs" des organismes qu'elles contrôlent. Ce contrôle de gestion les conduit à adresser des observations aux collectivités locales. Ces observations adressées à la Cour des comptes peuvent être publiées dans la partie du rapport de la Cour des comptes consacrée aux collectivités locales avec les réponses de ces collectivités.

Cette mission de contrôle calquée sur celle qu'exerce la Cour des comptes à l'échelon national n'épuise pas les attributions des chambres régionales. Celles-ci exercent un autre rôle, plus

original: elles doivent modérer les pouvoirs financiers des organismes locaux.

B - Modération des pouvoirs financiers des instances locales
par les Chambres régionales des comptes

La disparition des tutelles financières édictée par la loi de décentralisation du 2 mars 1984 risquait d'entraîner des abus. Dépourvues le plus souvent d'expérience financière les instances locales auraient pu faire un mauvais usage des pouvoirs qui venaient de leur être accordés. L'Allemagne de Weimar comme certaines villes américaines ont montré les dangers de la décentralisation pour les finances publiques. Aussi a-t-il paru opportun de modérer les pouvoirs des instances locales et de mettre un frein à des initiatives intempestives sans compromettre pour autant l'indépendance qu'elles venaient d'acquérir. La tâche a été confiée aux chambres régionales. Dès lors il a fallu conforter leur autorité et les doter d'attributions originales.

1) Le statut des magistrats des chambres régionales ne leur confère pas seulement indépendance et compétence, il leur assure aussi prestige et autorité. Cette autorité est nécessaire. Les Chambres régionales doivent parfois s'opposer à des personnalités élues comme le maire d'une grande ville ou le président d'un Conseil général ou d'un Conseil régional dont le poids politique est souvent considérable. Pour les faire plier, les Chambres régionales doivent bénéficier d'une autorité suffisante.

Plusieurs dispositions du statut des magistrats tendent à leur conférer cette autorité. La prestation d'un serment qui confère à leur installation une solennité particulière, l'obligation de résidence qui tend à les implanter dans la ville, le principe emprunté à la Cour des comptes de la collégialité des décisions qui en renforce le poids, les incompatibilités avec d'autres activités qui risqueraient de faire douter de leur impartialité. Mais c'est surtout les liens avec la Cour des comptes et la qualité de magistrat avec l'inamovibilité, la constitution en corps, le privilège de juridiction, le port de la robe qui mettent les membres des chambres régionales hors du commun et leur permettent de tenir tête à l'administration locale. On peut ajouter que leur place dans l'ordre des préséances, la

qualité de leur installation matérielle et la majesté des locaux qui seront affectés aux Chambres sont des détails qui ne sont pas sans importance pour le prestige des nouvelles juridictions dans la Cité. Ils pourront parfois coûter cher.

Le prestige des Chambres régionales serait inutile si elles n'étaient dotées d'attributions leur permettant de modérer les pouvoirs des autorités locales ou parfois de suppléer à leur carence.

2) Les attributions spéciales des chambres régionales des comptes leur permettent de modérer les pouvoirs tant des autorités locales décentralisées que des autorités locales déconcentrées.

C'est dans l'exercice de leurs compétences budgétaires que les instances locales voient leurs pouvoirs tempérés par les chambres régionales. Celles-ci sont dotées en la matière d'attributions originales qui n'ont pas leur homologue à la Cour.

Quatre cas d'intervention des Chambres régionales en matière budgétaire sont prévus. Ils tendent à éviter les désordres financiers les plus graves.

1- La Chambre régionale est saisie par le Commissaire de la République, si le budget n'a pas été adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique sans que ce soit en raison d'un retard au-delà du 15 mars de l'envoi des informations nécessaires à son établissement. C'est alors à la Chambre régionale des comptes qu'incombe la charge d'établir dans le mois un projet de budget que le Commissaire de la République rend exécutoire et dont il ne peut s'écarter que par une décision motivée.

2- La Chambre régionale intervient aussi lorsqu'une dépense obligatoire n'est pas inscrite au budget pour un montant suffisant. La Chambre est saisie par le Commissaire de la République, le comptable ou toute personne intéressée. Après mise en demeure de rectification adressée à l'autorité budgétaire restée sans effet, la chambre régionale demande au Commissaire de la République de procéder à une inscription d'office de la dépense et propose une économie ou une recette pour l'équilibrer. Le Commissaire de la République rend exécutoire le budget ainsi rectifié et ne peut s'en écarter que par une décision motivée.

3- Si le budget n'est pas voté en équilibre réel à la suite d'évaluations sincères par l'Assemblée locale, la Chambre régionale saisie par le Commissaire de la République, le comptable ou

toute personne intéressée met la collectivité en demeure d'établir l'équilibre faute de quoi elle propose elle-même les moyens de rétablir cet équilibre. Ici encore le Commissaire de la République rend exécutoire le budget ainsi modifié et ne peut s'écarter des propositions de la Chambre que par une décision motivée.

4- Si le déficit d'exécution du budget dépasse 10% des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants ou 5% pour les autres collectivités, la Chambre régionale des comptes saisie par le Commissaire de la République propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Si la collectivité ne rectifie pas le budget initial, la Chambre des comptes propose dans le mois des rectifications que le Commissaire de la République rend exécutoires et dont il ne peut s'écarter que par une décision motivée.

Ainsi les Chambres régionales sont en mesure de corriger les décisions intempestives ou les carences des autorités budgétaires et de modérer, le cas échéant, des initiatives financières hasardeuses. Sans doute les Chambres régionales ne peuvent intervenir qu'autant qu'elles sont saisies et leurs propositions ne sont suivies d'effet que si le Commissaire de la République les rend exécutoires. Mais celui-ci ne peut s'écarter de ces propositions que par une décision motivée. Il est peu probable qu'il fasse souvent usage de cette faculté. Le rétablissement des budgets exige en général des réductions de crédit ou des majorations d'impôts. On peut penser que le Commissaire de la République préférera laisser la responsabilité de ces mesures impopulaires aux Chambres régionales. Ainsi c'est aux Chambres régionales, fortes de leur prestige et de leur compétence technique qu'il appartiendra de tenir en échec les entreprises des instances décentralisées dont les excès risqueraient de mettre les finances locales en péril.

Ce pouvoir modérateur ne s'exerce pas seulement envers les autorités décentralisées, il limite aussi l'action des autorités déconcentrées: le Commissaire de la République et le Trésorier payeur général. Ces agents du pouvoir central auraient pu dans leur circonscription tenter d'entraver l'action des autorités décentralisées et compromettre la réussite de la politique de décentralisation. Aussi les Chambres régionales des comptes viennent-elles tempérer leur pouvoir.

Le Commissaire de la République, représentant de l'Etat dans sa circonscription, ne peut modifier le budget des collectivités territoriales que suivant les propositions formulées par la Chambre régionale. S'il s'en écarte, il doit, comme il a été dit, motiver sa décision. Or il est bien difficile pour lui de justifier une décision qui contrevient à une proposition émanant d'une instance dont la compétence financière et la neutralité politique ne peut guère être contestée. Ainsi le Commissaire de la République doit en fait se conformer à l'avis donné par la Chambre régionale qui limite ainsi son pouvoir de réformation budgétaire et en empêche toute utilisation partisane.

Le trésorier payeur général, agent du Ministre de l'Economie et des Finances, avait pendant longtemps à partir de ses fonctions de comptable principal exercé une influence décisive sur la gestion économique et financière de sa circonscription. Le maintien de l'intégralité de ses pouvoirs aurait compromis la mise en œuvre de la décentralisation. La Chambre régionale des comptes tend à limiter ses prérogatives. Le trésorier payeur cesse d'apurer les comptes des collectivités locales. Désormais celles-ci sont dotées de comptables qui leur sont propres et dont les comptes sont jugés par les Chambres régionales. Sans doute ces comptables publics locaux sont-ils nommés par le Ministre des Finances après information de l'exécutif local dont l'agrément n'est pas exigé comme l'auraient souhaité les partisans d'une décentralisation plus poussée. Sans doute ces comptables publics locaux sont subordonnés hiérarchiquement au trésorier payeur général, mais leur poste comptable est autonome et relève de la Chambre régionale. Les postes comptables de la région et du département sont distincts des postes comptables de l'Etat, le cumul des deux postes aux mains d'un même agent n'est possible que pour les postes comptables municipaux. Amenuisant le rôle et l'influence du Trésorier payeur général, la réforme a exigé la création de nouveaux postes comptables. Ici encore la décentralisation coûte cher.

Ainsi apparaissent les perspectives des finances locales françaises. Dans une conjoncture financière qui rend difficile de trouver les ressources nécessaires à une politique d'expansion, l'extension des pouvoirs des autorités décentralisées poursuivie

depuis 1981 risquait de compromettre la saine gestion des finances locales. La mise en place des Chambres régionales des comptes indépendantes, compétentes, et puissantes permet d'espérer que les abus financiers qui ont accompagnés parfois la décentralisation à l'étranger seront évités en France. La réforme donne plus de libertés aux collectivités territoriales, il n'est guère à craindre qu'elles en fassent mauvais usage. Mais la mise en place des nouvelles institutions exigées par la réforme risque de coûter cher au contribuable.