

Le contrôle des finances locales

Les collectivités locales jouent un rôle sans cesse croissant dans la vie des Français. Corrélativement, les sommes qu'elles ont à gérer atteignent désormais des montants importants. Quels sont les garde-fous mis en place pour éviter que ces montants ne soient utilisés à d'autres fins que l'intérêt général ? Pour répondre à cette question, nous faisons ici le point sur l'ensemble des contrôles auxquels sont soumis les finances locales.

I. Principes généraux

L'article 72 de la Constitution déclare : « Ces collectivités [territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite loi Defferre, les cas d'exercice de la tutelle administrative de l'Etat sur les collectivités territoriales ont été supprimés. En revanche, la loi a réaffirmé le principe de légalité, dont le contrôle a été confié aux tribunaux administratifs.

II. Le contrôle de légalité

La loi Defferre a donc aboli, en particulier, le contrôle *a priori* du budget des collectivités locales par l'autorité préfectorale. Auparavant, un président d'exécutif local était en effet tenu de présenter son budget au Préfet et ne pouvait le soumettre à la discussion qu'après acceptation de ce dernier.

Désormais, le Préfet n'exerce plus ni tutelle, ni contrôle d'opportunité, ni contrôle *a priori* sur les actes des collectivités locales.

En revanche, le Préfet a toujours le droit et le devoir d'exercer un contrôle de légalité sur ces actes. Le contrôle de légalité présente de sensibles différences par rapport au système précédent :

- les actes sont exécutoires dès qu'ils ont été publiés ;
- le contrôle ne s'applique qu'à la légalité des actes et non à leur opportunité ;
- le contrôle ne s'exerce plus *a priori*, mais *a posteriori* ;
- le Préfet ne peut plus annuler lui-même les actes qu'il estime illégaux, mais doit les déférer au juge administratif.

Il faut également noter que ce contrôle de légalité est, depuis quelques années, dématérialisé : les actes soumis au contrôle sont transmis numériquement aux services de l'Etat.

Enfin, tous les actes des collectivités locales ne sont pas assujettis au contrôle de légalité. Les actes pris au nom de l'Etat en sont naturellement dispensés ; par ailleurs, les actes relevant du droit privé en sont également dispensés.

III. Le contrôle budgétaire

Parallèlement au contrôle de légalité, le budget des collectivités locales est soumis à un contrôle budgétaire spécifique. Ce contrôle est exercé par le représentant de l'Etat et la chambre régionale des comptes (CRC).

Comme le précédent, ce contrôle est un contrôle *a posteriori*. Par conséquent, le budget est, comme les autres actes de la collectivité, exécutoire immédiatement après son vote et sa réception par le représentant de l'Etat.

Et, pas davantage que le précédent, le contrôle budgétaire ne saurait être un contrôle d'opportunité ; il n'appartient pas au représentant de l'Etat ou à la chambre régionale des comptes d'indiquer si le budget doit favoriser tel investissement au détriment de tel autre.

Notons également que le contrôle budgétaire ne concerne, comme son nom l'indique, que les actes budgétaires au sens strict. En particulier, il ne concerne pas les passations de marchés publics.

Le contrôle budgétaire porte exclusivement sur les points suivants :

- le respect de la date limite de vote du budget primitif (voir paragraphe suivant) ;
- l'équilibre réel du budget (voir paragraphe V) ;
- l'arrêté des comptes et le déficit du compte administratif (idem) ;
- l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires (idem).

IV. Le défaut de budget

Les collectivités locales sont tenues de voter leur budget avant le 31 mars de chaque année (le 15 avril, lorsque l'assemblée délibérante a été renouvelée).

Dans le cas contraire, le représentant de l'Etat saisit la chambre régionale des comptes qui rend, sous un mois, un avis public contenant des propositions pour le règlement du budget. C'est alors le Préfet qui règle le budget (en motivant publiquement les éventuelles divergences qu'il aurait avec les propositions de la CRC).

Lorsque, dans ce cadre, la chambre régionale des comptes a été saisie, l'assemblée délibérante n'a plus le pouvoir de voter elle-même le budget.

On voit que ce cas – heureusement fort rare ! – est un cas où le contrôle budgétaire va jusqu'à la rédaction du budget elle-même...

V. Obligations du budget

La loi Defferre stipule que le budget doit être voté en équilibre réel, c'est-à-dire :

- que les deux sections (investissement et fonctionnement) doivent être votées en équilibre ;
- que les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère ;
- que le prélèvement sur les recettes de fonctionnement au profit de la section d'investissement ajouté aux recettes propres d'investissement (hors emprunts) couvre le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice budgétaire. En d'autres termes, les sommes consacrées à l'investissement doivent couvrir, non seulement les dépenses d'investissement, mais également le remboursement annuel des dettes éventuellement contractées pour financer ces investissements¹.

La sincérité des comptes est en principe garantie par la concordance entre le compte de gestion du comptable public et le compte administratif².

Par ailleurs, si le compte administratif présente un déficit, le Préfet peut saisir la chambre régionale des comptes. Il le fait obligatoirement si le déficit est supérieur à 10% des recettes de la section fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants et 5% pour les autres.

Enfin, le budget doit nécessairement comporter les dépenses obligatoires (essentiellement l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses prévues par la loi : entretien des voies communales, des cimetières, des bâtiments publics...).

¹ Remarquons que cette règle empêche les collectivités locales de laisser « dérapier » leur dette comme l'Etat le pratique lui-même.

² Le compte administratif présente les résultats comptables de l'exercice en les comparant aux prévisions du budget.

A défaut de l'inscription de ces dépenses obligatoires, le Préfet (ou le comptable public) saisit la chambre régionale des comptes. Si celle-ci reconnaît le caractère obligatoire de la dépense, elle met en demeure la collectivité de l'inscrire au budget. Si cette dernière n'obtempère pas, le Préfet inscrit d'office la dépense, se substituant ainsi à l'ordonnateur.

VI. Le contrôle juridictionnel

Les comptables des collectivités territoriales sont tenus de présenter leurs comptes à la chambre régionale des comptes.

Comme la cour des comptes elle-même, on sait en effet que les CRC ont une mission juridictionnelle³.

Rappelons que la cour des comptes joue à l'égard des chambres régionales le rôle d'une instance d'appel et que la mission juridictionnelle peut aller jusqu'à la saisine de la cour de discipline budgétaire et financière, voire celle du Procureur, si les irrégularités constituaient également des crimes ou des délits.

VII. Le contrôle de gestion

Troisième volet de la compétence des chambres régionales des comptes, après le contrôle budgétaire et le contrôle juridictionnel : les CRC sont également habilitées à contrôler la gestion des collectivités territoriales et le bon emploi des crédits gérés par ces dernières.

La chambre communique ses observations à l'exécutif de la collectivité.

VIII. Le contrôle en cours d'exécution budgétaire

Outre le contrôle de gestion par les CRC, les collectivités voient leurs finances contrôlées par la séparation classique entre ordonnateur et comptable (c'est-à-dire la distinction rigoureuse entre la personne qui ordonne la dépense et celle qui la règle).

³ Le Code des juridictions financières précise : « La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités locales et de leurs établissements publics. » (art. L. 211-1) Comme il est d'usage en droit français, la chambre rend son jugement après une procédure contradictoire.

Le comptable public a, dans ce cadre, mission de contrôler les dépenses en vérifiant :

- la qualité de l'ordonnateur ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ;
- la validité de la créance ;
- le caractère libératoire du règlement (c'est-à-dire si le paiement a bien été adressé au créancier).

En cas d'irrégularité, le comptable notifie à l'ordonnateur sa décision de suspendre le paiement. Toutefois, ce dernier dispose désormais, dans certains cas, d'un droit de réquisition (qui suppose notamment qu'il engage sa responsabilité propre).

Le comptable veille également à la bonne situation de la trésorerie de la collectivité et à la régularité des opérations de recettes.

Enfin, il a un rôle de conseil au service de la collectivité.

IX. Le contrôle politique

Enfin, il existe à côté de ces contrôles administratifs divers un contrôle politique lors de la discussion et du vote du budget.

En particulier, l'opposition au sein de l'assemblée délibérante ne laisserait certainement pas passer sans protestation publique un budget irrégulier ou défavorable à l'intérêt général.