

# **LE CONTRÔLE DES BUDGETS DES COLLECTIVITÉS LOCALES PAR LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES**

PAR

**Jean-Yves BERTUCCI**

*Président de la Chambre Régionale des Comptes de Picardie*

Il convient tout d'abord de préciser qu'en accord avec les organisateurs de ce colloque, j'ai décidé de limiter mon propos et de traiter non pas du contrôle des budgets des collectivités locales, mais du contrôle des budgets des collectivités locales par les Chambres régionales des comptes. Une approche exhaustive du sujet aurait en effet conduit à s'intéresser également aux autres contrôles externes qui peuvent s'exercer sur les budgets des collectivités locales et surtout au développement, notamment dans les grandes collectivités, d'une fonction de contrôle interne. Ceci étant, même circonscrit au seul contrôle des Chambres régionales des comptes, le sujet doit encore être précisé.

Juridictions financières composées de magistrats inamovibles, les Chambres régionales des comptes ont été instituées par la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

Elles ont principalement trois missions :

- Juger les comptes rendus par les comptables publics placés auprès des collectivités locales et établissements publics locaux (contrôle juridictionnel) ;
- Examiner la gestion des collectivités et établissements publics locaux (contrôle de la gestion) ;
- Participer au dispositif de contrôle des actes budgétaires créé par la loi du 2 mars 1982 pour remplacer l'ancienne tutelle préfectorale (contrôle budgétaire).

Les budgets locaux tiennent à l'évidence une place essentielle dans l'exercice de ces trois missions :

- S'agissant du jugement des comptes, plusieurs des contrôles qui incombent au comptable public visent à assurer le respect des autorisations budgétaires ; il en est notamment ainsi de l'obligation de vérifier avant tout paiement l'existence au chapitre ou à l'article correspondant de crédits suffisants ; règle qui elle-même serait largement dépourvue de portée sans l'obligation complémentaire de veiller à l'exacte imputation des dépenses et des recettes ;

- L'examen de la gestion accorde une large part à l'élaboration et à l'exécution des budgets, et plus particulièrement à la vérification de l'emploi régulier des crédits qu'ils ont ouverts ;

- Quant au contrôle budgétaire, il semble inutile d'insister sur le fait que les budgets en constituent l'objet même.

Pris de manière extensive, un sujet tel que le contrôle des budgets des collectivités locales par les Chambres régionales des comptes pourrait donc permettre d'embrasser la quasi-totalité de l'activité desdites Chambres.

Toutefois, la thématique générale du présent colloque, centrée sur le financement des collectivités locales, incite à privilégier les contrôles relatifs à l'équilibre global ex ante et ex post des budgets au détriment des contrôles portant sur leur exécution au jour le jour.

Dès lors, le contrôle budgétaire proprement dit s'impose comme objet principal de notre étude et avec lui la question qui revient de manière incessante depuis ce que certains ont appelé le "syndrome d'Angoulême" : le dispositif existant permet-il ou non d'éviter de nouveaux dérapages financiers conduisant à des situations durablement dégradées ?

A mon sens, la réponse à cette question est plutôt négative pour ce qui concerne les procédures de contrôle budgétaire stricto sensu, et cela tient à la nature même de ces procédures qui est davantage curative que préventive.

En effet, s'il a permis dans la plupart des cas de rétablir l'équilibre budgétaire, le dispositif de contrôle institué par la loi du 2 mars 1982 s'est avéré insuffisamment préventif ce qui a conduit à imaginer de nouveaux palliatifs.

\* \* \*

**I - Le dispositif institué par la loi de décentralisation permet généralement de parvenir au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Cependant, il atteint parfois ses limites face à des situations exceptionnelles.**

*1) Un dispositif "curatif" efficace*

L'objectif du dispositif de contrôle budgétaire a été défini de manière synthétique dans le rapport public de la Cour des Comptes de 1991 :

*"Il s'agit d'assurer en temps utile à l'organisme local, à ses habitants pour une collectivité territoriale, aux usagers des services publics, à leurs personnels et leurs fournisseurs, l'existence d'un budget prévoyant et autorisant les dépenses et recettes annuelles, voté en équilibre réel ; d'obtenir, en cas de déficit d'exécution, les conditions du redressement financier ; de contraindre au mandatement effectif dans les délais, des dettes exigibles ou des dépenses prescrites par la loi".*

On retrouve donc les cas de mise en oeuvre qui existaient précédemment dans le dispositif de tutelle préfectorale :

- budgets non votés dans les délais ;
- budgets votés en déséquilibre ;
- budgets exécutés en déficit ;
- défaut d'inscription d'une dépense obligatoire.

Conformément à la logique de la décentralisation, la seule mais essentielle innovation réside en fait dans l'intervention obligatoire et préalable de la Chambre régionale des comptes dans chacune de ces procédures.

Saisie par le Préfet ou dans le cas de défaut d'inscription d'une dépense obligatoire, soit par le Préfet soit par toute personne y ayant intérêt (créancier privé ou comptable d'une autre personne publique créancière), la Chambre régionale des comptes, à l'issue d'une période d'instruction limitée à un mois pendant laquelle la collectivité concernée est en mesure de présenter ses observations, rend un avis délibéré collégalement.

Cet avis peut rejeter la saisine si la Chambre estime que les conditions légales n'étaient pas remplies (que le budget avait été voté dans les délais, qu'il était en équilibre réel, que le déficit de compte administratif n'excédait pas les seuils légaux, que la dépense n'était pas obligatoire, etc...).

Dans cette hypothèse la décision de la Chambre interrompt la procédure. En conséquence, elle peut, particulièrement dans le cas d'une dépense obligatoire non budgétée, être contestée devant le juge administratif.

Inversement, la Chambre peut donner suite à la saisine en proposant au préfet les modalités du règlement d'office du budget non voté dans les délais (article 7 de la loi du 2 mars 1982), en soumettant à la collectivité concernée des propositions tendant au rétablissement à l'équilibre réel de son budget (article 8), en formulant des mesures de redressement destinées à résorber le déficit du compte administratif (article 9) ou en mettant en demeure la collectivité d'inscrire à son budget une dépense obligatoire (article 11).

A l'exception du cas du budget non voté, la collectivité a donc la faculté de mettre en oeuvre spontanément les mesures proposées par la Chambre :

- En "article 8", la Chambre ne demandera au préfet de régler d'office le budget que si, à la suite de son premier avis, la collectivité s'est abstenue de redélibérer dans le délai prescrit (un mois) ou n'a pas pris des mesures suffisantes pour rétablir l'équilibre budgétaire ;

- En "article 9", la Chambre ne proposera le règlement d'office du budget primitif suivant que s'il ne contient pas des mesures de redressement suffisantes de nature à résorber le déficit précédemment constaté ;

- En "article 11", la Chambre ne demandera l'inscription d'office de la dépense obligatoire que si sa mise en demeure est restée sans effet.

Enfin, dans tous les cas, le Préfet demeure libre de s'écarter des propositions qui lui sont faites par la Chambre, à condition toutefois de motiver ses décisions.

Dans la pratique, deux constats relativement rassurants peuvent être effectués :

- le nombre des saisines est assez faible au regard du nombre des budgets locaux ;

- les procédures existantes atteignent leurs objectifs dans la plupart des cas.

Le nombre global des saisines qui était de 1870 en 1983 ne s'établissait plus qu'à 820 en 1990. Depuis lors, il a de nouveau augmenté : 1100 en 1992.

Ces chiffres restent cependant faibles au regard du nombre des budgets locaux (près de 90.000) puisqu'ils se situent à environ 1% du total et qu'en outre plusieurs saisines concernent parfois la même comptabilité.

S'agissant des saisines fondées sur les articles 8 et 9, les plus caractéristiques de véritables difficultés financières, l'augmentation relevée ces dernières années (350 en 1992 contre 200 environ en 1988) nous ramène au niveau de 1983 et 1984 (330 saisines) mais là aussi, au regard du nombre total des budgets locaux, ces chiffres sont relativement faibles.

Ils le resteraient sans doute encore en réintégrant les situations dont les Chambres n'ont pas été saisies alors qu'elles auraient dû l'être, situations dont le nombre par définition n'est pas exactement connu, mais qui relèvent

certainement plus souvent de l'article 7 (budget non voté dans les délais) ou de l'article 11 (dépenses obligatoires) que des articles 8 et 9.

Sur le plan statistique, l'efficacité des procédures existantes peut être démontrée comme l'a fait le rapport public de 1991, en soulignant que sur 100 nouvelles délibérations intervenues en 1990 après un premier avis de la Chambre, 47 ont été conformes et 20 autres considérées comme suffisantes<sup>1</sup>, et que, lorsqu'un arrêté préfectoral a été pris à la suite d'un deuxième avis de la Chambre, il a été entièrement conforme à celui-ci dans 85 % des cas.

On peut aussi privilégier une approche plus qualitative et noter avec Messieurs Jean-Louis Chartier et Alain Doyelle<sup>2</sup> que les procédures existantes *“ont permis de gérer correctement la plupart des cas bien connus de déséquilibre structurel (collectivités insulaires, communes suburbaines dépourvues de taxe professionnelle) et souvent de les résorber progressivement. Ainsi pour la première fois depuis de nombreuses années, la Chambre régionale des comptes d'Ile de France n'a plus été saisie en 1991 du déséquilibre budgétaire des communes de Chanteloup-les-Vignes et Magny-les-Hameaux. Il en est de même en Lorraine avec Longwy. La plupart des nombreuses collectivités éprouvées à la suite de l'échec des opérations de géothermie ont surmonté leurs difficultés...”*

Ce constat ne doit cependant pas conduire à minimiser les difficultés rencontrées par les Chambres dans l'exercice du contrôle budgétaire.

Dans le même article, Messieurs Chartier et Doyelle ont fort opportunément distingué trois niveaux de difficultés : le diagnostic, le choix des mesures à prendre et la présentation éventuelle d'un budget imparfaitement équilibré.

Le diagnostic est d'autant plus malaisé que la collectivité a, de longue date, cherché à dissimuler ses difficultés.

Dans certains cas, l'essentiel du mois d'instruction imparti au magistrat rapporteur doit être consacré à réexaminer en détail la sincérité des recettes et des dépenses figurant au budget ou dans les restes à réaliser des comptes administratifs. En recettes, peuvent ainsi être détectées des subventions fictives, des emprunts plus qu'incertains, des cessions d'actifs fort improbables, et en dépenses, des charges prévisibles volontairement minorées, des dépenses obligatoires omises, des engagements non comptabilisés.

---

1. Délibérations s'écartant des propositions de la Chambre mais comportant des mesures jugées suffisantes pour parvenir au résultat recherché c'est à dire le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

2. Chronique sur l'activité des Chambres régionales des comptes parue dans *l'Actualité Juridique - Droit Administratif* du 20 novembre 1992.

En second lieu, la Chambre doit proposer à l'assemblée délibérante les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire en s'en tenant à des mesures dont la réalisation relève de la responsabilité de la seule collectivité concernée (article 27 du décret n° 83.224 du 22 mars 1983).

Elle peut donc proposer de diminuer des dépenses de fonctionnement facultatives (subventions par exemple), de différer des investissements, d'augmenter la fiscalité ou les tarifs des services publics, de vendre certains actifs communaux etc... Ces propositions auront d'autant plus de chances d'être efficaces qu'elles auront été définies en concertation avec la collectivité.

La Chambre peut cependant constater un déséquilibre d'une ampleur telle qu'aucune mesure de la responsabilité de la collectivité n'est de nature à la résorber au cours de l'exercice sauf à interrompre la continuité de certains services publics.

Dans ce cas, la Chambre se trouve prise entre l'obligation légale de proposer des mesures rétablissant immédiatement l'équilibre budgétaire<sup>3</sup> et le risque de suggérer des décisions inacceptables tant pour la collectivité que pour le préfet, garant de l'ordre public.

Généralement, la Chambre opte alors pour la présentation de propositions aboutissant au maintien d'un déséquilibre plutôt que de soutenir une solution irréaliste.

Dans certaines situations heureusement exceptionnelles, le contrôle budgétaire atteint ainsi ses limites.

## 2) *Les limites du dispositif de contrôle budgétaire*

Les cas limites ont tous leurs particularités. Il est néanmoins possible d'en dresser une sorte de typologie, étant précisé que certaines situations empruntent leurs traits à plusieurs catégories.

S'agissant des collectivités qui ont subi une forte diminution de leurs ressources après la disparition d'une activité économique majeure (sidérurgie, textile, etc...), le dispositif de contrôle budgétaire n'est le plus souvent pas durablement bloqué. Certes, comme il a été dit précédemment, la procédure de l'article 8 ne peut aboutir au rétablissement de l'équilibre budgétaire sur un seul exercice. Mais, en revanche, si le plan de redressement pluriannuel défini par la Chambre dans le cadre de l'article 9 est correctement suivi, la collectivité peut, en quelques années, retrouver son équilibre budgétaire sur la base d'un niveau de recettes inférieur.

---

3. En revanche, lorsqu'elle est saisie d'un compte administratif en déficit, la Chambre peut situer ses propositions de redressement dans une perspective pluriannuelle.

Plus délicates sont les difficultés qui tiennent à des politiques d'investissement disproportionnées ou comportant des risques mal appréciés. Les déboires, enregistrés par certaines collectivités à la suite de l'échec d'équipements touristiques ou de loisirs réalisés directement ou par l'intermédiaire de S.E.M. entrent dans cette catégorie. Bien entendu, plus la disproportion est flagrante entre le budget de la collectivité et les déficits à épouger ou les charges à supporter, moins le dispositif de contrôle budgétaire est en mesure d'apporter une solution adaptée.

Certaines petites communes imprudentes évoquées dans les rapports publics de la Cour des Comptes de ces dernières années se trouvent ainsi aujourd'hui encore soumises à un contrôle budgétaire à la fois très contraignant (la quasi-totalité des mesures envisageables pour augmenter les recettes et diminuer les dépenses ayant été imposées) et relativement inopérant (compte tenu de l'ampleur des déficits à résorber). Reste alors l'espoir d'obtenir une subvention d'équilibre de la part de l'Etat, mais ces subventions sont tout à fait exceptionnelles et le montant généralement modeste, si l'on excepte les 10 millions de francs accordés à la ville d'Angoulême en 1991.

Voisin est le cas des collectivités touchées par la réalisation d'un risque juridique. En ce qui concerne la mise en jeu d'une garantie d'emprunt antérieurement consentie par la collectivité, mise en jeu semble-t-il de plus en plus fréquente, le montant des annuités à payer est normalement compatible avec les capacités financières de la collectivité. En revanche, il n'en est pas forcément de même en cas de condamnation à verser une indemnité ; ainsi une commune d'Ile de France a été condamnée en 1991 par le Conseil d'Etat au paiement d'une somme représentant deux fois le montant annuel de ses recettes de fonctionnement. Là encore, les mécanismes du contrôle budgétaire sont inadaptés au regard d'une situation aussi exceptionnelle.

Moins exceptionnel mais tout aussi paralysant pour le contrôle budgétaire est le cas dans lequel l'ordonnateur et l'assemblée délibérante de la collectivité déficitaire s'opposent énergiquement ou pire sournoisement à la mise en oeuvre effective du plan de redressement défini par la Chambre.

Ainsi a-t-on pu voir des budgets réglés d'office en équilibre par le préfet plusieurs années durant, tandis que les comptes administratifs présentaient ensuite des déficits et même des déficits croissants.

Cette situation paradoxale s'explique d'une part par le fait que même réglé d'office par le préfet, le budget est exécuté par l'ordonnateur de la collectivité et d'autre part par l'absence de contrôle réel sur les engagements et souvent tout simplement de comptabilité des engagements.

Dès lors, l'ordonnateur est en mesure de passer des commandes ou de faire réaliser des prestations sans que les crédits permettant de les régler existent au budget réglé d'office.

Certes, faute de crédits disponibles, le comptable public ne pourra payer mais les engagements de l'ordonnateur n'en constitueront pas moins pour la collectivité des dettes exigibles qu'il faudra bien intégrer dans le budget suivant.

Inversement, si des ventes figurent dans le budget réglé d'office mais que l'ordonnateur ne prend aucune initiative pour les réaliser, l'exécution du budget sera déficitaire à due concurrence.

De telles pratiques qui ont pour effet de rendre inopérant le contrôle budgétaire ne pourraient être combattues qu'en adoptant des dispositions peu conformes à l'esprit de la décentralisation : suspension des pouvoirs de l'ordonnateur en matière financière jusqu'au terme du plan de redressement et mise en place d'une "délégation spéciale" chargée de le suppléer. Le caractère malgré tout assez exceptionnel des déviations décrites n'a pas jusqu'ici justifié d'aller aussi loin. Pas plus que n'a semble-t-il été sérieusement étudiée l'idée avancée par la Cour des comptes dans son rapport public de 1991 de réfléchir à la définition d'une procédure légale particulière, adaptée à la situation des collectivités en quasi cessation de paiement.

C'est sans doute que le dispositif actuel de contrôle budgétaire est ressenti comme globalement bien adapté au traitement des difficultés financières même les plus graves, à l'exception de quelques cas particuliers qui ne méritent pas à eux seuls une modification législative.

***II - En revanche, ce même dispositif est clairement considéré comme mal adapté à la prévention des difficultés financières des collectivités locales et c'est pour l'essentiel en dehors de lui que se dessine la prise en charge de cette fonction préventive***

### *1) Un dispositif insuffisamment préventif*

Comme on l'a vu, le dispositif de contrôle budgétaire est avant tout "curatif".

Certaines de ses règles de fonctionnement tendent plutôt à différer sa mise en oeuvre qu'à l'accélérer : ainsi, il ne suffit pas qu'un compte administratif présente un déficit d'exécution pour que la Chambre soit saisie, encore faut-il que ce déficit excède selon les cas<sup>4</sup>, 5% ou 10% des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité. Toutefois, à défaut d'être axé sur la prévention, le système devrait permettre de détecter les déséquilibres avant qu'ils ne s'aggravent trop si l'on excepte le cas des difficultés financières consécutives à un événement survenu brutalement.

---

4. Communes de plus de 20.000 habitants, départements et régions : 5 % ; communes de moins de 20.000 habitants : 10 %

Or, force est de constater que s'agissant de situations aujourd'hui bien connues, le degré de dégradation des finances d'une collectivité n'est apparu que tardivement dans toute son ampleur alors que le phénomène avait pris naissance et s'amplifiait nécessairement depuis plusieurs années.

Que ces situations soient finalement peu nombreuses ne change rien ; les cas d'Angoulême, de quelques collectivités de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et des régions des Antilles et de la Guyane ont suffi à démontrer que le dispositif existant pouvait ne pas détecter l'accumulation de déficits se chiffrant en centaines de millions de francs.

Les causes de telles carences sont multiples :

- difficultés détectées ou pressenties mais dont l'autorité préfectorale n'a pas voulu saisir la Chambre de manière à laisser à telle ou telle collectivité une chance de trouver seule une solution à ses problèmes sans être soumise à la procédure de contrôle budgétaire, parfois ressentie comme une quasi mise sous tutelle ;

- difficultés non détectées en raison d'une insuffisance d'effectifs ou d'un manque de formation des agents chargés au sein des préfectures et sous-préfectures d'exercer ce contrôle ;

- difficultés habilement dissimulées ("cavalerie" en dépenses, recettes insincères) dans l'attente de jours meilleurs qui ne viennent pas ;

- difficultés peu apparentes au niveau du budget de la collectivité mais localisées dans les comptes de structures périphériques (associations, SEM) bénéficiant de la garantie de la collectivité.

A la suite du constat établi par la Cour des Comptes en 1991, quelques mesures<sup>5</sup> sont intervenues dans le cadre de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République qui tendent à faciliter l'exercice du contrôle budgétaire classique :

- mise en place d'une comptabilité des engagements ;

- consolidation des résultats du budget principal et des budgets annexes ;

- fourniture à l'appui des documents budgétaires, de données synthétiques sur la situation financière de la collectivité ;

- état détaillé des emprunts garantis ;

- production des bilans certifiés des SEM dépendant de la collectivité et des organismes ayant bénéficié d'une garantie d'emprunt ou d'une subvention supérieure à 500.000 francs ou représentant plus de la moitié de leurs ressources ;

- adoption plus précoce des comptes administratifs et, en cas de retard, transmission à la Chambre du plus proche budget voté.

---

5. La plupart de ces mesures s'appliquent aux communes de plus de 3 500 habitants.

La loi du 29 janvier 1993 a quant à elle, institué l'obligation pour l'ordonnateur de communiquer tout avis de la Chambre à son assemblée délibérante dès la plus proche réunion de celle-ci.

*2) Mais pour l'essentiel, c'est en dehors du contrôle budgétaire classique que se dessine la prise en charge de la fonction de prévention des situations financières dégradées.*

Traditionnellement, le contrôle des comptes et de la gestion des organismes publics locaux réalisé par la Cour des Comptes d'abord, puis par les Chambres régionales depuis 1982 n'avait que marginalement pour objet de détecter les situations financières dégradées.

Bien souvent d'ailleurs l'analyse se limitait aux "comptes en jugement" dont le dernier remontait au minimum à deux ans lors du jugement, en raison des délais de production des comptes puis des délais d'instruction.

L'article 9 de la loi du 2 mars 1982 porte témoignage de cette pratique puisqu'il prévoit la possibilité pour la Chambre de s'"autosaisir" d'un compte administratif déficitaire si elle en détecte un lors du jugement des comptes (et non de manière générale à l'occasion de ses contrôles).

Désormais, les Chambres régionales des comptes accordent un intérêt beaucoup plus affirmé à l'analyse financière lors de leurs contrôles périodiques sur les comptes et la gestion.

Leurs "observations" s'appuient sur les données les plus récentes possibles et non plus sur les seuls comptes en jugement. Et, à d'assez nombreuses reprises, il leur a été ainsi possible de détecter des difficultés financières graves ou des risques potentiels dans le cadre du contrôle de la gestion.

Sensibilisées aux risques présentés par les organismes périphériques de droit privé, elles ont eu de plus en plus tendance à lier au contrôle des collectivités importantes un examen plus ou moins approfondi de leurs "satellites" allant assez fréquemment maintenant jusqu'au contrôle proprement dit de ces organismes.

En 1992, 73 SEM sur un total d'un millier ont ainsi été contrôlées ce qui peut paraître encore trop faible mais représente néanmoins une très forte progression par rapport aux années antérieures (55 en 1991, 43 en 1990...). De même, une centaine d'associations ayant reçu un concours financier supérieur à 1 million de francs d'une ou plusieurs collectivités locales de 10.000 habitants et plus ont été vérifiées en 1992 (sur 700 recensées).

Cependant, en dépit de ces évolutions non négligeables, la détection des situations financières dégradées n'est pas devenue l'objectif exclusif du contrôle de la gestion des collectivités locales qu'exercent les Chambres régionales des comptes.

L'organisation générale des Chambres et notamment la programmation des vérifications restent donc marquées par d'autres impératifs et conduisent dans le meilleur des cas à un contrôle quadriennal des collectivités.

Ce choix est tout d'abord dicté par le contrôle juridictionnel : vérifier toutes les collectivités tous les ans aboutirait en effet à "produire" quatre fois plus de jugements, ce qui ne serait pas forcément synonyme d'efficacité compte tenu de la masse supplémentaire de travail souvent purement administratif qui en résulterait (rédaction et frappe de rapports puis de jugements, délibérés plus nombreux sur des rapports moins denses etc...).

En second lieu, un contrôle annuel ne se prêterait pas aisément à l'analyse des opérations lourdes d'investissement qui se déroulent fréquemment sur plusieurs années.

Enfin, il serait sans doute mal accepté par les collectivités qui risqueraient de ressentir le contrôle comme presque permanent.

Le contrôle quadriennal, en revanche, se prête mal à une détection précoce des difficultés financières puisque, par définition, chaque collectivité n'est examinée que tous les quatre ans et qu'au surplus, entre deux contrôles, les budgets et les comptes administratifs ne parviennent à la Chambre qu'avec le retard inhérent à la production des comptes des comptables publics.

La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République a introduit sur ce point une innovation importante. Son article 47-I prévoit en effet la possibilité pour le préfet ou pour l'autorité territoriale concernée de demander à la Chambre d'examiner la gestion d'une collectivité ou de l'un des organismes de droit privé qui gravitent autour d'elle (SEM, associations...). La circulaire d'application de cette loi<sup>6</sup> diffusée par le Ministère de l'Intérieur met au premier rang des préoccupations qui peuvent conduire le représentant de l'Etat à utiliser les dispositions de l'article 47-I la prévention des situations financières dégradées.

Le préfet qui dispose, dans des délais relativement brefs, non seulement des budgets et comptes administratifs, mais aussi en principe de l'ensemble des délibérations des conseils d'administration des sociétés d'économie mixte, peut ainsi alerter la Chambre par une demande motivée.

Cette procédure nouvelle se situe donc nettement en marge du dispositif existant, c'est à dire du contrôle budgétaire précédemment décrit et de la procédure spécifique d'alerte, largement inutilisée en pratique instituée par l'article 6 de la loi du 7 juillet 1983 sur les SEM<sup>7</sup>, puisqu'elle débouche ni plus

---

6. Circulaire du 31 mars 1992

7. Sur saisine du préfet, la Chambre formule un avis sur une délibération d'une SEM dans lequel elle examine si cette délibération est susceptible de mettre en péril les finances de la ou des collectivités actionnaires ou garantes. Pour l'ensemble de la France, 9 saisines en 1992.

ni moins sur la mise en œuvre par la Chambre d'un contrôle de la gestion dont la seule particularité est d'avoir été suscité par une autorité extérieure à la juridiction.

Mais, pour le reste, ce contrôle de la gestion présente les mêmes caractéristiques que celui qui s'exerce notamment à l'occasion du jugement des comptes :

- il n'est enfermé dans aucun délai ;
- il peut être étendu, à l'initiative de la Chambre, à des champs de contrôle qui n'étaient pas au départ inclus dans la demande motivée ;
- il est soumis à la procédure prévue par l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 (entretien préalable avec l'ordonnateur voire avec son prédécesseur, envoi d'observations de gestion à titre provisoire, réponse, envoi d'observations définitives, communication de ces observations par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante) ;
- il ne débouche en principe sur aucune décision si ce n'est les mesures que la collectivité prendrait, le cas échéant, pour tenir compte des observations de la Chambre, ou l'éventuelle décision préfectorale, au vu des conclusions de la Chambre, de saisir celle-ci du plus proche budget ou compte administratif voté, dans le cadre du contrôle budgétaire classique.

Il est encore trop tôt pour dresser, moins de deux ans après, un bilan de l'utilisation de l'article 47-I.

Les statistiques de la première année (1992) montrent néanmoins que la procédure est utilisée de manière parcimonieuse certes mais effective<sup>8</sup>, et aussi bien par les préfets que par les autorités territoriales concernées.

Parmi les demandes enregistrées, toutes ne sont pas liées à des difficultés financières, mais ce motif revient néanmoins semble-t-il assez fréquemment.

Indépendamment de la procédure de l'article 47-I proprement dite, il convient enfin de signaler qu'en 1993, les services du Ministère de l'Intérieur et ceux de la Direction de la Comptabilité Publique se sont efforcés de définir ensemble des indicateurs d'alerte afin de suivre l'évolution financière des collectivités les plus importantes.

Le bon fonctionnement de ce réseau d'alerte sera également une condition essentielle de l'efficacité du mécanisme institué par l'article 47 - I de la loi du 6 février 1992, s'il permet d'»approvisionner» les Chambres en demandes judiciairement sélectionnées et parfaitement motivées.

Tout un dispositif centré sur la prévention commence ainsi à s'affirmer en complément des procédures classiques de rétablissement de l'équilibre budgétaire.

---

8. 54 demandes fondées sur l'article 47-I ont été enregistrées en 1992 dont 28 émanant des préfets et 26 d'une autorité territoriale.

En un sens, dix ans après avoir transformé l'ancienne tutelle en contrôle budgétaire faisant intervenir une autorité indépendante dotée du statut de juridiction, c'est un peu la traditionnelle fonction du conseil exercée par l'Etat auprès des collectivités locales que l'on s'efforce aujourd'hui de rénover.

A ce titre, tant le corps préfectoral que le réseau du Trésor auront bien entendu un rôle primordial à jouer pour assumer de manière plus efficace encore cette fonction de conseil et de prévention. Mais, les Chambres régionales des comptes ne sauraient rester étrangères à la prise en charge d'une mission qui engage aussi directement la crédibilité de l'Etat.