

# LE SURENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

JEAN LE FOLL\*

Quelques cas de collectivités en graves difficultés financières à la charnière des années 80 et 90, principalement Angoulême, Briançon et quelques stations de sports d'hiver, ont montré que le surendettement n'était pas réservé aux ménages et aux entreprises, mais qu'il pouvait également concerner les collectivités locales. Il est vrai que les mesures de décentralisation prises depuis 1982 ont donné à ces dernières des pouvoirs et une liberté d'action inconnus auparavant ce qui a pu se traduire par des erreurs de gestion et des prises de risques inconsidérées. Cependant, la nature des interventions de ces collectivités, leur mode de financement et leurs procédures de décision sont tellement différents de ceux des ménages et des entreprises que la notion de surendettement n'a le même sens ni au niveau macro-économique pour chacune de ces grandes catégories d'agents, ni au niveau micro-économique pour chacune des personnes physiques ou morales concernées.

215

Il n'est pas inutile de rappeler les particularités des collectivités territoriales françaises qui ont un lien avec ce sujet du surendettement :

- toutes les décisions importantes de ces collectivités sont prises publiquement par des assemblées élues au suffrage universel, dans lesquelles figurent presque toujours des opposants souvent prompts à critiquer les projets importants,

- toutes les décisions qui peuvent avoir un impact financier dans l'année sont prises en compte dans un budget annuel unique qui, non seulement est public mais dont, de plus, l'équilibre et la sincérité sont vérifiés par le représentant de l'Etat dans le département,

- pour l'essentiel les ressources définitives de ces collectivités sont constituées de dotations attribuées par l'Etat et dont la variabilité dans le temps est très faible, ainsi que de prélèvements obligatoires dont les collectivités fixent assez librement les taux (dans des limites fixées par la loi, notamment pour la taxe d'habitation, les impôts fonciers et la taxe professionnelle),

- si l'exécution de ces décisions est de la responsabilité d'un ordonna-

---

\* Président de Chambre régionale des comptes.

teur élu (maire, président de conseil général ou régional), les opérations d'encaissement et de décaissement, ainsi que le maniement des fonds et valeurs de la collectivité, sont totalement pris en charge par un fonctionnaire de l'Etat, le comptable public, qui est personnellement et pécuniairement responsable de la tenue des comptes et d'un certain nombre de contrôles préalables à l'exécution de ces opérations.

- enfin, caractéristique importante du point de vue de l'analyse économique, dans la plupart des cas la loi a défini les compétences que seule une collectivité publique locale peut exercer sur sa zone géographique d'intervention. Certes, cette collectivité a souvent le choix entre « faire ou faire faire », mais elle reste maître des principales décisions et ne peut subir aucune concurrence directe même lorsqu'il s'agit d'activités à caractère industriel ou commercial comme les services de transport de voyageurs, d'eau et d'assainissement.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les notions même d'endettement et de surendettement doivent être interprétées différemment pour ces collectivités publiques et pour les ménages ou les entreprises. C'est pourquoi il a paru utile de présenter, dans une première partie, quelques indicateurs chiffrés relatifs à l'endettement des collectivités locales pour chacune des grandes catégories qui sont habituellement distinguées : départements, régions, communes et établissements publics de coopération en indiquant non seulement les valeurs globales de ces indicateurs, mais, dans chaque catégorie, les valeurs relatives aux collectivités les plus endettées. Pour compléter cette présentation rapide, des indications sont également fournies sur les subventions exceptionnelles accordées ces dernières années par l'Etat aux collectivités qui lui paraissent dans l'incapacité de surmonter seules leurs difficultés financières.

Ensuite, après avoir rappelé les principaux changements intervenus durant les années 80 : suppression des tutelles, transfert de compétences, déréglementation du crédit, cette étude tentera d'analyser les causes et les origines des graves difficultés financières des quelques dizaines de collectivités, souvent de petite taille, qui ont conduit à des situations de quasi cessation de paiement. Dans les quatrième et cinquième parties seront présentés le dispositif légal de traitement de ces situations de surendettement ainsi que le système de prévention récemment mis en place par l'Etat.

### *INDICATIONS CHIFFRÉES*

#### *SUR L'ENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES*

Les données comptables rassemblées et traitées chaque année par le réseau du Trésor public permettent de connaître avec une grande

précision et un grand détail le niveau et l'évolution des grandeurs caractéristiques des comptes des collectivités territoriales. Elles permettent des comparaisons par type de collectivités et, éventuellement, par strate démographique. Cependant, elles ne fournissent pas la réponse à la question suivante : en fonction de quel critère et à partir de quels seuils, une collectivité peut-elle être considérée comme très endettée ou surendettée ? Il est clair que la capacité de ces organismes à lever l'impôt rend peu opératoire toute comparaison avec les ménages ou les entreprises. Hors les cas tout-à-fait exceptionnels de cessation de paiement prolongée, il ne semble pas possible, ni même utile, de définir une norme générale de surendettement des collectivités territoriales.

La situation est d'ailleurs très différente selon le type de collectivité :

- les départements et les régions sont totalement libres dans la fixation des taux de la taxe d'habitation et des impôts fonciers (sous réserve de quelques dispositions relatives aux liens entre les majorations annuelles relatives à certains impôts) ; certes, depuis l'an dernier, le taux de la taxe professionnelle est plafonné au double du taux moyen de l'année précédente pour l'ensemble des collectivités de même nature, mais, même dans ce domaine, les marges de variation sont importantes pour la plupart des départements et des régions.

- les syndicats intercommunaux dont les ressources principales proviennent des communes membres n'ont pas plus de limites puisque la loi prévoit que « la contribution des communes associées... est obligatoire pour ces communes pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée ». (article L.5212-20 du code général des collectivités territoriales).

- les communes et les groupements de communes à fiscalité propre sont dans une situation différente puisque la loi fixe les taux plafonds de chacun de leurs impôts en fonction des taux moyens constatés l'année précédente. Pour chacune de ces collectivités, il est donc théoriquement possible de calculer pour l'année en cours, à la fois les ressources maximum et le total des dépenses obligatoires à payer.

Outre des informations globales sur les produits de fonctionnement et sur la dette pour chaque grande catégorie de collectivités, on fournira ci-après quelques indications extraites des comptes de 1995 et 1996 sur les collectivités qui, dans chaque catégorie, sont relativement plus endettées que la moyenne. On indiquera pour ces collectivités le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (ci-après CMPF). Cet indicateur de pression fiscale relative est égal au produit des impôts locaux mis en recouvrement rapporté au produit des bases communales affectées des taux moyens nationaux.

*Les départements*

Selon les dernières statistiques de la Direction de la comptabilité publique relatives à 1996, les chiffres globaux de l'ensemble des départements étaient les suivants :

- Produits de fonctionnement : 184,2 milliards de francs,
- Dette totale : 153,4 milliards de francs  
(soit 83,3 % des produits de fonctionnement),
- Annuité de la dette : 32,1 milliards de francs  
(soit 17,4 % des produits de fonctionnement)

(outre l'annuité, cette valeur inclut des remboursements anticipés liés à des renégociations).

Il a paru intéressant d'examiner la situation des départements qui s'écartent le plus de ces ratios moyens de 83,3 % et de 17,4 % des produits de fonctionnement.

Si on considère le ratio de la dette totale rapportée aux produits de fonctionnement, on constate que sept départements dépassent le seuil de 150 % (soit presque le double du ratio moyen). On note pour ces départements des poids très variables de l'annuité (de 16 à 37 % des produits de fonctionnement) et des coefficients de mobilisation du potentiel fiscal qui varient entre 73 % et 142 % de la moyenne de leur strate démographique (strates définies par les seuils de 250, 500 et 1.000 milliers d'habitants). Celui qui a le coefficient le plus élevé est d'ailleurs celui pour lequel le poids de l'annuité est le plus faible. Dans tous les cas, les marges de croissance de la fiscalité sont importantes. Quant aux deux départements (non mentionnés ici) qui ont en 1996 le plus fort ratio d'annuité rapportée aux produits de fonctionnement, supérieur à 40 %, il s'agit d'un problème de présentation des données, lié probablement à une renégociation d'emprunts : leur endettement est en effet proche de la moyenne et voisin de celui de l'année précédente où le ratio relatif à l'annuité n'était que de 20 à 23 %.

218

**Tableau n° 1**  
**Indications sur les comptes des départements en 1996 (en %)**

Département	Dette sur produits de fonctionnement	Annuité sur produits de fonctionnement	Mobilisation du potentiel fiscal	
			Coefficient du département	Coefficient max. de la strate
Alpes de Haute Provence	178	17	96	123 (1)
Aude	156	16	142	142 (2)
Dordogne	207	27	107	142
Haute Savoie	193	23	73	157
Seine et Marne	173	20	107	130
Tarn et Garonne	191	24	118	123 (1)
Vaucluse	178	37	120	142

(1) hors outre-mer

(2) le deuxième département est à 138 %.

*Les régions*

Ces nouvelles collectivités territoriales ont connu une forte croissance de leurs budgets durant la dernière décennie ; de plus, elles interviennent dans des domaines où le choix entre faire payer les contribuables d'aujourd'hui ou ceux de demain est très ouvert, notamment du point de vue de l'analyse économique : on peut penser en effet que non seulement la construction de nouveaux équipements mais aussi les interventions dans les domaines de l'économie, de l'éducation, de la recherche, ... apporteront des améliorations qui entraîneront ou justifieront une augmentation future de la fiscalité. On constate cependant que l'endettement global des régions reste assez modéré.

**Tableau n° 2**  
**Indications sur les comptes des régions de 1988 à 1996**

	1988	1992	1996
Produits de fonctionnement (en milliards de F)	24,7	36,7	56,1
Dette totale (en milliards de F)	18,1	39,6	55,7
Dette/produits de fonctionnement (en %)	73	108	99
Annuité (en milliards de F)	4,6	5,7	10,1
Annuité/produits de fonctionnements (en %)	19	16	18

219

Source : direction de la Comptabilité publique.

Par rapport à ces valeurs globales, les situations individuelles sont évidemment contrastées mais on constate que pour l'exercice 1996 une seule région de métropole a un ratio de dette rapportée aux produits de fonctionnement dépassant 155 % : la Région du Nord-Pas de Calais avec un ratio de 200 % et une annuité de 33 % des produits de fonctionnement pour cette même année. La charge d'intérêt (y compris sur ligne de trésorerie) rapportée aux produits de fonctionnement y atteint 11,1 % ; elle ne dépasse pas 10,2 % dans les autres régions.

*Les communes*

Selon les statistiques de la Direction de la Comptabilité publique, les chiffres globaux de l'ensemble des communes pour 1995 étaient les suivants :

- produits de fonctionnement : 338 milliards de francs
- dette budgétaire : 354 milliards de francs soit 105 % des produits de fonctionnement.

- Annuité de la dette : 64 milliards de francs, soit 19 % des produits de fonctionnement.

Comme pour les départements et les régions, il a paru intéressant d'examiner la situation des communes qui s'écartent le plus de ces ratios moyens en limitant cependant l'analyse aux 892 communes de plus de 10000 habitants dont les données individuelles ont été publiées en septembre 1997.

Si on privilégie le ratio de la dette sur emprunts rapportée aux produits de fonctionnement de l'exercice (ratio utilisé dans ce recueil et dont la valeur moyenne est passée de 108 % à 105 % de 1991 à 1995) on constate qu'il dépasse 200 % pour 16 villes, est compris entre 190 % et 200 % pour 12 villes et est compris entre 180 et 190 % pour 15 autres villes (sur le total précité de 892 communes). Si on se limite aux 28 villes pour lesquelles ce ratio dépasse 190 %, on constate que, pour 13 d'entre elles, la dette par habitant est inférieure à 15 000 F. (la dette moyenne par habitant des communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants est d'environ 7 000 francs en 1995) et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est inférieur à 100 % ou proche de ce taux moyen (ratios définis et calculés dans ce même recueil).

Le tableau ci-après fournit quelques indications sur les 15 villes qui, en 1995, avaient une dette supérieure à 1,9 fois leurs produits de fonctionnement et supérieure à 15 000 francs par habitant. Il y apparaît que la situation est très contrastée, certaines communes conservant des marges de fiscalité très importantes, d'autres subissant au contraire une pression fiscale élevée. Une analyse sérieuse de l'endettement de ces collectivités devrait évidemment tenir compte, entre autres paramètres, de leurs ressources commerciales, très importantes pour certaines villes qui gèrent directement des activités que d'autres délèguent, et de leur situation dans des structures de coopération intercommunale.

220

**Tableau n° 3**  
**Indications sur les comptes des communes**  
**de plus de 10 000 habitant en 1995**

Commune de plus de 20000 habitants	Population	Produits de fonct. en M.F.	Dette/prod. de fonct.	Dette par habitant	CMPF %	Transferts impôts/prod. de fonct.
1	2	3	4	5	6	7
Angoulême* (16)	46200	502	193	20900	167	81
Avignon* (84)	89400	937	232	24300	177	73
Coulomiers* (31)	27 300	240	217	19100	136	88
Levallois-Perret (92)	52400	600	226	25800	77	81
Trappes* (78)	31100	253	231	18800	46	57
Vitrolles* (13)	37600	407	193	20900	51	40

Commune de 10000 à 20000 habitants	Population	Produits de fonct. en M.F.	Dettes/prod. de fonct.	Dettes par habitant	CMPF %	Transferts impôts/prod. de fonct.
1	2	3	4	5	6	7
Bagnac* (31)	18100	257	199	28300	145	87
Briançon* (05)	12300	124	341	34400	225	69
Chamonix (74)	10100	181	198	35600	154	61
Lattes* (34)	12400	75	258	15700	88	80
Le Pontet* (84)	15900	138	354	30 700	56	87
Manosque (04)	19500	159	195	15900	143	81
Manguio* (34)	11500	86	224	16800	133	81
St-Egrève* (38)	15900	162	203	20600	177	69
Val de Reuil (27)	12400	138	211	23500	111	69

\* commune appartenant à une structure intercommunale de coopération à fiscalité propre.

(1) : nom de la commune et numéro du département

(2) : population (avec doubles comptes)

(3) : total des produits de fonctionnement en millions de francs

(4) : dette sur emprunts rapportée aux produits de fonctionnement en %

(5) : dette par habitant

(6) : CMPF : coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

(7) : Somme des transferts reçus et des impôts locaux rapportée aux produits de fonctionnement.

S'agissant des communes de moins de 10 000 habitants, un tri a été fait, pour deux régions, à partir des comptes de 1995 en utilisant les seuils de 13 000 F. de dette par habitant (le ratio moyen pour ces communes est de 4 200 F.), 160 % de dette rapportée aux produits de fonctionnement (ratio moyen de 100 %) et de 150 % de coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : ces trois seuils ne sont simultanément dépassés par aucune des 3 360 communes de Basse-Normandie et du Nord-Pas de Calais.

221

### *Les établissements publics de coopération intercommunale*

Cette catégorie d'organismes publics est particulièrement disparate et assez mal connue. Elle regroupe des collectivités de très grande taille, comme la Communauté urbaine de Lyon ou certains syndicats chargés des transports urbains, et un très grand nombre de syndicats intercommunaux ayant des budgets de l'ordre du million de francs ou même inférieurs à ce montant. Dans de nombreux cas, les communes et éventuellement les départements, se sont regroupés pour construire ensemble des équipements publics : les investissements et l'endettement de ces groupements peuvent alors être relativement importants, mais ils en partagent généralement la charge avec les collectivités territoriales adhérentes. Il faut aussi rappeler que cette catégorie est en évolution permanente, notamment depuis qu'a été offerte, par une

loi de 1992, la possibilité de créer les communautés de villes et de communes.

Pour la première fois, la Direction de la comptabilité publique a diffusé, au début de l'année 1998, une plaquette de synthèse sur les finances de ces établissements en 1995. Elle y dénombre 18 807 établissements de coopération ayant au total des produits de fonctionnement de 89,1 milliards de francs, une charge d'intérêt de 9,8 milliards de francs (11 % des produits de fonctionnement) et des remboursements d'emprunt de 15,1 milliards de francs (16,9 % des produits). Cette plaquette ne fournit pas d'indications individuelles sur ces établissements publics.

On rappelle qu'il existe bien d'autres catégories d'établissements publics locaux, soit très proches des communes (les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, les régies,...) ou très proches des départements (tels les services départementaux d'incendie et de secours) soit, à l'inverse, n'ayant que des liens financiers assez faibles avec les collectivités territoriales, principalement les hôpitaux. Ces derniers, ainsi que les offices HLM, les lycées et les collèges sortent à l'évidence du champ de la présente étude.

### *Les subventions exceptionnelles versées aux communes en difficulté*

222

L'article L. 235.5 du code des communes, désormais repris au code général des collectivités territoriales, prévoit que « des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ». Depuis les lois de décentralisation, la liste des communes ayant bénéficié de ces subventions et leur montant sont publiés chaque année dans un rapport de la Cour des comptes. On peut penser que cette liste inclut les communes qui sont dans l'incapacité de surmonter seules leurs difficultés financières.

Sur les sept années 1990 à 1996, l'Etat a accordé des subventions de 188,4 MF à 45 communes et à deux syndicats intercommunaux (outre une subvention de 100 MF accordée en 1992 au Syndicat qui regroupe les communes de Bretagne concernées par l'Amoco-Cadiz) : Angoulême a reçu 65 MF sur la période, Briançon 39 MF. Onze communes de la région parisienne ont reçu au total 38,6 MF (dont Chanteloup les Vignes : 11 MF ; Verneuil sur Seine : 10 MF ; Garges les Gonesses : 6 MF ; Gagny : 4 MF). Dix huit communes de montagne ont reçu un total de 21,2 MF (dont Orcières 5,5 MF, Gresse en Vercors : 2,5 MF). Enfin, 16 autres communes ont reçu 24,3 MF, dont Avignon : 9 MF en 1996, Dignes les Bains : 4 MF, Plan de Cuques : 3,5 MF. Les collectivités non citées ont reçu des subventions inférieures à 2 MF sur la période. Ce même rapport annuel de la Cour des comptes indique



que, par ailleurs, l'Etat a attribué, sur la même période, une vingtaine de millions de francs à quelques dizaines de communes de bassins houillers.

Plusieurs études récentes, notamment celle de M. J. Meraud à partir des données de la comptabilité nationale, permettent d'affirmer que, dans l'ensemble, l'endettement des collectivités locales françaises est correctement maîtrisé. Les données individuelles relatives aux collectivités de taille moyenne ou grande montrent de plus que celles-ci, même lorsqu'elles sont considérées comme fortement endettées par rapport aux moyennes de leur catégorie, ont des marges de manoeuvre non négligeables qui leur permettent de faire face à leurs obligations, éventuellement étalées dans le temps. Le tableau n° 3 montre par exemple que pour la ville d'Angoulême les ratios d'endettement ne sont pas exorbitants alors que la Chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes notait, dans son avis du 14 mars 1996, que le taux de la taxe d'habitation n'y avait pas varié depuis une dizaine d'années (il restait proche de la moitié du taux plafond).

Le problème du surendettement est donc nettement circonscrit aux collectivités de petite taille et même, plus précisément, à certaines des 32 000 communes de moins de 2000 habitants et à certains de leurs établissements publics de coopération. Il n'est d'ailleurs pas étonnant qu'une grande autonomie de gestion laissée à plusieurs dizaines de milliers d'organismes de petite dimension placés dans des situations très diverses et évolutives conduise à quelques accidents. D'autant que les lois de décentralisation des années 80 et les réformes apportées durant ces mêmes années au financement des collectivités publiques ont largement accru les pouvoirs de décision et de gestion des responsables élus de ces collectivités.

223

### *LES CHANGEMENTS INTERVENUS DURANT LES ANNÉES 80*

La situation qui vient d'être décrite concerne le milieu des années 90. Il est important de la replacer dans une perspective historique car les années 80 ont connu des réformes importantes caractérisées principalement liées aux lois de décentralisation et au mouvement sans précédent de déréglementation du crédit. Il a fallu plusieurs années pour réaliser ces réformes et les faire passer dans la pratique de plusieurs milliers d'organismes publics si bien qu'il n'est pas certain que la situation puisse actuellement être considérée comme stabilisée.

*La situation avant 1982*

Dès 1946, la Constitution proclamait que les collectivités territoriales de la République, notamment les communes et les départements « s'administrent librement par des conseils élus » (article 87), expression à laquelle la Constitution de 1958 ajoutait « et dans les conditions prévues par la loi » (article 72). Il faut cependant constater que jusqu'à la fin des années 60, et encore largement jusqu'en 1982, la règle générale était celle d'une forte tutelle de l'Etat sur ces collectivités décentralisées. Cette tutelle s'exerçait de diverses façons. Pour les départements, le mécanisme était particulièrement simple puisque le préfet, exécutif de la collectivité, était seul chargé de la préparation et de l'exécution des décisions du Conseil général, décisions que l'Etat avait d'ailleurs la possibilité d'annuler (par arrêté ou par décret). Pour les communes, la tutelle la plus lourde, et qui devenait progressivement la plus contestée, consistait en une obligation d'approbation a priori par le préfet de toutes les décisions importantes, qu'il s'agisse d'une délibération du Conseil municipal ou d'un acte de l'exécutif municipal.

Certes, la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales avait procédé à un « allègement de la tutelle administrative » (intitulé du titre 1<sup>er</sup>). Elle prévoyait notamment que la plupart des délibérations des conseils municipaux devenaient exécutoires de plein droit quelques jours après leur dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture.

Plusieurs catégories de décisions importantes dans les domaines économiques et financiers restaient néanmoins soumises à autorisation préalable, notamment les emprunts autres que ceux contractés auprès des organismes publics spécialisés en la matière ou à des conditions prédéfinies par l'Etat, les garanties d'emprunt, l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial, etc... De plus, les budgets et tous les engagements à long ou moyen terme des communes dont le compte administratif du dernier exercice clos faisait apparaître un déficit de la section de fonctionnement ou un déficit global (compte tenu des restes à réaliser) restaient soumis à approbation.

Par ailleurs, dans le même temps où s'opérait un certain allègement de cette tutelle préfectorale, d'autres tutelles, techniques et financières, avaient tendance à se développer, parfois de façon explicite, liées par exemple à la construction et au financement de certains équipements publics (normes de construction et de sécurité, lien entre subventions et prêts,...) parfois de façon insidieuse, notamment par des circulaires ministérielles interprétant et complétant des textes réglementaires qu'elles étaient censées seulement expliquer.

Suite au rapport « Vivre ensemble » de la Commission Guichard créée en 1976, le gouvernement avait préparé en 1978 un projet de loi

pour le développement des responsabilités locales. Ce projet prévoyait un allègement des contrôles de l'Etat sur les actes des communes en réduisant à nouveau le nombre de délibérations soumises à approbation préalable, en assouplissant le contrôle financier et en créant une dotation globale d'équipement.

### *Les lois de décentralisation*

Au début des années 80, le mouvement de décentralisation s'accélère fortement, d'abord par la « loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », puis par une série de lois tendant à confier à ces collectivités à la fois de nouvelles compétences et de nouvelles ressources pour en financer l'exercice. Dans l'ensemble on peut penser que les départements et les régions sont les principaux bénéficiaires de ces nouvelles lois : ils échappent à la mainmise du préfet sur leur exécutif ; les premiers se voient confier des missions et des moyens financiers considérables, principalement pour l'action sociale et pour la construction et la gestion des collèges ; les secondes passent d'un statut d'établissement public à celui de collectivité territoriale ayant notamment « compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire » (article 59 de la loi du 2 mars 1982).

225

Les communes, qui bénéficiaient auparavant d'une autonomie plus grande que les départements et les régions, paraissent avoir moins bénéficié de ces lois de décentralisation et de transfert de compétences. Cette appréciation doit cependant être sérieusement nuancée : leur très grand nombre, leur forte diversité, leur très large éventail de compétences, leur plus grande proximité des citoyens et leur plus grand éloignement du pouvoir central, le poids considérable de leurs budgets font que les communes ont été fortement touchées par ces lois. La « suppression de la tutelle administrative », « la suppression de la tutelle financière » (titres des deux premiers chapitres de la loi du 2 mars 1982) ainsi que « l'allègement de la tutelle technique » (titre d'un des derniers chapitres de cette loi) ont sensiblement accru les pouvoirs des conseils municipaux et des maires, non seulement dans leurs domaines traditionnels d'intervention mais également dans des domaines tels que l'urbanisme.

De façon plus précise, la loi du 2 mars 1982 distingue trois catégories d'actes des autorités communales :

- les actes qui sont pris au nom de l'Etat ou qui relèvent du droit privé : ils demeurent régis par les dispositions qui leur sont propres ;
- les actes pris au nom de la commune et que l'on peut qualifier de simple exécution : ces derniers deviennent exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ;

- les actes que l'on peut qualifier d'importants qui sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé non seulement à leur publication ou à leur notification aux intéressés mais également à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Une liste limitative de ces actes est inscrite dans la loi elle-même ; elle inclut notamment toutes les délibérations du conseil municipal et toutes les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L 122.20 du code des communes ainsi que les actes à caractère réglementaire. C'est au maire qu'il appartient de certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

Certes, le représentant de l'Etat dans le département assure toujours le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, mais il n'a plus la possibilité de s'opposer seul à leurs décisions. Désormais, c'est le tribunal administratif qui se prononce, le préfet devant lui déférer les actes « qu'il estime contraire à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission » (article 3). Une procédure particulière a cependant été définie en matière budgétaire : le législateur a prévu l'intervention d'une nouvelle juridiction, la chambre régionale des comptes, afin d'obtenir non l'annulation mais, éventuellement, une réformation rapide de certains actes budgétaires que le préfet estime illégaux.

226

S'agissant plus précisément de la suppression de la tutelle financière, on examinera en détail dans la troisième partie les quatre cas où le contrôle de l'Etat continue à s'exercer : budget non voté avant une certaine date, budget voté en déséquilibre, compte administratif en déficit, dépense obligatoire non inscrite au budget. Outre ces cas d'intervention du préfet et de la chambre des comptes, la loi du 2 mars 1982 a apporté deux compléments intéressants : le premier est l'obligation de définir par décret la liste limitative des pièces justificatives que le comptable public peut exiger avant de payer une dépense engagée par une collectivité locale (article 15) ; le deuxième concerne les garanties d'emprunt accordées par une commune à une personne de droit privé : la loi prévoit que le total des annuités des emprunts garantis, cautionnés et réalisés par la commune n'excède pas un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de fonctionnement.

### *La déréglementation du crédit*

Il faut d'abord rappeler que, d'une façon générale, les collectivités locales n'ont qu'une maîtrise partielle des flux financiers qui affectent leurs comptes ; l'Etat y joue un rôle déterminant : il fixe les règles relatives aux recettes et aux dépenses, il recouvre la plupart des impôts locaux qui sont ensuite reversés à leurs destinataires selon un rythme qu'il contrôle, il verse divers concours et subventions aux collectivités, il a pris à sa charge une part croissante de la fiscalité locale (outre le risque

de non recouvrement), il réserve le maniement des fonds aux comptes publics, c'est à dire, pour toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics de regroupement, un fonctionnaire du ministère des Finances, et il oblige les collectivités à déposer leurs fonds libres au Trésor, généralement sans rémunération.

Jusqu'au début des années 80, le régime de l'endettement des collectivités locales était en outre très strictement encadré par l'Etat à la fois d'un point de vue juridique et d'un point de vue financier. Il était d'abord marqué par la nécessité d'obtenir l'autorisation de l'autorité de tutelle pour contracter les emprunts et par le lien quasi-automatique entre cette autorisation et l'octroi d'une subvention spécifique pour assurer le financement de l'investissement envisagé. D'un point de vue financier, le système se caractérisait par l'existence de ressources privilégiées distribuées par des établissements spécialisés : les ressources auxquelles étaient adossés les prêts aux collectivités locales étaient défiscalisées ou faisaient l'objet d'une bonification par l'Etat. Il est intéressant de rappeler que, de 1974 à 1982, les taux d'intérêt réels des prêts au secteur public local ont toujours été négatifs.

Le rapport public particulier de la Cour des comptes de novembre 1991 concernant la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales a fait le point des réformes intervenues pendant la décennie précédente : dès 1982, les collectivités locales obtenaient la liberté d'emprunter ; à partir de 1985 la loi, disposant que « tous marchés sur taux d'intérêt sont reconnus légaux », leur rendait possible la passation de contrats de couverture du risque de taux d'intérêt ; en 1986 la formule des prêts à taux privilégiés était supprimée.

En quelques années cette banalisation a permis d'accroître la concurrence entre les établissements financiers. Ceux-ci ont fortement diversifié leur offre : prêts traditionnels à taux fixe ou révisable, prêts indexés sur divers taux des marchés monétaire ou obligataire, prêts en devise, instruments financiers destinés à couvrir les risques de taux,... Cette concurrence a été accentuée par le fait que les ratios de solvabilité des banques pénalisent peu les prêts aux collectivités publiques (ratio Cooke).

La gestion de la trésorerie des collectivités locales n'a pas bénéficié de la même libéralisation, mais les responsables locaux ont commencé à prendre conscience du caractère anormal du maintien d'importants excédents de trésorerie, surtout dans cette période de hausse des taux d'intérêt réel. Les techniques de gestion active de la dette et de la trésorerie se sont développées : réaménagement avec remboursement anticipé et modification des index, ligne de crédit, avance de trésorerie,...

La principale contrainte réglementaire en matière d'endettement des collectivités locales concerne désormais les garanties d'emprunt avec

trois ratios : de plafonnement des annuités de dettes et d'emprunts garantis (50 % des produits de fonctionnement), de division du risque et de limitation de la quotité garantie.

### *LES CAUSES ET LES ORIGINES DU SURENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES*

On pourrait penser que la combinaison d'une procédure de prise de décision publique par une assemblée représentant les contribuables locaux, d'une contrainte légale d'équilibre du budget et des comptes et d'un contrôle de légalité par le préfet empêche toute dérive. Il est d'ailleurs vrai que ce dispositif, joint à la prudence de beaucoup d'élus, a permis de faire en sorte que dans la grande majorité des collectivités, la situation soit saine et l'endettement limité. Cette situation générale n'empêche pas cependant quelques exceptions, d'ailleurs prévues par le législateur de 1982, comme on le verra dans la quatrième partie.

Ayant eu à intervenir dans ce domaine dès leur création, les nouvelles chambres régionales des comptes ont procédé à deux reprises à une mise en commun de leurs informations et à une synthèse de leurs travaux, dont les résultats ont été repris dans les rapports publics de la Cour des comptes de 1991 et 1995. Dans presque tous les cas qui ont ainsi été examinés, la cause principale du surendettement a pu être précisée à posteriori : une intervention dans le domaine concurrentiel ayant donné lieu à des dépenses hors de proportion avec les capacités financières réelles de la collectivité et n'ayant pas apporté les ressources attendues ; en d'autres termes le surendettement est généralement causé par un échec commercial et une prise de risque inconsidérée. Mais dans la grande majorité de cas, cette cause principale, imputable à l'ordonnateur et à l'assemblée délibérante de la collectivité, n'est pas le seul facteur à prendre en considération : une certaine fuite en avant, un escamotage des difficultés, un contexte économique difficile, le comportement complaisant de certains partenaires, un système comptable insuffisant ont souvent été des causes significatives, soit de cet échec lui-même, soit de l'aggravation de la situation financière qui en est résultée.

#### *La cause principale*

Le cas le plus fréquent est celui de la construction d'un équipement touristique devant accueillir une clientèle payante : parc de loisir, terrain de golf, port de plaisance et, surtout, remontées mécaniques dans les stations de sports d'hiver. Le scénario est simple : une équipe municipale dynamique, convaincue des charmes et des atouts de sa commune, inquiète des risques (ou d'une réalité) de baisse de la population et de

l'emploi local, s'appuyant sur quelques exemples de réussite, au moins apparente, dans quelques communes voisines, lance un projet. Selon ses prévisions, les emprunts permettant la réalisation des équipements seront remboursés par les ressources apportées directement par le fonctionnement de l'équipement.

Dans la plupart des cas, ces projets sont étudiés correctement, y compris sous l'angle commercial : examen de la concurrence sur la période envisagée, clientèle potentielle, tarifs possibles, dépenses de fonctionnement à prévoir,... les risques d'échec sont soupesés et leurs conséquences analysées, des experts sont consultés, des garanties sont demandées et obtenues auprès d'autres collectivités,... Cependant, dans quelques cas, une petite commune est « embarquée » par son maire dans une aventure sans aucune maîtrise dans les domaines technique, juridique, administratif, financier et surtout commercial. Il suffit alors qu'une banque accepte de prêter quelques millions de francs pour que l'affaire commence, sans possibilité de retour...

Ce scénario de base a également été constaté dans d'autres interventions que les équipements touristiques : la construction d'usines relais ou de micro-centrales électriques, l'aménagement de zones d'activité, etc ... Dans tous ces cas de figure, la difficulté principale provient probablement de ce qu'une collectivité publique n'est pas préparée à intervenir dans le domaine concurrentiel, à prévoir les besoins de clients qui peuvent être différents de ses administrés, à anticiper un éventuel échec commercial,... sans oublier les pressions souvent fortes qui s'exercent sur les élus pour « faire quelque chose » afin d'aider au développement de leur collectivité !

Dans d'autres cas, le scénario est un peu décalé dans la mesure où la commune n'intervient pas directement ou du moins n'est pas le premier responsable apparent de l'opération : celle-ci est confiée soit à un syndicat intercommunal, soit à une société d'économie mixte locale, soit même à une société privée apparemment indépendante. Dans ces divers cas, le conseil municipal est encore moins bien informé des risques encourus même s'il doit délibérer sur une convention de délégation ou une garantie d'emprunt et même si l'essentiel, sinon la totalité des risques est pris en charge par la commune ; de plus les effets, en cas d'échec commercial, peuvent être décalés de plusieurs mois, voire de plusieurs années durant lesquelles la situation peut s'aggraver et qui sont de toute manière autant de temps perdu pour le redressement nécessaire.

Dans tous ces scénarios, le reproche que l'on peut généralement faire à l'équipe municipale et à son maire n'est pas d'avoir fait preuve de dynamisme et d'avoir pris des risques dans un secteur concurrentiel mais de l'avoir fait sans se préoccuper des conséquences d'un éventuel échec et surtout d'avoir « vu trop grand » en lançant une opération qui, en cas



d'échec, ne pouvait globalement pas être prise en charge par la commune compte tenu de ses réserves et de ses ressources financières certaines.

Cependant, la cause principale des difficultés financières d'une collectivité locale peut quelquefois être différente de celle qui vient d'être décrite : soit un accident imprévu tel qu'une décision de justice qui impose une lourde dépense à la collectivité, soit, à l'inverse, l'accumulation de difficultés sociales, économiques et financières liées à la grande faiblesse du tissu économique, des revenus et du potentiel fiscal. On peut penser que, dans ces deux cas, la solidarité nationale aidera efficacement à surmonter les principales difficultés comme ce fut largement le cas pour le démarrage des villes nouvelles où la création des équipements publics devait précéder de plusieurs années l'arrivée des habitants et des activités, donc des ressources fiscales.

### *L'environnement économique et le risque de fuite en avant*

Dans de nombreux exemples qui ont pu être examinés, les responsables de ces opérations hasardeuses ont non seulement de bons motifs mais également des circonstances atténuantes : ils ont pu constater qu'une opération analogue, annoncée comme réussie, a été lancée par une commune voisine (était-elle bénéficiaire d'une importante taxe professionnelle ou aidée par la collectivité départementale ?) ; ils ont peut-être appris que le coût de telle autre opération qui avait échoué était pris en charge par une collectivité plus importante...

Dans d'autres cas, certains services de l'Etat, du département ou d'une SEM d'aménagement ont pu les aider à concevoir et à monter leur projet et ils en ont déduit qu'ils étaient soutenus par ces organismes et peut-être même que ces derniers avaient validé leurs projets.

A la fin des années 80, plusieurs de ces petites communes, qui avaient lancé des opérations risquées, ont pu connaître des difficultés accrues à cause de la crise économique (plus faible fréquentation touristique ou réduction d'activité d'une usine importante) ou en liaison avec des aléas climatiques tels que le faible enneigement à moyenne altitude pendant plusieurs saisons. Face à ces difficultés, les réactions ont encore été diverses : beaucoup de collectivités ont fait face et pris des mesures difficiles, d'augmentation des impôts notamment ; d'autres communes, espérant toujours réussir à moyen terme, ont cherché à différer les échéances, quelques fois à masquer les difficultés réelles et se sont enfoncées dans une crise encore plus grave. Après avoir décrit quelques exemples caractéristiques de ce comportement, la Cour notait en 1995 que « le refus d'assumer des engagements et le report des échéances ont pour seul effet de différer la mise en oeuvre de mesures de redressement pourtant indispensables. Cette fuite en avant ne peut cependant



qu'accroître la gravité de la situation et rendre plus douloureuses les décisions inéluctables ».

### *Les insuffisances de la comptabilité publique*

A côté de ses indéniables qualités, le système français de comptabilité publique a quelques faiblesses qui ont pu être exploitées pour cacher certaines situations ou certaines évolutions désagréables pour leurs responsables.

- tout d'abord, dans la plupart des cas et surtout dans les petites communes, les élus ainsi que beaucoup de personnes directement intéressées, ne connaissent encore que les budgets et les comptes administratifs tenus par l'ordonnateur, c'est à dire les prévisions et les constatations de recettes et de dépenses de fonctionnement et d'investissement, et les emprunts. Ils ignorent presque totalement les comptes de bilans, notamment les comptes de tiers et les comptes financiers que tient le comptable public. Ils s'intéressent d'autant moins aux éventuelles difficultés de recouvrement des créances qu'aucun système de provision pour créance douteuse n'est prévu ;

- le système de vote d'un budget équilibré par des emprunts avec ouverture de crédits par chapitre valant autorisation de dépense, n'est pas adapté aux opérations entrant dans le domaine commercial : les services concernés peuvent engager des dépenses même si les recettes prévues au même budget ne se réalisent pas ;

- le budget d'un exercice annuel peut être voté jusqu'au 31 mars de cet exercice, les opérations des trois premiers mois étant réalisées sur la base du budget de l'année précédente ; il est certes plus facile de préparer le budget d'une station de ski fin mars qu'en décembre de l'année précédente mais, dans ce cas, la station aura fonctionné sans véritables prévisions budgétaires pendant presque toute sa saison !

- de plus, les résultats déficitaires d'un exercice peuvent n'être reportés que très tardivement au budget de l'exercice suivant ; l'équilibrage d'un budget supplémentaire voté à l'automne risque de ne pas être possible si l'ordonnateur n'a pas anticipé ce problème, pourtant prévisible dès février ;

- enfin, l'information des élus et des contribuables est souvent insuffisante sur divers montages financiers ou catégories d'engagements où le paiement des dépenses publiques est différé et qui se substituent de plus en plus souvent à l'endettement classique : contrats de crédit-bail, marchés d'entreprise de travaux publics (METP), certains contrats de « concession », ou encore crédits de trésorerie reconduits d'année en année.

De plus, la présentation des améliorations apportées depuis deux ou trois ans, notamment avec la nouvelle réglementation comptable

appelée M 14, particulièrement pour les communes de plus de 3 500 habitants, montre a contrario d'autres insuffisances qui ont subsisté jusqu'à ces dernières années et qui peuvent encore perdurer dans certaines catégories de collectivités publiques :

- la tenue obligatoire d'une véritable comptabilité d'engagement,
- l'obligation d'amortissements et de provisions (qui n'existait auparavant que pour quelques services industriels) ; ces dernières sont encore limitées mais sont désormais obligatoires dans plusieurs cas, notamment celui du remboursement différé des emprunts ;
- la définition de règles précises de rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné ;
- la possibilité de prévoir, en investissements, des autorisations de programmes et des crédits de paiement,
- l'obligation de fournir des informations sur les engagements hors bilan, notamment les garanties d'emprunts accordées, et sur les opérations hors budget réalisées aux risques et périls de la collectivité, telle que les zones d'aménagement concerté.

Lors de l'enquête de 1995, il avait été constaté que « sur les 106 cas examinés par les chambres régionales, les phénomènes d'insincérité budgétaire et comptable se retrouvent dans 83 collectivités » ; certes, tous les cas d'insincérité ne sont pas imputables aux insuffisances de la réglementation comptable, mais les plus fréquents, tels que les retards de paiement et les factures conservées chez l'ordonnateur étaient plus faciles avant les réformes récentes. On peut espérer que, désormais, les responsables élus et leurs principaux partenaires, notamment les banquiers, disposeront d'informations plus fiables.

232

### *Quelques exemples*

S'agissant tout d'abord de la ville d'Angoulême, dans son avis du 5 septembre 1990 portant sur le compte administratif de 1989, la Chambre régionale des comptes avait indiqué « que les principales causes de ce déficit sont les suivantes :

- que d'une part, la ville s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique sociale et culturelle ambitieuse dont il s'avère que la charge dépasse largement les possibilités financières d'une ville de moins de 50.000 habitants ;
- que d'autre part, les redevances de comptes des opérations réalisées pour la ville par des SEM ont été anormalement différées et ont dû être massivement intégrées dans la comptabilité communale en fin d'exercice 1989 (par exemple programme des « grands travaux » réalisé dès 1985 par la SEMAVA à hauteur de 103 MF) ; qu'à celles-ci, il convient d'ajouter les dettes municipales non budgétées et inventoriées au cours de l'instruction (exemple : participations au S.I.G.A. pour 5 MF) ;

- qu'enfin, les réaménagements successifs de la dette entrepris depuis 1987 ont eu pour double effet d'alléger initialement la charge de la dette pour les budgets primitifs des années 1988 et 1989 puis de porter les annuités suivantes à hauteur de 170 à 180 MF jusqu'en 1995 à supposer qu'aucun nouvel emprunt ne soit réalisé d'ici là ; ».

De nombreux exemples sont cités dans le rapport public de la Cour des comptes de 1995, concernant notamment Briançon, Carcassonne, Orcières et Modane.

« La commune de Briançon (Hautes-Alpes, 12 141 habitants) a réalisé, à partir de 1987, un téléphérique permettant de relier la ville au domaine skiable de Serre-Chevalier, pour un montant total de 182 millions de francs. Elle doit également supporter les conséquences financières de la commercialisation difficile de plusieurs zones d'aménagement concerté à vocation d'habitation ou d'activité économique. La mise en liquidation judiciaire d'une société d'économie mixte locale d'aménagement aggrave la situation financière de la commune. La collectivité a eu recours à divers procédés pour parer à cette situation. Elle a mobilisé et consolidé des lignes de trésorerie (50 millions pour l'année 1993) ; elle a également retardé le paiement de ses créanciers, en sorte que les besoins non financés s'élevaient en 1993 à 115,3 millions. Son surendettement a contraint la ville à se soumettre à un plan de redressement ; elle a obtenu d'établissements prêteurs, aux termes d'un protocole signé en 1993, un différé, sans rémunération jusqu'en l'an 2001, du règlement des intérêts de la dette impayée pour un montant total de 98,9 millions et un étalement sur 25 ans du remboursement de la dette à un taux de 7,6 p. 100 ».

« La ville de Carcassonne avait confié à une association la création et l'exploitation d'un espace international de séjour. La défaillance de cet organisme a accru la dette de la commune de 102 millions de francs résultant des emprunts contractés par l'association. La ville a dû obtenir pour redresser sa situation financière, en 1992, un aménagement des échéances de sa dette pour 212 millions ».

« La commune d'Orcières (Hautes-Alpes, 845 habitants), ayant réalisé concurremment des remontées mécaniques et un palais omnisports, a contracté pour ces deux investissements respectivement 38 et 58 millions de francs d'emprunts. De ce fait, l'encours de la dette de cette commune représentait, en 1993, 5,5 fois ses recettes de fonctionnement, 22,2 fois son potentiel fiscal et 29 années d'autofinancement brut. Elle cumulait, en 1992, un arriéré d'annuités d'emprunts impayées de 40,2 millions avec les intérêts de retard ».

« La commune de Modane (Savoie, 4 250 habitants) a équipé, notamment en remontées mécaniques, la station de Val-Fréjus. La

société à laquelle l'exploitation de ces équipements avait été confiée ayant été placée en liquidation judiciaire, la ville a enregistré directement une perte nette de 36,5 millions. A cette perte s'ajoutent les charges résultant de la mise en jeu de la garantie communale à la suite de la liquidation judiciaire d'une société d'économie mixte locale, soit 8,4 millions. Au total, et sans prendre en considération les conséquences sur la situation financière de la commune des avances à rembourser au département de la Savoie au titre des garanties d'emprunts accordées (36,9 millions au 1<sup>er</sup> janvier 1995), Modane connaît une situation financière particulièrement dégradée puisqu'en 1993 l'encours de la dette représentait 3,1 fois le montant des recettes de fonctionnement. En 1994, le comptable n'a pu régler pour 47 millions de francs de dépenses dues à des créanciers de la commune, essentiellement des institutions financières ».

Dans bien d'autres cas, des opérations risquées, lancées par des collectivités de petite taille ont pu être prises en charge par des départements. Ainsi, dans sa lettre d'observations au Président du Conseil général de l'Isère du 30 mai 1996, la Chambre régionale des comptes de Rhône Alpes avait noté l'importance des interventions financières de ce département en faveur des deux stations de l'Alpe du Grand Serre et des Sept Laux : 270 MF sur la période 1986-1994, attribuées pour l'essentiel aux deux syndicats en charge de ces stations : le Syndicat intercommunal de l'Alpe du Grand Serre (environ 80 MF) et le Syndicat mixte des Sept Laux, transformé en 1992 en Syndicat intercommunal à vocation multiple lors du retrait du département qui, à cette occasion, acceptait notamment de consolider les avances accordées antérieurement, de reprendre la majeure partie de la dette du syndicat mixte et de garantir les emprunts du SIVOM.

De même, le département de la Savoie a apporté sa garantie à des emprunts souscrits par des communes lors de la création ou l'extension de stations de ski. Dans sa lettre d'observations du 30 janvier 1997, la Chambre des comptes avait notamment indiqué s'agissant de la commune de Valmeinier : « Les engagements départementaux portent sur le budget communal et sur celui de la ZAC des Islettes concédée à la SAS. Ainsi il a été payé la somme de 46,137 millions de francs entre 1990 et 1994 au titre des garanties d'emprunts communaux... Pour la ZAC des Islettes, les avances déjà versées au titre des garanties d'emprunts atteignent un montant supérieur à 20 millions de francs... Le compte rendu de la SAS à la commune en date du 18 juin 1993 relève la lenteur de la commercialisation des terrains et des droits à construire... Au total, le bilan de la ZAC est déséquilibré pour un montant de 41.921.000 F... Enfin le département a financé par subventions la route d'accès à la station et la desserte de la ZAC pour un montant d'environ

13 millions de francs. Le département a déjà dépensé globalement pour la station de Valmeinier un montant de 84,2 millions de francs ».

La Chambre régionale des comptes de Basse-Normandie a examiné les conséquences financières de la construction d'un golf par le Syndicat intercommunal d'aménagement de la Zone de Loisirs de Bellème. Elle note, dans sa lettre du 6 novembre 1997 que « ce projet, au départ, ne devait rien coûter au contribuable, les promoteurs de l'opération escomptant que les ventes de terrains, l'immobilier, les « droits de jeu » et les produits résultant de la location du golf couvriraient les dépenses engagées pour la réalisation des travaux. Ces espoirs ont été déçus. Les résultats attendus n'ont pas été atteints et le syndicat s'est rapidement trouvé confronté à des difficultés financières qui l'ont conduit à rechercher des partenaires capables d'assumer ces risques ... Le passif qui a été repris par le département, s'élevait d'après la convention à 24,8 MF... Si certains actifs transférés semblent avoir été évalués de manière satisfaisante ... d'autres, en revanche, paraissent avoir été surévalués, notamment certaines créances, en raison de difficultés probables dans leur recouvrement. En transférant au Département un passif qui, manifestement, était au-dessus de ses capacités financières, le SIVU s'est désengagé d'une opération dont le poids devenait insupportable et qui risquait de mettre en péril les finances des communes adhérentes. »

### *LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT : LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE*

La suppression des tutelles à priori de l'Etat sur les collectivités locales a été accompagnée, dès 1982, d'une définition plus précise des conditions de l'équilibre budgétaire et des procédures de vote et de contrôle des budgets locaux. Les nouvelles chambres régionales des comptes étaient alors investies, à côté d'une compétence traditionnelle de jugement a posteriori des comptes des comptables publics, d'une mission originale d'expertise et de proposition en cas de difficulté budgétaire d'une collectivité locale. Après avoir présenté le dispositif légal et rappelé les améliorations successives qui lui ont été apportées en une douzaine d'années, on décrira de façon plus précise la procédure applicable en cas de surendettement, en soulignant que ce cas extrême ne concerne que quelques dizaines de collectivités par an pour la France métropolitaine.

*Le dispositif légal*

Quatre cas d'intervention conjointe du préfet et de la chambre des comptes ont été prévus par la loi du 2 mars 1982, par des dispositions regroupées au sein du chapitre II « suppression de la tutelle financière » du titre 1<sup>er</sup> « des droits et libertés de la commune » puis codifiées successivement au code des juridictions financières en 1994 et au code général des collectivités territoriales en 1996 :

- a) l'absence d'adoption du budget avant le 31 mars de l'exercice,
- b) l'absence d'équilibre réel du budget voté,
- c) le déficit du compte administratif au-delà d'un certain seuil,
- d) l'absence d'inscription au budget d'une dépense obligatoire.

Il est clair que ces quatre cas peuvent concerner des collectivités très fortement endettées : la difficulté d'équilibrer le budget, qui peut être liée au poids de l'annuité, peut conduire soit à un blocage du conseil municipal soit à un budget en déséquilibre, d'autant que la loi définit ce qu'il faut entendre par équilibre réel (comme il sera indiqué ci-après). Dans d'autres circonstances, c'est l'exécution du budget qui peut faire apparaître un déficit ; enfin le déséquilibre ou le déficit peuvent être cachés si une dépense obligatoire, par exemple une annuité d'emprunt, n'a pas été prévue au budget.

- a. Le cas du budget non voté.

La loi prévoit que « si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes, qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'Etat dans le département s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ». Ce même article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales précise les circonstances où la date limite est différente du 31 mars.

- b. Le cas du budget voté en déséquilibre.

La loi prévoit que « lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat... le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération. (Cette dernière) doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes ». Ce même article L. 1612-5 du code précise que « si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la

délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ».

Ce cas de saisine est d'autant plus important en cas de surendettement que l'article précédent du même code définit la notion d'équilibre réel : « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ». Ainsi, outre l'obligation de sincérité des prévisions de recettes et surtout de dépenses, cet article définit nettement une interdiction de financer le remboursement d'anciens emprunts par des ressources provenant de nouveaux emprunts.

c. Le cas du compte administratif en déficit.

La loi prévoit que « lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 p. 100 des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 p. 100 dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

« Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

« Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'Etat dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent.



Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire... S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ».

d. Le cas d'une dépense obligatoire non inscrite au budget.

La loi prévoit que « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée ».

« Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ». (article L.1612-15 du code général des collectivités territoriales).

Ce cas de saisine de la chambre des comptes est tout à fait original puisque toute personne physique ou morale y ayant un intérêt direct a ainsi la possibilité d'obtenir assez rapidement la reconnaissance de ses droits, sous le contrôle du juge administratif (qui dans la grande majorité des cas ne sera d'ailleurs pas saisi). Cette possibilité n'a évidemment pas échappé aux banques qui sont à l'origine de nombreuses saisines des chambres régionales notamment pour des collectivités en difficultés financières. Il ne faut cependant pas entretenir des illusions : l'inscription d'une dépense au budget ou même son mandatement d'office par le préfet ne permettent pas le règlement de toutes les créances si la collectivité est en quasi cessation de paiement.

### *Les grandes lignes du dispositif*

A quelques détails près, les dispositions des articles précités du code général des collectivités territoriales étaient déjà celles que le législateur avait introduites en 1982. Elles paraissaient alors couvrir tous les cas de figure d'autant qu'une autre disposition prévoyait que le préfet pouvait procéder d'office au mandatement d'une dépense obligatoire inscrite au



budget en cas de refus de l'ordonnateur. Dans la grande majorité des cas, les différentes parties intéressées à ces affaires de contrôle budgétaire sont de bonne foi et de bonne volonté, notamment les responsables des collectivités en cause et leurs principaux créanciers ; les incidents, ou même certains problèmes budgétaires sérieux, peuvent être réglés en suivant l'esprit des dispositions législatives rappelées ci-dessus et que l'on peut résumer ainsi :

- Les services de la préfecture sont généralement informés « en temps réel » des conditions de préparation des budgets des collectivités et de leurs éventuelles difficultés financières ; ils ont pu intervenir avant même que les conditions de déclenchement de la procédure légale soient réunies. Lorsque le préfet saisit la chambre régionale des comptes, il peut en général l'informer de l'environnement, de l'origine des difficultés et des projets de solution déjà explorés. Dès la saisine, une discussion s'instaure entre le magistrat rapporteur de la chambre et l'ordonnateur afin de faire le point de la situation avec les services de la collectivité et de proposer une solution acceptable au collège des magistrats de la chambre régionale des comptes qui va devoir se prononcer.

- Dans le cas d'un budget non voté, le législateur a prévu une procédure rapide : dès que la chambre a rendu son avis, le préfet intervient pour régler le budget et le rendre exécutoire. Cette procédure permet d'assurer la continuité du service mais n'interdit pas au préfet de discuter avec les responsables de la collectivité pour ajuster les propositions de la chambre.

- Dans tous les autres cas, la procédure est plus lourde. Elle prévoit une délibération de l'assemblée locale sur les propositions de la chambre puis un deuxième avis par lequel la chambre des comptes, soit considère que les mesures prises ou acceptées par la collectivité sont suffisantes, soit demande au préfet de régler le budget. Dans les cas d'un budget en déséquilibre ou d'une dépense obligatoire non inscrite, cette délibération et ce deuxième avis interviennent quelques semaines après le premier avis de la chambre ; dans le cas d'un compte administratif en déficit, cette délibération et ce deuxième avis peuvent intervenir plusieurs mois après le premier avis de la chambre puisqu'ils portent sur le budget primitif de l'année suivante.

### *Les améliorations apportées successivement au dispositif initial*

Lorsque les difficultés financières d'une collectivité sont particulièrement graves ou les intérêts des parties en cause très divergents, il peut être important de bien préciser certains éléments de la procédure, notamment les décomptes des délais, les conditions de suivi des affaires complexes et, principalement, la nature et l'étendue des pouvoirs que conservent l'ordonnateur et l'assemblée délibérante de la collectivité

pour laquelle une procédure de contrôle budgétaire a été déclenchée. Quelle serait en effet l'efficacité de ce dispositif si, parallèlement à une saisine, ou juste après la fin d'une procédure de redressement, la collectivité en cause pouvait réaliser toute opération financière lui paraissant souhaitable, sans avoir à se préoccuper ni de l'avis de la chambre ni même de la décision du préfet ? On pourrait alors s'interroger sur la crédibilité du dispositif et sur le rôle des instances de l'Etat chargées de le mettre en oeuvre (préfet et chambre des comptes).

Dès la préparation du décret de procédure sur les chambres des comptes, puis en relation avec les premières difficultés d'application de ce nouveau dispositif, le Gouvernement et le Législateur ont apporté plusieurs compléments au dispositif initial.

a) Un an après la loi du 2 mars 1982, le décret n° 83-224 relatif aux chambres régionales des comptes allait au delà des dispositions législatives, principalement dans le cas où le compte administratif est en déficit, très important si la collectivité est surendettée :

- Tout d'abord, la chambre peut s'auto-saisir si « elle constate elle-même, lors du jugement du compte du comptable, que l'exécution du budget s'est traduite par un déficit susceptible d'entraîner des mesures de rétablissement de l'équilibre... » (article 28, dernier alinéa). Le pouvoir réglementaire est allé encore plus loin dans ce sens lors de la refonte de ce décret de procédure puisque le décret du 23 août 1995 prévoit que désormais cette autosaisine peut intervenir non seulement lors du jugement du compte mais, plus largement, « dans l'exercice de ses missions » par la chambre.

- Ensuite, saisie pour un compte administratif en déficit, la chambre indique, dans son avis, « le ou les exercices au cours desquels l'apurement doit intervenir » (article 28, 4<sup>ème</sup> alinéa). C'est d'abord reconnaître que, dans certains cas, le redressement nécessitera plusieurs années, hypothèse qui n'avait pas été envisagée par le Législateur ; c'est également supposer, même implicitement, que la chambre des comptes doit avoir les moyens de prévoir la durée nécessaire au redressement ...

- Enfin, le décret prévoit qu'après une première saisine pour un compte en déficit, la chambre doit être saisie par le préfet des budgets primitifs de tous les exercices au cours desquels l'apurement doit intervenir (article 28, 5<sup>ème</sup> alinéa). Le décret précise que, chacune de ces années, la chambre « constate si les mesures suffisantes pour résoudre le déficit ont été prises et, dans la négative, propose les mesures nécessaires dans le délai d'un mois de la réception du budget ».

b) Cinq lois sont ensuite venues préciser le dispositif et renforcer le pouvoir de l'Etat en matière de redressement des situations dégradées :

- La loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 a retiré à l'assemblée délibérante

son pouvoir budgétaire lorsque la chambre est saisie pour absence de budget ou pour budget en déséquilibre.

- La loi n° 86-972 du 19 août 1986 a retiré à l'ordonnateur le pouvoir d'exécuter le budget voté dans deux cas différents : d'une part lorsque la chambre a été saisie d'un budget en déséquilibre, qu'il s'agisse d'un budget primitif, d'un budget supplémentaire ou d'une décision modificative, d'autre part lorsque, ayant été saisie d'un compte administratif, la chambre a proposé des mesures de redressement et que le préfet lui a transmis le budget primitif afférent à l'exercice suivant. Dans ces deux cas, la transmission du budget à la chambre a pour effet d'en suspendre l'exécution jusqu'au terme de la procédure.

La même loi a organisé les dates et conditions de vote permettant le report du déficit d'un compte au budget primitif de l'exercice suivant. Elle a enfin précisé que la chambre devait être saisie non seulement pour un budget non voté ou un compte administratif en déficit mais également lorsque ces décisions budgétaires n'ont pas été transmises au représentant de l'Etat quinze jour après le délai limite fixé pour leur adoption (avec les mêmes effets qu'indiqué ci-dessus sur les pouvoirs de l'assemblée et de l'ordonnateur).

- La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 a précisé les conditions selon lesquelles l'assemblée délibérante peut apporter des modifications au budget dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire.

- La loi n° 92-125 du 6 février 1992 a prévu que, lorsqu'un budget en déficit a été réglé par le préfet après avis de la chambre, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis à la chambre, de même que le budget primitif de l'exercice suivant, s'il subsiste un déficit au compte administratif (il faut cependant indiquer que la loi ne prévoit pas explicitement ce que la chambre doit faire de ces documents, ni a fortiori de délai).

Cette même loi n° 92-125 a introduit deux autres changements : d'une part, elle a limité à un mois (au lieu de deux) le délai dont dispose la chambre pour rendre son premier avis lors d'une saisine pour un compte en déficit et, d'autre part, elle a avancé de trois mois la date limite de vote du compte administratif (au 30 juin au lieu du 30 septembre). Ces deux décisions montrent à nouveau le souci du Législateur d'une intervention plus rapide et plus précoce de l'Etat en cas de difficultés budgétaires.

- La loi n° 94-504 du 22 juin 1994 a enfin précisé que les seuils de déficit du compte administratif qui entraînent la saisine de la chambre doivent se comprendre « après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses » : ainsi, l'insincérité des inscriptions dans le compte préparé par l'ordonnateur et voté par

l'assemblée délibérante ne doit pas être un obstacle à l'intervention de l'Etat.

La mise au point du code des juridictions financières puis du code général des collectivités territoriales n'ont pas donné lieu à des modifications significatives dans ce domaine. Cependant, cette succession de textes montre à l'évidence que le Gouvernement et le Législateur ont constamment voulu améliorer l'efficacité du dispositif d'intervention de l'Etat auprès des collectivités ayant des difficultés financières en raccourcissant les délais d'intervention, en limitant les pouvoirs des élus locaux dès le constat de difficultés et en donnant aux institutions concernées de l'Etat une sorte de droit de suite pour vérifier l'application des décisions prises. L'analyse de cette succession de textes et des rapports et débats qui les ont précédés montre également qu'à aucun moment une mise en cohérence d'ensemble du dispositif n'a été tentée. Il semble même que le Législateur ait beaucoup hésité avant de se résoudre à prendre en considération une réalité pourtant simple et ancienne : certains élus locaux, certes peu nombreux, cherchent à cacher les difficultés financières de leur collectivité et/ou à contester les mesures de redressement que l'Etat veut leur imposer.

### *Le traitement des situations financières très dégradées*

242

Lorsque la situation d'une collectivité est très dégradée, la chambre régionale des comptes peut être saisie, à quelques semaines d'intervalle, du compte administratif de l'année précédente et du budget de l'année en cours (par exemple du budget supplémentaire qui reprend le solde du compte administratif). La chambre et le préfet peuvent aussi être saisis par des créanciers pour inscription au budget ou pour mandatement de dépenses obligatoires.

Compte tenu des courts délais prévus par la loi, la première année d'intervention du préfet et de la chambre peut donner lieu à plusieurs avis où, progressivement, la situation réelle de la collectivité peut être analysée et rendue publique : recensement des dettes et des arriérés de paiement, appréciation de la qualité des créances non recouvrées, analyse des engagements pris par la collectivité (garanties d'emprunt, engagements dans des syndicats intercommunaux et dans des sociétés d'économie mixte, ...), marges de manoeuvre en matière de fiscalité, de réduction de dépenses, de vente de biens, etc... Cette phase initiale de « mise à plat » de la situation réelle et d'appréciation des marges est tout à fait essentielle non seulement pour préparer les mesures de redressement que la chambre et le préfet doivent proposer et éventuellement décider mais également, de façon plus large, pour informer les membres de l'assemblée délibérante, les habitants de la commune et l'ensemble de ses partenaires, notamment les créanciers.

Cette première étape ayant été franchie, il devrait être possible de préparer un plan de redressement pluriannuel. S'agissant de communes petites ou moyennes, les créanciers sont généralement prêts à faire des efforts significatifs notamment en matière d'étalement de la dette en principal et d'abandon partiel d'intérêts ou de pénalités. Ils demandent cependant que les efforts soient partagés et, surtout, qu'une procédure contraignante leur apporte des garanties pour l'avenir, ce que permet le dispositif actuel.

En effet, dès lors que, suite à une saisine pour compte administratif en déficit, un avis aura été émis par la chambre des comptes proposant des mesures de redressement et, éventuellement, une période de redressement, la procédure est très contraignante pour la collectivité, ce qui peut offrir des garanties à ses partenaires :

- dès l'année suivante et durant toutes les années de la période de redressement, le budget primitif, qui devra être voté avant le 31 mars, sera transmis pour avis à la chambre des comptes par le préfet, ce qui en suspendra l'exécution jusqu'à la fin de la procédure le concernant,

- à cette occasion, la chambre ne manquera pas de vérifier les conditions du redressement des finances de la collectivité et se prononcera dans le délai d'un mois : soit elle acceptera le budget primitif voté, ce qui le rendra exécutoire, soit elle demandera au préfet de régler et de rendre exécutoire un budget différent.

- le budget supplémentaire et les décisions modificatives remettant en cause le redressement de la collectivité pourront être transmises à la chambre des comptes par le préfet, ce qui en suspendra également le caractère exécutoire jusqu'à la fin de la procédure les concernant, c'est-à-dire soit jusqu'à l'avis de la chambre acceptant cette décision, soit jusqu'à l'arrêté préfectoral s'y substituant.

Ces contraintes de procédure, liées à l'intervention d'une juridiction spécialisée faisant régulièrement le point de la situation, devraient permettre de diminuer la méfiance des anciens créanciers et faciliter la préparation d'un plan de redressement pluriannuel crédible pour tous les partenaires de la collectivité en graves difficultés financières.

Il ne faut cependant pas oublier les limites de ces interventions : les propositions de redressement ne peuvent concerner que « des mesures dont la réalisation relève de la seule responsabilité de la collectivité » (décret du 23 août 1995). Le préfet peut demander qu'une subvention de l'Etat soit accordée mais ni la chambre des comptes ni le préfet n'ont le droit de contraindre un autre organisme à aider la collectivité en difficulté que ce soit par une subvention, un prêt ou un abandon de créance.

En 1991, la Cour des comptes avait indiqué dans son rapport public qu'« une réflexion devrait être engagée pour définir une procédure légale

particulière, adaptée à la situation des collectivités en quasi cessation de paiement ». Quelques mois plus tard, dans son rapport particulier sur la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales, elle avait précisé que « cette procédure, dans laquelle interviendraient les chambres régionales des comptes, aurait pour objet de statuer sur les créances et de circonscrire l'effort qui, de quelque manière que ce soit, restera pour l'essentiel à supporter par les contribuables ». Cette orientation, inspirée des procédures en vigueur pour les entreprises en difficulté conduirait probablement à donner à un juge un pouvoir important de négociation et de décision non seulement quant aux efforts de redressement à consentir mais surtout quant au partage de ces efforts entre la collectivité en cause (augmentation d'impôts et de tarifs, vente de biens, réductions de dépenses) les créanciers (banques et fournisseurs) et les autres collectivités publiques (Etat, région, département,...). Cette réforme correspondrait à un bouleversement par rapport à la conception actuelle des relations entre les diverses collectivités publiques et à la situation du préfet et de la chambre des comptes. Le rapport de la Cour des comptes de 1995, qui revient sur le problème des communes confrontées à de graves difficultés financières, ne retient plus cette orientation. Après avoir rappelé qu'« il n'existe pas d'autorité pour apprécier la situation des dettes, les conditions de leur paiement,... », il indique que « les difficultés financières d'une commune diffèrent très sensiblement de celles d'une entreprise... On peut, dans certaines limites, moduler la pression fiscale... une commune peut décider d'interrompre son activité d'équipement le temps nécessaire à l'amélioration de sa situation financière. La solution de l'insolvabilité communale ne peut donc être assurée par une transposition des procédures de redressement judiciaire conçues pour les entreprises ». Ce rapport met l'accent sur quelques améliorations des procédures actuelles et surtout sur la nécessité d'une meilleure prévention de ces difficultés financières.

244

### *LE DISPOSITIF DE PRÉVENTION*

Les quelques problèmes financiers intervenus à la fin des années 80, notamment celui d'Angoulême, ont conduit le Parlement et le Gouvernement, au delà des améliorations de procédures déjà décrites, à prendre des mesures permettant de prévenir les situations les plus graves ou du moins de les traiter plus rapidement. On distinguera ci-après les obligations nouvelles de transparence introduites par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et la mise en place d'un système d'alerte entre les services des ministères de l'Intérieur et des Finances.

*Les obligations nouvelles de transparence*

La loi du 6 février 1992 précise que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis en annexe :

« 1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

« 2° De la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions ;

« 3° De la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune ;

« 4° Des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune ;

« 5° Du bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéficiaire desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 F ou représentant plus de 50 p 100 du budget de l'organisme ; »

« 6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement.

Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune. »

245

La même loi prévoit, par ailleurs, que certains documents relatifs à l'exploitation de services publics délégués sont également mis à la disposition du public.

Un décret du 27 mars 1993 a précisé que les données synthétiques prévues au 1° ci-dessus, comprennent plusieurs ratios rapportant les dépenses de fonctionnement et d'équipement, les recettes fiscales et la dette au nombre d'habitants ; pour les communes de plus de 10 000 habitants, des ratios de dépenses et de dettes rapportées aux recettes réelles de fonctionnement s'ajoutent aux précédents. Ce même décret a précisé que pour les organismes non soumis à l'obligation de certification des comptes, le bilan qui doit être joint au compte administratif est certifié par le président de l'organisme concerné.

Désormais les personnes intéressées, notamment les créanciers des collectivités locales, peuvent disposer d'informations très détaillées non seulement sur les budgets et les comptes de la collectivité elle-même, mais également sur les comptes de ses périphériques, quel qu'en soit le statut juridique. De plus, comme il a été indiqué lors du paragraphe traitant des insuffisances de la comptabilité publique, le nouveau système comptable, notamment la M.14 pour les communes, fournit des informations plus fiables et plus aisément compréhensibles par les



personnes déjà familiarisées par ailleurs avec le plan comptable général de 1982. Dès 1986, la Commission des Opérations de Bourse avait recommandé la notation des émissions lancées par les collectivités territoriales sur le marché obligataire ; il est possible que l'amélioration récente de la qualité de l'information financière permette le développement de cette notation par des banques ou par des organismes spécialisés, ce qui renforcerait encore le dispositif de prévention.

### *Le réseau d'alerte sur les finances locales*

Après que la Direction de la comptabilité publique ait défini en 1991 un « dispositif de suivi de la situation financière des communes », une circulaire commune des ministres du Budget et de l'Intérieur a mis en place un « réseau d'alerte sur les finances locales ». Cette circulaire du 26 mars 1993 affirme que « seule une action précoce et concertée des services de l'Etat, tant au niveau central qu'au niveau local entre les préfets et les trésoriers payeurs généraux, permet souvent, dans l'intérêt de toutes les parties et notamment celui des collectivités locales elles-mêmes, de trouver les solutions les mieux adaptées à un redressement rapide de situations délicates ».

246

Pour son propre dispositif, utilisé pour toutes les communes, la Direction de la comptabilité publique utilise quatre ratios :

- la marge d'autofinancement courant (MAC) égal à la somme des charges de fonctionnement et de remboursement de la dette rapportée aux produits de fonctionnement. Le seuil d'alerte retenu est 1 pendant deux exercices consécutifs ;

- le ratio de rigidité des charges structurelles (RIGID) égal à la somme des frais de personnel et de l'annuité de la dette rapportée aux produits de fonctionnement. Le seuil d'alerte est variable selon la taille de la commune : 0,37 pour les communes de moins de 2 000 habitants, 0,52 pour les communes de 2 000 à 5 000 habitants, 0,58 pour les communes de plus de 5 000 habitants ;

- le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF). Le seuil d'alerte est 1 au cours de l'exercice considéré.

- le ratio du surendettement (SUREND) égal à l'encours de la dette au 31.12 rapporté aux produits de fonctionnement. Le seuil retenu est variable selon la taille de la commune : 2 pour les communes de moins de 2 000 habitants, 1,8 pour les communes de 2 000 à 5 000 habitants, 1,6 pour les communes de plus de 5 000 habitants.

De leur côté, les services du ministère de l'Intérieur s'attachent à vérifier et à suivre les ratios synthétiques présentés dans le paragraphe précédent. La circulaire précitée demande aux préfets et aux trésoriers payeurs généraux de se concerter pour affiner l'analyse financière des collectivités qui semblent nécessiter un examen approfondi et d'entre-



prendre des démarches auprès des élus concernés, principalement pour les communes de plus de 10 000 habitants, pour attirer leur attention sur leur situation réelle et sur les mesures de redressement à envisager. L'administration centrale demande ainsi aux représentants de l'État dans les départements d'intervenir de façon confidentielle auprès des responsables des collectivités décentralisées avant même que s'impose la mise en oeuvre des procédures légales.

Le nombre et la diversité des communes et de leurs organismes de coopération sont considérables. Il n'est donc pas étonnant d'y constater des comportements très différents depuis que les lois de décentralisation et de déréglementation du crédit ont donné à leurs dirigeants des pouvoirs étendus ; d'autant que, dans des dizaines de milliers de collectivités de petite taille, les décisions sont préparées et prises par quelques personnes, si ce n'est par le seul ordonnateur.

Dans la grande majorité des cas, ces derniers sont très prudents ; ils s'entourent d'avis et de précautions ; ils comparent leur situation à celles des collectivités voisines les plus semblables... On pourrait même considérer que, compte tenu de la situation économique générale certains élus sont plutôt timorés. Est-ce un souci d'apparaître comme un gestionnaire rigoureux ? Est-ce un choix politique selon lequel il n'appartiendrait pas à leur collectivité publique d'intervenir au delà de ses domaines de compétence les plus traditionnels ? Quelle qu'en soit la raison, on constate que beaucoup de collectivités locales renoncent presque à s'endetter et même que certaines attendent avant d'investir d'avoir réuni des ressources définitives suffisantes pour couvrir toutes leurs dépenses futures...

Dans d'autres lieux, les responsables des collectivités publiques peuvent avoir une conception plus ambitieuse de leur mission, ou le sentiment que leur commune dispose d'atouts importants mais encore mal connus. Ils considèrent généralement qu'il est légitime de faire supporter le coût d'un équipement collectif aux personnes qui pourront l'utiliser lorsqu'il sera en service. Ils peuvent aussi considérer que les actions qu'ils lancent pour développer le tourisme, l'économie et l'emploi bénéficieront aux futurs habitants de leur localité et qu'il est donc légitime de prévoir qu'une part importante du coût de ces actions sera supportée par l'augmentation induite de l'assiette des impôts locaux ou par des contributions d'autres collectivités bénéficiaires des retombées de ces actions.

Dans ce cas, des prévisions trop optimistes, des risques mal appréhendés, des incidents mal maîtrisés ou des partenaires peu fiables peuvent

conduire à la catastrophe. Cependant, hors le cas très rare où un industriel accepte d'assumer lui-même tous les risques, les banquiers sont en première ligne avec ces collectivités dynamiques qui veulent lancer des projets dont le coût dépasse leurs possibilités immédiates de financement. On peut penser que les quelques cas de surendettement qui ont été fortement médiatisés depuis 1988 ont provoqué une prise de conscience salutaire chez les responsables de ces institutions : le secteur public local n'est pas totalement garanti contre les risques financiers, des précautions doivent être prises avant d'accorder des prêts aux collectivités locales et d'accroître sa part dans ce marché qui, dans l'ensemble, reste sain.

On peut espérer que cette prise de conscience des organismes prêteurs, jointe aux mesures de transparence, aux interventions des services de l'Etat (préfet, trésorier payeur général et chambre des comptes) et à quelques subventions exceptionnelles, sera suffisante pour réguler le système et éviter de nouveaux cas de surendettement et de quasi cessation de paiement de collectivités locales ; d'autant que la plupart des élus locaux anticipent désormais les éventuelles observations que les chambres régionales des comptes pourraient émettre lors de l'examen a posteriori de leur gestion. Il faut cependant constater que cette maîtrise de l'endettement (l'encours global aurait même diminué en 1997) n'a pu être obtenue, ces quinze dernières années, que par une forte croissance des impôts locaux ; il serait paradoxal que l'Etat, qui maîtrise mieux ses propres impôts, accepte la poursuite de cette croissance des impôts locaux dont les bases sont très anciennes et qui sont généralement considérés comme les moins efficaces et ayant des effets pervers importants.

On peut aussi penser que le foisonnement de collectivités publiques de très petite taille rend inévitables des surenchères, des gaspillages coûteux et des accidents financiers et que la solution passe par une rationalisation et un regroupement de ces collectivités à commencer par les communes. C'est évidemment un tout autre débat ! Il y a deux cents ans, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclamait notamment que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Elle ajoutait que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Peut-on affirmer que ces droits peuvent être correctement exercés dans les collectivités locales actuelles où les possibilités de régulation interne sont limitées par le cumul, sur la même personne, des fonctions de préparation des décisions, de présidence de l'assemblée délibérante et d'exécutif ? Que penser de l'exercice de ces mêmes droits

par les citoyens-contribuables lorsque leur commune, c'est-à-dire leur collectivité publique de base, compte soit plus de 50 000 habitants et où beaucoup d'entre eux ne connaissent aucun des conseillers municipaux (cas d'une centaine de communes regroupant plus de 13 millions de personnes), soit moins de 500 habitants et n'a donc pas les moyens de se prononcer sérieusement sur les principaux équipements collectifs correspondant au mode de vie actuel (cas de 21 500 communes regroupant plus de 4,7 millions de personnes) ?

### *BIBLIOGRAPHIE*

- Code général des collectivités territoriales (loi du 21 février 1996)  
Code des juridictions financières (loi du 2 décembre 1994)  
Rapports publics de la Cour des comptes de 1991 (y. c. sur la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales) et de 1995  
Rapports annuels du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux  
Documents du Ministère de l'Economie, des finances et de l'Industrie : les comptes des départements en 1996 ; les comptes des régions en 1996, les comptes des communes en 1995, les finances des établissements publics locaux en 1995  
Documents annuels de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur : les collectivités locales en chiffres, guide budgétaire communal, départemental et régional  
Finances locales. La décennie de la décentralisation - Crédit local de France - 1994  
Juris-classeur administratif ; fascicule n° 1215 : chambres régionales et territoriales des comptes, par J. LE FOLL ; fascicule n° 1260 : contrôle des budgets locaux par les chambres régionales des comptes, par P. DUCHADEUIL.  
J. MERAUD - Les collectivités locales et l'économie nationale. Crédit Local de France 1997.  
B. BOYER et R. de CASTELNAU - Portrait des chambres régionales des comptes - L.G.D.J., 1997.