

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Avis 20 (2003)¹ sur l'avant-projet de recommandation² du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional

Observation préliminaire

L'avant-projet de recommandation du Comité des Ministres aux gouvernements concernant la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional énonce les grands principes sur lesquels doit reposer l'autonomie financière et budgétaire locale des Etats membres. La recommandation s'ordonne autour de quatre dispositions d'ordre général, assorties de deux annexes fixant les «lignes directrices» destinées, pour la première, aux autorités centrales, et, pour la seconde, aux autorités locales et régionales.

Les principes généraux fixés par la recommandation proprement dite s'inspirent du souci de concilier l'autonomie financière – condition essentielle de l'autonomie des collectivités locales et régionales – avec des règles de saine gestion financière et budgétaire, qui supposent en premier lieu transparence et efficacité de la gestion, et en second lieu existence de contrôles indépendants et effectués dans le respect de la loi. Ces orientations générales ne peuvent qu'être soutenues.

Les commentaires ci-après porteront successivement sur les dispositions de la recommandation, puis sur celles des deux annexes.

I. Recommandation

Le paragraphe 1 de la recommandation met opportunément l'accent sur la nécessaire stabilité financière des collectivités locales et régionales, qui ont besoin, pour mettre en œuvre des politiques locales, de pouvoir s'appuyer sur des ressources stables et en rapport avec les dépenses à supporter. Il est important également, comme il est dit au paragraphe 1, de veiller à un bon rapport qualité-prix des services publics locaux.

Les deux autres objectifs mentionnés par ce premier point ont également toute leur importance, même s'ils sont de nature différente: adéquation du prix des services publics locaux à leur qualité, d'une part, transparence des décisions prises par les autorités responsables, d'autre part.

Le paragraphe 2 relatif aux moyens à mettre en œuvre, renvoie aux lignes directrices, qui font l'objet des commentaires ci-après, en annexe.

Ce que le paragraphe 3 préconise, à savoir l'association des élus locaux et régionaux à toutes réflexions et réformes relatives à la gestion financière et budgétaire locale,

présente une très grande importance. En effet, c'est en faisant appel à l'expérience des gestionnaires locaux que l'on est le mieux susceptible de les faire adhérer à l'évolution du cadre financier et budgétaire local et régional, et d'en préciser le contenu en fonction des attentes et des besoins réels de la population.

Le paragraphe 4 relatif à la diffusion de la recommandation dans les différentes langues n'appelle pas de commentaires.

II. Annexe

Partie I – Lignes directrices destinées aux autorités centrales

Principes généraux

Les principes généraux énoncés aux paragraphes 1 à 4 sont conformes au droit financier et budgétaire local appliqué dans plusieurs pays européens avec des résultats positifs.

Il y aurait peut-être lieu de préciser, au paragraphe 3, que les transferts financiers doivent correspondre au coût des compétences transférées, constaté au moment du transfert financier. Cette précision permettra de tenir compte du caractère évolutif du coût des compétences en question.

Le paragraphe 5 relatif à l'adaptation des règles en fonction des situations spécifiques, renvoie à la notion d'«expérimentation». La diversité des situations locales justifie qu'un cadre juridique général rigide puisse faire l'objet d'adaptations.

Le paragraphe 6 offre aux autorités locales plus de flexibilité et de précision dans l'exécution des budgets annuels; de même, il offre un fondement supplémentaire à l'établissement de budgets pluriannuels prédictibles, pour la réalisation de projets majeurs.

Restrictions financières

Les paragraphes 7 à 15 inspirent la remarque générale suivante: le principe de décentralisation devrait prévoir la responsabilisation des élus locaux, assortie d'un contrôle a posteriori exercé par les représentants de l'autorité centrale, mais avec sanction juridictionnelle, seulement si nécessaire. C'est le meilleur moyen d'assurer une saine gestion.

Le paragraphe 7: le domaine des autres restrictions susceptibles d'être apportées par l'Etat à l'autonomie financière locale risque d'ouvrir la porte à des mesures préjudiciables à l'autonomie locale. C'est pourquoi cette faculté ouverte à l'Etat devrait se fonder sur la compétence du législateur national, c'est-à-dire relever de la décision non pas des administrations, mais des représentants démocratiquement élus. La notion de tutelle financière ne doit jamais être en contradiction avec celle d'autonomie financière locale et, plus largement, de décentralisation.

Au paragraphe 9, il conviendrait que l'objectif des restrictions soit d'assurer une gestion «saine et prudente», respectueuse des intérêts du contribuable, et non pas d'assurer le «respect des règles», ce qui va de soi et n'apporte aucune garantie particulière aux autorités locales

et régionales. De ce point de vue, il serait préférable de se référer au respect de la loi ou du droit administratif.

Le paragraphe 11 mériterait sans doute une clarification. Les restrictions sont présentées comme nécessaires, au nom de l'efficacité de la gestion. S'agit-il de restrictions d'ordre général décidées au niveau national au nom d'un équilibre financier global ou de restrictions liées à une mauvaise gestion locale? En ce cas, elles devraient s'inscrire dans un cadre légal fixé préalablement et obéissant au principe du contradictoire.

Méthodes d'estimation financière

Les préconisations des paragraphes 16, 17 et 18 ont un caractère très positif.

Il convient de remarquer que ce type d'évaluation devrait être réalisé pour toute réforme d'ampleur pouvant avoir un effet sur les ressources et les charges des collectivités locales.

Evaluation des risques financiers

Les paragraphes 19, 21, 22 et 23 n'appellent pas de commentaires particuliers.

S'agissant des placements spéculatifs (paragraphe 20), faut-il aller jusqu'à proscrire tout placement comportant un risque en capital?

Elus et personnels locaux

Les paragraphes 24, 25 et 26 correspondent à la préoccupation de transparence dans l'information financière et budgétaire fournie par les collectivités locales et régionales.

S'agissant de l'indépendance du fonctionnaire chargé de la perception des recettes et du règlement des dépenses, plusieurs Etats européens l'ont fait reposer sur le principe de la séparation entre l'ordonnateur (autorité locale ou régionale élue) et le comptable public, qui est un fonctionnaire de l'Etat soumis à un contrôle juridictionnel spécifique et qui respecte l'indépendance de la décision financière locale, dès lors que celle-ci respecte les règles juridiques en vigueur. Ceci devrait être pris en compte.

Contrôles

Les paragraphes 27 à 32 fixent les éléments essentiels garantissant le sérieux, l'efficacité et l'indépendance du contrôle.

Il serait opportun de compléter le paragraphe 28:

- a. concernant les compétences propres des collectivités territoriales, par une référence à la nécessité de limiter le contrôle à la légalité des actes;
- b. en cas de désaccord, par une référence à la saisine des autorités judiciaires par les autorités de contrôle.

Au paragraphe 32, le terme d'«arrangements» mériterait sans doute d'être explicité. La publication d'informations permettant d'établir des comparaisons budgétaires et des performances, notamment par la voie de l'Internet, devrait

fournir aux collectivités locales des instruments essentiels pour la bonne gestion des budgets locaux.

Redressement des collectivités en difficultés financière

Les paragraphes 34, 37, 38, 41 et 42 n'appellent pas de commentaires.

Sur le paragraphe 33, la préconisation est conforme à l'évolution actuelle dans le cadre de l'Union européenne, où les garanties d'Etat tendent à disparaître complètement, en vue de supprimer l'aléa d'irresponsabilité («aléa moral»).

Le paragraphe 35 relatif à la collecte et à la publicité des informations financières est à rapprocher du paragraphe 32 correspondant à la démarche d'offrir une information de plus en plus abondante, accessible et régulièrement rafraîchie.

Le paragraphe 36 relatif au règlement de crises financières localisées momentanées cite en exemple la solution de la déclaration de faillite et d'insolvabilité des collectivités territoriales. Sous réserve d'examiner les effets d'un tel système là où il existe, le cas échéant, la faillite a l'inconvénient (si l'on se réfère aux faillites d'entreprise) d'entraîner la disparition de la collectivité en difficulté financière. Il paraît préférable de recourir à des procédures de redressement progressif, sur la base des propositions des chambres régionales des comptes.

Le paragraphe 39 préconise, en cas de déficit structurel des recettes, d'éliminer les causes de ce déficit. La solution au déficit structurel des recettes peut résider dans une adaptation des dépenses au niveau effectif des recettes de la collectivité.

Partie II – Lignes directrices destinées aux autorités locales et régionales.

Observation préliminaire:

Cette partie, qui correspond dans ses grandes lignes au système pratiqué dans un certain nombre d'Etats européens, n'appelle que peu de commentaires.

Principes généraux

Remarque générale:

Ce sont des principes de saine gestion, mais il n'est pas toujours aisé aux petites collectivités de les appliquer.

Les paragraphes 43, 45, 46, 47 et 48 n'appellent pas de commentaires particuliers.

S'agissant des plans budgétaires pluriannuels, les préconisations du paragraphe 44 correspondent à la tendance suivie pour les administrations publiques de l'Union européenne depuis la signature du Traité de Maastricht.

Information et transparence

Les paragraphes 49, 50, 53 et 54 n'appellent pas de commentaires particuliers.

Le paragraphe 51, relatif à la présentation des dépenses et des recettes dans les documents budgétaires, et le paragraphe 52, relatif aux informations sur la performance de la gestion des services locaux et régionaux, peuvent éventuellement être faits soit par nature, soit par fonction, selon le choix des collectivités locales.

Préparation du budget

Les paragraphes 55 à 58 n'appellent pas de commentaires particuliers.

Evaluation et gestion des risques

Les paragraphes 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 68 et 69 n'appellent pas de commentaires particuliers.

Le paragraphe 59, qui tend à rendre la présentation du budget et des comptes aussi complète que possible, notamment grâce à l'adoption de comptes consolidés, correspond à un mouvement auquel on assiste en Europe aujourd'hui. Les comptabilités locales se modernisent de façon à donner de leur situation financière une image fidèle et exhaustive.

Le paragraphe 61, relatif au système d'assurance et de réassurance des collectivités locales contre la perte de leurs avoirs auprès des banques, lorsque celles-ci tombent en faillite, n'est pas nécessaire dans certains pays, où les dépôts restent obligatoirement placés auprès de l'Etat.

Le paragraphe 66: L'association de plusieurs collectivités publiques locales et régionales pour la réalisation de grands projets est très largement pratiquée là où les collectivités locales font appel au système des financements dits «croisés». C'est une solution pragmatique consistant à réunir les concours financiers de plusieurs collectivités ou acteurs locaux et régionaux, pour les projets de grande ampleur, mais elle entraîne un risque: celui de mal définir les responsabilités. D'où la notion de «collectivité chef de file». La bonne solution reste tout de même de définir pour chaque tâche le bon niveau de compétence, celui qui en permet le financement, quitte à ce que ce soit un organe intercollectivité (établissement public de coopération intercommunale, par exemple).

Adoption du budget

Les paragraphes 70 à 72: Pas de commentaires particuliers.

Exécution du budget

Les paragraphes 73 à 75: Pas de commentaires particuliers.

Comptes budgétaires

Les paragraphes 76 à 78: Pas de commentaires particuliers.

Contrôle

Les paragraphes 79 et 80: Pas de commentaires particuliers.

Difficultés financières

Les paragraphes 81 à 83: Pas de commentaires particuliers.

Conclusion générale

La partie II, qui porte sur les recommandations adressées aux autorités régionales ou locales, contient des principes de saine gestion, de transparence et de responsabilité déjà largement pratiqués dans plusieurs pays européens dont les modes de gestion locale sont dans un processus de progrès continu dans ces domaines.

L'expérience de la décentralisation montre qu'une plus grande autonomie locale s'accompagne d'une gestion plus efficace, et comportant moins de risques financiers pour les services publics locaux. L'autonomie a priori doit toutefois s'accompagner d'un bon système de contrôle a posteriori. Pour être respectueux des libertés locales et du principe du contradictoire, ce contrôle doit être de nature juridictionnelle.

Cette partie I pourrait donc aller plus loin en proposant d'abolir le principe de l'Etat-tuteur financier au profit de celui de l'autonomie de gestion locale. Cette autonomie reste sous le contrôle du législateur, au sein duquel les collectivités doivent être représentées.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 22 mai 2003 (voir document CG (10) 13, projet d'avis présenté par MM. E. Calota et J.-C. Frecon, rapporteurs).
2. Document élaboré par le Comité directeur de la démocratie locale et régionale, CDLR (2003) 12 du 14 avril 2003.