

# cahiers juridiques franco- allemands



une publication du  
Centre d'Etudes Juridiques  
Françaises  
- 1985 -



Universität des Saarlandes  
D 6600 Saarbrücken



La nouvelle  
décentralisation  
et les  
finances locales

Raymond Ferretti

Maître-assistant à la  
Faculté de droit et  
sciences économiques  
de Metz

Chargé d'enseignement  
au Centre d'Etudes  
Juridiques Françaises  
de l'Université de la  
Sarre

1985 © Centre d'Etudes Juridiques Françaises  
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr  
von 10,- DM

Unschlaggestaltung  
Hans Husel  
Saarbrücken

## S O M M A I R E

- I. Les finances locales, objet de la décentralisation ou l'autonomie financière organique des collectivités territoriales
  - A - L'autonomie des organes de décision des budgets locaux
    - a) La plus grande précision des hypothèses de contrôle
    - b) L'assouplissement des principes régissant le contrôle
  - B - L'autonomie des organes d'exécution des budgets locaux
    - a) L'autonomie statutaire des organes d'exécution
    - b) L'autonomie du contrôle des organes d'exécution
- II. Les finances locales, instrument de la décentralisation ou l'autonomie financière matérielle des collectivités territoriales
  - A - La réduction de la dépendance financière des collectivités territoriales à l'égard de l'Etat
    - a) La prise en charge par l'Etat de certaines dépenses
    - b) L'instauration d'une Dotation globale d'équipement (DGE)
  - B - La compensation financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales
    - a) Les principes de la compensation
    - b) Les modalités de la compensation

\* \* \*

\*

Avec la loi du 2 mars 1982 (1) débutait une grande réforme, se traduisant par un nombre impressionnant de textes législatifs et réglementaires et que certains ont désigné par les termes de "nouvelle décentralisation" (2). En simplifiant légèrement, on peut dire qu'elle vise en premier lieu à modifier les structures des communes, des départements et des régions, c'est le volet institutionnel de la nouvelle décentralisation, mis en oeuvre par la loi du 2 mars 1982 et par la loi du 22 juillet 1982 (3). Le second volet de la réforme a pour objet d'accomplir en faveur des collectivités locales et des régions un transfert de compétences. A cette fin, deux lois ont été nécessaires. Celle du 7 janvier 1983 pose les principes généraux et précise les conditions des transferts dans les domaines du développement économique, de l'urbanisme, du logement et de la formation professionnelle (4). La loi du 22 juillet 1983

complète la précédente puisqu'elle fixe les compétences des communes, départements et régions dans les matières suivantes : ports et voies d'eau, enseignement public, transport scolaire, action sociale et santé (5). Ces deux lois devaient être modifiées en décembre 1983 par ce que certains ont appelé la loi complémentaire de décentralisation (6).

Mais, les collectivités territoriales doivent pouvoir faire face à leurs nouvelles compétences. En d'autres termes, elles doivent disposer de moyens d'action supplémentaires. Parmi ceux-ci figurent en bonne place les moyens financiers. On ne saurait en effet, profondément modifier la structure et les compétences des collectivités territoriales sans dans le même temps "traduire" ces modifications en termes financiers. Si les moyens en personnels ont fait l'objet d'une loi particulière (7), les moyens financiers ont été évoqués dans toutes les lois de décentralisation déjà citées. Cependant, lorsque la réforme sera terminée une loi interviendra pour "répartir les ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale" (8). On peut donc considérer qu'aujourd'hui, dans le domaine des finances locales rien n'est encore définitif, même si les modifications apportées par les différents textes sont importantes (9).

Cette importance apparaît d'autant mieux que la nouvelle décentralisation a été précédée, durant la période 1975-1981, d'une tentative de réforme des collectivités locales. Engagée par le rapport "Vivre ensemble", mieux connu sous le nom de rapport GUICHARD, cette tentative devait déboucher - après qu'une vaste consultation des maires ait été organisée - sur un projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, que le Sénat a adopté.

Cette tentative présente bien des ressemblances avec la nouvelle décentralisation. De nombreux transferts de compétences devaient être organisés. Toutefois, les structures ne devaient pas être affectées.

Sur le plan financier, la concertation organisée lors de la préparation du projet de loi avait mis en lumière la nécessité d'une part d'une répartition plus équitable des ressources distribuées par l'Etat et surtout celle d'une plus grande liberté des collectivités locales dans l'emploi de celles-ci. Cette dernière revendication devait être satisfaite partiellement avant même que le projet relatif au développement des responsabilités des collectivités locales ne soit élaboré et discuté. En effet, la loi du 3 janvier 1979 devait créer une dotation globale de fonctionnement (DGF), de plus la loi du 10 janvier 1980 relative à la fiscalité directe locale accorda aux communes la liberté de fixation des taux des quatre impôts directs locaux. Enfin, la globalisation des prêts accordés aux collectivités locales par la Caisse des dépôts et consignations et la CAECL a été appliquée, après trois années d'expériences, à toutes les communes de plus de 10.000 habitants dès 1979. De plus, le lien entre le prêt et la subvention était supprimé. Pour ce qui

est de la première revendication, l'égalité dans la répartition des ressources, un effort important devait également être fait, puisqu'avec la création en 1978 d'un fond de compensation de la TVA (FCTVA) cet épineux problème était enfin résolu.

Des efforts importants avaient été accomplis et ce sur des points fondamentaux. Il restait, et c'est ce que proposait de réaliser le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, à aller jusqu'au bout de cette politique de globalisation, en instituant une dotation globale d'équipement, qui supprimerait cette tutelle insidieuse que constituaient les subventions spécifiques.

Le même projet de loi prévoyait également un assouplissement de la tutelle financière. Mais on le sait, il n'a pas pu être adopté définitivement par le Parlement, le changement politique de mai 1981 en ayant décidé autrement. En fait, des ressemblances existent entre ce projet et la réforme qui a été mise en oeuvre à partir du 2 mars 1982. Ce qui les sépare semble plutôt résider dans l'attitude plus empirique adoptée avant 1982.

Les finances locales sont l'un des moyens permettant la mise en oeuvre de la nouvelle décentralisation. En accordant les ressources financières nécessaires pour faire face aux nouvelles charges des collectivités locales, en supprimant les dépenses indues pesant sur elles, bref en augmentant l'autonomie financière matérielle des collectivités territoriales, on fait des finances locales l'instrument de la nouvelle décentralisation.

Mais d'autre part, les finances locales peuvent être considérées comme n'importe quel domaine de compétence, il s'agit simplement d'un domaine plus stratégique que d'autres. De ce point de vue, les finances locales deviennent l'un des objets de la nouvelle décentralisation, qui se mesurera au degré d'autonomie qu'auront acquis les organes compétents en matière financière.

Tels sont donc les deux aspects sous lesquels la nouvelle décentralisation aborde les finances locales.

\* \* \*

\*

## I. LES FINANCES LOCALES, OBJET DE LA DECENTRALISATION OU L'AUTONOMIE FINANCIERE ORGANIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'acte fondamental qui commande toute décision dans le domaine financier est bien sûr le budget. C'est par cet acte, qu'une collectivité, quel'qu'elle soit, exprime ses choix et permet de leur donner vie.

Décentraliser dans le domaine des finances locales, c'est donc accroître l'autonomie, non seulement des organes chargés d'adopter le budget des différentes collectivités territoriales (A), mais aussi des organes chargés d'exécuter ceux-ci (B).

### A - L'autonomie des organes de décision des budgets locaux

Les lois de décentralisation n'ont rien modifié en ce qui concerne l'identité des organes de décision des budgets locaux. Il s'agit toujours, pour ce qui est de la commune du conseil municipal, pour le département du conseil général, enfin pour la région du conseil régional.

Les deux premiers organes sont élus au suffrage direct, le troisième le sera à une date qui n'est pas encore fixée. Par conséquent, les organes chargés de voter les différents budgets locaux sont bien ou seront des organes autonomes, statutairement parlant.

Cette autonomie est encore renforcée dans la mesure où les organes chargés de la présentation des budgets sont eux mêmes des élus des assemblées locales : président du conseil général pour le département (10), président du conseil régional pour la région (11), le maire continuant comme par le passé à assurer cette fonction pour la commune.

Certes, les préfets, qui avant 1982, remplissaient cette tâche dans les deux premiers cas, ne pouvaient que rédiger le projet, mais quand on sait l'importance de cette prérogative, notamment en matière budgétaire, on mesure mieux l'autonomie des collectivités locales.

Toutefois, lorsque le budget est adopté, il reste susceptible d'un contrôle qui réduit d'autant cette autonomie. La loi du 2 mars 1982 a bien sûr supprimé les "tutelles financières", comme elle a supprimé les "tutelles administratives" (12). Mais dans le domaine budgétaire la réforme va moins loin. A la tutelle financière succède un contrôle budgétaire.

La nouvelle terminologie marque un assouplissement des principes régissant ce contrôle, mais elle se traduit également par une plus grande précision des hypothèses dans lesquelles ce contrôle pourra désormais être exercé.

a) La plus grande précision des hypothèses de contrôle

La loi du 2 mars 1982 a prévu quatre cas dans lesquels un contrôle pouvait être exercé à l'égard des budgets locaux. Il s'agit en premier lieu du non respect de la règle de l'antériorité du budget. Il s'agit également du non respect de la règle de l'équilibre et ce à deux moments différents. Il s'agit enfin du non respect de la règle des dépenses obligatoires.

1 - La violation de la règle de l'antériorité

La règle de l'antériorité est un corollaire de la définition du budget. Celui-ci étant un acte de prévision et d'autorisation, il faut nécessairement qu'il soit adopté avant le début de l'exercice financier auquel il s'applique.

Si tel n'est pas le cas, la collectivité se retrouvera dans une situation critique. Elle ne pourra en effet procéder à aucune dépense, ni percevoir les recettes afférentes au nouvel exercice.

Pour éviter d'en arriver là, il faut prévoir un expédient et éventuellement une sanction, les deux pouvant fort bien être réunis. L'expédient consistera dans la possibilité de prolonger l'autorisation budgétaire précédente, la sanction résidera dans la substitution de l'autorité chargée du contrôle à l'assemblée défallante.

Les règles en vigueur avant l'adoption de la loi du 2 mars 1982 allaient dans ce sens, la nouvelle loi également. Apparemment donc rien n'a changé. Mais ce n'est qu'une apparence.

En effet, la loi du 2 mars a précisé les conditions dans lesquelles la sanction pourrait être prise dans son article 7 (13).

Cet article prévoit l'intervention de la chambre régionale des comptes et du représentant de l'Etat dans le département au cas où le budget ne serait pas adopté à temps. La date retenue n'est pas le 1er janvier, comme on pouvait s'y attendre, mais le 31 mars.

Cette précision est importante. Jusqu'alors en effet, l'article L 212-13 du Code des Communes instituait une procédure similaire, mais celle-ci pouvait être mise en oeuvre dès le 1er janvier.

Or, les collectivités locales contrairement à l'Etat, ne peuvent pas matériellement adopter leur budget avant le début de l'année. La préparation de celui-ci nécessite un nombre important d'informations que seul l'Etat est en mesure de leur fournir, puisqu'elles sont pour la plupart tributaires du budget de l'Etat (14).

C'est pourquoi, les budgets des collectivités locales ne sont jamais adoptés à temps. Il était paradoxal dans ces conditions de sanctionner celles-ci, alors qu'elles n'étaient pas responsables d'un tel état de chose. En fait, les préfets tenaient compte de cette situation et n'appliquaient pas les mesures de l'article L 212-13 avant l'écoulement d'un délai d'un ou deux mois. La loi du 2 mars a le mérite, sur ce point, de mettre en accord les faits et le droit.

De plus, elle prévoit un report de la date fatidique du 31 mars au cas où les informations indispensables à l'établissement du budget n'ont pas été communiquées à la commune ou au département avant le 15 mars.

Ce souci de précision se retrouve également dans la deuxième hypothèse de contrôle.

## 2 - La violation de la règle de l'équilibre du budget

La règle de l'équilibre est un grand principe de notre droit budgétaire. Pourtant, s'il est appliqué avec plus ou moins de rigueur par l'Etat, il est imposé de façon stricte aux collectivités locales par ce dernier. Aussi, sa violation par l'une d'entre elles entraîne une procédure de contrôle. Encore faut-il préciser les cas dans lesquels le déséquilibre du budget est constitué.

Les textes en vigueur avant 1982 prévoyaient deux hypothèses. Celle tout d'abord du déséquilibre constatable dans le budget voté, donc dans la prévision budgétaire (15), celle ensuite du déséquilibre constatable lorsque cette prévision est exécuté, donc lorsque la prévision devient réalité (16). La loi du 2 mars 1982 a repris ces deux hypothèses tout en les précisant.

### \* Le déficit de la prévision budgétaire

L'article L 212-4 des Codes des Communes instituait une procédure qui aboutissait à la substitution du préfet au conseil municipal lorsque le budget adopté par ce dernier n'était pas en "équilibre réel". Cette notion d'"équilibre réel" n'était pas définie par les textes. Or, l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 reprend cette même notion et lui apporte trois précisions.

En premier lieu, l'équilibre est réel lorsque les deux sections du budget "sont respectivement votées en équilibre".

De plus les recettes et les dépenses doivent être évaluées de "façon sincère". Ce qui signifie, en ce qui concerne les recettes, qu'elles doivent être conformes aux évaluations résultant des informations transmises par l'Etat. Pour ce qui est des dépenses, il faut bien entendu, qu'elles correspondent avec vraisemblance aux actions engagées par la collectivité.

Enfin, l'équilibre est réel lorsque le remboursement du capital des emprunts est financé par les recettes de la section d'investissement à l'exclusion du produit de nouveaux emprunts. Le législateur ayant voulu éviter que les emprunts ne soient remboursés par de nouveaux emprunts.

Les deux premières conditions de l'équilibre réel étaient déjà retenues avant 1982, bien qu'elles ne figuraient pas dans les textes. Ici encore, on le constate, la première loi de décentralisation n'a fait que mettre en accord les faits et le droit, ce qui représente en soi une garantie supplémentaire pour les collectivités locales. Mais, la loi a en outre innové pour ce qui est de la troisième condition.

\* Le déficit du budget exécuté

L'équilibre du budget peut être gravement affecté et de manière plus insidieuse, si l'exécution du budget précédent fait apparaître un déficit. Aussi, faut-il éviter d'en arriver là.

Dans cet esprit, l'article 212-5 du Code des Communes permettait de rétablir l'équilibre du budget, en autorisant le préfet à se substituer au conseil municipal défaillant. Dans le même esprit, l'article 9 de la loi du 2 mars institue une procédure semblable quant à ses objectifs, mais différente quant à ses principes (17). Mais ici encore, il convenait de préciser avec soins les conditions nécessaires au déclenchement de cette procédure.

Avant 1982, comme après cette date, le rétablissement de l'équilibre a lieu lorsque l'exécution du dernier exercice fait apparaître un déficit égal ou supérieur à 10 % des ressources de fonctionnement pour les communes de moins de 20.000 habitants, le pourcentage étant ramené à 5 pour celles situées au-dessus de ce chiffre de population. Jusqu'ici, il n'y a donc pas de différence entre les deux périodes (18).

Pourtant avant 1982, le déficit était apprécié sur la base du certificat de situation établi par le receveur municipal (19), alors que depuis 1982, c'est l'arrêté des comptes qui sert de référence. Les articles 9 et 51 de la loi du 2 mars 1982 définissent avec précision ce qu'est l'arrêté des comptes et la date à laquelle il doit être voté.

L'arrêté des comptes est constitué par le vote du conseil municipal ou du conseil général sur le compte administratif, après transmission au plus tard le 1er juillet du compte de gestion établi par le comptable de la commune ou du département. La nouvelle loi prend donc comme référence un acte émanant des assemblées délibérantes et non un acte du seul comptable.

Mais pour éviter que ces assemblées empêchent la constatation du déséquilibre, le vote de l'arrêté des comptes doit intervenir avant le 1er octobre de l'année suivant l'exécution du budget.

### 3 - La violation de la règle des dépenses obligatoires

Cette troisième hypothèse de contrôle est également traditionnelle. Elle se fonde sur la méfiance de l'Etat face aux collectivités locales, mais aussi sur la nécessité de prévoir un mécanisme garantissant aux créanciers de celles-ci le paiement des sommes dues.

Ici encore, la première loi de décentralisation n'a rien supprimé. Elle se contente d'apporter des précisions supplémentaires concernant la notion de dépense obligatoire. Encore faut-il ajouter que ces précisions découlent plus de l'esprit de cette loi que de son texte même.

Avant 1982, le Code des Communes dans son article 221-1 était ainsi rédigé : "sont obligatoires pour les communes les dépenses mises à leur charge par la loi".

L'article 11 de la loi du 2 mars 1982 adopte une démarche différente et un élément de définition supplémentaire : "Ne sont obligatoires pour les communes que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé" (20).

Dans le cadre de la nouvelle législation, les dépenses obligatoires ne sont donc qu'exceptionnelles. Ce caractère ressort bien de la nouvelle rédaction, qui utilise la forme négative. De plus, il est fait mention des dépenses expressément prévues par des lois.

Enfin, l'article 11 ajoute une précision supplémentaire, celle concernant les dettes exigibles. Cet élément ne figurait pas dans les textes en vigueur précédemment, mais il était malgré tout retenu dans la pratique.

En accordant les faits et le droit, en définissant avec concision les hypothèses dans lesquelles un contrôle budgétaire pourra être exercé, la première loi de décentralisation contribue à l'allègement de celui-ci et en conséquence accroît l'autonomie des organes de décision. Mais, la contribution majeure de la loi en ce domaine réside surtout dans l'assouplissement des principes régissant le contrôle budgétaire.

b - L'assouplissement des principes régissant le contrôle

Dans les trois cas étudiés auparavant, les préfets, avant 1982, avaient la possibilité de se substituer aux autorités locales (21). Ce pouvoir de substitution, forme la plus lourde de la tutelle, n'a pas disparu pour autant le 2 mars 1982. Mais, ce pouvoir a été sensiblement atténué par la création des chambres régionales des comptes. Certains ont pu voir dans ces nouvelles juridictions l'équivalent des tribunaux administratifs, qui deviennent les seuls "censeurs" des autorités locales à l'exclusion des commissaires de la République, dont le rôle est ramené à la seule saisine de ceux-ci.

En fait, dans le domaine budgétaire, si le contrôle de la légalité est bien du ressort exclusif des tribunaux administratifs, le contrôle strictement budgétaire appartient et aux chambres régionales des comptes et aux commissaires de la République. Ces derniers conservent donc leur pouvoir de substitution, mais il est atténué de trois manières différentes.

1 - Un pouvoir de substitution "retenu"

Dans aucune des trois hypothèses de contrôle, le commissaire de la République ne peut se substituer aux autorités locales, si celles-ci n'ont été préalablement invitées à revenir sur leur première délibération.

Dans le régime précédent, il en allait de même, cependant la demande d'une nouvelle délibération émanait du préfet, alors que depuis 1982 c'est la chambre régionale de comptes qui y procède, à son initiative il est vrai. Cette intervention de la chambre régionale est importante car elle aura pour but non seulement de constater qu'il y a bien eu violation de l'une des règles en cause, mais aussi - et c'est capital - de faire des propositions à la collectivité territoriale.

Ainsi, non seulement cette dernière échappe au jugement du préfet, mais se voit conseiller par la nouvelle juridiction financière. Ce système se caractérise donc par l'intervention d'un tiers entre les contrôlés et les contrôleurs. De plus, ce tiers n'est pas seulement un "arbitre", il est aussi un conseiller. Ce rôle, accordé aux chambres régionales, était dans une certaine mesure déjà assuré - dans un seul cas il est vrai - par une commission avant 1982.

Ainsi, l'article L 212-5 du Code des Communes prévoyait que lorsque l'exécution du dernier exercice clos faisait apparaître un déficit, le budget était soumis à une commission dont la composition était fixée par l'article R 212-2. Elle comprenait outre le préfet lui même ou son délégué, le maire, des délégués du conseil municipal, le TPG, des fonctionnaires désignés par le ministre de l'économie et des finances et le directeur des services fiscaux. Pour les villes de plus de 20.000 habitants, siégeaient en plus deux autres fonctionnaires désignés eux par le ministre de l'intérieur et le ministre de l'économie et des finances.

Cette commission remplissait le même rôle que la chambre régionale des comptes aujourd'hui, mais il est clair que sa composition faisait d'elle une émanation de l'administration. Aujourd'hui, dans la mesure où les chambres régionales sont formées de magistrats indépendants du pouvoir, les conseils des collectivités locales sont beaucoup moins "suspects".

Cette fonction de conseil peut être diversement appréciée. On peut en effet estimer qu'il s'agit d'une bonne chose dans la mesure où, comme on vient de le dire, on est en présence d'un organe indépendant de l'administration d'Etat. Mais, on peut également déplorer que des juridictions s'immiscent dans un domaine où le danger d'un "gouvernement des juges" pourrait voir le jour (22).

Quoiqu'il en soit, les chambres régionales ne formulent pas seulement des propositions à l'intention des collectivités locales contrôlées, mais aussi à celle des commissaires de la République.

## 2 - Un pouvoir de substitution "éclairé"

Si les collectivités territoriales contrôlées ne délibèrent pas à nouveau ou si la nouvelle délibération ne met pas fin à la violation de la règle budgétaire incriminée, le commissaire de la République est alors en mesure d'exercer son pouvoir de substitution.

Toutefois, il sera utilisé dans un contexte différent de celui existant avant 1982. A cette époque, le représentant de l'Etat était, en effet, seul juge de la situation. Lui seul appréciait non seulement la réalité de la violation de règles budgétaires, mais encore les mesures nécessaires au rétablissement de la situation.

Or, depuis le 2 mars 1982, son jugement est "éclairé" par les propositions que la chambre régionale des comptes a exprimées préalablement. Dans la mesure où elle n'aurait pas été entendue par les collectivités locales, elle deviendrait alors le conseiller du commissaire de la République. Ce dernier aspect de l'intervention des juridictions financières est tout à fait nouveau, car dans le seul cas où, comme on a pu le constater précédemment, une commission intervenait dans le contrôle budgétaire avant 1982, cette dernière n'était mise en place que dans le but d'aider la commune. En

aucune manière, elle ne servait à éclairer le préfet dans sa décision.

Le représentant de l'Etat voit donc son pouvoir de substitution une nouvelle fois atténué. Mais pour qu'il le soit de façon relativement sérieuse, encore faut-il que les propositions de la chambre régionale puissent sinon contraindre le commissaire de la République, du moins "encadrer" son pouvoir de substitution.

### 3 - Un pouvoir de substitution "encadré"

Aux termes de la loi du 2 mars 1982 (23), le commissaire de la République est bien la seule autorité susceptible de se substituer aux organes locaux d'adoption du budget. C'est en effet lui qui dans les hypothèses prévues "règle et rend exécutoire" le budget rectifié. La chambre régionale ne peut en aucune manière le faire, ce qui est bien sûr tout à fait normal puisqu'aucune juridiction ne peut prendre une décision à la place de l'administration. Pourtant, l'intervention de la chambre régionale n'est pas sans effet sur le pouvoir du commissaire de la République.

Ce dernier peut en effet suivre l'avis de la chambre régionale. Dans ce cas, son pouvoir de substitution sera d'une certaine manière atténué. Certes, c'est bien lui qui règle et rend exécutoire le budget rectifié ou qui inscrit d'office la dépense obligatoire, mais il ne fait que reprendre les dispositions contenues dans l'avis de la chambre régionale. Toute proportion gardée, le commissaire de la République n'est alors que l'instrument de la chambre régionale des comptes, qui pour des raisons techniques, déjà évoquées, ne peut jouer ce rôle. L'encadrement du pouvoir de substitution est dans cette première hypothèse relativement fort. C'est ce qui logiquement devrait arriver le plus souvent. Mais alors, le risque de "gouvernement des juges" prendrait une autre consistance. Ceux-ci ne seraient plus simplement des conseillers mais pratiquement des "décideurs".

Le commissaire de la République n'est pourtant pas totalement lié par l'avis de la juridiction financière. Il peut en effet ne pas suivre ses propositions. Mais dans un tel cas, il devra alors motiver explicitement sa décision (24). En somme, le préfet garde bien intact son pouvoir de substitution, mais s'il l'exerce dans un sens différent de celui indiqué par les juges du budget, il devra se justifier. Sur le plan simplement moral, cette nouveauté est lourde de conséquences. Elle participe au mouvement général de perte d'influence du représentant de l'Etat. Mais, c'est sur le plan juridique qu'elle est la plus intéressante. En exigeant une motivation explicite, la loi du 2 mars 1982 permet en effet d'assurer un contrôle plus efficace de l'exercice du pouvoir de substitution du commissaire de la République.

La décision du préfet pouvait de tout temps être déférée au tribunal administratif. Il agissait donc sous le contrôle des juges. Mais ce contrôle est depuis 1982 plus efficace. Les juges pourront en effet contrôler plus facilement les motifs du commissaire, puisque ceux-ci doivent figurer en toute lettre dans sa décision. On pourrait donc en conclure que cette nouvelle obligation s'inscrit dans le mouvement déjà relativement ancien qui exige dans des cas de plus en plus nombreux une motivation des actes administratifs.

Si le commissaire de la République peut, comme on vient de le voir, ne pas suivre les propositions de la chambre régionale des comptes, il est par contre lié par les constatations qu'elle a pu être amenée à faire. L'intervention de la chambre se résume - on l'a dit - tout d'abord en des constatations, celle du déséquilibre du budget, celle de la non-adoption du budget, celle encore du caractère obligatoire ou non d'une dépense. L'avis de la chambre régionale comporte de plus des propositions : celles concernant les moyens de rétablir l'équilibre du budget, celles visant les moyens de financer les dépenses jugées obligatoires. Ces propositions ne lient pas le commissaire de la République. C'est ce qui ressort d'un arrêt du tribunal administratif de Strasbourg (25). Il sera bien sûr intéressant de voir si le Conseil d'Etat confirmera ou non cette jurisprudence.

Enfin, une troisième hypothèse se présente. Celle dans laquelle le préfet ne fera rien. Ce pourrait être pour ce dernier un moyen d'échapper à "l'encadrement" de son pouvoir de substitution. Or, il n'en est rien, car dans un tel cas, l'inaction du représentant de l'Etat sera considérée comme une décision implicite de rejet, qui pourra elle-même être déférée au juge administratif.

La loi du 2 mars 1982 assure donc une autonomie plus large aux organes de décision des budgets locaux. Il importe que celle-ci ne soit pas remise en cause lors du processus d'exécution des budgets locaux.

#### B - L'autonomie des organes d'exécution des budgets locaux

En matière budgétaire, l'exécution est bien plus importante que l'adoption. Il s'agit en effet à ce stade de faire entrer dans les faits l'autorisation et la prévision qui ont été préalablement arrêtées. La plus grande autonomie des organes de décision qui a pu être constatée précédemment doit être dans ces conditions complétée par celle des organes d'exécution.

En ce domaine, les lois de décentralisation et plus particulièrement celle du 2 mars 1982, ont également apporté des améliorations. Elles se situent plus précisément à deux niveaux différents. En premier lieu, l'autonomie statutaire des organes d'exécution a été accrue. En second lieu, les contrôles traditionnels exercés sur ces organes ont été assouplis.

a - L'autonomie statutaire des organes d'exécution des budgets locaux

Ce sont les ordonnateurs d'une part et les comptables d'autre part, qui exécutent les budgets locaux. Ces deux types d'agents sont depuis le 2 mars 1982 beaucoup plus autonomes sur le plan statutaire, qu'ils ne l'étaient avant.

1 - L'autonomie statutaire des organes d'exécution des budgets locaux

Les ordonnateurs des budgets locaux sont traditionnellement les exécutifs des collectivités locales. Ainsi, le maire remplissait cette fonction pour les communes, le préfet de département pour celui-ci et le préfet de région pour l'établissement public régional.

En retirant aux préfets leur fonction d'exécutif du département et de la région, la loi du 2 mars 1982 a également supprimé leur fonction d'ordonnateur de ces deux types de budget.

Selon l'article 25 de la loi, le président du conseil général est "l'ordonnateur des dépenses du département et prescrit l'exécution des recettes départementales". L'article 73, dans des termes identiques, transfère au président du conseil régional la même fonction. Le maire, quant à lui reste ordonnateur de la commune. Mais, il voit son autonomie s'accroître. Dans l'ancien système, il était comme tous les ordonnateurs soumis au contrôle des comptables. Mais, il ne disposait pas du pouvoir de réquisitionner ceux-ci. Cette lacune a été comblée par l'article 15 de la loi du 2 mars, puisqu'en cas de suspension du paiement d'une dépense, le maire peut adresser au comptable de la commune un ordre de réquisition.

Ce même pouvoir de réquisition est accordé au président du conseil général par l'article 55 et au président du conseil régional par l'article 82.

Enfin, cette même loi précise la nature de l'intervention des comptables, ce qui là encore, a pour effet d'accroître l'autonomie des ordonnateurs.

Les articles 15, 55 et 82 disposent en effet, que les comptables des communes, des départements et des régions ne peuvent subordonner leurs actes de paiement à "une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur". Ils ne peuvent "soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de (leur) responsabilité personnelle et pécuniaire". Ces dispositions rappellent que les comptables sont certes des organes de contrôle des ordonnateurs, mais que ce contrôle reste enfermé dans des limites très strictes. En fait, elles ramènent ces derniers à leur fonction première, celle d'organe d'exécution des budgets locaux.

## 2 - L'autonomie des comptables

Comme les ordonnateurs, les comptables sont chargés dans un domaine certes différent, d'exécuter les budgets locaux. Ce sont les comptables qui exécutent matériellement ces budgets, puisqu'ils procèdent au paiement des dépenses et au recouvrement des recettes.

La position des comptables est donc assez particulière. Non seulement, ils doivent échapper à l'emprise des ordonnateurs locaux, sans quoi le principe de séparation des ordonnateurs et de comptables ne serait pas respecté, mais de plus ils doivent échapper à l'autorité de l'Etat, puisqu'ils sont des organes d'exécution des budgets de collectivités locales.

La loi du 2 mars 1982 a tenu compte de ces deux impératifs, puisqu'elle a accrue l'autonomie statutaire des comptables et par rapport à l'Etat et par rapport aux ordonnateurs locaux.

Le trésorier payeur général cesse d'être en effet, le comptable du département et de la région. Il est remplacé dans cette fonction par un autre fonctionnaire qui ne sera le comptable que du département ou de la région. En somme, le trésorier payeur général, comme le préfet précédemment, se voit écarté de l'exécution des budgets locaux.

Les nouveaux comptables sont en vertu des articles 54 et 82 des "comptable(s) direct(s) du trésor ayant qualité de comptable (principaux)". Il s'agit donc bien d'agents de l'Etat dépendant de la même administration que le trésorier payeur général et soumis directement au contrôle et la chambre régionale des comptes. Mais ces agents de l'Etat ne peuvent être chargés des fonctions de comptable de l'Etat" ajoutent les mêmes articles.

Pour ce qui est du comptable de la commune, la situation est moins claire, puisque celui-ci continuera éventuellement à exercer des fonctions de comptable d'Etat.

Ainsi donc, les départements et les régions disposent de leurs propres comptables, mais ceux-ci restent des agents de l'Etat. La solution contraire aurait conduit à limiter leur autonomie face aux ordonnateurs locaux.

Lors de l'élaboration de la loi du 2 mars, personne n'avait songé à revenir à la situation antérieure à la loi du 14 septembre 1941 dans laquelle les receveurs municipaux étaient nommés par les communes. Toutefois, l'avant projet prévoyait que les comptables locaux, tout en étant nommés par le ministre du budget, ne pouvaient l'être qu'avec l'accord du maire, du président du conseil général ou du président du conseil régional. Cette solution n'a pas été retenue. Elle aurait porté atteinte à la séparation des ordonnateurs et des comptables. Aussi, les exécutifs locaux ne peuvent-ils intervenir dans la procédure de nomination des comptables qu'à titre consultatif. Encore faut-il préciser que les articles 14, 54 et 82 de la loi du 2 mars ne prévoient qu'une "information" du maire, du président du conseil général et du président du conseil régional par le ministre du budget.

L'autonomie statutaire des organes d'exécution des budgets locaux étant mieux assurée par toutes ces dispositions, il convenait également d'accroître l'autonomie des contrôles exercés sur eux.

b - L'autonomie du contrôle des organes d'exécution des budgets locaux

L'innovation la plus spectaculaire de la nouvelle décentralisation réside sans aucun doute dans la création des chambres régionales des comptes. On a déjà eu l'occasion de montrer en quoi ces nouvelles juridictions financières assouplissaient le contrôle budgétaire a priori. De la même manière, elles vont permettre de rendre plus autonome le contrôle a posteriori des organes d'exécution.

En ce domaine, il est convenu de distinguer le contrôle exercé sur les ordonnateurs et de manière plus large sur les administrateurs et celui qui est exercé sur les comptables.

Les chambres régionales des comptes vont intervenir dans ces deux types de contrôle et ce faisant contribuer à le rendre plus autonome. S'il en est ainsi, c'est tout simplement parce que les nouvelles juridictions financières prennent la place d'autres organes de contrôle qui dépendaient davantage du pouvoir central. Mais la substitution des chambres régionales des comptes à ces autorités va se traduire différemment selon qu'il s'agira de contrôler les administrateurs ou les comptables.

1 - La "juridictionnalisation" du contrôle des comptes

Depuis 1934, ce contrôle était assuré pour l'essentiel des communes par le trésorier-payeur général (26). La loi du 2 mars 1982 met fin à cette situation aberrante en "juridictionnalisant" le contrôle des comptes, cela signifie d'abord que la chambre régionale des comptes - une juridiction - se substitue au T.P.G. - un fonctionnaire -, cela signifie ensuite que la procédure de contrôle est juridictionnelle et non plus administrative. Ces deux aspects assurés, on s'en doute, un contrôle plus autonome.

Juridictions, les chambres régionales des comptes, le sont sans aucun doute, en raison des règles destinées à assurer non seulement leur indépendance, mais aussi leur impartialité.

Pour ce qui est du premier point, il faut rappeler que les chambres régionales des comptes sont composées de magistrats provenant soit du corps des magistrats à la Cour des Comptes, soit d'un nouveau corps de magistrats créé à cet effet. En tant que tels, ils bénéficient de l'immovibilité, ce qui revient à dire qu'ils ne peuvent être déplacés, même à titre de promotion, qu'avec leur accord (27). Il s'agit là évidemment de la meilleure garantie d'indépendance, mais ce n'est pas la seule, puisque leur carrière est suivie par un Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, aussi bien en ce qui concerne leur avancement qu'en ce qui concerne la procédure disciplinaire (28).

L'indépendance de ces nouveaux magistrats n'a de sens que si elle permet de favoriser leur impartialité. A cet égard, un système complexe et complet d'incompatibilités a été prévu par la loi du 10 juillet 1982 (29). Sont ainsi incompatibles et de manière absolue avec les fonctions de magistrat de chambre régionale des comptes, un certain nombre de fonctions électives, au Parlement bien sûr, à l'Assemblée des Communautés européennes, au Conseil économique et social. Sont également incompatibles les fonctions de président du conseil régional ou général. Plus original par contre sont les incompatibilités relatives prévues par la même loi. Ainsi toutes les fonctions précédentes, de même que celles de conseillers régional, général, municipal exercées dans le ressort de la chambre et celle de représentant de l'Etat ou de directeur départemental ou régional d'administration publique d'Etat, exercée également dans le ressort de la chambre, quand elles l'ont été depuis moins de cinq ans, sont incompatibles. Enfin, certains mandats et fonctions exercés par le conjoint du magistrat sont elles aussi incompatibles, ce qui est certainement l'un des aspects les plus nouveaux.

La "juridictionnalisation" du contrôle des comptables résulte non seulement du caractère juridictionnel de l'organe de contrôle, mais aussi du fait que la procédure suivie est juridictionnelle et non administrative.

Elle a été précisée par la loi du 10 juillet 1982 et par le décret du 22 mars 1983 (30). Ces deux textes disposent en premier lieu, que la procédure est écrite et contradictoire. Ils prévoient également que les chambres régionales se prononcent en premier ressort, tout d'abord à titre provisoire. A ce stade, elles présentent aux comptables des observations ou des injonctions. Ce n'est que lors de l'examen de la gestion suivante que la chambre prononcera son jugement définitif, qui donnera décharge au comptable ou au contraire qui le déclarera en débet.

On voit donc que la procédure ressemble sur de nombreux points à celle utilisée devant la Cour des Comptes elle même, en particulier par le fait que la règle du double arrêt est respectée.

Cela n'est pas étonnant puisque ces arrêts sont contrôlés par la voie de l'appel par la Cour des Comptes. Cette possibilité est intéressante car non seulement elle offre des garanties supplémentaires aux comptables, mais aussi parce qu'elle permet à la Cour des Comptes de veiller à la bonne qualité du contrôle exercé par des chambres relativement "proches" des comptables.

La "juridictionnalisation" du contrôle des comptables offre non seulement de plus grandes garanties aux comptables, mais accentue aussi leur autonomie. Ce même résultat sera également obtenu s'agissant du contrôle des administrateurs - quoique à un moindre degré - mais par une autre voie.

## 2 - La décentralisation du contrôle des ordonnateurs

Dans l'ancien système, les ordonnateurs des collectivités locales échappaient pratiquement à tout contrôle.

Le contrôle juridictionnel de la Cour de discipline budgétaire ne pouvait en effet leur être appliqué. Par conséquent, ni les ministres, ni les maires ne pouvaient comparaître devant cette juridiction.

Pourtant le gouvernement dans son projet de loi de décentralisation était revenu sur cette exception, ce qui causa un grand émoi. Rapidement ces dispositions disparurent.

Quant au contrôle administratif exercé sur les ordonnateurs, il était pratiquement inexistant. En effet, seule la Cour des Comptes pouvait très rarement évoquer dans son rapport annuel la mauvaise gestion de telle ou telle grande ville. Mais ce n'était qu'épisodique et rare.

La loi du 2 mars 1982 et les textes qui ont suivi, ont quelque peu modifié cette situation dans un double sens. Tout d'abord, ce contrôle administratif est devenu systématique, ensuite il s'est décentralisé, puisqu'il incombe aux chambres régionales des comptes, en liaison il est vrai, avec la Cour des Comptes.

C'est l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, modifié par la loi du 10 juillet 1982 et le décret du 22 mars 1982, qui organisent ce contrôle.

En fait, il se traduit par des "observations" adressées par les chambres régionales des comptes aux maires, aux présidents du conseil général ou aux présidents du conseil régional. Les destinataires sont tenus d'y répondre dans un délai fixé par la chambre. De plus, les faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale sont portés à la connaissance du procureur de la République et du procureur général près de la Cour des Comptes.

Enfin, les chambres régionales des comptes peuvent communiquer à la Cour des Comptes les observations qui leur paraissent de nature à figurer dans le rapport annuel public.

Comme on le voit, c'est toujours la Cour des Comptes qui rédige le rapport, mais sur la base des observations des chambres régionales, de plus celles-ci ont la possibilité, quand les problèmes soulevés sont moins importants d'en rester aux simples observations adressées aux ordonnateurs locaux. Le contrôle est donc plus efficace, mais on n'a pas pour autant abandonné l'idée selon laquelle il devait être établi par des juridictions décentralisées.

\*

De toute évidence, les organes chargés d'arrêter les budgets locaux et de les exécuter ont acquis depuis 1982 une autonomie plus grande. Il n'y a pas bouleversement dans ce domaine, bien qu'il faille constater des progrès certains.

L'autonomie financière organique des collectivités locales étant ainsi renforcée, il était indispensable d'aller plus loin, c'est à dire de leur apporter une autonomie financière matérielle.

\*

\*

\*

## II. LES FINANCES LOCALES, INSTRUMENT DE LA DECENTRALISATION OU L'AUTONOMIE FINANCIERE MATERIELLE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

"Les communes sont devenues en réalité des agents chargés d'appliquer des politiques ministérielles et de pourvoir à des équipements collectifs ou de gérer des services publics pour le compte de l'Etat, sans pouvoir envisager de politiques réellement autonomes".

Cette conclusion du rapport GUICHARD est de toute évidence partagée par les auteurs de la nouvelle décentralisation. Pour faire en sorte que les collectivités territoriales puissent mener à bien des politiques réellement autonomes, il fallait bien sûr accorder à celles-ci des compétences nouvelles, plus larges et plus importantes. C'est ce qui a été fait.

Sur le plan financier, cela devait se traduire par une compensation des nouvelles charges dues aux transferts de compétences (B), mais il fallait avant tout réduire sinon supprimer la dépendance des collectivités territoriales à l'égard de l'Etat (A).

### A - La réduction de la dépendance financière des collectivités locales à l'égard de l'Etat

De tout temps, les collectivités locales ont été en France sous la dépendance financière de l'Etat. Cette situation, qui en soi n'est pas choquante, puisque les collectivités font partie de la communauté nationale, n'en était pas moins parfois exagérée sinon injuste.

En effet, certaines dépenses, correspondant à des compétences traditionnellement exercées par l'Etat ont malgré tout été assumées par les collectivités locales. Cette injustice a en partie été réparée depuis 1982. C'était là une première manière de réduire cette dépendance financière. Mais ce n'était résoudre qu'une partie du problème, puisque les communes, les départements et les régions ne peuvent financer les dépenses qui leur sont naturellement imputables que grâce à l'aide de l'Etat. Ces transferts représentent une part importante, aussi bien des sections de fonctionnement que des sections d'investissement de leur budget. La solution ne réside certainement pas dans une réduction de l'importance de ces transferts, mais bien plus dans la transformation de la nature de ceux-ci. C'est pourquoi, en 1982, a été admis le principe de la création d'une dotation globale d'équipement, qui viendrait se substituer aux subventions d'investissement.

a - La prise en charge par l'Etat de certaines dépenses étatiques

Avant 1982, les collectivités locales supportaient financièrement une partie du fonctionnement de certains services publics, relevant traditionnellement à l'Etat. Il s'agissait de la police, de la justice et de l'éducation. La loi du 2 mars 1982 a supprimé cet état de chose particulièrement injuste. Son article 95 fait disparaître la contribution communale aux dépenses de police. Les articles 94 et 96 instituent chacun une dotation versée aux collectivités locales, destinées l'une à compenser les dépenses occasionnées par le logement des instituteurs, l'autre par le fonctionnement du service public de la justice.

1 - La "dotation instituteur"

Les lois des 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889 avaient créé une obligation incombant aux communes de loger les instituteurs.

En 1982, l'Etat décide enfin de prendre à son compte cette charge. Cela semble normal puisqu'il supporte déjà le paiement du traitement des instituteurs, ainsi d'ailleurs que celui de tous les fonctionnaires de l'Education nationale.

Toutefois, de façon à ne pas trop bouleverser un système déjà bien établi, les communes continueront à payer l'indemnité de logement, l'Etat remboursera celle-ci aux communes par le biais d'une dotation spéciale créée à cet effet : la "dotation instituteur".

La première année de sa création, cette dotation connaissait un régime particulier et provisoire. Seul en effet, un tiers des charges supportées par les communes à ce titre leur a été remboursé par l'Etat, le montant de la dotation étant fixé à 650 millions francs. De plus, c'est le ministre de l'Education nationale qui l'a versée.

En 1983, la dotation instituteur voyait son régime se stabiliser. Son montant passait à 2.106 millions de francs et permettait ainsi de rembourser aux communes la totalité des frais de logement.

Il restait bien sûr à fixer des règles concernant l'évolution annuelle de ce montant. C'est ce qu'a fait l'article 35 de la loi de finances pour 1983, selon lequel elle suit l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, à laquelle d'ailleurs elle est incorporée. Ainsi, ce n'est plus le ministère de l'Education qui la verse mais bien celui de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Reste un dernier problème, celui de la répartition de cette dotation. Selon l'article L 234-19-2 du Code des Communes, c'est le comité des finances locales, qui s'en charge. A cette fin, il prend en considération le nombre d'instituteurs logés par chaque commune ou qui perçoivent une indemnité de logement, la dotation perçue par chaque commune étant proportionnelle à ce nombre.

C'est un système de ce type qui a été mis en place dans un autre domaine, celui de la justice.

## 2 - La "dotation justice"

S'il est un service public qui relève de toute évidence de la compétence étatique, c'est bien celui de la justice. Or, les collectivités locales - communes et surtout départements - contribuaient dans une large mesure à son entretien.

Ici encore, la loi du 2 mars a voulu mettre fin à cet état de chose aberrant. Aussi a-t-elle eu recours à la technique de la dotation spéciale. C'est l'article 96 de la loi du 2 mars, qui l'a créée. Cependant, il faut noter que la "dotation justice", contrairement à la "dotation instituteur" est provisoire.

La loi du 7 janvier 1983 sur les transferts de compétence prévue en effet, qu'à partir du 1er janvier 1984 "l'Etat prend en charge l'ensemble des dépenses de personnel, de matériel, de loyer et d'équipement du service public de la justice... (ainsi que) la charge des annuités restant à courir des emprunts contractés par les collectivités territoriales" (31). Toutefois, l'échéance a été repoussée au 1er janvier 1985 (32). En attendant, l'Etat rembourse aux collectivités territoriales leurs dépenses afférentes à ce service public par le biais de la "dotation justice". Le montant de celle-ci est égal aux dépenses constatées dans les comptes administratifs de l'exercice précédent (33).

En 1982 et 1983, elle s'élevait à 720 millions de francs, elle est passée en 1984 à 863 millions soit une progression de 19,8 %.

L'Etat a donc mis fin à certaines injustices financières. Mais toutes n'ont pas disparu pour autant.

Ainsi, les articles 30 et 77 de la loi du 2 mars 1982 laissent à la charge des départements et/ou des régions, les dépenses relatives au fonctionnement de l'administration préfectorale et des services extérieurs de l'Etat. Toutefois, il faut constater qu'un "échange" l'Etat continue à financer les services transférés à ces mêmes collectivités. De plus, cette situation est aux termes même de la loi provisoire.

L'Etat prend donc en charge les dépenses de nature étatique, qui pesaient jusqu'à présent sur les collectivités locales. Il s'agit là d'une première façon de diminuer la dépendance de ces mêmes collectivités face à l'Etat. Mais ce n'est pas la seule.

b - L'instauration d'une dotation globale d'équipement des communes et des départements (DGE)

Les subventions, qu'accorde l'Etat aux collectivités locales, constituent pour ces dernières une arme à double tranchant. D'un côté, elles leur permettent de financer bon nombre d'investissements, qui sans cette participation financière ne pourraient être mis en oeuvre. C'est l'aspect positif. D'un autre côté, elles permettent à l'Etat d'accroître son contrôle sur ces mêmes collectivités. Quoiqu'il en soit, elles accroissent la dépendance des collectivités locales face à l'Etat. S'il ne peut être question de diminuer l'importance des transferts de l'Etat, il est possible, dans le cadre d'une politique de décentralisation, de supprimer ce qui constitue une véritable tutelle financière, c'est à dire l'octroi au coup par coup et pour certains investissements seulement de subventions spécifiques. Cela est possible par l'institution d'une dotation globale d'investissement. La création d'une telle dotation est réclamée avec insistance depuis longtemps par les élus locaux. Le rapport Guichard s'y était rallié dès 1976 et le projet de loi sur le développement des responsabilités locales, adopté en 1980 par le Sénat, instituait dans son article 38 une telle dotation. Mais, il fallut attendre la loi du 2 mars 1982 pour voir ce projet prendre consistance. Toutefois, à peine créée, la DGE devait être modifiée à plusieurs reprises.

1 - La DGE originaire

"Il est créé une dotation globale d'équipement, qui se substitue aux subventions spécifiques d'investissement de l'Etat. Cette dotation libre d'emploi est versée chaque année par l'Etat aux communes, départements et régions." C'est en ces termes que l'article 103 de la loi du 2 mars 1982 posait le principe de la DGE. Il fallut attendre la loi du 7 janvier 1983 pour connaître le détail de son régime juridique (34). En fait, cette loi prévoyait deux DGE, l'une pour les communes, l'autre pour les départements.

La DGE des communes ne devait être constituée que progressivement. En 1983, année de sa création, seuls 20 % des crédits, destinés initialement aux subventions spécifiques, ont été regroupés dans un chapitre budgétaire unique intitulé "Dotation globale d'équipement des communes" (35). En 1984, le pourcentage des crédits passe à 60 %, pour atteindre 100 % en 1985, époque à laquelle la DGE sera enfin définitive. Concrètement, la DGE des communes s'élevait en 1983 à 1.165,665 millions de francs en autorisations de programme et à 446,126 millions de francs en crédits de paiement. La loi de finances pour 1984 prévoit et autorise les chiffres suivants : 1.904,101 millions en autorisations de programmes et 1.247,100 mil-

lions en crédits de paiement.

En 1986, lorsque tous les crédits seront globalisés, il faudra appliquer de nouvelles règles pour connaître le montant de la DGE. En fait, il sera calculé à partir du chiffre de l'année précédente, corrigé par le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Ainsi constituée au niveau national, la DGE doit être répartie entre les différentes communes. A cette fin, la loi du 2 mars instituait trois parts (36). La première, représentant 70 % du total national, était distribuée à toutes les communes et groupements de communes "au prorata des dépenses réelles d'investissement". La seconde part, représentant 15 %, était répartie entre toutes les communes sur la base des six critères suivants : potentiel fiscal de la commune, population permanente, nombre de logements construits durant les trois dernières années, nombre d'enfants scolarisés, longueur de la voirie communale, charge de remboursement d'emprunt. La troisième part devait être attribuée à certaines communes seulement, celles dont le potentiel fiscal moyen par habitant était inférieur à la moyenne de leur catégorie. Cette troisième part devait également aller aux districts et aux communautés urbaines.

La DGE des départements était créée sur le même modèle que celle des communes. Cependant, contrairement à cette dernière, elle était constituée définitivement dès 1983 (37). C'est à dire que cette année là, toutes les subventions d'équipement aux départements ont été globalisées pour former une dotation globale d'équipement des départements s'élevant à 1.398,085 millions de francs en autorisations de programme et à 592,742 millions de francs en crédits de paiement. Cette somme a été divisée en trois parts (38). La première, égale à 45 % au plus, a été distribuée à tous les départements au prorata de leurs dépenses réelles directes d'investissement. La seconde part de, 45 % elle aussi, devait être répartie entre tous les départements, proportionnellement aux dépenses d'équipement rural. Enfin, la troisième part de 10 % était destinée aux seuls départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de tous les départements.

La dotation globale d'équipement était donc née. Elle s'inspirait dans ses grandes lignes des projets précédents mais, créée trop rapidement, elle suscita quelques difficultés, qui nécessitèrent des modifications de son régime.

## 2 - La DGE modifiée

A peine les deux décrets du 18 février 1983, précisant les conditions d'application de la DGE, étaient-ils adoptés, ainsi que ceux du 10 mars 1983 prévoyant la répartition concrète des différentes parts (39), qu'il fallait déjà songer à revenir sur la réforme. Trop brutale et n'ayant pas fait l'objet de suffisamment

d'études préparatoires, le nouveau système produisait de nombreux effets pervers qu'il fallait gommer. C'est ce que l'on fit une première fois avec la loi du 22 juillet 1983. Mais les difficultés étaient trop importantes et il a fallu aller plus loin, avec la loi du 29 décembre 1983 et les deux décrets du 16 février 1984.

Instituer une dotation globale d'équipement revenait à aider tous les investissements des communes et des départements et non plus seulement certains d'entre eux. On n'avait pas pris garde aux conséquences que le passage à un tel système pouvait engendrer dans des cas très précis. Ainsi dans cinquante deux départements, la DGE a-t-elle été en 1983 inférieure à la moyenne des concours de l'Etat pendant les trois années précédentes (40). Plus précisément encore, les départements bénéficiaient avant 1983 de subventions pour entretenir les anciennes routes nationales déclassées. Ces subventions étaient proportionnelles à la longueur de ces routes. Après l'instauration de la DGE, les départements, disposant d'un réseau important de routes déclassées ont été lésés par rapport à ceux ne disposant que d'un réseau réduit. Des départements ont été lésés, d'autres au contraire ont été favorisés. Il fallait donc intervenir.

C'est pourquoi, l'article 71 de la loi du 22 juillet 1983 a instauré un écrêtement temporaire de la DGE des départements les plus favorisés. Ainsi en 1983, la DGE des départements ne peut être supérieure de 30 % à la moyenne des crédits perçus par ceux-ci au cours des trois années précédentes à titre de subventions d'équipement. Les sommes récupérées par l'effet de cet écrêtement sont réparties entre les départements défavorisés. De plus, un crédit de 100 millions de francs supplémentaires a été débloqué aux mêmes fins. Il ne s'agissait pourtant que de mesures provisoires. Le système devait être revu de manière plus fondamentale. Ce fut l'objet de la loi du 29 décembre 1983 et des deux décrets du 16 février 1984.

La DGE des communes a été sensiblement moins modifiée que celles des départements. Les trois parts subsistent toujours et dans les mêmes proportions 70 %, 15 %, 15 %. La première part (940 millions de francs) a été répartie entre toutes les communes au prorata des dépenses réelles d'investissement (41). Cependant, ont été exclues les opérations bénéficiant de subventions spécifiques (42). La seconde part de la DGE des communes représente 15 % de l'ensemble, soit 187 millions de francs en 1984. Elle n'est plus répartie entre toutes les communes, mais seulement entre celles de moins de 2.000 habitants. De plus, les six anciens critères ont été ramenés à trois : la longueur de la voirie, le montant des impôts levés sur les ménages, l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant. Enfin, le solde est toujours réparti entre les districts et les communes urbaines d'une part et les communes d'autre part, mais la sélectivité est plus grande (43), ce qui ramènera le nombre des bénéficiaires de 25.184 en 1983 à 3.800 en 1984.

Plus importants sont les correctifs apportés à la DGE des départements. En premier lieu, c'est le mode de répartition qui est bouleversé, puisque seules deux parts subsistent. De plus, elle ne sont plus égales, leur montant est fixé chaque année. Ainsi pour 1984, la première part est de 810,291 millions de francs et la deuxième part de 428,310 millions de francs. Mais c'est à l'inférieur de ces deux parts que les changements sont plus importants. La première est divisée en deux parties plus un solde. La première partie, égale à 75 % est distribuée proportionnellement aux dépenses réelles d'investissement des départements, la seconde partie, égale à 20 %, est répartie en fonction de la longueur de la voirie départementale. Enfin, le solde de cette première part est destiné à majorer les deux parties précédentes dans les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne des départements français. La seconde part de la DGE des départements comprend une première partie, égale à 80 %, qui est distribuée au prorata des dépenses de remboursement réalisées et des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural. La deuxième partie ou plus exactement le solde est lui même divisé en deux. Une première fraction va à certains départements en fonction de la surface restant à remembrer, une deuxième fraction est distribuée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale.

Outre cette nouvelle répartition de la DGE départementale, la loi du 29 décembre 1983, a institué une garantie de ressource minimale et reconduit l'écrêtement mis en place par la loi du 22 juillet 1983. Il semble donc que les effets pervers aient été gommés.

Toutefois, si ce premier problème semble être réglé, un second, plus fondamental celui-là est toujours posé : celui de l'importance quantitative de la DGE.

\*

La dépendance des collectivités territoriales à l'égard de l'Etat étant réduite dans la mesure que l'on sait, il convenait d'accompagner financièrement les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.



B - La compensation financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales

Si le premier volet de la nouvelle décentralisation est institutionnel et s'est traduit par la loi du 2 mars 1982, le second est lui relatif au transfert d'un certain nombre de compétences, jusqu'alors exercées par l'Etat, aux collectivités locales. Ce second aspect de la décentralisation, qui a été mis en oeuvre par deux lois : celle du 7 janvier 1983 et celle du 22 juillet 1983, est certainement le plus important, c'est en tout cas celui qui, au plan financier appelle le plus de remarques.

Le transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales traduit à lui seul le pas important, qui a été fait en matière de décentralisation et ce quelles que soient ces compétences. Mais, un tel transfert ne pouvait pas, sans risquer de réduire à néant l'effort accompli, ne pas être "accompagné" financièrement. Il fallait en effet éviter que ce transfert de compétences ne se transforme en un transfert de charges de l'Etat aux collectivités locales. Aussi, a-t-on admis que les compétences devaient être compensés financièrement.

Les principes de cette compensation ont été fixés dans les lois du 2 mars 1982 et 7 janvier 1983 et ses modalités ont été précisées dans la loi du 7 janvier 1983.

a - Les principes de la compensation

"Tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales ou la région sera compensé par un transfert de ressources."

C'est en ces termes que l'article 102 de la loi du 2 mars 1984 institue la compensation financière des transferts de compétences. Il fallait toutefois aller plus loin et en préciser non seulement la nature, mais aussi les méthodes utilisées pour en déterminer le montant.

1 - La nature de la compensation

Deux termes permettent de préciser la nature de la compensation financière des transferts de compétence. Il s'agit dans l'ordre, d'intégralité et de simultanéité.

L'intégralité de la compensation est nettement établie par l'article 102 de la loi du 2 mars 1982 qui dit, évoquant les ressources destinées à compenser les transferts de compétences, qu'elles seront "équivalentes aux charges existantes à la date du transfert". L'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 est plus explicite encore : "Les charges financières résultant pour chaque commune, département et région des transferts de compétence (...) font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant équivalent"...

Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges transférées".

Si la compensation doit être intégrale comme on vient de la constater, il faut de plus qu'elle soit opérée simultanément avec le transfert de compétences. L'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 n'utilise pas le terme, mais pose nettement le principe.

"Les transferts de compétences ... sont accompagnés du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences."

L'intégralité et la simultanéité de la compensation financière du transfert de compétences doivent permettre d'éviter que les collectivités locales soient lésées. Encore faut-il que l'évaluation de cette compensation se fasse dans de bonnes conditions.

## 2 - L'évaluation de la compensation

C'est par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et de la décentralisation et du ministre du budget qu'est fixé la somme correspondant aux "dépenses résultant des accroissements et des diminutions de charges" (44), de plus cette évaluation est faite collectivement par collectivité, ce qui bien sûr représente une garantie pour celles-ci. Plus important encore, l'arrêté conjoint n'est pris qu'après l'avis d'une commission spécialement créée à cet effet et présidée par un magistrat à la Cour des Comptes (45). Elle comprend également huit représentants des communes désignés par l'association des maires de France, quatre représentants des conseils généraux élus par l'assemblée des conseils généraux et enfin quatre représentants des conseils régionaux élus par les présidents de conseil régional (46).

Le rôle de cette commission est uniquement consultatif, il n'est cependant pas dépourvu d'efficacité. On conçoit mal, en effet, que l'évaluation des charges puisse être arrêtée en opposition avec la commission, non seulement en raison de sa composition, mais aussi et surtout en raison des pouvoirs d'investigation qui sont les siens. L'article 7 du décret du 10 mars 1983 permet à la commission de se faire communiquer par l'administration "tout document qu'elle estime utile". De plus, le même article lui accorde la possibilité de convoquer les "représentants des ministres chargés d'un des domaines de compétences faisant l'objet d'un transfert" aux fins d'audition.

Il reste à préciser que l'évaluation de la compensation se fait à la date du transfert de compétence et que la somme en question évolue comme la dotation globale de fonctionnement (47). Enfin, la "modification par l'Etat par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées" entraîne une nouvelle évaluation (48).

Tels sont les principes de la compensation financière des transferts de compétences. Elle se déroule cependant selon des modalités qui parfois ne les respectent pas.

#### b - Les modalités de la compensation

L'article 95 de la loi du 7 janvier 1983 dit clairement comment seront compensées les nouvelles charges nées du transfert de compétences : "par le transfert d'impôts d'Etat et par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation". Il précise en outre leur part respective lorsque tous les transferts de compétences seront accomplis, puisqu'à ce moment là "les transferts d'impôts d'Etat représenteront la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales". Cette précision a pour but d'éviter que par le biais de transferts de ressources budgétaires trop importantes, l'Etat n'exerce une tutelle déguisée. Pour 1984, la part respective des impôts transférés et de la dotation générale de décentralisation (DGE) est de 64 % et 36 %.

#### 1 - Les impôts transférés

Si le législateur a voulu compenser une partie des charges nouvelles nées du transfert de compétences par un transfert d'impôts, c'est bien sûr pour laisser aux collectivités locales bénéficiaires de ce transfert une plus grande autonomie financière. Cependant le choix des impôts en question n'était pas évident. Il fallait en effet que ceux ci soient parfaitement localisables, il fallait aussi que leur rapport financier soit intéressant. Réunir ces deux conditions était particulièrement difficile, c'est pourquoi la solution adoptée par l'article 99 de la loi du 7 janvier n'est pas à l'abri de toute critique.

Trois impôts sont transférés par cet article, les modalités devant être fixées par les lois de finances pour 1983 et 1984.

Le premier impôt transféré l'a été en faveur des régions, pour compenser une partie des charges nouvelles nées de leurs compétences en matière de formation professionnelle ; il s'agit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles prévue par l'article 968 du code général des impôts, plus communément appelée taxe sur les cartes grises. Ce transfert a eu lieu dès 1983. La somme, qui a été ainsi perçue au profit des régions, s'élevait cette année-là à 115 millions de francs.

Les autres impôts ont été transférés aux départements pour compenser une partie des charges dues aux transferts de compétences dans le domaine de l'action sanitaire et sociale. Le mouvement financier en question est nettement plus important que le premier, puisqu'il porte sur la somme de 11.680 millions de francs. Conformément à l'article 99 de la loi du 7 janvier 1984, c'est la loi de finances pour 1984 qui précise les modalités du transfert aux départements des taxes sur les véhicules à moteur prévues aux articles 1007 et 1009 B du code général des impôts (vignette) et des droits d'enregistrement ou de la taxe de la publicité foncière. Ces deux taxes rapportent respectivement 7.680 et 4.000 millions de francs. Les conseils généraux auront bien sûr la possibilité de modifier les taux de ces impôts dans des limites prévues par la loi de finances.

A ces trois impôts transférés va s'ajouter une plus-value fiscale estimée à 1.000 millions de francs et provenant des nouvelles conditions d'exonération de la taxe sur les propriétés bâties instaurées par l'article 14 de la loi de finances pour 1984.

Enfin, la loi du 29 décembre 1983 (article 17) vient apporter une précision supplémentaire, qui en fait ne vise que le département de Paris. Au cas où les transferts d'impôts se traduiraient pour une collectivité par une somme supérieure à celles des nouvelles charges, ils feront l'objet d'un écrêtement.

Le choix des impôts a été diversement accueilli ; en particulier, on a contesté le choix de la vignette dont le rendement en valeur relative tend à diminuer. Ceci va pousser les départements, soit à augmenter sensiblement cette taxe, ce qui a déjà été fait, soit à augmenter la fiscalité locale traditionnelle.

## 2 - La dotation générale de décentralisation (DGD)

"Il est créé une dotation générale de décentralisation inscrite à un chapitre unique du budget de l'Etat."

C'est dans la loi de finances pour 1984 que ces dispositions, prescrites par l'article 96 de la loi du 7 janvier, étaient concrétisées, puisqu'un crédit de 7.545 millions de francs était ouvert au chapitre 41-56. Cette dotation générale de décentralisation est constituée par des prélèvements sur les budgets des différents ministères concernés par les transferts de compétences, c'est à dire, les ministères des affaires sociales, l'urbanisme et le logement, l'éducation nationale et enfin l'agriculture.

Sur les 7.545 millions de francs, 47 iront aux communes pour compenser leurs charges nouvelles dues à leurs compétences en matière d'urbanisme, 11,47 millions de francs iront aux régions pour compenser financièrement leurs compétences dans le domaine des pêches et des cultures maritimes. La plus grosse partie, soit 7.486 millions de francs, ira aux départements et financera leurs compétences dans le domaine de l'action sanitaire et sociale.

En vertu des principes posés par les lois du 2 mars 1982 et 7 janvier 1983, la répartition de la DGD doit se faire sur la base des accroissements réels de charges incombant aux différentes collectivités locales. Ces principes seront mis en oeuvre uniquement pour la part de DGD destinée à compenser les nouvelles compétences des départements en matière d'action sanitaire et sociale. Dans ce domaine, en effet, la part de DGD pour chaque département sera calculée sur la base des dépenses inscrites au compte administratif de 1983. En attendant que ce document ne soit établi, une estimation provisoire servira de base au calcul.

La part de DGD, destinée à compenser les compétences des départements dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, représente, on l'a vu, la presque totalité de l'ensemble de la DGD. Par conséquent, l'existence de dérogations aux principes de répartition, dans les autres domaines est moins grave. Elles existent pourtant.

Ainsi, la loi du 22 juillet 1983 créait deux concours particuliers au sein de la DGD, l'un destiné à couvrir les charges nouvelles des départements au titre des ports maritimes de commerce et de pêche, l'autre destiné à couvrir les charges des communes et groupements de communes au titre de l'établissement des documents d'urbanisme (49).

Ces deux concours particuliers devront être répartis selon des modalités fixées par deux décrets pris le 22 décembre 83 (50). Sans entrer dans les détails, la répartition ne se fera pas en fonction des dépenses réelles comme précédemment, mais sur la base de critères précis, tels que par exemple le nombre de logements ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire.

Pourquoi adopter une telle démarche, pourquoi porter ainsi atteinte aux principes posés dès le départ ? La réponse semble être simple. L'expérience de la DGE a montré quels pouvaient être les effets pervers de la globalisation, on a par conséquent voulu éviter dans le domaine de DGD ce qui s'était produit avec la DGE. Aussi, les exceptions se sont-elles multipliées. La loi du 29 décembre 1983 a quant à elle prévu deux autres exceptions (51).

La première est relative aux charges nouvelles des régions au titre des aides aux entreprises de cultures marines. Les crédits que l'Etat consacrait à ces aides sont individualisés au sein de la DGD et sont répartis en tenant compte "notamment de la surface du domaine public maritime concédé à des fins de culture marine" (52).

La seconde exception est relative aux charges nouvelles des départements au titre des aides aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines. La répartition de ces crédits, eux aussi individualisé au sein de la DGD, se fait sur la base des mêmes critères.

Si l'on ajoute à cela que la compensation des charges des régions liées à la formation professionnelle se fait en dehors de la DGD par la constitution d'une dotation particulière, on comprend que les principes sont loin d'avoir été respectés (53).

\*

Bien que de gros efforts aient été faits, il semble que le "coût de la décentralisation" ne sera pas nul (54). Certes, en principe les transferts de compétences seront compensés financièrement. Mais, on a ni tenu compte des dépenses induites, ni des dérapages possibles après les transferts (55).

Par dépenses induites, il faut entendre toutes les dépenses provoquées par les différentes lois de décentralisation en dehors de celles liées aux transferts de compétences. Ainsi, le transfert des exécutifs s'est traduit par un recrutement de personnels - on cite le chiffre de 3.000 agents nouveaux - et bien sûr par la construction ou l'achat de nouveaux locaux. Plus lourds risquent d'être les dérapages, surtout en matière d'action sociale. Dans ce nouveau domaine de compétence, les compensations financières permettent de couvrir des charges moyennes, évaluées à la date du transfert de compétences. Or rien ne permet d'affirmer - bien au contraire - que ces charges n'augmenteront pas dans des proportions considérables, sans que les nouveaux titulaires des compétences ne puissent s'y opposer.

\*

Selon que l'on considère les finances locales comme objet de la nouvelle décentralisation ou comme instrument de celle-ci, l'appréciation que l'on peut porter sur la réforme sera positive ou négative.

En effet, il semble que la plus grande autonomie accordée aux organes locaux de décision et de contrôle constitue le point le plus important de la réforme. Par contre, l'instrument de la décentralisation que sont à leur manière les finances locales n'est pas encore au point.

Objet de la décentralisation, instrument de celle-ci, les finances locales en sont par dessus tout la mesure. A cet égard, force est de reconnaître qu'il reste encore beaucoup à faire. Mais on annonce déjà une réforme de la fiscalité locale. Seul un tel projet, tant de fois évoqué, permettra de porter un jugement définitif.

\* \*

\*

Juin 1984

NOTES

- (1) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
- (2) Franck MODERNE, "La nouvelle décentralisation", Paris, Sirey 1983. Voir en particulier pour le domaine qui nous intéresse les articles de Guy MELLERAY "La suppression des tutelles" et Jacqueline ROUGIE "Les chambres régionales des comptes".
- (3) Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.
- (4) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
- (5) Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.
- (6) Loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification des dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Pour un commentaire de cette loi, voir Alain DELCAMP "La loi complémentaire de décentralisation" Chronique générale de législation, AJDA février 1984 pp. 88-96.
- (7) Loi n° 84-54 du 26 janvier 1984 portant modification des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- (8) Loi du 2 mars 1982, article 1er.
- (9) Pour une présentation complète de la nouvelle décentralisation, voir François LUCHAIRE et Yves LUCHAIRE, "Le droit de la décentralisation", Paris, PUF 1983 ; Jean RAVANEL "La réforme des collectivités locales et des régions", Paris, Dalloz 1984.
- (10) Loi du 2 mars 1982, article 50.
- (11) Loi du 2 mars 1982, article 73.
- (12) Loi du 2 mars 1982, Titre I, chapitre I et II ; Titre II, chapitre IV ; chapitre II et I.
- (13) L'article 7 s'applique aux départements en vertu de l'article 51 qui y renvoie et aux régions en vertu de l'article 83.

- (14) La liste de ces informations est donnée par les décrets n° 82-1131 et 82-1133 du 12 décembre 1982.
- (15) Code des Communes, article L 212-4.
- (16) Code des Communes, article L 212-5.
- (17) Les articles 51 et 83 renvoient à la même procédure pour ce qui est du département et de la région.
- (18) Pour les départements et les régions, le déficit doit être égal ou supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement (article 51 et 83 de la loi du 2 mars 1982).
- (19) Voir Jean CATHÉLINAU, "Les finances locales" in J.P. BENOIT "Collectivités locales", Dalloz p. 7050-8.
- (20) La même définition s'applique aux départements et aux régions en vertu des articles 52 et 83.
- (21) Pour les départements et régions, les régimes de tutelle étaient l'approbation. La substitution n'était prévue pour le département qu'en cas de dépenses obligatoires. Dans cette hypothèse, l'inscription d'office se faisait par décret (Loi du 10 août 1871, article 62).
- (22) Voir P.M. GAUDEMET, Les chambres régionales des comptes, AJOA, février 1983, p. 102.
- (23) Loi du 2 mars 1982, articles 7, 8, 9, 11 pour les communes, 51 pour les départements, 83 pour les régions.
- (24) idem.
- (25) TA de Strasbourg, 18 avril 1984, Institut N.D. de la Providence c/ Ville de Thionville et Etat. "Considérant... que le Commissaire de la République de la Moselle, s'il pouvait s'écarter des propositions de recettes formulées, était lié par la demande de la chambre régionale relative au caractère obligatoire de la dépense et à l'inscription d'office du montant retenu".
- (26) Décrets du 25 juin 1934 et du 8 août 1935.
- (27) Loi du 2 mars 1982, article 84. Loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes, article 4.
- (28) Loi n° 82-595 du 10 juillet 1982, articles 18, 19, 22, 23, 24, 25 et 26.
- (29) Loi n° 82-595 du 10 juillet 1982, articles 8 à 11.

(30) Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la cour des comptes. Décret n° 83-224 du 22 mars 1983 relatif aux chambres régionales des comptes.

(31) Loi du 7 janvier 1983, article 87.

(32) Loi du 22 juillet 1983, article 89.

(33) idem.

(34) Loi du 7 janvier 1983, articles 101 à 108.

(35) Loi du 7 janvier 1983, article 101.

(36) Loi du 7 janvier 1983, article 103 et Décret n° 83-117 du 18 janvier 1983.

(37) Loi du 7 janvier 1983, article 105 et Décret n° 83-116 du 18 janvier 1983.

(38) Loi du 7 janvier 1983, article 106, Décret n° 83-116 du 18 janvier 1983, article 1er.

(39) Décret n° 83-171 du 10 mars 1983, décret n° 83-172 du 10 mars 1983.

(40) André LAIGNEL, "Rapport fait au nom de la Commission des finances de l'Economie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1984". Annexe n° 24, Intérieur et décentralisation. Paris, Assemblée Nationale, 1983, Document n° 1735.

(41) Chaque commune percevra une somme égale à 2,2 % de ses dépenses d'investissement.

(42) Loi du 29 décembre 1983, article 15.

(43) Seules les communes ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur de 20 % au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de même importance et dont le montant d'impôt levé sur les ménages est supérieur de 20 % à celui des communes de même importance bénéficieront de cette partie du solde.

(44) Loi du 7 janvier 1983, article 94 alinéa 3.

(45) idem.

(46) Décret n° 83-178 du 10 mars 1983 et décret n° 83-264 du 31 mars 1983.

(47) Loi du 2 mars 1982, article 102.

(48) Loi du 7 janvier 1983, article 5 alinéa 3.

(49) Loi du 7 janvier 1983, article 95 modifié par l'article 81 de la loi du 22 juillet 1983.

(50) Décret n° 83-1121 du 22 décembre 1983 et décret n° 83-1122 du 22 décembre 1983.

(51) L'article 21 de la loi du 29 décembre 1983 complète l'article 11 de la loi du 22 juillet 1983.

(52) Loi du 29 décembre 1983, article 21. Le décret 84-113 du 16 février 1984 est venu apporter des précisions complémentaires.

(53) Loi du 7 janvier 1984, article 85. Décret n° 83-303 du 14 avril. Arrêté du 30 décembre 1983.

(54) Claude WOLFF, Avis de la Commission des lois constitutionnelles et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 1984, Assemblée nationale, première session ordinaire 1983-1984.

(55) idem.

\* \*  
\*

déjà parus / bereits erschienen :

- |      |                                |   |
|------|--------------------------------|---|
| N° 1 | Claude WITZ<br>(1983)          | La coopération commerciale dans la convention ACP-CEE du 31 octobre 1979, de Lomé I à Lomé II |
| N° 2 | Danièle HUET-WEILLER<br>(1983) | Bilan de 10 ans d'application de la réforme de la filiation                                   |
| N° 3 | Jean PRADEL<br>(1983)          | Le médecin devant la loi pénale   |
| N° 4 | Christian AUTEXIER<br>(1984)   | L'action extérieure des régions   |
| N° 5 | René ROUDAUT<br>(1984)         | Les relations commerciales et industrielles franco-allemandes                                 |
| N° 6 | Heike JUNG<br>(1984)           | Le système des sanctions dans le droit pénal des mineurs en RFA                               |
| N° 7 | Bernard BRIGOULEIX<br>(1985)   | L'opinion publique française et l'Allemagne dans la perspective européenne                    |
| N° 8 | Raymond FERRETTI<br>(1985)     | La nouvelle décentralisation et les finances locales  |

