

LA MAÎTRISE DES DÉPENSES LOCALES DOIT ÊTRE GUIDÉE PAR LES PRINCIPES DE PERFORMANCE ET DE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

S'il ne paraît pas souhaitable d'imposer la LOLF aux collectivités locales, il est possible de s'inspirer de ses principes. Dans cet esprit, la création de référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux pourrait aider les gestionnaires dans leur pilotage des dépenses des collectivités (A). Il est également possible d'enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales (B 1) et d'améliorer la qualité et l'accessibilité des informations budgétaires et comptables (B 2). Enfin, le contrôle démocratique (par les assemblées élues comme par les citoyens) sortirait renforcé du développement de l'évaluation externe (C).

L'exercice 2006 est celui du premier budget de l'Etat conçu et exécuté selon les modalités de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Ainsi que le relèvent nombre d'observateurs¹¹¹, que ce soit par réel engouement, effet de mode ou simple effet d'entraînement, la modernisation de la gestion budgétaire de l'Etat suscite une certaine effervescence chez les gestionnaires locaux, comme en témoigne la multiplication des colloques et publications sur ce thème au cours des derniers mois. **L'exemple de la LOLF invite en effet à s'interroger sur les outils budgétaires, comptables et de contrôle dont disposent les collectivités.**

Il est certain que la loi organique crée une dynamique pour améliorer la gestion de l'Etat : elle met en place des lois de finances plus lisibles et plus transparentes, qui détaillent les moyens des différentes politiques publiques présentées en missions et en programmes, ainsi qu'une gestion plus performante par l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performance. La LOLF cherche ainsi à développer une culture de résultats et d'évaluation, en contrepartie de laquelle les managers publics doivent pouvoir disposer de marges de manœuvre accrues dans leur gestion quotidienne.

L'élan que l'Etat a voulu créer avec la LOLF pour progresser dans la performance de sa gestion et la transparence des finances publiques ne doit pas faire ignorer que **beaucoup de collectivités, notamment parmi les plus importantes, sont loin d'être en retard**. Les premiers travaux entrepris à l'automne 2006 par des collectivités volontaires, en lien avec les directions générales des collectivités locales et de la comptabilité publique, pour mutualiser les expériences de « type LOLF » montrent déjà que beaucoup de collectivités modernisent leur gestion pour l'orienter vers la performance. C'est également ce que rappelle utilement la récente publication de la *Revue française de finances publiques* consacrée aux nouveaux instruments financiers et de gestion des collectivités territoriales (septembre 2006). A titre d'exemple, l'encadré *infra* présente les méthodes de gestion développées dans une grande collectivité, la communauté urbaine de Lyon, pour maîtriser et piloter sa dépense dans une logique proche, par bien des aspects, de celle de la LOLF. Il ne s'agit bien entendu là que d'une illustration.

¹¹¹ Cf. Frédéric FIEVET et Philippe LAURENT, « Faut-il une LOLF pour les collectivités locales ? », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre 2006

**Les méthodes de gestion développées dans une grande collectivité
pour maîtriser et piloter la dépense publique : l'exemple du Grand Lyon**

La communauté urbaine de Lyon a initié depuis 2002 plusieurs démarches pour maîtriser et piloter ses dépenses. Ceux-ci reposent sur **des principes identiques à ceux de la LOLF : transparence, responsabilisation et performance**. Ces actions ont été relayées à un double niveau : politique d'abord, comme axe central du plan de mandat ; administratif ensuite, dans le cadre d'un projet de management d'ensemble, Chrysalis.

Sur le plan politique, la maîtrise des dépenses du Grand Lyon est inscrite dans le plan de mandat, qui fixe pour objectif de retrouver des marges de manœuvre *via* :

- une gestion plus économe en matière de fonctionnement courant avec notamment une croissance maîtrisée de la masse salariale (+2,5% par an) et un écart de un point entre l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement, afin de favoriser l'investissement ;
- un endettement respectant les ratios prudentiels de 11 ans de capacité de désendettement par l'autofinancement (ratio encours de la dette sur autofinancement) et une annuité inférieure à 20% des recettes réelles de fonctionnement.

Pour atteindre ces objectifs, le Grand Lyon a souhaité **moderniser ses outils budgétaires et financiers** par :

- une **lettre de cadrage** stricte, qui encadre la dépense dans un système de répartition par enveloppes soumises à des contraintes d'évolution (masse salariale, subventions...) ;
- une préparation budgétaire dans le cadre de **centres de responsabilité** (cf. *infra*) : les **conférences budgétaires** (septembre) portent pour chaque centre de responsabilité sur le montant des prestations gérées directement, les subventions à verser ainsi que les dépenses de personnel. L'ambition est de dépasser une vision par imputation pour instaurer un dialogue d'ensemble sur l'opportunité de la dépense. A titre d'illustration, l'écart entre les premières propositions financières des services et celles de la direction générale des ressources était de 100 M€ sur un budget total de 900 M€ en 2002, il est d'environ 15 M€ aujourd'hui ;
- une **programmation pluriannuelle en investissement mais aussi en fonctionnement** ;
- un **suivi fin de la masse salariale** (tableau de bord par centre de responsabilité, autonomie accrue donnée aux managers en contrepartie d'objectifs écrits de maîtrise de la masse salariale) ;
- un **suivi financier des quelques 700 projets** de la collectivité par la mise en place d'un **outil informatique de programmation et de gestion de projet**, qui permet une planification financière pluriannuelle. Les projets font l'objet d'une revue transversale deux fois par an (juin et novembre) avec la direction générale et le président de la communauté pour vérifier la cohérence d'ensemble de la dépense de la collectivité.

Au-delà de cette organisation budgétaire et financière, le Grand Lyon s'appuie sur de nouveaux outils de management pour agir sur sa dépense. Ce projet de conduite du changement, baptisé Chrysalis comprend plusieurs axes, dont trois sont particulièrement dédiés à l'économie et l'efficacité de la gestion locale :

- les **centres de responsabilité** cherchent à responsabiliser les services par la définition de priorités, d'**objectifs contractualisés**, assortis d'**indicateurs de résultats** et d'**outils de reporting**. Les contrats de responsabilité sont négociés en juin et définitivement conclus en décembre entre le directeur général et les responsables de chacun des 17 centres. Cette démarche a permis de formaliser le dialogue de gestion, avec des principes proches de ceux de la LOLF : fongibilité asymétrique des crédits, indicateurs de performance, réunions trimestrielles de ressources, intégration forte des centres de responsabilité à la préparation du budget ;

**Les méthodes de gestion développées dans une grande collectivité
pour maîtriser et piloter la dépense publique : l'exemple du Grand Lyon**

- la **rationalisation des achats** par la définition d'une politique d'achat vis-à-vis des fournisseurs et des citoyens (Charte de l'achat public) comme des services de la communauté (guide interne de la commande publique) ; reconfiguration du processus « achat » en vue d'une certification qualité (norme ISO 9000 version 2000) ; organisation de la fonction « achat » déconcentrée pour mettre en place un réseau d'acheteurs avisés, associant opérationnels et administratifs (création d'un observatoire économique de l'achat, réseau des acheteurs dans les directions, nouveau système d'information, pratique de la négociation dans le cadre du nouveau code des marchés publics) ;
- lancement de **nouveaux chantiers** : management par les processus pour mutualiser davantage certaines activités et supprimer les doublons ; démarche *marketing* ; création d'une direction de la performance et de l'évaluation pour développer et renforcer l'ensemble des outils.

Source : Contribution écrite de la communauté urbaine de Lyon pour la préparation du présent rapport, octobre 2006.

Comme le relève très justement le deuxième rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances¹¹² « *une LOLF locale serait inopportune* ». **L'objectif ne doit donc évidemment pas être d'imposer la LOLF aux collectivités mais plutôt de s'inspirer de ses principes** : logique de performance appliquée à l'action publique, lisibilité et transparence des informations budgétaires et comptables, contrôle démocratique (par les assemblées élues comme les citoyens) renforcé *via* l'enrichissement des débats budgétaires et le développement de l'évaluation. C'est cet esprit qui anime les développements qui suivent.

A. Créer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux afin d'aider les gestionnaires

L'ambition est réelle chez les gestionnaires locaux de disposer d'indicateurs de performance leur permettant de situer les progrès de leur gestion au fil du temps, de comparer cette dernière à celle de collectivités similaires et de servir de support à une communication interne comme externe en direction des usagers.

Cette ambition est manifeste dans la charte des services publics locaux, préparée sous l'égide de l'institut de la gestion déléguée (IGD) et signée en janvier 2002 par les présidents des trois grandes associations d'élus (association des maires de France, assemblée des départements de France, association des régions de France). On la retrouve dans les efforts entrepris depuis lors par l'IGD afin d'établir de manière consensuelle des indicateurs de performance pour les grands services publics locaux. A la date du présent rapport, ces travaux ont porté sur les secteurs de l'eau, de l'assainissement¹¹³ et du traitement des déchets¹¹⁴. On peut également citer parmi les initiatives récentes, l'étude demandée par l'association des communautés urbaines de France (ACUF)¹¹⁵ sur les activités des communautés urbaines à des

¹¹² *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* ; Rapport au Gouvernement par M. Alain LAMBERT, sénateur et M. Didier MIGAUD, député, octobre 2006.

¹¹³ Institut de la gestion déléguée, charte des services publics locaux, indicateurs de performance eau potable et assainissement, 2004.

¹¹⁴ Institut de la gestion déléguée, charte des services publics locaux, indicateurs de performance dans le secteur des déchets, septembre 2006.

¹¹⁵ Etude diligentée en 2005 par l'ACUF et confiée à 7 élèves administrateurs de l'INET sur les activités des 14 communautés urbaines.

fins de comparaisons ou encore le guide sur la performance dans les collectivités territoriales établi par des élèves administrateurs territoriaux de l'INET¹¹⁶.

Ces quelques exemples, qui sont loin d'être exhaustifs, soulignent à la fois le besoin exprimé de disposer de référentiels pour permettre des comparaisons et les **difficultés que soulève leur élaboration, tant en termes méthodologiques que de coût de collecte des données** :

- difficulté à établir des indicateurs de performance acceptés de tous : en effet, le choix même des indicateurs traduit la conception que chacun peut avoir de la « bonne gestion ». Par exemple, en matière de traitement des déchets, on peut décider de mettre l'accent sur des indicateurs de coûts, de protection de l'environnement et de la santé publique, de confort des usagers, d'aspects sociaux liés au mode de gestion du service public, etc. ;
- difficulté à établir des comparaisons : soit parce que les modes de gestion (en régie, déléguée, assumée par la commune ou par le groupement auquel elle appartient, etc.) ne rendent pas les périmètres homogènes, soit parce que les différences de situation entre collectivités (grandes collectivités, communes rurales, communes touristiques, communes-centres devant assumer des « charges de centralité », etc.) rendent délicat l'établissement de groupes comparables ;
- difficulté enfin à collecter et agréger des données dans un système décentralisé, qui compte près de 36 800 communes, 2 600 EPCI, 18 000 syndicats (d'après le dernier recensement de 1999), 100 départements et 26 régions.

Si ces obstacles ne doivent pas faire renoncer à l'ambition des projets, ils invitent à un certain **pragmatisme** dans les méthodes employées sans lequel le risque est grand de continuer à voir se multiplier des initiatives louables mais sans lendemains.

Une approche, certes imparfaite mais qui constituerait **une première étape, serait l'élaboration de référentiels de coûts standards pour les grands services publics locaux** (eau, assainissement, traitement des déchets, transport, services d'incendie et de secours, restauration scolaire, etc.), en commençant par les plus importants financièrement. Ces référentiels chercheraient à établir un coût unitaire correspondant à des conditions d'exploitation (par exemple, respect des normes en vigueur) et des circonstances normales. **Il ne s'agirait pas d'un coût normé mais d'une simple référence à partir de laquelle un gestionnaire local qui en aurait le souhait pourrait se comparer pour analyser ensuite les raisons d'éventuels écarts qu'il constaterait** (par exemple : surcoût lié aux spécificités de sa collectivité, à des choix politiques consistant à aller au-delà d'une qualité de service standard).

L'élaboration de ces référentiels pourrait être **portée par la direction générale de la comptabilité publique, une fois la méthodologie élaborée par un groupe de travail réunissant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des représentants d'entreprises délégataires de services publics, des spécialistes de la comptabilité analytique des collectivités, des statisticiens**, etc. En effet, le Trésor public ne dispose pas seul de toutes les compétences nécessaires pour mener à bien ce projet, qui a en outre pour unique objectif d'offrir un appui aux gestionnaires locaux. Il faut donc que ces derniers puissent définir les caractéristiques d'un outil « à leur main », seul à même de leur être utile. La DGCP présente cependant des atouts indéniables pour porter cet ambitieux projet sur la durée : une connaissance inégalée des comptes des collectivités puisqu'elle est chargée d'en assurer la tenue, un réseau proche des collectivités, implanté sur tout le territoire, dont 26 000 des

¹¹⁶ Guide sur la performance dans les collectivités territoriales, l'amélioration de la performance dans les collectivités territoriales : de l'intention à la pratique, Cédric GRAIL, Vincent LESCAILLEZ, Philippe MENUT, avec l'appui de l'AFIGESE-CT, de l'ACUF et de l'INET, octobre 2006.

55 000 agents sont affectés à la gestion financière du secteur public local et qui développe depuis plusieurs années une offre de services et de conseils aux collectivités. Tant par ses compétences que par sa taille, le Trésor public paraît ainsi bien placé pour élaborer puis assurer la maintenance de ces référentiels de coûts.

L'élaboration de ces référentiels pourrait s'appuyer d'une part sur la reconstitution d'un coût standard fictif mais aussi sur le suivi d'un panel représentatif de collectivités volontaires, qui par des méthodes de comptabilité analytique homogènes, permettrait de s'assurer de l'utilité et de la fiabilité de l'outil ainsi créé. D'un point de vue méthodologique, le dispositif pourrait s'inspirer de l'étude nationale de coûts (ENC) mise en place dans le secteur hospitalier depuis le début des années 1990 et qui permet de calculer des coûts de référence par type de séjours hospitaliers.

Une fois fiabilisés, ces référentiels de coûts pourraient être **rendus publics**, par exemple sur le nouveau site Internet qui serait établi sous l'égide de l'observatoire des finances locales (cf. *infra*, proposition n°45). Ainsi mis à la disposition des gestionnaires locaux et accompagnés d'un guide méthodologique, ils constitueraient une incitation au développement de la comptabilité analytique dans les collectivités et permettraient des comparaisons objectives en matière de coûts.

Ils auraient **vocation à être complétés par d'autres indicateurs de performance, plus qualitatifs**, constituant ainsi la base de l'observatoire des services publics locaux dont la charte de 2002 (cf. *supra*) souhaitait la création.

*Proposition n°36.: Demander à la direction générale de la comptabilité publique d'élaborer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux. Etablir ces référentiels à partir d'une méthodologie décidée par un groupe de travail réunissant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des représentants d'entreprises délégataires de services publics, des spécialistes de la comptabilité analytique des collectivités et des statisticiens. Une fois fiabilisés, rendre ces référentiels publics (diffusion sur le site Internet de l'OFL, cf. *infra* proposition n°45) pour que tout gestionnaire local qui le souhaite, puisse comparer les coûts de sa collectivité et analyser ensuite les raisons d'éventuels écarts. Compléter ces référentiels par d'autres indicateurs de performance plus qualitatifs.*

B. Enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales et améliorer la qualité et la lisibilité des informations financières

1. Enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales

Les premiers maîtres de la dépense publique sont les citoyens, qui « *ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* »¹¹⁷. **Le souci de renforcer les moyens de contrôle des assemblées locales et l'information du citoyen a inspiré de nombreuses dispositions**, qui encadrent l'organisation des assemblées, des débats budgétaires et la présentation des documents financiers, budgétaires et comptables.

¹¹⁷ Article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, placée en préambule de notre Constitution, dont le principe a été rappelé et transcrit dans le code général des collectivités territoriales par la loi du 13 août 2004 (article L.2141-1) : « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* ».

a) Le débat d'orientation budgétaire

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les conseils généraux et les assemblées régionales, **un débat doit être organisé sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois¹¹⁸ précédant l'examen du budget.** La tenue de ce débat constitue une formalité substantielle. Toutefois, son contenu n'est pas précisé par les textes et aucun délai minimum ne sépare cette présentation de celle du budget lui-même. Ce moment est pourtant déterminant dans une optique de maîtrise de la dépense : il devrait être l'occasion de rappeler les contraintes liées au contexte économique et à la situation d'ensemble des finances publiques.

Les orientations présentées gagneraient ainsi à être fondées sur un exercice de prospective pluriannuelle dont les résultats seraient mis à la disposition de l'assemblée délibérante. De tels dispositifs existent déjà chez certains de nos partenaires européens. En Allemagne par exemple, le budget est complété par une planification financière sur cinq ans. En Finlande, il s'agit d'une présentation sur 10 ans de l'évolution des services municipaux, compte tenu des différents facteurs pouvant influencer le développement de la collectivité.

De la même manière, le délai avant l'adoption du budget **pourrait utilement permettre aux collectivités et aux établissements géographiquement proches d'échanger sur leurs orientations respectives :**

- les communes membres d'un même EPCI gagneraient à connaître leurs perspectives respectives et celles du département et de la région ;
- le département et la région devraient disposer d'informations sur les orientations des principales collectivités de leur ressort et pourraient, le cas échéant, en faire la synthèse.

Afin de s'assurer que ces éléments soient connus des élus avant le vote des budgets, leur transmission ainsi qu'une séance d'information de l'assemblée pourraient être prévues avant l'été.

***Proposition n°37.** Préciser que le débat d'orientation budgétaire d'une collectivité territoriale a lieu au minimum un mois avant la discussion du budget et inclut la présentation d'une projection pluriannuelle et une information sur le cadrage prospectif de l'évolution des dépenses publiques défini lors de la négociation du contrat de solidarité et de performance au niveau national (cf. supra III B 2).*

Assurer la transmission de ces éléments aux collectivités et établissements proches. Prévoir avant l'été une séance d'information de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale sur les éléments reçus des autres collectivités et établissements.

¹¹⁸ Article L.2312-1 du CGCT : « Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8. Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus » ; l'article L.3312-1 reprend des dispositions similaires pour les départements ; l'article L.4311-1 idem mais fixe un délai de 10 semaines pour les régions.

b) La présentation du budget

La présentation du budget est un acte essentiel pour le chef de l'exécutif d'une collectivité : c'est le moment où se réalisent les choix prioritaires et se concrétisent les engagements. **L'exercice est pourtant souvent jugé formel et très technique ou bien si politique que la discussion en est limitée.** Cette pratique n'est pas adaptée à une bonne maîtrise des dépenses locales et ne correspond pas à ce que l'on observe dans plusieurs pays voisins où diverses procédures favorisent le débat. Ainsi, **en Suède**, toute collectivité doit avoir au minimum trois auditeurs, élus par l'assemblée locale et assistés par des experts professionnels de l'audit. Ils rendent un avis chaque année après examen des services, commissions, opérateurs locaux et même individus membres. Ils sont chargés d'examiner si les objectifs fixés par l'assemblée ont été atteints, si les décisions prises sont pertinentes et régulières et si les comptes sont exacts et sincères.

Ce type de démarche permet d'éclairer la discussion budgétaire, participant aux processus de contrôle et d'évaluation dont il est question de façon détaillée plus loin (cf. *infra* IV C). Inspiré par cet exemple, **il serait utile que des membres de l'assemblée, appartenant à la majorité comme à l'opposition, jouent ce rôle d'expertise du budget** (lors de sa présentation) **ou des comptes** (à l'occasion de l'adoption du compte administratif). De même, le comptable public, qui intervient déjà souvent dans les petites communes, pourrait être invité à faire une présentation remplaçant la situation de la collectivité dans un contexte plus général (local, départemental, régional et national).

En outre, **dans le cas où les propositions budgétaires** formulées par le chef de l'exécutif d'une collectivité **présenteraient un écart significatif par rapport au cadrage prospectif de l'évolution des dépenses publiques** élaboré à l'occasion du contrat pluriannuel de solidarité et de performance (cf. *supra* III B), **le chef de l'exécutif devrait présenter un rapport explicatif.**

Proposition n°38: A l'instar de ce qui existe au niveau local dans certains pays étrangers, prévoir la désignation au sein de l'assemblée délibérante de membres de la majorité et de l'opposition, chargés de formuler un avis sur les propositions budgétaires de l'exécutif local, compte tenu notamment des résultats des évaluations externes (cf. proposition n°46). Cette disposition s'appliquerait aux régions, départements et communes de plus de 10 000 habitants.

Si la collectivité le souhaite, inviter le comptable public lors du débat budgétaire à une présentation de la situation de la collectivité, remplaçant cette dernière dans un contexte plus général (local, départemental, régional et national), permettant d'utiles comparaisons.

Proposition n°39: Demander au chef de l'exécutif, à l'occasion du débat budgétaire, d'expliquer les écarts éventuels – s'ils sont significatifs – entre ses propositions budgétaires et le cadrage prospectif national de l'évolution des dépenses publiques défini à l'occasion de la négociation du contrat pluriannuel de solidarité et de performance.

c) L'information sur la sélection et la réalisation des investissements

Le choix des investissements est déterminant pour la structure des dépenses et la situation financière de la collectivité locale. Il est le plus souvent emblématique de l'action politique locale, comme le révèle l'importance du cycle électoral dans ce domaine (cf. *supra* I C 5 b). Toutefois, **la sélection des projets ne paraît pas toujours suffisamment donner lieu à une expertise approfondie du retour sur investissement¹¹⁹ ni à une discussion ouverte au sein des assemblées locales.** Certes, des progrès ont été accomplis, notamment depuis les catastrophes financières connues par certaines communes de montagnes à la fin des années 1980 suite à des investissements excessifs. La présentation des projets d'investissement reste cependant peu encadrée et encore parfois effectuée sans examen critique des options alternatives ni étude d'impact détaillée (dépenses d'investissement mais aussi de fonctionnement engendrées par le projet, retombées économiques directes et indirectes escomptées).

Proposition n°40.: Assortir tout projet d'investissement d'une certaine importance d'une expertise économique portant notamment sur les coûts et recettes de fonctionnement et sur la fréquentation prévisionnelle de cet équipement. Cette étude serait jointe à la délibération.

En matière d'investissements, la prévision budgétaire est un exercice délicat, compte tenu de certains aléas dont la collectivité n'est pas forcément maître. Or, la règle de l'équilibre budgétaire impose de prévoir les recettes suffisantes au financement des investissements, sans décalage de financement. Il en résulte une grande prudence dans les prévisions budgétaires qui peut, dans certains cas, inciter à la mobilisation de ressources notamment fiscales, excédentaires. **Il importe que la collectivité donne alors une information précise sur ses réalisations par rapport à ses prévisions budgétaires et justifie le cas échéant les décalages et l'utilisation des ressources mobilisées en surplus.** C'est le sens d'une des propositions faites au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 et dont la mise en œuvre paraît pouvoir utilement contribuer à la maîtrise des dépenses locales.

Proposition n°41.: Prévoir de faire apparaître dans les documents budgétaires les pourcentages de réalisation des dépenses par rapport au budget primitif.

2. Améliorer la qualité et l'accessibilité des informations budgétaires et comptables

a) Une information budgétaire et comptable déjà moderne par bien des aspects

En matière budgétaire et comptable, les instructions qui ont successivement été mises en œuvre (M14 pour les communes et leurs EPCI, M52 pour les départements¹²⁰ et M71 pour les régions¹²¹) **permettent déjà aux collectivités territoriales de disposer d'un cadre juridique, budgétaire et comptable moderne, en cohérence avec les principes consacrés pour l'Etat par la LOLF.**

Par exemple, pour améliorer la **sincérité des comptes**, les instructions applicables au secteur local ont adopté le principe d'indépendance des exercices (comptabilité en droits constatés avec rattachement des charges et des produits), instauré de nouvelles règles

¹¹⁹ Pour une réflexion théorique en la matière, voir notamment D. HOORENS et C. CHEVALLIER, *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement. La spécificité du secteur local*, LGDJ-Dexia éditions.

¹²⁰ En application des décrets n°2003-1004 et 2003-1005 du 21 octobre 2003 et arrêté du même jour, la M52 a été généralisée au 1^{er} janvier 2004 après une longue phase d'expérimentation.

¹²¹ La réforme budgétaire et comptable M71 fait l'objet d'une expérimentation depuis le 1^{er} janvier 2005 en vue d'une généralisation en 2008.

d'affectation du résultat et développé les comptes hors bilan pour mieux apprécier les engagements pris par la collectivité et donc les risques potentiels qu'elle encoure (par exemple, garanties d'emprunt, subventions à verser par annuité).

La **vision patrimoniale** des comptes a également progressé avec l'introduction de l'amortissement budgétaire obligatoire en tant qu'élément de constatation de la dépréciation des actifs, le développement des écritures d'ordre à l'intérieur de la section d'investissement ou encore la connexion entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable *via* le protocole d'échange de données Indigo inventaire. Certes, il existe encore des imperfections mais on peut sans trop de risques considérer que, quelques années après la mise en œuvre de la M14, les collectivités et leurs groupements ont une connaissance de leur patrimoine plus complète que celle que l'Etat a du sien.

Un chantier de simplification de l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes, EPCI et établissements rattachés (M14) **a été lancé en 2003** au sein du comité des finances locales. **Sa principale motivation était que le volume des documents budgétaires et leur complexité en faisaient des outils peu accessibles aux élus et a fortiori aux citoyens**¹²². En matière de présentation budgétaire, les collectivités ont en effet parfois le sentiment que l'administration leur impose des obligations très contraignantes. Elles préfèrent dès lors recourir à des supports *ad hoc* réalisés en interne, sur une ou deux pages, pour le vote de l'assemblée délibérante.

Il faut cependant reconnaître que **l'élaboration de documents budgétaires types est difficile car elle cherche à répondre à deux attentes, qui peuvent être contradictoires** :

- d'un côté, une demande de simplicité des élus ;
- de l'autre, la nécessité pour les tiers (citoyens, banques, etc.) mais aussi pour l'Etat au titre de sa mission de contrôle budgétaire et de renseignement statistique de disposer de renseignements précis et détaillés.

Tout au long des travaux qu'il a menés pendant deux ans (2004 et 2005), le groupe constitué au sein du CFL et composé d'élus et de représentants des administrations a cherché à concilier ces deux objectifs. La réforme qu'il a proposée a abouti à une nouvelle instruction M14, applicable depuis le 1^{er} janvier 2006, qui permet d'améliorer la transparence budgétaire, facilite l'enregistrement et la compréhension des procédures et cherche à améliorer la qualité des comptes locaux.

En fait, la principale limite des instructions rénovées réside dans leur difficulté à traduire de manière lisible dans les données financières les politiques menées par les collectivités. En effet, il existe aujourd'hui deux modes de présentation des autorisations budgétaires, un mode par fonction et un mode par nature. La nomenclature fonctionnelle est normalement celle qui permet de présenter le budget par politique publique. Sur ce point, les instructions du secteur local sont moins avancées que la LOLF et la présentation fonctionnelle est jugée peu adaptée par les acteurs locaux. Un certain nombre de collectivités, notamment les plus grandes (régions, départements, communes et EPCI les plus importants), s'en sont donc affranchis pour recourir à une présentation analytique personnalisée de leur information budgétaire et financière¹²³. **Certaines collectivités**¹²⁴, appuyées par les conclusions du deuxième

¹²² Comité des finances locales, rapport du groupe de travail chargé de l'adaptation et de la simplification de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et à leurs établissements publics, décembre 2004.

¹²³ Selon une enquête réalisée par des élèves administrateurs de l'INET, 47% des plus grandes collectivités ont déjà redéfini leur architecture budgétaire par politiques publiques. Cette enquête sur les pratiques des collectivités dans le domaine de la LOLF a été réalisée pour le compte de l'AFIGESE au cours de l'été 2006 auprès de 200 collectivités de plus de 50 000 habitants. Elle a obtenu 101 réponses.

rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF¹²⁵, **demandent ainsi à pouvoir voter et exécuter leur budget selon la nomenclature qu'elles auraient elles-mêmes élaborées. Cette question mérite d'être approfondie et a d'ailleurs été confiée** par les ministres chargés des collectivités territoriales et du budget **à un groupe de travail** constitué de collectivités volontaires et coordonné par les directions générales des collectivités locales et de la comptabilité publique¹²⁶. **Il faut toutefois rappeler l'impératif que constitue la publication de données homogènes sur le territoire, dans un but de lisibilité et de consolidation des données relatives aux dépenses locales.**

Si des améliorations sont possibles, elles ne doivent pas faire ignorer que les collectivités territoriales disposent d'un cadre budgétaire et comptable moderne et récent, dont il n'y a pas lieu d'envisager pour le moment la modification en profondeur.

Un pas complémentaire pourrait toutefois être franchi dans la lisibilité des documents budgétaires et comptables locaux, avec la mise en place d'un compte financier unique, qui se substituerait aux actuels compte de gestion et compte administratif.

b) Expérimenter la mise en place d'un compte financier unique

Le code général des collectivités territoriales (article L.1612-12) prévoit une reddition annuelle des comptes sous la forme de deux états financiers distincts dont les instructions budgétaires et comptables précisent la présentation. Ces deux états sont la traduction d'un principe ancien¹²⁷ et fort de la gestion des fonds publics, celui de la **séparation entre l'ordonnateur**, qui émet le titre de recette ou le mandat de dépense (le maire pour la commune, le président du conseil général pour le département, le président du conseil régional pour la région) et **le comptable**, qui procède au paiement des dettes et au recouvrement des créances. La dualité de comptes est la conséquence de règles budgétaires propres aux collectivités territoriales, qui interviennent dans le cadre de compétences générales et disposent du pouvoir fiscal.

Les deux états financiers sont le compte administratif et le compte de gestion :

- le **compte administratif** est établi sous la responsabilité de l'ordonnateur et centré sur la gestion budgétaire. Présenté formellement de la même manière que le budget avec une section de fonctionnement et une section d'investissement, il détaille les dépenses et les recettes ordonnancées en cours d'exercice et fait ressortir les résultats budgétaires de chaque section en fin d'exercice. Ces résultats budgétaires sont soumis à une règle d'équilibre spécifique et les résultats peuvent être reportés au budget suivant ; le compte fait aussi apparaître les restes à réaliser et un tableau des engagements hors bilan¹²⁸, outre de nombreuses annexes. Voté par l'assemblée délibérante, il est soumis au contrôle budgétaire du préfet et le cas échéant au contrôle juridictionnel du juge financier ;

¹²⁴ Contribution du conseil général de la Mayenne au présent rapport par M. Jean ARTHUIS, président du conseil général et M. Serge HUTEAU, chef de projet Nouvelle gouvernance.

¹²⁵ *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* ; Rapport au Gouvernement par M. Alain LAMBERT, sénateur et M. Didier MIGAUD, député, octobre 2006.

¹²⁶ Lettre de mission du ministre délégué aux collectivités territoriales et du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, au directeur général des collectivités locales et au directeur général de la comptabilité publique relative à l'expérimentation de la mise en œuvre des principes de la LOLF par les collectivités locales volontaires, 1^{er} juin 2006.

¹²⁷ Principe codifié pour la première fois par l'ordonnance du 14 septembre 1822 et repris successivement depuis, il est énoncé à l'article 3 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

¹²⁸ L'article 54 de la loi du 6 février 1992 a rendu obligatoire la comptabilité d'engagement pour les dépenses mais rien n'interdit d'instituer une procédure identique pour les recettes.

- le **compte de gestion** est établi sous la responsabilité du comptable public et centré sur la comptabilité patrimoniale et l'approche bilantielle. Présenté notamment sous la forme d'une balance, d'un bilan et d'un compte de résultat, il détaille en comptabilité générale les dépenses et les recettes d'investissement, les charges et les produits de fonctionnement, ainsi que les dettes, les créances et les mouvements de comptes financiers qui en sont la contrepartie. Ce compte est soumis au contrôle juridictionnel du juge financier.

Le compte administratif et le compte de gestion témoignent ainsi de deux approches complémentaires. Cette forte dualité du système budgétaire et comptable n'existe cependant pas pour l'Etat ni les établissements publics nationaux (EPN) ou certains établissements publics locaux (offices publics d'HLM¹²⁹, OPAC et hôpitaux publics¹³⁰), qui présentent un compte financier unique. L'atténuation, à ce niveau, de la séparation traditionnelle entre l'ordonnateur et le comptable public optimise la reddition annuelle des comptes par la présentation d'un seul document.

La mise en place d'un compte financier unique pour les collectivités territoriales présenterait les avantages suivants :

- une mesure de **lisibilité** : un seul et même document au lieu de deux, faisant foi vis-à-vis des tiers ;
- un **enrichissement des débats financiers des assemblées délibérantes**. Aujourd'hui en effet, les débats qui interviennent lors du vote du budget et de l'examen de son exécution (vote du compte administratif) sont centrés sur des flux et des résultats annuels. Un document unique, intégrant la situation patrimoniale de la collectivité, permettrait d'améliorer la démocratie financière en offrant à l'assemblée une vision plus complète ;
- des **délais de reddition qui pourraient être accélérés**. En effet, le vote de l'assemblée délibérante sur le compte administratif présenté par l'exécutif local doit intervenir avant le 30 juin N+1¹³¹. Le Trésor public est cependant aujourd'hui en mesure de remettre le compte de gestion à l'ordonnateur avant le 15 mars N+1 (plus de 88% des comptes pour l'exercice 2005)¹³².

¹²⁹ Article R.423-32-6 du code de la construction et de l'habitation : « *Les états financiers réunissent le compte administratif du directeur général et le compte de gestion du comptable.*

Le bilan et le compte de résultat sont préparés par le comptable et visés par le directeur général.

Les instructions prévues à l'article R.423-30 fixent l'ensemble des informations constituant l'annexe et définissent la répartition des tâches entre le comptable et l'ordonnateur pour son élaboration.

Ces documents sont obligatoirement accompagnés d'un rapport du directeur général sur l'activité de l'office pendant l'année écoulée ».

¹³⁰ S'agissant des hôpitaux, le principe du compte financier unique a été posé par le décret n°97-1248 du 29 décembre 1997 (articles R.6145-43 et R.6145-45). Sa mise en œuvre n'est toutefois pas encore effective (projet en cours d'arrêté fixant le modèle du compte financier unique).

¹³¹ Article L.1612-12 du code général des collectivités territoriales : « *L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale. Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice (...)* ».

¹³² Le pourcentage de comptes de gestion produits aux ordonnateurs avant le 15 mars est un indicateur du contrat de performance du Trésor public. En 2006, comme les années précédentes, l'objectif a été largement dépassé puisque le Trésor s'était engagé à remettre 83,77% des comptes de gestion 2005 avant le 15 mars 2006 et qu'il en a finalement remis 88,16%.

L'idée du compte financier unique n'est pas récente (elle a par exemple été évoquée en 2001 dans les travaux engagés par la direction générale de la comptabilité publique sur la rénovation de la gestion publique). La forme et l'ambition de ce projet font également l'objet de débats (du « simple agrafage informatique » des deux comptes aujourd'hui existant à des projets nettement plus ambitieux impliquant une évolution des normes comptables et un partenariat plus étroit entre le comptable et l'ordonnateur¹³³). Enfin, il faut également **prendre en compte le coût éventuel d'un tel projet**, notamment au regard des adaptations des systèmes d'information qu'il peut nécessiter.

Dès lors, une **démarche progressive** semble souhaitable. Afin de faire le bilan coût-avantage d'un compte financier unique pour le secteur local, il pourrait être utile de reprendre les travaux engagés et de procéder à des expérimentations avec les collectivités volontaires.

Proposition n°42.: Expérimenter, avec les collectivités intéressées la mise en place d'un compte financier unique, qui se substituerait aux deux états aujourd'hui produits (compte administratif et compte de gestion).

c) Envisager la certification des comptes des collectivités

A compter du budget 2006, il est prévu que la Cour des comptes procède à la certification des comptes de l'Etat. Elle devra ainsi assurer, en annexe au projet de loi de règlement, « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat* » (article 58-5 de la loi organique relative aux lois de finances).

La certification des comptes consiste à émettre une opinion, écrite et motivée, sur la conformité des états financiers d'un organisme à un référentiel comptable défini, cette opinion étant donnée par un tiers, le certificateur. La définition posée par la LOLF fait peser la certification sur :

- la **régularité** des comptes, c'est-à-dire leur conformité aux règles et procédures en vigueur ;
- la **sincérité** des comptes, entendue comme l'application de bonne foi des règles et procédures en vigueur, afin de traduire la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés ;
- la capacité des comptes à donner une **image fidèle** de la situation financière¹³⁴.

On retrouve dans cette formule les trois items applicables depuis longtemps à la certification des comptes des sociétés commerciales¹³⁵ mais également mis en œuvre depuis le Traité de Maastricht par la Cour des comptes de l'Union européenne pour ses « déclarations d'assurance » (article 248 du Traité instituant la Communauté européenne).

¹³³ Proposition notamment développée par M. Paul HERNU, président de section à la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais et vice-président du club comptable des juridictions financières.

¹³⁴ Cf. rapport au Gouvernement précité relatif à *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, octobre 2006 ; cf. également le recueil des normes comptables de l'Etat, mai 2004.

¹³⁵ Loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales codifié à l'article L.823-9 du code de commerce : « *Les commissaires aux comptes certifient, en justifiant de leurs appréciations, que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la personne ou de l'entité à la fin de cet exercice (...)* ».

L'idée que les collectivités locales puissent également voir leurs comptes soumis à certification a déjà plusieurs années¹³⁶ et est évoquée de manière récurrente sur la période récente¹³⁷.

Une telle évolution paraît effectivement nécessaire, non pour céder à un effet de mode mais parce qu'elle est l'aboutissement naturel des nouveaux types de management et de contrôle imposés par la modernisation de la gestion publique et l'approfondissement de la décentralisation : les citoyens comme les pouvoirs publics et l'ensemble des partenaires des collectivités territoriales sont en droit de savoir, dans des délais raisonnables, si les comptes qui leur sont présentés sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de la situation financière de la collectivité¹³⁸. En l'état, le contrôle budgétaire n'assure qu'imparfaitement et partiellement cette fonction. Cette information est également essentielle pour les élus et les gestionnaires locaux. Que ces derniers puissent être assurés que leurs comptes sont fiables, qu'ils puissent être alertés sur les risques celés par des écritures incorrectes ou incomplètes, c'est leur donner les moyens d'orienter leurs choix de gestion en fonction de la réalité des contraintes financières qui peuvent peser sur leurs collectivités et éviter qu'une information erronée ne soit à l'origine d'une décision entraînant ces dernières dans une mauvaise direction. La certification des comptes est ainsi un appui précieux pour améliorer la gestion locale.

La plupart des acteurs sont aujourd'hui conscients que les exigences de la qualité de l'information financière imposent d'aller au-delà du simple contrôle de la régularité des opérations. Les remarques formulées par la Cour des comptes sur la fiabilité des comptes des collectivités territoriales, qui synthétisent les observations les plus fréquemment émises par les CRC, montrent les voies de progrès possibles¹³⁹. Dans le même état d'esprit, la direction générale de la comptabilité publique, dans son contrat de performance pour la période 2006-2008, a choisi de mettre l'accent sur la qualité des comptes locaux et, pour déterminer le niveau de qualité atteint par chaque comptabilité locale, a élaboré un indice agrégé de suivi qualitatif des comptes locaux (IASQCL)¹⁴⁰.

Si la certification des comptes locaux est un objectif à atteindre, il convient toutefois d'en définir les modalités et l'horizon temporel à compter duquel elle peut être raisonnablement envisagée.

¹³⁶ Voir par exemple le discours prononcé par M. Alain LAMBERT, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de la chambre régionale des comptes Rhône-Alpes (13 juin 2003), ainsi que le numéro 85 de la Revue française de finances publiques de février 2004, *Le contrôle externe des chambres régionales des comtes : actualité et perspectives*.

¹³⁷ Cf. notamment les actes du colloque organisé par la direction générale de la comptabilité publique le 21 septembre 2006, *La comptabilité des collectivités locales : état des lieux et perspectives* ainsi que le numéro 95 de la Revue française de finances publiques de septembre 2006 sur le thème des nouveaux instruments financiers et de gestion des collectivités territoriales.

¹³⁸ Telle n'est pas aujourd'hui la mission confiée par le législateur aux chambres régionales des comptes. En effet ces dernières, lorsqu'elles jugent les comptes doivent 1) s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses inscrites en comptabilité ; 2) s'assurer de l'emploi régulier des crédits et valeurs ; 3) vérifier la fiabilité des comptabilités et donner quitus au comptable public.

¹³⁹ Rapport public de la Cour des comptes pour 2004, chapitre 13, *La fiabilité des comptes des collectivités territoriales*, mars 2005.

¹⁴⁰ Extrait du contrat pluriannuel de performance 2006-2008 de la DGCP : « Calculé automatiquement à partir des bases comptables nationales, cet indice porte sur quatre champs : hauts de bilan, comptes de tiers, opérations dites complexes et délais de passation des opérations. Il distingue les items suivant qu'ils relèvent exclusivement de l'intervention du comptable ou qu'ils sont partagés avec l'ordonnateur. Cet indice, calculé pour chaque collectivité, est ensuite agrégé par trésorerie, département et, enfin, au niveau national ».

S'agissant du choix du certificateur, il est possible de concevoir qu'il s'agisse d'instances privées : commissaires aux comptes, cabinets d'audits, qui ont notamment l'habitude de certifier les comptes des grandes organisations. Mais les chambres régionales des comptes paraissent également des candidats naturels : au-delà de l'analogie avec les compétences de la Cour, désormais habilitée à certifier les comptes de l'Etat, elles présentent par leur statut les garanties d'indépendance nécessaires et les missions qu'elles exercent déjà leur confèrent un avantage comparatif certain en matière de connaissance des comptes locaux. La charge imposée serait évidemment lourde, voire insurmontable, si les CRC étaient chargées de certifier la totalité des comptes locaux. Outre qu'une telle obligation paraît dans un premier temps excessive pour les plus petites collectivités, l'obstacle pourrait être à terme contourné en transposant à la certification des comptes le système actuel de l'apurement administratif. On distinguerait ainsi une « certification administrative » par les comptables supérieurs du Trésor et une certification pour les plus grandes collectivités effectuée par les CRC¹⁴¹.

S'agissant de l'horizon temporel, la préparation du premier exercice de certification des comptes de l'Etat, qui portera sur les comptes 2006, montre l'ampleur des efforts à fournir tant du côté du « certifié » que du « certificateur » pour faire face à cette échéance importante, à laquelle chacun se prépare depuis maintenant plusieurs années. Cet exemple invite à une mise en œuvre progressive et prudente pour la certification des comptes locaux. La première étape pourrait donc être celle d'une expérimentation, en accord avec les élus de grandes collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la démarche. Cette expérimentation pourrait également être l'occasion d'affiner les critères de choix du certificateur et de déterminer à quelle échéance une généralisation peut être espérée.

Proposition n°43. : A l'instar de la démarche engagée pour les comptes de l'Etat, expérimenter la certification des comptes locaux en accord avec les élus de grandes collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la démarche. Utiliser l'expérimentation pour 1) arrêter le choix du certificateur : instances privées (commissaires aux comptes, cabinets d'audit) ou publiques (chambres régionales des comptes pour les plus grandes collectivités, « certification administrative » par les comptables supérieurs du Trésor pour les plus petites), voire système mixte ; 2) définir l'horizon temporel à compter duquel une généralisation peut raisonnablement être envisagée.

d) Améliorer l'accessibilité publique des informations financières

Un sondage récent a conclu que 58% des Français jugent que l'argent public est bien utilisé par les élus de leur commune¹⁴². Au-delà de cette appréciation subjective, **des progrès importants ont accompagné la décentralisation pour mettre à la disposition du public les informations budgétaires et comptables des collectivités**. Ainsi, le code général des collectivités territoriales fixe la liste de ratios à renseigner à l'appui du budget primitif et du compte administratif, lesquels doivent être présentés avec en regard une valeur moyenne. Les informations fiscales (potentiel fiscal et financier de la collectivité) comportent la référence à la moyenne nationale aussi bien pour les communes que pour les départements et les régions. En outre, différentes annexes complètent la présentation du document budgétaire par des éléments qualitatifs portant par exemple sur les effectifs de la collectivité ou les organismes qui lui sont liés. L'encadré ci-dessous rappelle l'ensemble des informations ainsi prévues.

¹⁴¹ Luc SAIDJ, « La loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances : quels enseignements pour les collectivités locales ? », *Revue française de finances publiques*, n°85, février 2004.

¹⁴² Sondage Ipsos pour la Gazette des communes sur les Français et la fiscalité locale réalisé à l'occasion des 10èmes assises de l'association des petites villes de France (APVF), septembre 2006.

**Rappel des dispositions du code générale des collectivités territoriales
relatives à l'information budgétaire**

Article L.2313-1

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L.2343-2, sont assortis en annexe :

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

2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;

3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;

4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :

a) détient une part du capital ;

b) a garanti un emprunt ;

c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50% du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

5° Supprimé ;

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

7° De la liste des délégués de service public ;

8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L.300-5 du code de l'urbanisme ;

9° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L.1414-1.

Lorsqu'une décision modificative ou le budget supplémentaire a pour effet de modifier le contenu de l'une des annexes, celle-ci doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.

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

Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (...) et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. »

Article R.2313-1 pour les communes, R.3313-1 pour les départements, R.4312-5 pour les régions

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions « les données synthétiques sur la situation financière de la commune, prévues au 1° du troisième alinéa de l'article L.2313-1, comprennent les ratios suivants :

1° Dépenses réelles de fonctionnement/population ;

2° Produit des impositions directes/population ;

3° Recettes réelles de fonctionnement/population ;

4° Dépenses d'équipement brut/population ;

5° Encours de la dette/population ;

6° Dotation globale de fonctionnement/population. »

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les départements et les régions, « ces données comprennent en outre les ratios suivants :

7° Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;

8° Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;

9° Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;

10° Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;

11° Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

Rappel des dispositions du code générale des collectivités territoriales relatives à l'information budgétaire

Dans les communes touristiques qui bénéficient de la dotation forfaitaire dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L.2334-7, les données synthétiques comprennent également le nombre de résidences secondaires. »

Article R.2313-3 pour les communes, R.3313-1 pour les départements

« Les états annexés aux documents budgétaires en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L.2313-1 sont les suivants :

I. – Etats annexés au budget et au compte administratif :

1° Tableaux récapitulants l'état des emprunts et dettes ;

2° Présentation de l'état des provisions ;

3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ;

4° Présentation de l'équilibre des opérations financières ;

5° Présentation de l'état des charges transférées en investissement ;

6° Présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers ;

7° Présentation des engagements donnés et reçus ;

8° Présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;

9° Etat du personnel ;

10° Liste des organismes de regroupement dont la commune est membre ;

11° Liste des établissements ou services créés par la commune (le département) ;

12° Tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes.

II. – Etats annexés au seul compte administratif :

1° Etat de variation des immobilisations ;

2° Etat présentant le montant de recettes et de dépenses affectées aux services assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée qui ne font pas l'objet d'un budget distinct du budget général. »

Article D.4312-7

« Le compte administratif de la région comprend un état annexe relatif à la formation professionnelle des jeunes. »

Article R.5211-15

« Pour les établissements publics de coopération intercommunale : pour l'essentiel, renvoi aux dispositions applicables aux communes. »

Pour utiles qu'ils soient, ces éléments ne contribuent qu'imparfaitement à une bonne information du citoyen. Celui-ci peut également recourir aux données mises en ligne ou diffusées par les collectivités elles-mêmes, mais la pratique n'est pas systématique et de portée très hétérogène.

Par ailleurs, **les administrations centrales** (direction générale de la comptabilité publique, direction générale des collectivités locales) **publient et diffusent sur leurs sites Internet de nombreuses informations**¹⁴³. Sont ainsi disponibles :

- les données individuelles du budget principal de toutes les communes, des départements et des régions ;
- les données consolidées du budget principal et des budgets annexes, pour les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions ;

¹⁴³ Sites : www.finances.gouv.fr (rubrique « gestion des collectivités ; les comptes des collectivités » DGCP) ; www.interieur.gouv.fr (rubrique « collectivités locales ; données chiffrées » DGCL).

- les moyennes nationales de référence des données du budget principal seul et des données consolidées ;
- des synthèses sur les évolutions d'ensemble par catégorie de collectivité.

Partant de cette base, il est possible de renforcer l'accessibilité des données et de les rendre plus compréhensibles pour les citoyens. Tout d'abord, il est souhaitable, notamment vis-à-vis des contribuables, que les informations budgétaires et comptables des collectivités **soient diffusées en quasi temps réel** ; l'information étant d'autant plus utile qu'elle est récente. Dans cet esprit, la collectivité pourrait être invitée à diffuser sur son site Internet le projet de budget avant le débat budgétaire. Par ailleurs, la proposition faite au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 de créer un **site Internet de l'observatoire des finances locales (OFL)** irait dans ce sens et permettrait, le cas échéant, d'associer les collectivités à la collecte des informations. Le statut de l'observatoire, placé au sein du comité des finances locales (cf. *supra* III B 2), le rend particulièrement légitime et apte à jouer ce rôle de centralisation et de traitement des données.

Les différentes sources d'information publique trouveraient ainsi un cadre commun de présentation et seraient accompagnées d'éclairages macro-économiques sur l'évolution des finances publiques et de références économiques plus locales. A l'instar du site Internet sur la LOLF et la performance publique développé par le ministère de l'économie et des finances, le portail de l'OFL pourrait utilement inclure des items à vocation pédagogique pour permettre à un public élargi de mieux comprendre les finances locales¹⁴⁴. Parallèlement, doit être poursuivie la réflexion sur les strates et références utiles aux comparaisons entre collectivités suivant leur population mais aussi leurs caractéristiques géographiques ou financières, de même que doivent encore progresser les chantiers de consolidation des comptes des entités liées. Les indicateurs de coûts des services publics locaux (cf. *supra* IV A) devraient, une fois élaborés, également pouvoir être accessibles à partir de ce même portail Internet. Enfin, lorsque le projet de comptes publics consolidés au niveau régional pourra voir le jour (cf. proposition n°12), il trouvera naturellement sa place dans ce type de diffusion.

Divers exemples étrangers pourraient nourrir l'étude d'un tel projet. Ainsi, aux Pays-Bas, l'Inspection des finances des collectivités locales (IFLO) du ministère de l'intérieur et des relations du Royaume publie annuellement sur son site Internet un rapport comportant des indicateurs financiers relatifs à l'orientation des coûts, à la structure sociale et à l'organisation de la collectivité, des informations sur les effectifs et un dispositif permettant aux collectivités de se comparer entre elles. Il en est de même en Norvège où les collectivités territoriales et l'administration centrale se sont dotées d'un Intranet (Kostra) permettant des échanges sur les données et les indicateurs de même que des comparaisons entre collectivités. En Allemagne, l'initiative en la matière relève surtout des associations de communes.

Parallèlement à la mise en place d'un portail Internet national sous l'égide de l'observatoire des finances locales, la transparence de la dépense locale serait accrue si les collectivités (au moins celles d'une certaine taille) avaient l'obligation de publier sur leur site Internet leurs données budgétaires et fiscales, assorties de liens vers les sites nationaux permettant de les comparer à des moyennes nationales.

Proposition n°44.: Prévoir la diffusion sur le site Internet de chaque collectivité de plus de 10 000 habitants du projet de budget avant la séance du conseil consacrée à ce sujet. De même, prévoir dès le vote du budget et du compte administratif la diffusion des données budgétaires et fiscales correspondantes.

¹⁴⁴ Site : <http://www.performance-publique.gouv.fr>.

Proposition n°45.: Constituer un site Internet de l'observatoire des finances locales pour rendre accessible via un portail unique un ensemble de données sur les finances locales. Ces dernières doivent permettre aux élus comme aux citoyens de disposer d'éléments de comparaison et de cadrages économiques et financiers les aidant à mettre en perspective la situation de leur collectivité.

C. Offrir au citoyen une information éclairée sur la dépense locale par le développement de l'évaluation externe

1. Si le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont en voie de modernisation, ils restent des contrôles externes axés sur la régularité

Les **contrôles externes** sur les actes des collectivités territoriales constituent un outil de maîtrise de la dépense locale en remédiant aux situations de déséquilibre financier et en contribuant à la bonne tenue des comptes locaux. **Le dispositif français mis en place en 1982 reste cependant très marqué par le contrôle de régularité et d'équilibre budgétaire.** Comparé à ce qui existe chez certains de nos partenaires étrangers, il paraît insuffisamment tourné vers l'évaluation des performances.

Le **contrôle de légalité** des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics a été institué par la loi du 2 mars 1982. Ce contrôle *a posteriori* a succédé au régime antérieur d'approbation préalable. Il est un contrôle de régularité, fondé sur l'examen de la légalité des actes, dont il revient au juge administratif, saisi par le préfet, de sanctionner le défaut de respect.

Le **contrôle budgétaire** est lui aussi un contrôle de légalité mais de nature spécifique, ce que justifient tant l'importance du budget comme décision de politique générale que le souci d'une saine gestion, qui fait de l'équilibre budgétaire une règle. C'est parce que la violation de la loi et l'inaction apparaissent ici encore moins acceptables et nécessitent un redressement rapide, que le pouvoir préfectoral de contrôle inclut la substitution. Le contrôle budgétaire reste cependant, lui aussi, un contrôle de régularité, **limité à l'examen de quatre points, dans des délais très brefs** :

- calendrier à respecter (adoption du budget primitif avant le 31 mars de l'exercice) ;
- règle de l'équilibre réel : section de fonctionnement et section d'investissement doivent être respectivement votées en équilibre ; les remboursements en capital de l'emprunt doivent être couverts par des ressources propres ;
- sincérité des documents budgétaires ;
- inscription des dépenses obligatoires (dettes exigibles et dépenses expressément décidées par la loi).

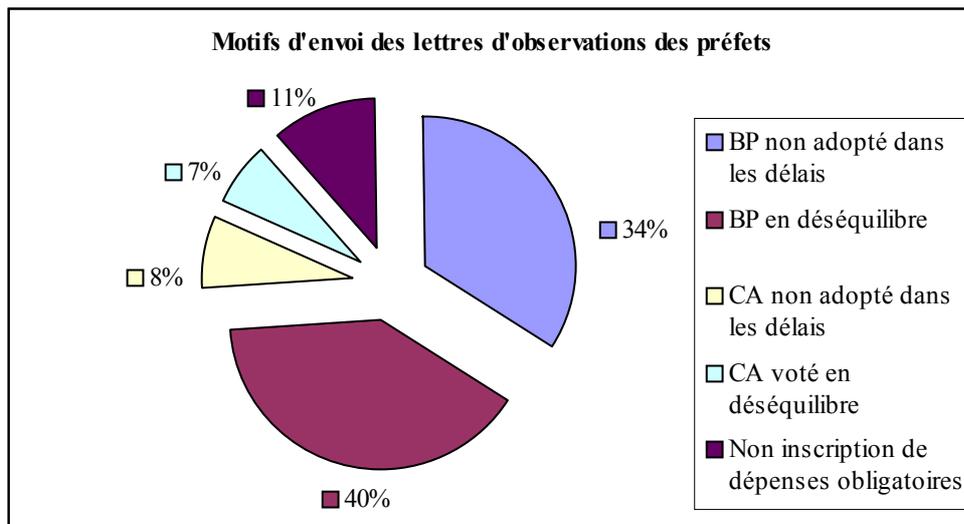
La masse des documents contrôlés : plus de 410 000 actes par an (dont environ 20% de budgets primitifs)¹⁴⁵ traduit l'éclatement des structures locales et de leurs budgets. Le nombre d'actes budgétaires transmis aux préfetures est d'ailleurs en progression constante (+40% entre 1996 et 2003). Alors que le nombre de collectivités et d'établissements soumis au contrôle diminue, cette tendance s'explique par l'augmentation du nombre de budgets annexes

¹⁴⁵ Les chiffres qui suivent sont issues du rapport 2005 du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et établissements publics locaux.

(les collectivités tendent à développer des activités pour lesquelles la loi impose la création de tels budgets – services publics industriels et commerciaux, lotissements, etc.).

Environ 6 700 lettres d'observations des préfets ont été adressées pour l'exercice 2003 (soit un ratio de 1,6% par rapport au nombre d'actes contrôlés). En outre, les services de contrôle sont amenés à délivrer de nombreux conseils en amont des procédures.

Le graphique suivant présente la répartition des motifs d'envoi des lettres d'observations des préfets : 40% de ces lettres concernent l'adoption d'un budget prévisionnel en déséquilibre et plus du tiers le vote de ce budget au-delà des délais impartis. Ces données traduisent la nature des difficultés budgétaires rencontrées par les organismes locaux.



Pour l'exercice 2003, on recense environ 850 saisines des chambres régionales des comptes (soit une saisine pour huit lettres d'observations des préfets), ce qui tend à montrer que ces observations sont très majoritairement suivies. Près de 40% des saisines concernent une insuffisance de crédits pour dépenses obligatoires et près du quart un déficit important du compte administratif. Au total, seuls 28 budgets primitifs ont dû faire l'objet d'un règlement d'office et 104 comptes administratifs en déséquilibre ont justifié une saisine de la CRC. Les situations de déséquilibre budgétaire sont donc rares, ce qui mérite d'être souligné par rapport notamment à d'autres pays. Depuis les cas très emblématiques des crises financières connues des villes d'Angoulême et Briançon au début des années 1990, il peut être constaté qu'à quelques exceptions près, les collectivités ont su maintenir l'équilibre de leur budget.

Autant la question du contrôle de légalité avait occupé une place centrale dans l'acte I de la décentralisation, autant, dans l'acte II, le contrôle des actes locaux ne représente qu'une thématique secondaire, les débats préalables à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ayant confirmé le rôle du préfet en la matière¹⁴⁶. Néanmoins, le contrôle de légalité s'est engagé dans une **démarche de modernisation** fondée sur la détermination de stratégie de contrôle et la recherche d'une plus grande efficacité, à même de mieux accompagner l'amélioration de la qualité des actes des collectivités territoriales.

¹⁴⁶ Jean-François BRISSON, « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004 : à la recherche des illusions perdues », *AJDA*, 24 janvier 2005.

A ce contrôle par le préfet, s'ajoute le rôle joué par le comptable public, dans sa tenue quotidienne des comptes des ordonnateurs locaux. Là aussi, il faut souligner l'évolution des méthodes avec l'instauration d'un **contrôle hiérarchisé de la dépense**. Ce dernier doit permettre des contrôles :

- plus efficaces car centrés sur les dépenses présentant les risques et les enjeux les plus importants ;
- adaptés aux caractéristiques des ordonnateurs ;
- plus fluides et transparents *via* des restitutions régulières permettant aux ordonnateurs de corriger les erreurs relevées.

Des procédures partenariales entre l'ordonnateur et le comptable sont également progressivement mises en place pour renforcer la **qualité des comptes locaux**.

Les contrôles de régularité ont une utilité reconnue par les élus eux-mêmes et leur efficacité mérite d'être accrue dans le cadre juridique actuel, notamment par la dématérialisation des actes soumis au contrôle qui doit permettre de supprimer les tâches répétitives de manipulation, d'enregistrement et de classement de documents (application informatique ACTES¹⁴⁷ et HELIOS¹⁴⁸). Toutefois, « *parce qu'il porte sur des actes et non sur des procédures, parce qu'il ne traite que de la légalité et non de la qualité, le contrôle de légalité a ses limites naturelles. Si l'on souhaite les dépasser et apprécier la qualité d'une gestion ou son degré d'insertion dans une politique nationale, il faut aller jusqu'à l'évaluation* »¹⁴⁹.

2. L'examen de la gestion par les chambres régionales des comptes présente certaines limites

A l'occasion du contrôle juridictionnel des comptes du comptable public ou indépendamment de lui, les chambres régionales des comptes (CRC) peuvent procéder à l'**examen de la gestion de l'ordonnateur**. Cet examen peut également être effectué sur demande motivée du préfet ou de l'ordonnateur lui-même. Aux termes de l'article L.211-8 du code des juridictions financières, l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant, l'opportunité de ces objectifs ne pouvant faire l'objet d'observations.

L'examen de la gestion constitue aujourd'hui le **seul contrôle externe dont la logique s'approche de celle de l'évaluation de la performance**. Sans en contester l'utilité, il convient également de relever les limites de ses conditions d'exercice.

Premièrement, **le rythme des contrôles et la durée des procédures conduisent souvent à reprocher aux CRC de faire des travaux de nature « archéologique »** plutôt que des remarques utiles aux ordonnateurs pour leur gestion en cours.

¹⁴⁷ Aide au contrôle de légalité dématérialisé.

¹⁴⁸ Application informatique permettant l'échange des données budgétaires et comptables entre la collectivité et le comptable sous forme dématérialisée.

¹⁴⁹ Rapport interministériel sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ces délais :

- les contrôles interviennent tous les quatre à cinq ans (pour les grandes collectivités). Le fait d'étudier plusieurs exercices en même temps offre à l'examen de la gestion une profondeur de champ nécessaire à l'analyse. Il n'en demeure pas moins que la périodicité choisie limite, pour le gestionnaire comme le citoyen, l'intérêt des remarques, notamment pour les exercices les plus anciens ;
- le délai de transmission des comptes accentue ce phénomène : ces derniers ne sont remis à la CRC qu'à la fin de l'année N+1. Dès lors, l'exercice le plus récent ne peut être examiné qu'un an après sa clôture (même si les rapporteurs cherchent souvent à actualiser les données dont ils disposent lors de leurs investigations sur place) ;
- la procédure retenue est lourde, notamment en raison des nouvelles dispositions relatives au contradictoire introduites au fil du temps et récemment par la loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001. Sans méconnaître l'intérêt des garanties données au gestionnaire pour présenter son point de vue, il convient également d'observer que la procédure retenue accroît notablement les délais d'examen de la gestion. L'exemple de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France pour 2005, montre qu'on compte en moyenne 25 mois entre la fin du dernier exercice contrôlé et le rapport d'observations provisoires et 20 mois entre l'ouverture du contrôle et le premier relevé d'observations définitives¹⁵⁰.

L'examen de la gestion par les CRC – les différentes phases de la procédure

- Instruction par le magistrat sur pièces et sur place ;
- Entretien préalable avec l'ordonnateur ;
- Rapport par le magistrat instructeur ;
- Délibéré de la chambre régionale des comptes ;
- Rapport d'observations provisoires (non public) ;
- Réponse de l'ordonnateur et audition éventuelle des personnes concernées (2 mois) ;
- Délibéré de la chambre régionale des comptes ;
- Rapport d'observations définitives 1 (ROD1 – non public) ;
- Nouvelle réponse de l'ordonnateur (1 mois) ;
- Rapport d'observations définitives 2 (ROD2, soit ROD1 accompagné des réponses de l'ordonnateur)
- Communication du ROD2 à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'organisme lors de sa plus prochaine réunion.

Outre les délais, l'examen de la gestion par les CRC présente une deuxième limite : **cet examen porte sur des entités et non des politiques publiques**. En effet, toute la procédure présente un caractère organique (cf. encadré *supra*). Cette caractéristique **rend complexe l'organisation de contrôles thématiques, permettant de comparer pour une politique publique ou un type de services les performances de plusieurs entités**. Toutefois, les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes cherchent de plus en plus à organiser une partie de leurs travaux dans cette optique.

¹⁵⁰ Source : Compte-rendu d'activité 2005 – chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Enfin, la troisième difficulté rencontrée par les CRC est l'**absence de référentiels relatifs à l'économie des moyens** (par exemple : coût standard d'un repas de cantine dans une commune comprenant un nombre d'habitants supérieur à un seuil donné), qui permettraient de situer la gestion de la collectivité examinée. Si de tels référentiels existaient, le caractère organique de la procédure serait moins pénalisant et l'examen de la gestion par les chambres serait rendu plus pertinent par la possibilité de mettre en perspective la performance de la collectivité pour rechercher ensuite les raisons des écarts constatés (cf. *supra* proposition n°36).

3. Mettre en oeuvre un principe souple d'évaluation et d'audit des services publics locaux

De nombreux organismes réalisent ou sont susceptibles de réaliser des analyses, bilans ou évaluations sur des thématiques locales : organismes parlementaires, conseil économique et social, observatoire des finances locales, commission consultative d'évaluation des charges, comité national de l'eau, services centraux de l'Etat, centre d'analyse stratégique (ex-Plan), inspections générales, INSEE, services statistiques, services de l'Etat au niveau local, juridictions financières.

Des procédures d'évaluation sont par ailleurs régulièrement prévues :

- dispositions législatives (cf. celles relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie – APA, au revenu minimum d'insertion – RMI, aux services régionaux de voyageurs, aux expérimentations...);
- contrats de plan Etat-régions et fonds structurels européens ;
- mission d'information et d'évaluation à la demande du conseil municipal dans les communes de plus de 50 000 habitants, du conseil général ou du conseil régional ;
- rapport du maire au conseil sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable ;
- commission consultative des services publics locaux ;
- rapport du délégataire de service public ;
- procédures d'évaluations diverses concernant la Corse et l'Outre-mer.

Sans méconnaître l'intérêt de certains de ces dispositifs, ils demeurent **partiels** (appliqués à un champ particulier de l'action publique), de **portée inégale** (par exemple, il n'y a pas de mise en commun de ce qui est fait au niveau des communes) et les objectifs/conséquences à tirer de l'évaluation sont incertains et insuffisamment soutenus par des moyens nationaux permanents (tenue et exploitation de bases de données statistiques correspondantes, développement d'outils méthodologiques, etc.).

En outre, les collectivités locales se sont parfois dotées d'organismes d'audit interne ou recourent à des audits externes. Ainsi, parmi les 56 collectivités ayant répondu au questionnaire envoyé pour les besoins du présent rapport¹⁵¹ 39 ont déclaré avoir recours à des audits externes afin de répondre à des besoins ponctuels ou en fonction des résultats de leur contrôle de gestion. Ces audits concernent des thématiques diverses qui peuvent être sociales

¹⁵¹ Questionnaire adressé par la mission RICHARD avec l'appui de l'Association des maires de France, de l'Association des régions de France et de l'Assemblée des départements de France.

(petite enfance, personnes âgées ou handicapées), fiscales (revalorisation des bases) ou relatives aux partenaires (satellites et associations) et portent sur :

- l'organisation et la performance des services ou des procédures ;
- la régularité des procédures ;
- la situation financière de la collectivité ou de certains services ;
- la réalisation d'études d'impact avant la réalisation de projets d'investissement.

Ces exemples montrent le souci désormais largement diffusé parmi les élus de doter leurs collectivités d'une gestion efficace et efficiente. Toutefois, la démarche reste encore insuffisamment répandue, peu systématique et souvent non publique.

Alors que d'autres pays pratiquent depuis longtemps l'évaluation des politiques locales, les récentes tentatives françaises de généralisation ont échoué au nom du principe de libre-administration des collectivités.

a) L'échec des tentatives plus ambitieuses

Au titre de la préparation de la loi du 13 août 2004, le Premier ministre avait confié en avril 2003 à M. Gilles CARREZ, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le soin de rédiger une disposition législative sur l'évaluation des politiques locales. Ces travaux concluaient à une proposition de modification législative comportant :

- l'énoncé d'un principe d'évaluation des politiques décentralisées, tout en soulignant la nécessité de l'étendre à l'ensemble des politiques publiques, compte tenu de l'imbrication des politiques conduites par l'Etat et par les collectivités locales ;
- la liberté laissée aux collectivités pour la mise en œuvre du principe d'évaluation ;
- la possibilité pour l'Etat de solliciter de telles évaluations (outre les contrôles continuant d'incomber à l'Etat) ;
- la création d'un conseil national des politiques publiques décentralisées, composé majoritairement d'élus, élus par leurs pairs, présidé par un élu et ayant un rôle de proposition et de recommandation en matière de méthodologie et de déontologie et la possibilité de faire procéder à des évaluations ;
- un système d'informations partagé permettant la mise en commun et la diffusion de statistiques recueillies au niveau local (transmission de données obligatoires pour les collectivités en échange d'un retour d'informations utiles à leur gestion).

De cette proposition, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 n'a retenu que l'obligation de fourniture de renseignements statistiques¹⁵².

L'article 92 du projet de loi (cf. encadré *infra*), qui reprenait la proposition formulée dans le rapport CARREZ d'un conseil national des politiques publiques locales, a été supprimé à l'initiative du Sénat, au motif qu'il existait déjà suffisamment de structures chargées de l'évaluation des politiques locales.

Article 92 du projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales

« Les politiques publiques conduites à l'échelon local par l'État et les collectivités territoriales font l'objet d'évaluations périodiques à l'initiative soit de l'État soit de chaque collectivité territoriale, sans préjudice de l'exercice des contrôles incombant à l'État. Les résultats de ces évaluations sont rendus publics.

Il est créé un conseil national des politiques publiques locales.

« Le conseil est composé de représentants des collectivités territoriales et de parlementaires, élus par leurs pairs, de représentants du Gouvernement et de personnalités qualifiées, dans des conditions définies par décret. Les représentants élus sont majoritaires au sein du conseil. Il est présidé par un élu désigné en son sein par le conseil.

Le conseil peut être saisi par les collectivités territoriales. Il peut également être saisi de demandes d'évaluation par le Gouvernement, l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Les moyens nécessaires au fonctionnement du conseil et à la réalisation des évaluations sont financés par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement, après avis du comité des finances locales. »

Ces travaux faisaient suite aux propositions d'ensemble du rapport présenté par le député Georges TRON en matière d'évaluation des politiques publiques, qui n'ont pas non plus été suivies d'effet¹⁵³.

¹⁵² Article L.1614-7 du CGCT (art. 130 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004) :

« Tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences.

Ces statistiques sont transmises à l'Etat.

En vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs.

L'Etat met à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements les résultats de l'exploitation des données recueillies en application du présent article ou de l'exploitation de données recueillies dans un cadre national et portant sur les domaines liés à l'exercice de leurs compétences. Il en assure la publication régulière.

Les charges financières résultant de cette obligation pour les collectivités territoriales font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3 ».

¹⁵³ Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, rapport d'information sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales, mai 2003.

**Extrait de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale
sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales – mai 2003**

« Il reste à traiter la délicate question de l'évaluation des politiques décentralisées et de la place de l'approche territoriale dans l'évaluation.

Il paraît indispensable de disposer de vues d'ensemble des politiques décentralisées et de l'impact de ces politiques. Il faut donc disposer de systèmes d'informations permettant la remontée de données fondamentales vers une instance nationale de l'évaluation, tout en respectant le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.

Certaines régions, comme le Poitou-Charentes qui a créé un comité régional d'évaluation et diffusé un guide pratique, sont d'ores et déjà très sensibles à la nécessité de l'évaluation de leurs politiques. Mais la préoccupation est loin d'être généralisée, les pratiques sont très variables et les moyens, notamment humains, manquent cruellement.

Dans cette perspective, pourrait être imaginé un réseau d'instances régionales reliées à l'instance nationale de l'évaluation, composées de personnes nommées par l'Etat et les régions, et naturellement financées par ceux-ci. Une ouverture du choix d'affectation des élèves de l'Ecole nationale d'administration à des postes ouverts dans les collectivités territoriales, notamment les régions, et la formation d'évaluateurs par l'instance nationale et ladite école pourraient atténuer la disparité de moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les dispositifs à trouver doivent, en tout état de cause, être aussi utiles à l'Etat (exécutif comme Parlement), qui se doit de disposer d'informations sur les politiques décentralisées et surtout sur les politiques « expérimentées », qu'aux collectivités territoriales. Dans ceux-ci, une place devrait être prévue pour permettre aux conseils économiques et sociaux régionaux de s'exprimer sur les évaluations, comme le conseil économique et social pourrait être amené à le faire à propos des évaluations nationales. »

Ceci illustre la difficulté de faire accepter l'évaluation des politiques publiques, en particulier s'agissant pour les collectivités territoriales, qui le perçoivent comme une atteinte au principe constitutionnel de libre-administration, comme le relève également la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'évolution de la fiscalité locale *« pourquoi toutes ces tentatives n'ont-elles pas abouties ? Qu'est-ce qui s'oppose à mettre en œuvre une véritable évaluation de la gestion des services publics locaux, dont on a pourtant pu constater le poids économique et financier croissant ? Il semble qu'il faille d'abord faire la part d'une certaine culture des élus locaux, rétive au contrôle, que les auditions de votre commission d'enquête ont bien mises en évidence »*¹⁵⁴.

Les débats nourris sur les pouvoirs des chambres régionales des comptes en sont d'autres manifestations, leur compétence en matière d'examen de gestion ayant finalement été définie de façon stricte par l'article L.211-8 du code des juridictions financières (cf. *supra*).

La maîtrise des dépenses ne peut s'envisager sans un développement de dispositifs d'évaluation, seuls à même de faire valoir au citoyen l'utilité de sa contribution et de lui donner les moyens d'en mesurer la bonne utilisation au regard de critères de coûts et de qualité. Outil de maîtrise, l'évaluation est aussi un instrument de pilotage pour les responsables locaux et nationaux car elle leur permet de constater l'adéquation, réussie ou non, entre les besoins constatés et les effets des actions mises en œuvre.

¹⁵⁴ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, rapport n°2436 relatif à l'évolution de la fiscalité locale « le contribuable se rebiffe, transparence, responsabilité, efficacité : le refus de la fatalité », Augustin BONREPAUX, président, Hervé MARITON, rapporteur, juillet 2005.

b) *L'exemple de la commission d'audit britannique*

Le Royaume-Uni est le pays le plus avancé de l'OCDE en matière d'évaluation de la performance des collectivités locales. Ce jugement, porté par toutes les institutions spécialisées dans les comparaisons internationales¹⁵⁵, a pu être conforté par les informations transmises par les missions économiques des principaux pays de l'Union européenne comme par celles recueillies sur place pour les besoins du présent rapport.

Si le dispositif mis en œuvre au Royaume-Uni a permis, même aux dires de ses détracteurs, des progrès significatifs dans la gestion locale, il convient de **ne pas ignorer certaines de ses limites, notamment son caractère parfois excessif et son coût.**

Les collectivités territoriales britanniques sont soumises au respect d'**objectifs et d'indicateurs de performance définis par le gouvernement central et évalués par une commission indépendante d'audit, l'Audit commission.** Celle-ci publie régulièrement depuis 2002 des évaluations globales de performance (*Comprehensive Performance Assessment, CPA*) concernant chaque collectivité (*counties, unitary counties et districts*). Les CPA (un tous les trois ans – au moins pour les grandes collectivités) reposent sur trois piliers :

- le premier est l'utilisation des ressources financières (évaluation annuelle). Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure les ressources disponibles sont allouées aux objectifs prioritaires de la collectivité mais aussi de mesurer la qualité du *reporting* financier, de la gestion financière, des contrôles internes, etc. ;
- le deuxième concerne l'évaluation des services fournis par la collectivité dans tous les domaines relevant de sa responsabilité (aide à l'enfance, aide et prestations sociales, logement, environnement, culture, lutte contre l'incendie). L'évaluation, dans ce domaine, est également annuelle. La commission étudie à la fois le niveau de performance de la collectivité par rapport aux standards nationaux mais essaye, lorsque cela est possible, de mesurer également la satisfaction des usagers du service. Pour ce faire, elle se fonde sur les résultats de quelques 120 indicateurs, appelés *best value performance indicators* (BVPI) créés en 1999 ;
- la troisième composante du CPA, appelée *corporate assessment*, vise la manière dont les autorités locales s'organisent pour améliorer les services dont elles ont la charge (par exemple : capacité à établir des priorités, culture managériale, pilotage par la performance, etc.). Cette évaluation a lieu tous les trois ans.

La synthèse des résultats obtenus dans ces trois domaines conduit les auditeurs à : noter la performance d'ensemble de chaque collectivité sur une échelle de 0 (résultat minimum) à 4 (résultat maximum) et à évaluer les progrès qu'elle a accomplis. Ces informations sont rendues publiques sur le site de l'*Audit commission* et mises en regard avec la moyenne des résultats de la strate à laquelle la collectivité auditée appartient. Les résultats de l'audit de la commission, qui sont communiqués et discutés avec la collectivité avant toute publication officielle¹⁵⁶, doivent conduire cette dernière à proposer un plan d'action pour améliorer ses principales faiblesses. Pour les collectivités ayant obtenu les moins bons résultats, le ministère des communautés et des collectivités locales (*DCLG*) est chargé d'approuver le plan. Le gouvernement peut également recourir à des procédures de mise en demeure voire se substituer aux exécutifs locaux, mais les exemples sont rares.

¹⁵⁵ Cf. notamment *Controlling, cajoling or cooperating? Central Governments' policy approaches towards local government on the issue of performance and cost effectiveness*, Conseil des communes et des régions d'Europe, mai 2006.

¹⁵⁶ En cas de désaccord entre la collectivité et les auditeurs, des procédures de revue d'audit par d'autres membres de la commission ainsi que de recours en justice sont prévues. Leur utilisation est très rare.

D'abord impopulaire, la démarche de CPA a été depuis acceptée par les responsables locaux. Elle est considérée, même par ses détracteurs, comme ayant permis une amélioration sensible des performances de la gestion locale et des deniers publics.

Rôle et composition de la commission d'audit britannique

La commission d'audit des collectivités locales d'Angleterre et d'Ecosse (*Audit commission*) a été établie le 21 janvier 1983 par le *Local Government Finance Act* de 1982¹⁵⁷. Il s'agit d'une institution sans équivalent en France et distincte du *National Audit Office* (ce dernier étant plus proche, dans ses attributions, de la Cour des comptes). L'*Audit commission* est une entité indépendante, chargée de l'évaluation de la performance dans la gestion des dépenses publiques locales *via* des audits de toutes les collectivités à travers les *Comprehensive performance assessments* ; la publication d'informations sur la performance et la manière dont les décisions prises par le gouvernement sont mises en œuvre par les autorités locales ; le développement d'un programme de recherche permettant d'identifier les meilleures pratiques au plan local et de mettre en lumière les tendances nationales d'influence de la politique locale.

L'*Audit commission* emploie plus de 2 000 personnes et recourt en outre, pour environ un tiers de son activité, aux services de cabinets d'audit privés. En 2005, le budget de la commission était de 196 millions de livres sterling (soit 284,2 millions d'euros). Les services administratifs de la commission sont installés à Londres, Cardiff et Bristol. Elle possède également des bureaux régionaux dans lesquels sont basés les auditeurs et les inspecteurs.

Le comité de direction de la commission, qui se réunit mensuellement, est composé de plusieurs commissaires aux parcours professionnels divers (collectivités territoriales, secteur privé), nommés tous les quatre ans par le ministère des communautés et du gouvernement local (*Department for Communities and Local Government, DCLG*) après consultation des principaux intervenants. Les commissaires sont responsables de définir les valeurs, standards, stratégies et objectifs de la Commission, de déterminer son budget, de contrôler ses performances et de s'assurer que la commission agit dans le respect de ses statuts ; d'un président, également nommé par le *DCLG*, en raison de ses compétences et de la richesse de son expérience (poste en collectivité locale, dans une entreprise de conseil, carrière universitaire).

Le dispositif d'évaluation de la performance des collectivités locales britanniques, s'il est le plus avancé de l'OCDE, n'est pas non plus exempt de critiques sur la démultiplication des indicateurs de suivi (environ 1 200¹⁵⁸) et le coût du dispositif d'évaluation (les seuls coûts directs étant estimés à 600 millions de livres¹⁵⁹). L'Audit Commission est parfois qualifiée de « *grande et coûteuse machine de supervision* », qui peut contribuer à affaiblir l'initiative locale et à créer une certaine confusion sur « *qui est responsable de quoi* »¹⁶⁰. Il résulte de ce système centralisé de pilotage et d'évaluation de la performance un risque de décrédibilisation des pouvoirs locaux dans la mesure où les citoyens ont plus l'impression que les autorités locales répondent aux attentes du gouvernement central qu'aux leurs. Cette situation peut contribuer à expliquer le peu d'intérêt manifesté par les Britanniques pour la démocratie locale (le taux de participation aux élections locales de mai 2005 était seulement de 37%).

Cependant, si le dispositif britannique d'évaluation de la performance locale présente des limites certaines, les réflexions en cours au Royaume-Uni pour donner plus de marges de manœuvre aux collectivités, ne remettent pas en cause son principe mais cherchent plutôt à en corriger les excès.

¹⁵⁷ Depuis 2005, le *Wales Audit office* a remplacé l'*Audit commission* dans ses responsabilités au Pays de Galles.

¹⁵⁸ On recense quelques 230 indicateurs pour le seul secteur de l'éducation.

¹⁵⁹ Rapport précité du Conseil des communes et des régions d'Europe, mai 2006.

¹⁶⁰ Entretien de la mission avec Sir Michael LYONS, chargé par le Premier ministre et le Chancelier de l'Echiquier d'une mission sur la fiscalité et l'autonomie locale (conclusions prévues en décembre 2006).

c) La mise en œuvre d'un principe souple d'évaluation et d'audit des services publics locaux

Dans les débats évoqués plus haut sur l'intérêt d'appliquer la loi organique relative aux lois de finances aux collectivités territoriales, est souvent mise en avant la recherche de l'évaluation de la performance. Celle-ci est un objectif qui s'impose à toute gestion moderne et ne résulte pas directement de la LOLF. Elle doit trouver pour les collectivités territoriales une forme adaptée à leur configuration institutionnelle, à leurs besoins et aux attentes du citoyen.

L'évaluation des services publics locaux doit pouvoir reposer sur plusieurs principes :

- elle doit être légitime, c'est-à-dire **indépendante** de l'entité évaluée, diversifiée, régulière, reposant sur des indicateurs admis de tous et permettant les comparaisons ;
- ses résultats doivent être **publics**, condition essentielle de sa légitimité et de son utilité – tant pour les décideurs locaux que pour les citoyens ;
- elle doit être **respectueuse du principe constitutionnel de libre administration** des collectivités territoriales, ce qui implique de la limiter à l'appréciation de l'efficacité (comparaison des résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre) en excluant tout jugement sur l'opportunité des objectifs arrêtés par la collectivité évaluée ;
- elle doit être **distinguée des contrôles incombant au représentant de l'Etat** (contrôle de légalité, contrôle budgétaire).

Ces considérations amènent aux propositions suivantes inspirées par un souci de souplesse et d'efficacité de mise en œuvre. Ainsi, les collectivités territoriales choisiraient les moyens et les outils de l'évaluation et de l'audit de leurs services et des actions qu'elles engagent. Si les résultats doivent nécessairement faire l'objet d'une publicité pour permettre le contrôle démocratique et la mise en commun des bonnes pratiques, il n'est pas proposé la création d'un organisme national d'évaluation afin de ne pas alourdir une démarche dont l'utilité doit être avant tout reconnue par les collectivités elles-mêmes. Il s'agit également de doter les élus locaux et leurs équipes d'outils de suivi, de mesure et de comparaison susceptibles de les aider dans le pilotage de leur administration et des politiques qu'ils engagent et dont ils ont la responsabilité politique. Pour satisfaire ces objectifs il importe que l'exécutif de la collectivité détermine l'objet et le champ de l'évaluation et en précise la méthode.

Proposition n°46.: Afin de favoriser une utilisation optimale des deniers publics et de rendre le meilleur service possible à la population, prévoir dans la partie législative du CGCT, un principe général d'évaluation et d'audit des politiques publiques pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Cependant, pour éviter de faire peser une obligation trop lourde sur les collectivités les plus petites et cibler l'évaluation sur celles présentant les principaux enjeux financiers, rendre l'évaluation facultative pour les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 10 000.

Comme on l'a vu, les évaluateurs ou les auditeurs externes ne manquent pas. Les méthodes, les procédures et la terminologie utilisées sont différentes mais le but des travaux est bien celui de l'évaluation, comprise comme la comparaison des résultats obtenus aux objectifs fixés. A cette dimension d'évaluation peut s'ajouter celle d'audit, entendue comme la mesure de l'efficacité des actions menées par comparaison entre moyens et résultats. De ce point de vue d'ailleurs, l'usage de référentiels de coûts par type de gestion, strate ou catégorie de collectivités dont il est proposé l'élaboration (cf. *supra* proposition n°36) pourraient contribuer à d'utiles mises en perspectives. Les évaluations ou audits pourraient être l'occasion de valider des travaux menés par le contrôle de gestion interne.

Exerçant sa pleine responsabilité, il reviendrait à l'exécutif de la collectivité de choisir son évaluateur ou son auditeur, dans le champ privé ou public. La capacité des chambres régionales des comptes a déjà été mentionnée. Il est également utile ici de faire référence à l'expérience menée par le conseil général du Rhône qui recourt en la matière à une équipe mixte associant à un fonctionnaire du conseil général, un agent de la trésorerie générale et un de la préfecture. La solution adoptée est particulièrement souple, mobilise les forces existantes localement et croise très utilement les expériences. De la même manière, on peut imaginer des équipes associant des fonctionnaires territoriaux en poste dans différentes collectivités. Le bénéfice tiré est double : d'une part pour la collectivité destinataire de l'évaluation ou de l'audit ; d'autre part pour la bonne connaissance mutuelle des différentes administrations publiques.

Proposition n°47.: Laisser à chaque collectivité le choix de son évaluateur externe, dès lors que ce dernier présente les garanties d'indépendance nécessaires (chambres régionales des comptes, corps d'inspection générale de l'Etat ou des collectivités, équipes mixtes d'agents issus de l'administration de l'Etat et des collectivités locales, auditeurs privés...).

Le caractère indispensable de la démarche d'évaluation et d'audit, répandue également dans les entreprises, doit faire l'objet d'une prise de conscience le cas échéant sanctionnée par la mise en œuvre d'office à l'initiative du préfet. Bien sûr, ce cas de figure aura une vocation dissuasive, que l'adhésion des responsables locaux devrait rendre rare.

Proposition n°48.: En cas de manquement de la collectivité à son obligation, donner au représentant de l'Etat la faculté de se substituer à elle pour organiser l'évaluation.

Afin d'inciter au développement de l'évaluation, la « réserve de performance » prévue au nouveau contrat de solidarité et de performance pourrait être mobilisée pour contribuer à l'engagement de telles démarches, dont l'objectif doit viser par ailleurs une amélioration de la qualité des services rendus mais aussi des mesures d'économie et d'amélioration de la productivité.

*Proposition n°49.: Pour les collectivités engagées d'elles-mêmes dans le processus d'évaluation, aider au financement de cette évaluation par le biais de la « réserve de performance » prévue dans le nouveau contrat de solidarité et de performance conclu, au sein du comité des finances locales, entre l'Etat et les représentants des collectivités (cf. *supra* proposition n°21).*

La régularité et le poids financier du secteur évalué doivent favoriser une intégration de la démarche d'évaluation dans la gestion quotidienne de la collectivité, centrée sur les enjeux majeurs. Ce faisant, l'habitude prise permettra de répondre à la crainte d'une mauvaise compréhension des résultats par le public. La pratique des examens de gestion par les chambres régionales des comptes, désormais bien acceptée par les élus, en est l'illustration. La publicité des travaux est, dans ce cas, une condition de la légitimité de l'évaluation externe et un élément de différenciation par rapport au contrôle de gestion ou aux audits internes, ou même à certains audits externes ponctuels qui, eux, peuvent le cas échéant mériter de rester non publics afin de mieux mettre en évidence les difficultés d'un service ou la nécessité de rectifier une procédure.

Proposition n°50.: Pour toutes les collectivités, à l'exception des communes de moins de 10 000 habitants, faire procéder chaque année à l'évaluation des politiques représentant un quart des dépenses de la collectivité, afin qu'au terme d'un cycle de quatre ans, il ait été procédé à une revue complète. Prévoir la publicité systématique des résultats de l'évaluation externe.

*