

**LES 50 PROPOSITIONS DU RAPPORT RICHARD**  
**« SOLIDARITE ET PERFORMANCE : LES ENJEUX DE LA MAITRISE**  
**DES DEPENSES PUBLIQUES LOCALES »**

**LE NOMBRE ELEVE DES ECHELONS D'ADMINISTRATION LOCALE**  
**EST UN FACTEUR DE SURCOUT QUI DOIT ETRE MAITRISE**

1. Compte-tenu de la montée en puissance de l'**intercommunalité**, adopter une mesure de **suppression générale des syndicats**, sauf arrêté préfectoral en prononçant le maintien après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres.

2. Établir un **bilan précis et chiffré des « pays »**, au vu duquel sera recherchée une réintégration de leurs fonctions et moyens dans une structure intercommunale.

Favoriser la **coordination** et les **complémentarités entre intercommunalités** pour faciliter cette réintégration.

3. Au niveau national, développer les moyens d'**évaluer le poids financier de l'intercommunalité**, par la publication de **données consolidées (communes et EPCI)**.

4. Rendre **obligatoire** une **annexe au compte administratif de l'EPCI** comportant sur **5 ans** quelques **données agrégées** avec celles de ses **communes membres** (nombre d'employés, endettement, dépenses d'investissement, évolution de la fiscalité et des dotations de l'État), ainsi que des **éléments qualitatifs et quantitatifs** sur l'**amélioration des services rendus aux usagers**.

5. Pour les **EPCI**, rendre **obligatoire** à échéance de **5 ans** la mise en œuvre d'un **plan de rationalisation des structures administratives communales et intercommunales** permettant de dégager des **économies d'échelle à compétences constantes**.

Le **calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI et de leurs communes membres** tiendra compte de cette **rationalisation**.

Rendre publics les **gains en coût et en qualité de services** résultant de cette **réorganisation**.

6. Rendre **obligatoire** la conclusion d'un **contrat d'objectifs**, le cas échéant **pluriannuel**, entre les **collectivités territoriales** et toute **association bénéficiaire d'une subvention supérieure à un certain montant**.

Prévoir au sein de ces conventions, la **présentation des résultats comparés aux objectifs**, ces derniers portant notamment sur les **conditions de recrutement et de rémunération des personnels** de l'association.

Prévoir également en **annexe** du contrat la **publication de la liste complète des concours publics** reçus avec mention de leur **origine**, de leur **montant** et de leur **objet**.

**L'ENCHEVETREMENT DES COMPETENCES EST UN FACTEUR DE DERESPONSABILISATION  
POUR L'ÉTAT COMME POUR LES ACTEURS LOCAUX, QUI APPELLE DES REPONSES PRAGMATIQUES**

7. Procéder à un **examen critique**, pour **clarifier** les **compétences** des **collectivités** et de l'**État**, en réaffirmant le **principe de blocs de compétences**, suivant notamment la **répartition** ci-après :
  - **services de proximité / compétence générale** assurés par **l'ensemble communes intercommunalité**,
  - **aide sociale** (personnes âgées, aide à l'enfance, RMI, handicapés...) dédiée au **département**,
  - **aménagement du territoire et développement économique** affectés à la **région**.
8. Faire **précéder toute charge nouvelle** ou **tout nouveau transfert de compétences** de l'**État** aux collectivités d'une **concertation approfondie** au sein du **Comité des finances locales** et avec les **associations d'élus**, assortie d'une **étude d'impact** du **gain économique et social** attendu.
9. Dans les domaines impliquant de **conjuguer l'action de plusieurs niveaux de collectivités** (action économique, développement touristique, etc.), prévoir par la **loi**, comme l'autorise désormais l'article 72 de la Constitution, la **désignation d'un chef de file** habilité à prendre les **décisions** nécessaires, **après concertation** avec les parties prenantes.
10. Développer la **mise en commun de services** (fonctions supports) entre **collectivités territoriales**.

Des **incitations financières** relevant de la « **réserve de performance** » (cf. infra proposition n°21) pourraient être mises en place.

Chaque fois que possible et à **l'initiative du préfet**, envisager des **rapprochements** similaires avec les **administrations déconcentrées de l'État**.

11. Pour **chaque compétence décentralisée**, demander à l'administration de l'**État** qui l'exerçait de présenter un **plan de réorganisation** de ses **services** (affichant notamment les économies de moyens à réaliser) et vérifier sa mise en œuvre par un **audit ex-post**, à l'instar de ceux entrepris dans certaines administrations.

Rendre ces **informations publiques**.

12. Constituer un **outil de mesure** de la **dépense publique totale** (État, sécurité sociale et collectivités) **sur un territoire donné** (par exemple régional).

En attendant son élaboration, **expérimenter** dans une ou plusieurs régions, une **approche consolidée** de **quelques postes de dépenses de l'État et des collectivités**.

13. **Expérimenter** pour les **projets co-financés** l'**obligation** pour le **maître d'ouvrage initiateur** d'en **financer au moins 50%**.

Au vu des résultats de cette expérimentation, définir les **cas de dérogation indispensable** à cette règle.

14. Pour ce qui concerne les **appels à contribution des collectivités locales au bénéfice de l'État** : poser le principe de l'**interdiction** de **financement par une collectivité territoriale** d'une **politique d'intérêt national** et réserver aux **contrats de projets**, qui succèdent aux contrats de plan État - régions, le **financement de projets d'intérêt mixte**.

**LES COLLECTIVITES DOIVENT ETRE MIEUX ASSOCIEES A L'ACTIVITE NORMATIVE DE L'ÉTAT  
LORSQUE CETTE DERNIERE A UN IMPACT SUR LEURS BUDGETS**

15. Établir un **lien** entre le **nouveau collège des employeurs territoriaux** issu du **Conseil supérieur de la fonction publique territoriale** et le **Comité des finances locales**, afin que les **évolutions salariales** soient **décidées** en tenant compte de leurs **implications financières**.
16. Organiser un **débat** au **Comité des finances locales** (dans le cadre de la gouvernance proposée) avec la **participation** du **nouveau collège des employeurs territoriaux** sur les **conditions** de la **négociation salariale** dans les trois fonctions publiques.

La possibilité d'une **négociation propre à la fonction publique territoriale** pourrait à cette occasion être **étudiée**.

17. Constituer au sein du **Comité des finances locales**, en partenariat avec l'**INSEE** et les **collectivités locales**, un dispositif de **collecte statistique rapide et complet**, permettant de :
  - mieux **identifier** les **facteurs d'évolution** de la **masse salariale locale**,
  - **bâtir** des **modèles de simulation**, pour **étudier ex-ante** l'**impact** systématique de **toute mesure salariale**. Les résultats de ces simulations seraient **communiqués** au nouveau **collège des employeurs territoriaux** ainsi qu'au **Comité des finances locales**.
18. Accroître l'**implication** du **Comité des finances locales (CFL)** dans l'élaboration des normes, pour éviter que les budgets des collectivités ne subissent l'**impact** de l'**activité normative de l'État** sans que les élus locaux y aient été associés :
  - **agenda-programme** en début d'année des **travaux** envisagés par le **Gouvernement**,
  - **temps** dédié à la **négociation** au sein du **CFL** d'**au moins 3 mois**,
  - **études d'impact juridique et financier** constituant une **formalité substantielle**,
  - capacité de **proposition** mais aussi d'**auto - saisine** du Comité pour les projets qui ne lui auraient pas été soumis.
19. **Encourager** le **développement** par les **associations d'élus** de **réseaux d'expertise** pour **négoier d'égal à égal** tant dans le cadre de la **normalisation professionnelle (AFNOR)** que pour les **normes réglementaires**.

**POUR UNE NOUVELLE GOUVERNANCE EN MATIERE DE FINANCES LOCALES**

20. Mettre en place une **procédure de diagnostic partagé** entre l'**État** et les **collectivités locales** sur l'**évolution des finances locales**, à partir d'une **vision d'ensemble** des **grandes tendances des finances publiques** et des **prévisions économiques**.
21. **Sur la base du diagnostic partagé** sur l'évolution des finances locales, **négoier un contrat pluriannuel** (triennal ou quinquennal), dit « de **solidarité et de performance** », qui déterminerait :
  - l'**évolution des financements de l'État aux collectivités**,
  - les **engagements réciproques** de l'**État** et des **collectivités locales** sur la **maîtrise des dépenses publiques**.

22. Pour la **partie négociée**, qui relève de la loi, soumettre au **vote** du **Parlement** l'**accord** conclu entre l'**État** et les **représentants des collectivités** sur le **contrat de solidarité et de performance**. En l'**absence d'accord**, le **relevé de conclusion** de la **négociation** explicitant les propositions des représentants des collectivités serait **transmis** au **Parlement**.
23. **Réviser annuellement** ce **contrat** pour tenir compte notamment des **résultats obtenus l'année précédente** et de l'**évolution de la conjoncture économique**, ce qui impliquerait l'**association** et l'**information** des **collectivités** tout au long du **cycle budgétaire**.
24. Pour permettre au **CFL** d'assurer au mieux ses **nouvelles prérogatives**, prévoir des **ajustements**:
  - dans sa **composition** : meilleure représentation des départements et des régions, ainsi que des grandes villes ou agglomérations,
  - dans son **fonctionnement** : renforcement de sa **capacité d'expertise** à partir des ressources existantes (associations d'élus, réseaux de fonctionnaires territoriaux, commissions et instances parlementaires, saisine de la Cour des comptes par l'intermédiaire de ces dernières),
  - **droit d'audition** des **associations d'élus** ne disposant pas directement de représentants au sein du Comité,
  - présence d'un **groupe d'experts** issus d'horizons divers au sein du CFL,
  - **fonctionnement par collèges spécialisés** pour filtrer les sujets ne méritant pas un examen en plénière et préparer les avis.

#### PRINCIPES POUR UN MODE DE FINANCEMENT DE LA DEPENSE LOCALE PLUS RESPONSABILISANT

25. Ne **pas créer** de **nouveaux impôts**, mais **poursuivre** les **transferts de fiscalité de l'État vers les collectivités** (notamment sous forme de **partage d'impôts nationaux**).
26. **Développer l'information** des **élus locaux**, du **législateur** et du **contribuable** sur la **fiscalité locale prise en charge** par l'**État**.  
  
**Réduire progressivement la part des impôts locaux pris en charge** par l'**État**.
27. **Procéder** enfin à une **actualisation des valeurs locatives cadastrales**.
28. Procéder à une **spécialisation relative** des **impôts locaux**, afin que chaque niveau de collectivités dispose d'un **tandem d'impôts ménages/entreprises** et reste ainsi **sensible** aux **intérêts** des **différents acteurs économiques** présents sur son territoire.
29. **Responsabiliser** davantage les **collectivités** dans le **recouvrement** de leurs **impôts** et en contrepartie **recalculer** les **frais de gestion** de la **fiscalité locale** prélevés par l'**État**.
30. Afin d'**harmoniser les politiques fiscales**, organiser une **concertation entre les autorités locales compétentes** lorsque, dans une commune donnée, la **somme des impositions dépasse** de manière significative une **valeur de référence par habitant**. Les impositions visées par cette proposition sont la **taxe d'habitation**, la **taxe professionnelle** et les **taxes foncières**.

31. Pour une **bonne information du contribuable**, faire figurer sur sa **feuille d'impôt** un **rappel de l'évolution** de la **pression fiscale** décidée par la **commune**, **l'EPCI**, le **département** et la **région** sur les **3 ou 5 dernières années**.
32. **Intégrer** l'ensemble des **dotations** et **concours de l'État** aux collectivités au sein d'une **seule enveloppe** dont le **montant** et l'**évolution** seraient **fixés dans le cadre du nouveau contrat de solidarité et de performance**.
33. **Renforcer** la **part** des **concours financiers** de l'État dédiée à la **péréquation entre collectivités** et les **répartir en priorité** en fonction du **potentiel fiscal** de la collectivité et du **revenu moyen par habitant**.
34. Dans les **EPCI**, étudier la **prise en compte** de la **richesse consolidée des communes et de leur intercommunalité** pour le calcul des **dotations de l'État** à ces collectivités.
35. **Supprimer** les **règles d'affectation** des **recettes à certaines dépenses**, à l'exemple des amendes de police.

**CREER DES REFERENTIELS DE COUTS STANDARDS  
POUR LES PRINCIPAUX SERVICES PUBLICS LOCAUX AFIN D'AIDER LES GESTIONNAIRES**

36. **Demander** à la **direction générale de la comptabilité publique** d'**élaborer** des **référentiels de coûts standards** pour les **principaux services publics locaux**. Établir 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'**Observatoire des finances locales**, (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**.

**ENRICHIR LE DEBAT BUDGETAIRE AU SEIN DES ASSEMBLEES LOCALES**

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**.

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**.

38. A l'instar de ce qui existe au **niveau local dans certains pays étrangers**, comme au niveau national en France avec les commissions des finances du Parlement, 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. infra 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**, replaçant cette dernière dans un **contexte plus général** (local, départemental, régional et national), permettant d'**utiles comparaisons**.

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**.
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**.
41. Prévoir de **faire apparaître** dans les **documents budgétaires** les **pourcentages de réalisation des dépenses** par rapport au **budget primitif**.

#### AMELIORER LA QUALITE ET LA LISIBILITE DES INFORMATIONS FINANCIERES

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).
43. A l'instar de la **démarche** engagée pour les **comptes de l'État**, **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 :

- **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**,
  - **définir l'horizon temporel** à compter duquel une **généralisation** peut raisonnablement être envisagée.
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.
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.

**OFFRIR AU CITOYEN UNE INFORMATION ECLAIREE SUR LA DEPENSE LOCALE  
PAR LE DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION EXTERNE**

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**.

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'État ou des collectivités, équipes mixtes d'agents issus de l'administration de l'État et des collectivités locales, auditeurs privés...).
48. En cas de **manquement** de la collectivité à son **obligation**, donner au **représentant de l'État** la **faculté** de se **substituer** à elle pour **organiser l'évaluation**.
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'État et les **représentants des collectivités**.
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 4 ans**, il ait été procédé à une **revue complète**. Prévoir la **publicité systématique** des **résultats de l'évaluation externe**.