

RESUME DU RAPPORT REMIS PAR M. PIERRE RICHARD LE 11 DECEMBRE 2006
« SOLIDARITE ET PERFORMANCE :
LES ENJEUX DE LA MAITRISE DES DEPENSES PUBLIQUES LOCALES »

SOMMAIRE

LES DIFFICULTES DE L'ENSEMBLE DES FINANCES PUBLIQUES JUSTIFIENT UN EXAMEN APPROFONDI DE LA CROISSANCE LOCALE.....	2
une situation d'ensemble préoccupante	2
en quoi les collectivités locales sont concernées ?	2
analyse des dépenses locales depuis 25 ans	2
LA DECENTRALISATION, AUJOURD'HUI AU MILIEU DU GUE, DOIT ETRE POURSUIVIE DANS UN ESPRIT DE CLARIFICATION DES ROLES DES ACTEURS PUBLICS.....	3
le nombre élevé de nos échelons d'administration locale entraîne des surcoûts qu'il faut maîtriser	3
l'enchevêtrement des compétences est un facteur de déresponsabilisation, qui appelle une réponse pragmatique	4
les collectivités locales doivent être mieux associées à l'activité normative de l'État lorsque celle-ci a un impact sur leurs budgets.	5
POUR UN PILOTAGE CO-RESPONSABLE DES DEPENSES PUBLIQUES	6
vers une nouvelle gouvernance en matière de finances locales	6
principes pour un mode de financement de la dépense locale plus responsabilisant	6
LA MAITRISE DES DEPENSES LOCALES DOIT ETRE GUIDEE PAR LES PRINCIPES DE PERFORMANCE ET DE CONTROLE DEMOCRATIQUE	7
créer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux	7
enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales.....	7
améliorer la qualité et la lisibilité des informations financières	8
offrir au citoyen une information éclairée sur la dépense locale par le développement de l'évaluation externe	8

**LES DIFFICULTES DE L'ENSEMBLE DES FINANCES PUBLIQUES
JUSTIFIENT UN EXAMEN APPROFONDI DE LA CROISSANCE LOCALE**

- **Pourquoi** parler aujourd'hui de **maîtrise** et de **pilotage** de la **dépense publique locale** ? Cette interrogation, objet de la **première partie** du rapport, est loin d'être théorique.

UNE SITUATION D'ENSEMBLE PREOCCUPANTE

- La **situation d'ensemble** de nos **finances** est **préoccupante** : notre **dette publique** a été **multipliée par 5** au cours des **25 dernières années**, pour atteindre **fin 2005** plus de **1 138 milliards d'euros**, soit **66,6%** du **produit intérieur brut (PIB)**.

EN QUOI LES COLLECTIVITES LOCALES SONT CONCERNEES ?

- On peut se demander **en quoi les collectivités territoriales sont concernées** :
 - ces dernières sont **faiblement endettées**. La **dette des administrations publiques locales (APUL)** représente **10%** de la **dette publique totale**, contre près de **78%** pour celle de l'**État** : cette **dette des APUL** a même **diminué entre 1996 et 2002** et le **besoin de financement** qu'elles ont rencontré en **2005** représente **moins de 0,1%** du **PIB** ;
 - les collectivités obéissent à des **règles financières nettement plus strictes** que celles que l'**État** s'applique à lui-même. Les **budgets locaux** sont encadrés par la **règle d'or** (il n'est recouru à l'**endettement** que pour **financer des biens durables**), tandis que l'**État** ne parvient même pas à équilibrer ses dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette avec ses recettes de fonctionnement.
- S'il semble, en **première analyse**, que les **collectivités** ne sont **pas concernées** par les **déséquilibres** qui affectent les **finances publiques**, la **réalité est différente** :
 - les **difficultés rencontrées par l'État** sont aussi celles des collectivités, dans la mesure où celui-ci est - de manière croissante - leur **premier financeur** (l'ensemble des **concours de l'État** aux collectivités représente **65 milliards d'euros en 2006**, soit **37%** de leurs **recettes**) ;
 - l'**augmentation structurelle** des **dépenses sociales** (santé, vieillesse, assurance chômage) oblige l'**État**, comme les **collectivités territoriales**, à **agir ensemble** sur leurs propres **niveaux de dépenses**.

ANALYSE DES DEPENSES LOCALES DEPUIS 25 ANS

Le dernier volet de cette première partie cherche à **analyser** le **dynamisme** des **dépenses locales** depuis les **premières lois de décentralisation**. La situation peut être résumée en **cinq faits marquants** :

- l'**augmentation** des **dépenses locales** est **plus rapide** que celle de la **richesse nationale** (progression annuelle moyenne de **3,6% en volume**, contre **2,2%** pour le PIB sur la période 1982-2005). Ainsi, les **dépenses des APUL** représentent aujourd'hui **11%** du **PIB**, contre **8,5%** en **1982**. Ce constat se vérifie y compris lorsqu'on neutralise l'effet des transferts de compétences. L'**augmentation** est également **plus marquée** que celle des dépenses de l'**État** (**1,4 point** de pourcentage de **plus par an en volume** sur la période 1982-2005). L'**évolution** est toutefois **contrastée** selon les **niveaux de collectivités**, avec une montée en puissance des régions et des groupements de communes à fiscalité propre;
- la **progression** des **dépenses** des collectivités est bien entendu **liée aux compétences transférées** au fil du temps. Ainsi, l'examen des **budgets départementaux** depuis 1982 montre clairement l'effet du transfert des **collèges** sur les **dépenses d'investissement** depuis 1986, de même que ceux en matière d'**aide sociale** sur leurs **dépenses de fonctionnement**;

- la progression des **frais de personnel**, poste budgétaire majeur, conditionne celle des autres dépenses de fonctionnement. Ce sont **plus de 400 000 emplois** qui ont été **créés** dans le secteur public local **entre 1980 et 2004** (y compris ceux transférés par l'État pour accompagner les compétences décentralisées). La **fonction publique territoriale (FPT)** compte désormais **1,8 millions d'agents**, soit **31 % de l'emploi public** et **crée le plus d'emplois** (**55% des emplois publics créés entre 1984 et 2004 l'ont été dans la FPT**) ;
- les administrations publiques locales sont, de plus en plus, le **premier investisseur public** (**70% de l'investissement public** en 2005 contre 63% en 1978). Elles y consacrent près de **40 milliards d'euros**, soit un peu moins de **2,5% du PIB** et **10% de l'investissement de l'économie française**. Il est intéressant de noter que leurs **décisions** restent **essentiellement déterminées par le cycle électoral communal** (les investissements reculant durant les deux premières années du mandat communal, pour augmenter à partir de la troisième année et atteindre un maximum l'année précédant l'élection) ;
- les **frais financiers** des collectivités sont **en nette diminution** depuis le milieu des années 1990 (**division par 3**) grâce à un **endettement maîtrisé**, une **baisse des taux** sur les marchés financiers et une **gestion active** de leur dette.

**LA DECENTRALISATION, AUJOURD'HUI AU MILIEU DU GUE, DOIT ETRE POURSUIVIE
DANS UN ESPRIT DE CLARIFICATION DES ROLES DES ACTEURS PUBLICS**

- La deuxième partie du rapport s'organise autour d'une **idée simple** : le **pilotage de la dépense locale** ne peut que **reposer** sur le **principe de responsabilité**. En effet, bien que les actes I et II de la **décentralisation** aient consacré des évolutions importantes, cette dernière reste **imparfaite** et **inachevée**. Elle doit donc être **poursuivie** dans un **esprit de clarification** des rôles des acteurs publics.

Le rapport se concentre sur l'examen de **trois thèmes principaux**.

**LE NOMBRE ELEVE DE NOS ECHELONS D'ADMINISTRATION LOCALE
ENTRAINE DES SURCOUTS QU'IL FAUT MAITRISER**

- La France a **développé** les **pouvoirs** de ses **entités décentralisées sans en réduire le nombre** (avec près de **37000 communes**, notre pays rassemble plus de **40% des communes** de l'**Union européenne** à 25 pays). Marqués par l'**échec des tentatives de fusion de communes** des années 1970, les gouvernements successifs n'ont pas accompagné la décentralisation par une simplification volontariste du paysage institutionnel.

Avec l'élévation des **régions** au rang de collectivités élues et l'encouragement donné à l'**intercommunalité**, il a été fait le pari que l'**organisation institutionnelle** trouverait sa **rationalité sur le long terme** à partir du **développement** des **compétences** et des **pouvoirs respectifs** de chaque niveau de collectivités.

L'**objectif** du **rapport** n'est pas de revenir sur ces principes mais de **proposer**, à **architecture institutionnelle constante**, quelques **mesures simples de rationalisation** :

- **supprimer** les **syndicats intercommunaux** : sauf arrêté préfectoral en prononçant le maintien après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres ;
- **réintégrer** les « **pays** » dans les **structures intercommunales**: les « **pays** » disposent souvent de moyens propres et d'attributions qui concernent celles des collectivités et des établissements de coopération intercommunale (EPCI), le tout contribuant à un **empilement de structures et de projets dépensiers**;
- **diffuser** et **valoriser** les **données consolidées** sur les **finances** des **communes** et des **EPCI** ;
- rendre **obligatoire** pour chaque **EPCI** 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**. Il en serait **tenu compte** dans le calcul de la **dotation globale de fonctionnement** de l'EPCI et de ses **communes membres** ;

- demander à toutes les collectivités de conclure un **contrat d'objectifs**, le cas échéant **pluriannuel**, avec toute **association** bénéficiaire d'une **subvention supérieure** à un **certain montant**. Ce contrat serait accompagné de la **liste complète des concours publics** reçus avec mention de leur **origine, montant et objet**. Le monde associatif est en effet très présent dans le secteur local, en particulier dans le domaine social. Sans remettre en cause les apports de ce partenaire essentiel, il faut également **veiller** à ce que la **fragmentation des acteurs** n'empêche pas de **cerner le périmètre des dépenses totales**, d'**agir** sur leur **évolution** (notamment celle de la masse salariale) et d'**évaluer les actions** mises en œuvre.

**L'ENCHEVETREMENT DES COMPETENCES EST UN FACTEUR DE DERESPONSABILISATION,
QUI APPELLE UNE REPOSE PRAGMATIQUE**

- Le deuxième thème de cette partie concerne **l'enchevêtrement des compétences, entre collectivités**, mais aussi **entre ces dernières et l'État**. Cet enchevêtrement a des **causes multiples**. Il tient :
 - à notre **structure institutionnelle** : **multiplication des niveaux de collectivités** mais aussi du **nombre d'entités par niveau**, avec des collectivités (communes, départements et dans une certaine mesure régions) jouissant d'une **compétence générale** et l'**absence de tutelle** d'un niveau de **collectivités** sur les autres ;
 - à la **politique de contractualisation** développée par l'État ;
 - au **maintien de l'intervention de l'État** dans des **domaines transférés** mais aussi à la **recherche**, par les collectivités locales, d'un **pouvoir d'influence sur les choix effectués** par **d'autres niveaux d'administrations locales** ou par l'État ;
 - aux **interactions** que nécessitent certaines **politiques très imbriquées** (par exemple, celles de **l'emploi**, de la **ville** ou de **l'insertion**).
- La loi du **13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales (dite acte II de la décentralisation) n'a **pas** réussi à **pallier ces difficultés**. En outre, la **distinction** n'est toujours **pas faite** entre :
 - ce qui correspond à un **transfert de compétences** (qui implique également un **transfert de la responsabilité de l'État** vers les collectivités dans la définition de la politique mise en œuvre)
 - et ce qui relève plutôt d'une **délégation de service** dont le **législateur** entend **conserver la définition** (comme semble-t-il en matière de **RMI**).
- Le **maintien de ces ambiguïtés** est **source de surcoûts** (démultiplication des intervenants) et ne contribue **pas** à **clarifier les responsabilités** : les collectivités accusent l'État de **contraintes** et de **lourdeurs excessives** ; ce dernier leur reproche de ne **pas** lui **permettre de suivre la politique qu'il ne gère plus**. La **clarification des compétences** nécessitera de **nouveaux travaux législatifs**, dont il ne faut pas sous-estimer la **difficulté**. Leur **objectif** devrait être de **réaffirmer le principe de blocs cohérents**, suivant notamment la **répartition** ci-après :
 - **services de proximité et compétence générale** assurés par **l'ensemble communes intercommunalité** ;
 - **aide sociale** (personnes âgées, aide à l'enfance, RMI, handicapés...) réservée au **département** ;
 - **aménagement du territoire et développement économique** confiés à la **région**.
- En attendant ces travaux, plusieurs **mesures pratiques** pourraient être adoptées :
 - faire précéder tout nouveau transfert de compétences d'une **concertation approfondie** au sein du **comité des finances locales (CFL)** et avec les **associations d'élus**, assortie d'une **étude d'impact préalable** du **gain économique et social** attendu ;
 - dans les domaines impliquant de **conjuguer l'action de plusieurs niveaux de collectivités** (par exemple, action économique, développement touristique), prévoir par la loi, comme l'autorise désormais l'article 72 de la Constitution, la **désignation d'un chef de file** habilité à **prendre effectivement les initiatives et décisions** nécessaires, **après concertation** avec les parties prenantes ;

- développer les **mutualisations de services entre collectivités** mais **aussi avec l'État** pour utiliser au mieux le **maillage territorial** dont chacun dispose, bénéficier d'**économies d'échelle** (par exemple, groupement d'achats) et de **compétences renforcées** (par exemple, pôle-ressource d'expertise juridique) ;
- pour chaque **compétence décentralisée**, demander à l'**administration de l'État** qui l'exerçait de **présenter un plan de réorganisation** de ses **services** incluant les **économies de moyens envisagées**, et vérifier sa **mise en œuvre** par un **audit ex post** (comme cela a déjà été entrepris dans le champ de la formation professionnelle et de l'action sanitaire et sociale). Rendre ces **informations publiques** ;
- constituer un **outil de mesure** de la **dépense publique totale** sur un **territoire donné** ;
- s'agissant des **subventions entre collectivités et avec l'État**, **expérimenter l'obligation** pour le **maître d'ouvrage initiateur** de **financer au moins 50% du projet** cofinancé. Définir, au vu des résultats de cette **expérimentation**, les cas de **dérogation indispensable** à cette règle (petites communes notamment). En effet, l'**impact des financements croisés** peut être **inflationniste** dans la mesure où il peut s'agir, pour l'un au moins des partenaires, d'**intervenir dans un champ en marge** de sa **compétence** et d'**inciter l'autre à la dépense**. De façon plus marginale et difficile à chiffrer, les **co-financements** sont une **source de déperdition des moyens administratifs** (le même dossier est examiné plusieurs fois par différents services) et de **déresponsabilisation du maître d'ouvrage** ;
- pour ce qui concerne les **appels à contribution des collectivités** au bénéfice de l'**État** : poser le **principe de l'interdiction de financements** par une **collectivité territoriale** d'une **politique d'intérêt national** et **réserver aux contrats de projets** (qui se sont substitués aux contrats État-régions) le **financement des projets d'intérêt mixte**.

LES COLLECTIVITES LOCALES DOIVENT ETRE MIEUX ASSOCIEES A L'ACTIVITE NORMATIVE DE L'ÉTAT
LORSQUE CELLE-CI A UN IMPACT SUR LEURS BUDGETS

- Le troisième et dernier volet de cette partie cherche à **montrer que l'amélioration des relations entre l'État** et les collectivités passe également par des **comportements plus responsables** de la part de l'**État** sur la question des **normes**. En effet, on ne peut demander aux élus locaux de maîtriser et piloter leurs dépenses si les **leviers d'action** nécessaires sont **entre les mains d'un tiers**. Ainsi :
 - pour **éviter** que les budgets des collectivités ne subissent l'**impact de l'activité nominative de l'État** sans que les **élus locaux** y aient été **associés**, il serait souhaitable d'**accroître l'implication** du **comité des finances locales** (**agenda programme en début d'année** des travaux envisagés par le Gouvernement, temps dédié à la **négociation** au sein du CFL d'**au moins trois 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) ;
 - de la même manière, il conviendrait de présenter un **bilan annuel** au comité des finances locales des diverses **mesures d'ordre réglementaire** (y compris circulaires) **prises** par les ministères dans le **champ des compétences locales** ;
 - s'agissant des **normes statutaires et salariales**, la **création du collège des employeurs locaux**, décidée dans le cadre du projet de loi sur la fonction publique territoriale est un progrès qu'il convient de saluer. **Deux compléments pourraient y être apportés** : créer un **lien** entre ce **collège** et le **comité des finances locales**, afin que les **évolutions salariales** soient **décidées en tenant compte** de leurs **implications financières** ; organiser un **débat** au **comité des finances locales** (dans le cadre de la nouvelle gouvernance proposée *infra*), 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** ;
 - enfin, pour que les **collectivités locales** puissent **négocier sur un pied d'égalité avec l'État** au moment de l'élaboration des **normes techniques réglementaires**, comme avec les organismes professionnels (processus de normalisation, notamment sous l'égide de l'AFNOR), elles doivent **renforcer** leurs **réseaux d'experts**. Si l'État peut les encourager dans cette voie, l'**initiative** revient au premier chef aux **associations d'élus**.

POUR UN PILOTAGE CO-RESPONSABLE DES DEPENSES PUBLIQUES

▪ La troisième partie propose une **nouvelle gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales**, fondée sur le **principe de la négociation** et **s'appuyant sur un comité des finances locales modernisé**. En effet, les **exemples étrangers** (l'étude détaillée par le rapport révèle que beaucoup de nos partenaires européens ont mis en place des **pactes de stabilité interne**), comme les **évolutions récentes** en matière de **finances sociales** montrent que **toute démarche de pilotage de la dépense** doit reposer sur des **procédures renouvelées, explicitées et davantage fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs**.

VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE EN MATIERE DE FINANCES LOCALES

▪ Ce sont ces principes, qui ont inspiré la création de la **conférence nationale** et du **Conseil d'orientation des finances publiques** au début de l'année 2006. Ils guident également les **propositions** qui suivent :

- créer les conditions d'un **diagnostic partagé entre l'État et les collectivités** sur l'évolution des **finances locales**, à partir d'une **vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques** (État, administrations sociales, collectivités locales) ;
- sur la base de ce **diagnostic**, **négoier un nouveau contrat pluriannuel (triennal ou quinquennal)**, dit de **solidarité et de performance**, qui déterminerait : l'**évolution des financements de l'État aux collectivités territoriales** ; les **engagements réciproques** de l'État et des collectivités sur la **maîtrise des dépenses publiques** ;
- **réviser annuellement ce contrat** pour **tenir compte** notamment des **résultats obtenus l'année précédente** et de l'**évolution de la conjoncture économique**. Ceci impliquerait l'**association** et l'**information** des **collectivités** tout au long du **cycle budgétaire** ;
- soumettre au **vote du Parlement l'accord conclu entre l'État et les représentants des collectivités**. En l'**absence d'accord**, le **relevé de conclusion** de la négociation, explicitant les propositions des représentants des collectivités, serait **transmis au Parlement**.

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

▪ Cette troisième partie dédiée à la **gouvernance** se conclut par la **présentation de principes de financement de la dépense locale**. En effet, si la question des ressources des collectivités, notamment la **fiscalité locale**, était **exclue du périmètre du présent rapport** (l'ampleur du sujet et le temps imparti ne permettaient pas d'approfondir ce point), il est apparu **difficile d'évoquer le principe d'une responsabilisation sur les dépenses sans évoquer les recettes** :

- ce n'est **pas** au moment où on cherche à maîtriser la dépense locale qu'il est opportun d'**envisager la création de nouveaux impôts**. En revanche, il convient de **continuer les transferts de fiscalité de l'État vers les collectivités** pour accompagner les dépenses, très dynamiques, qui leur sont confiées ;
- tout en procédant à une **spécialisation relative**, il paraît souhaitable que **chaque collectivité** dispose d'un «**tandem**» d'**impôts ménages/entreprises**, afin de rester sensible aux intérêts de ces différents acteurs économiques ;
- la **responsabilisation** des collectivités sur leur fiscalité passe par la **suppression progressive de la part prise en charge par l'État (15 milliards d'euros)**, ce qui implique notamment la **révision des valeurs locatives cadastrales**. De même, les **collectivités** mériteraient d'être davantage **impliquées** dans la **gestion de l'impôt local** (assumée aujourd'hui par l'État) ; en contrepartie, les **frais de gestion** prélevés par l'État (8%) pourraient être **recalculés** ;
- afin d'**harmoniser les politiques fiscales**, une **concertation entre les autorités locales compétentes** pourrait être organisée lorsque, **dans une commune donnée**, la **somme des impositions votées dépasse** de manière significative une **valeur de référence par habitant** ;
- **en contrepartie d'une responsabilisation accrue** des collectivités sur leur fiscalité, la **part des dotations de l'État** dédiée à la **péréquation** devrait être **renforcée** et sa **répartition déterminée en priorité** par le **potentiel fiscal** de la collectivité et le **revenu moyen par habitant**.

**LA MAITRISE DES DEPENSES LOCALES DOIT ETRE GUIDEE
PAR LES PRINCIPES DE PERFORMANCE ET DE CONTROLE DEMOCRATIQUE**

- La quatrième et dernière partie du rapport est organisée autour de l'idée que la **maîtrise des dépenses locales** doit être **guidée** par les **principes de performance et de contrôle démocratique**.
- L'exercice **2006** est celui du **premier budget de l'État conçu et exécuté** selon les **modalités** de la **loi organique relative aux lois de finances** du 1er août 2001 (LOLF). L'élan que l'État 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 **déjà en pointe sur le sujet**. L'objectif ne doit donc **pas** être d'imposer la LOLF aux collectivités, mais plutôt de **s'inspirer** de ses principes :
 - **lisibilité et transparence** des informations budgétaires et comptables,
 - **logique de performance** appliquée à l'action publique,
 - **contrôle démocratique** (par les assemblées élues comme les citoyens) renforcé via l'**enrichissement** des **débats budgétaires**,
 - le **développement** de l'évaluation.

CREER DES REFERENTIELS DE COUTS STANDARDS POUR LES PRINCIPAUX SERVICES PUBLICS LOCAUX

- Tout d'abord, 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**. Toutefois, les tentatives d'**élaboration de référentiels** permettant les comparaisons se heurtent à des **difficultés**, tant en **termes méthodologiques** que de **coût de collecte des données**.
- Il est proposé d'élaborer des **référentiels de coûts standards** pour les **principaux services publics locaux**, à partir d'une **méthodologie** décidée par un **groupe de travail**, qui réunirait 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. La **direction générale de la comptabilité publique**, partenaire de longue date des collectivités, pourrait être chargée de l'**organisation** et de la **mise en œuvre** de ces **travaux**.

ENRICHIR LE DEBAT BUDGETAIRE AU SEIN DES ASSEMBLEES LOCALES

- L'**enrichissement** du **débat budgétaire** pourrait passer par :
 - la **tenue plus précoce** d'un **débat d'orientation budgétaire**, comportant notamment la présentation de **projections pluriannuelles** ;
 - l'**information réciproque** des **collectivités proches géographiquement** sur leurs **perspectives financières** ;
 - dans les **collectivités les plus importantes**, la **désignation** au sein de l'assemblée délibérante de **membres de la majorité et de l'opposition** chargés d'émettre un **avis** sur les **propositions budgétaires** de l'exécutif local, à l'instar de pratiques observées chez nos **partenaires européens** ;
 - l'**explication** des **écarts significatifs** entre les **propositions budgétaires** et le **cadre prospectif national** de l'**évolution des dépenses publiques** ;
 - l'**obligation** de présenter une **expertise économique** à l'appui de **tout projet d'investissement important**, portant notamment sur les **coûts et recettes de fonctionnement** et la **fréquentation prévisionnelle** de l'équipement.

AMELIORER LA QUALITE ET LA LISIBILITE DES INFORMATIONS FINANCIERES

▪ La **qualité** et l'**accessibilité** des **informations financières** constituent les **objectifs** du deuxième volet de cette partie du rapport. Si les instructions budgétaires et comptables du secteur local permettent déjà de disposer d'un cadre moderne et cohérent avec les principes posés par la LOLF, il paraît possible de **progresser** sur deux points :

- la **certification des comptes locaux**. A l'exemple de la procédure engagée pour les comptes de l'État, on pourrait **expérimenter** cette certification, en **accord** avec les **élus de grandes collectivités** qui le souhaiteraient ;
- une mesure de **simplification** par la mise en place d'un **compte financier unique**, qui se substituerait aux deux états aujourd'hui produits (**compte administratif** et **compte de gestion**).

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

▪ Par ailleurs, les **citoyens** devraient pouvoir **bénéficier plus facilement** qu'aujourd'hui des **informations financières** relatives à leur **collectivité** ;

- d'une part sous la **responsabilité** des **collectivités** elles-mêmes, dès la **présentation du budget**,
- d'autre part, à l'aide du **développement** d'un **site Internet** de l'**Observatoire des finances locales**, facilitant la **référence** à des **éléments de comparaison et de cadrage** économique et financier.

▪ Cette dernière partie du rapport se conclut par des **propositions** relatives à l'**évaluation externe**. En effet, s'il est acquis que **seul le citoyen est juge en dernier ressort de la gestion de la collectivité**, il faut également admettre qu'il n'est en mesure de le faire que **s'il dispose de l'information** qui lui permettra de se prononcer. Or aujourd'hui, notre **système de contrôles externes** (contrôle de légalité, contrôle budgétaire), bien qu'en voie de modernisation, reste axé sur la **régularité** et **non la performance**. L'**examen de la gestion** par les **chambres régionales des comptes**, s'il ne faut pas en méconnaître l'intérêt, présente également des **limites**. C'est la raison pour laquelle il est proposé de :

- prévoir un **principe général d'évaluation et d'audit** 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 afin de cibler l'évaluation sur celles présentant les principaux enjeux financiers, l'**évaluation** serait **facultative pour les communes de moins de 10 000 habitants** ;
- prévoir la **publicité systématique** des **résultats** de l'**évaluation externe** ;
- laisser à chaque **collectivité** le **choix** de son **évaluateur externe**, dès lors que ce dernier présente les **garanties d'indépendance nécessaires** (chambre régionale 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, auditeurs privés...) ;
- **pour les collectivités engagées d'elles-mêmes** dans le processus d'**évaluation**, les **aider à financer** cette dernière via la « **réserve de performance** » prévue dans le **nouveau contrat de solidarité et de performance** conclu entre l'État et les représentants des collectivités ;
- faire procéder **chaque année** à l'**évaluation de politiques** représentant un **quart des dépenses** de la **collectivité**, afin qu'au terme d'un **cycle de quatre ans**, on dispose d'une **revue complète**.