



Inspection générale
des finances

N° 2012-M-075-03

Inspection générale
de l'administration

N° 12-081/12-085/02

RAPPORT

La transparence financière des collectivités territoriales

Établi par

DANIELE LAJOURMARD

Inspectrice générale des finances

BERTRAND BRASSENS

Inspecteur général des finances

FRANCIS IDRAC

Inspecteur général des finances

PATRICE O'MAHONY

Inspecteur général de l'administration

FRANÇOIS LANGLOIS

Administrateur civil, chargé de mission

PASCAL MATHIEU

Administrateur civil, chargé de mission

- DECEMBRE 2012 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT NE REQUIERT PAS LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF PREVU PAR L'ARTICLE 108	3
1.1. Les besoins d'information du Parlement concernant la contribution des collectivités territoriales au rétablissement des finances publiques sont déjà satisfaits par d'autres dispositifs, renforcés par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.	4
1.1.1. <i>Plusieurs textes législatifs font d'ores et déjà obligation au Gouvernement de présenter des rapports au Parlement sur la situation des collectivités territoriales.</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>De nouveaux textes législatifs renforcent l'obligation du Gouvernement de présenter des informations au Parlement sur l'état des finances locales.</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Les rapports que devraient transmettre au représentant de l'Etat les collectivités visées par l'article 108 ne contribueraient pas à enrichir les informations déjà disponibles pour présenter au Parlement la trajectoire des finances publiques.</i>	<i>5</i>
1.2. De même, le dispositif prévu à l'article 108 ne répond pas aux besoins d'amélioration de la transparence entre l'Etat et les collectivités territoriales et leurs groupements.....	7
1.2.1. <i>L'Etat dispose, en base, de données permettant des analyses de la situation et de l'évolution des collectivités territoriales et de leurs groupements.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Les travaux du comité des finances locales peuvent être enrichis indépendamment des dispositions de l'article 108.</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Des améliorations techniques peuvent permettre d'accélérer les dispositifs de remontée au niveau national des données comptables et budgétaires des collectivités territoriales et de leurs groupements.</i>	<i>9</i>
1.3. Au total, l'article 108 pourrait être abrogé ou réécrit afin, dans ce dernier cas, d'assurer une meilleure transparence à l'égard des élus locaux et des citoyens.	11
2. LE RENFORCEMENT ET LA FORMALISATION DU CONTENU DU DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES (DOB) PERMETTRAIENT D'AMELIORER L'INFORMATION DU CITOYEN ET LA LISIBILITE DE L'ACTION PUBLIQUE	12
2.1. Si le débat d'orientation budgétaire a été instauré par la loi, son contenu reste cadré par la jurisprudence et varie selon les pratiques locales.....	12
2.2. Le débat d'orientation budgétaire devrait être l'occasion de transformer le programme politique en plan de mandat, base d'une prospective pluriannuelle.	14
2.2.1. <i>2.2.1. L'instauration d'un plan de mandat rendrait plus lisible l'action publique locale.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>La mise en perspective de l'action publique requiert également l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI).....</i>	<i>15</i>
2.3. Il conviendrait donc de renforcer par la loi la formalisation du contenu du débat d'orientation budgétaire.	15
2.3.1. <i>Le « plan de mandat » devrait devenir le noyau dur du DOB.....</i>	<i>15</i>
2.3.2. <i>La dimension prospective du DOB est à renforcer en mettant en évidence les grands équilibres financiers.</i>	<i>17</i>

3. LA PROCEDURE BUDGETAIRE POURRAIT ETRE ENRICHIE PAR DES MISES EN PERSPECTIVE PERMETTANT DE MIEUX EN DEGAGER LE SENS.....	20
3.1. Les différents débats du cycle budgétaire pourraient être enrichis par des mises en perspective successives cohérentes.....	20
3.1.1. <i>L'explicitation des éventuels écarts « significatifs » entre le débat d'orientation budgétaire et les budgets annuels.</i>	<i>20</i>
3.1.2. <i>L'amélioration des informations fournies lors du vote des comptes administratifs permettrait de renforcer l'intérêt des débats qui doivent le sous-tendre.</i>	<i>20</i>
3.2. L'utilisation des données sur la situation patrimoniale de la collectivité, permet de compléter la vision traditionnelle de flux budgétaires annuels.	21
3.2.1. <i>Une expérimentation pourrait être lancée concernant l'établissement d'un compte financier unique permettant de présenter la situation comptable et patrimoniale des collectivités.</i>	<i>21</i>
3.2.2. <i>La certification pourrait être envisagée sur une base de volontariat.</i>	<i>22</i>
3.2.3. <i>Si la situation patrimoniale, notamment immobilière, est relativement connue, ces informations ne sont pas assez exploitées dans une vision dynamique.</i>	<i>22</i>
3.3. Si l'information sur les emprunts des collectivités a récemment progressé, il reste nécessaire d'améliorer la transparence sur la nature des divers risques et engagements (garanties et engagements hors bilan).	23
3.3.1. <i>Des améliorations concernant l'information relative aux emprunts des collectivités ont été décidées récemment mais méritent d'être consolidées et systématisées.</i>	<i>23</i>
3.3.2. <i>L'octroi des garanties d'emprunt doit être systématiquement précédé d'une analyse des risques.</i>	<i>24</i>
3.3.3. <i>Il convient également de prendre la mesure des engagements pris dans le cadre des partenariats publics-privés (PPP).</i>	<i>24</i>
3.4. A côté des ratios réglementaires dont le nombre limité devrait être maintenu, l'utilisation d'indicateurs d'activité pourrait être envisagée.	25
3.4.1. <i>Le nombre de ratios réglementaires devrait rester inchangé mais la définition de deux d'entre eux pourrait évoluer.</i>	<i>25</i>
3.4.2. <i>La publication d'indicateurs d'activité faciliterait le suivi de la performance.</i>	<i>25</i>
4. LA TRANSPARENCE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SUPPOSE UN ACCES AISE DES CITOYENS A DES INFORMATIONS PEDAGOGIQUES.	27
4.1. Un accès large des citoyens aux informations des collectivités territoriales nécessite qu'elles soient mises à leur disposition sous une forme pédagogique, afin notamment de mieux expliciter les décisions budgétaires et leur exécution.	27
4.1.1. <i>Les informations financières fournies par les collectivités territoriales bien que déjà nombreuses, sont peu lisibles pour le citoyen.</i>	<i>27</i>
4.1.2. <i>Sur la base des « bonnes pratiques » issues des collectivités territoriales, la mission propose la mise en place d'une note de synthèse à vocation pédagogique accompagnant les trois grands rendez-vous budgétaires que sont le débat d'orientation budgétaire, le vote du budget primitif et le vote du compte administratif.</i>	<i>27</i>
4.1.3. <i>Le document de synthèse élaboré par l'exécutif, proposé par la mission, devrait être diffusé sur le site internet des grandes collectivités avant les séances de débat, c'est-à-dire en même temps que l'envoi aux élus des documents budgétaires.</i>	<i>29</i>

4.2. Les mesures liées à l'amélioration, à terme, des systèmes d'information doivent permettre d'élargir l'accès aux données concernant la situation financière des collectivités territoriales.	29
4.2.1. <i>Un site partenarial d'observation, analyse et prévision, extension de l'OFL, pourrait être mis en place dans le cadre du Haut Conseil des territoires.</i>	29
4.2.2. <i>Les travaux sur l'Open Data public ouvrent de larges perspectives pour la diffusion et la réutilisation des informations hors de la sphère de leurs utilisateurs traditionnels et doivent être poursuivis.</i>	30
CONCLUSION.....	32

INTRODUCTION

Par lettre du 22 août 2012, le ministre de l'intérieur, la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances chargé du budget, ont saisi la chef du service de l'inspection générale des finances (IGF) et le chef du service de l'inspection générale de l'administration (IGA) d'une mission conjointe relative à « la transparence financière des collectivités locales ».

MM. Bertrand Brassens et Francis Idrac ainsi que M^{me} Danièle Lajoumard, inspecteur généraux des finances et M. Patrice O'Mahony, inspecteur général de l'administration ainsi que MM. François Langlois et Pascal Mathieu, administrateurs civils, ont été chargés de cette mission.

En concertation avec les trois cabinets ministériels, les quatre volets de la mission ont été précisés par note de cadrage du 19 septembre 2012 :

- ◆ étudier les conditions de mise en œuvre et de suivi de l'article 108 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et faire des propositions qui serviront de base à l'élaboration du décret d'application de cet article ;
- ◆ proposer des mesures pour enrichir et préciser le contenu du débat d'orientation budgétaire organisé chaque année dans les collectivités territoriales ;
- ◆ évaluer et élaborer les modalités les plus propices à garantir à tous un accès libre et simple sur internet aux données budgétaires et comptables des organismes publics locaux, soit par accès direct sur les sites internet des organismes publics locaux, soit à partir d'un site internet unique interministériel permettant notamment d'améliorer la comparaison dans le temps et entre organismes ;
- ◆ préconiser les mesures nécessaires pour réduire le délai permettant de disposer au niveau national de ces données ainsi que des modalités d'analyse et de traitement de ces diverses informations physico-financières.

Pour établir le présent rapport la mission s'est appuyée sur l'expertise et les données financières dont disposent la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des collectivités locales (DGCL). Elle a rencontré les représentants des cabinets ministériels, des directions d'administration centrale, des associations d'élus, de cabinets d'audits et d'établissements financiers.

La mission a également examiné les nombreux rapports¹ qui, depuis des années, ont proposé la mise en œuvre de mesures qui permettraient d'améliorer la transparence financière des collectivités. Elle s'est également enquis des bonnes pratiques de nombre de collectivités.

Dans la perspective des débats budgétaires du projet de loi de finances pour 2013, la mission a estimé utile de remettre aux ministres une note d'étape datée du 30 octobre 2012 relative à la mise en œuvre de l'article 108 précité.

¹ Rapport « Solidarité et performance ; les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » M. Pierre RICHARD, décembre 2006 ; rapport du groupe de travail entre les administrations d'État et des représentants des collectivités locales « Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale », 2007 ; rapport « Les relations entre l'État et les collectivités locales », M. Alain LAMBERT, décembre 2007 ; rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidée par MM. Gilles CARREZ et Michel THENAULT, mai 2010

Rapport

Cette note d'étape concluait que l'évolution du contexte juridique et budgétaire depuis le vote de l'article 108, notamment l'adoption par le Parlement de la loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ainsi que la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques qui doit en permettre l'application, conduisaient à envisager soit d'abroger soit d'amender substantiellement cet article. Elle notait en revanche qu'il était possible et nécessaire d'accroître, pour les citoyens et les élus, la lisibilité des comptes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) visés par la lettre de mission et par l'article 108 (plus de 50 000 habitants).

La première partie du présent rapport développe cette note d'étape en montrant que l'information du Gouvernement et du Parlement peut être renforcée sans requérir la mise en œuvre du dispositif prévu par l'article 108.

L'objectif d'amélioration de la transparence budgétaire et financière des collectivités qui sous-tendait cet article peut, en revanche, se traduire par différentes mesures pour renforcer et préciser le contenu du débat d'orientation budgétaire² organisé chaque année dans les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (deuxième partie) et pour enrichir la procédure budgétaire par des mises en perspective permettant de mieux en dégager le sens (troisième partie) .

Au-delà de cette amélioration du contenu des différentes phases de la vie démocratique locale, la transparence financière des collectivités territoriales suppose un accès aisé des citoyens à des informations pédagogiques (quatrième partie).

² Débat d'orientation budgétaire obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions.

1. Le renforcement de l'information du Gouvernement et du Parlement ne requiert pas la mise en œuvre du dispositif prévu par l'article 108

L'article 108 de la loi de finances initiale pour 2012 contient les dispositions suivantes :

« Chaque année, le Gouvernement dépose en annexe au projet de loi de finances un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que de l'état de la dette des collectivités territoriales.

A cette fin, les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants transmettent au représentant de l'État, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis du comité des finances locales, un rapport présentant notamment les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette ainsi que des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier.

Les conditions de publication de ce rapport sont précisées dans le décret précité ».

Depuis le vote de ce texte, plusieurs évolutions sont intervenues dans le domaine des finances publiques :

- ◆ la promulgation de la loi du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (dit « Pacte de stabilité et de croissance ») visant à renforcer la maîtrise des finances publiques dans les États signataires. Pour le propos du présent rapport, il convient de signaler l'importance nouvelle que ce texte accorde à la maîtrise et au suivi du niveau de l'endettement des administrations publiques ;
- ◆ l'adoption par le Parlement le 22 novembre 2012 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques destinée à permettre l'application du « Pacte de stabilité et de croissance ». Selon cette loi organique, les lois de programmation des finances publiques mentionneront l'objectif à moyen terme (OMT) spécifique à la France, défini sous la forme d'une cible de solde structurel des comptes de l'ensemble des administrations publiques. Elle instaure un mécanisme de correction, en cas d'écart important constaté lors des lois de règlement par rapport à la trajectoire des finances publiques. Elle impose de présenter les soldes structurels et les soldes effectifs de l'ensemble des administrations publiques dans les projets de lois de finances initiales, rectificatives et de règlement.

Cette évolution du contexte conduit à s'interroger sur la place du dispositif prévu par l'article 108 dans la connaissance de la trajectoire des finances publiques locales et dans la transparence des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Or, force est de constater que les besoins d'information du Parlement concernant la contribution des collectivités territoriales au rétablissement des finances publiques sont déjà satisfaits par d'autres dispositifs renforcés par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (1.1).

Par ailleurs, le dispositif prévu à l'article 108 ne répond pas aux besoins d'amélioration de la transparence entre l'État et les collectivités territoriales (1.2).

C'est pourquoi, l'article 108 pourrait être abrogé ou réécrit afin, dans ce dernier cas, d'assurer une meilleure transparence à l'égard des élus locaux et des citoyens (1.3).

Rapport

1.1. Les besoins d'information du Parlement concernant la contribution des collectivités territoriales au rétablissement des finances publiques sont déjà satisfaits par d'autres dispositifs, renforcés par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

1.1.1. Plusieurs textes législatifs font d'ores et déjà obligation au Gouvernement de présenter des rapports au Parlement sur la situation des collectivités territoriales

Selon les termes de l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, « *est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques sociales et financières de la nation...Il présente et explicite les perspectives d'évolution...des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteur et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France...Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes* ».

Pour répondre à cette obligation, la direction générale du Trésor prépare chaque année un « *rapport économique social et financier* » annexé au projet de loi de finances initiale (PLF) et comportant un document intitulé « *perspectives économiques et évolution des finances publiques* », accompagné d'un tome d'annexes statistiques. Ces documents décrivent, selon les concepts de la comptabilité nationale, la situation des sous-secteurs dont celui des administrations publiques locales (APUL), correspondant, pour l'essentiel, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics locaux.

L'article 15 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 fait également obligation au Gouvernement d'établir et de transmettre « *chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de [cette] loi... Ce document dresse également un bilan de l'application des programmes de stabilité transmis à la Commission...Il indique en particulier l'évolution des dépenses, au périmètre de l'année précédente et au sens de la comptabilité nationale, de l'État,... [de divers sous-secteurs]... et des administrations publiques locales, à compter de l'année 2010.*

Ce bilan est présenté dans le « *rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* », préparatoire au débat d'orientation des finances publiques transmis par le Gouvernement au Parlement conformément à l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001. Ce document détaille notamment le solde des administrations publiques par sous-secteur, dont celui des administrations publiques locales.

1.1.2. De nouveaux textes législatifs renforcent l'obligation du Gouvernement de présenter des informations au Parlement sur l'état des finances locales

En cohérence avec l'évolution du cadre européen traduit par le « *Pacte de stabilité et de croissance* », l'article 25 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques adoptée le 22 novembre 2012, complète les dispositions de l'article 50 de la LOLF cité supra en exigeant, en plus des informations déjà produites concernant les dépenses, les recettes et les soldes, une présentation de l'endettement des administrations publiques locales.

Rapport

Cet article 25 prévoit, en effet, que le rapport prévu par l'article 50 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances « *présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales...* ».

De même, le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017, dans la version amendée par la commission des finances le 4 octobre 2012, reprend, dans leur esprit, les dispositions précitées de l'article 15 de la précédente loi de programmation mais en les adaptant au contexte nouveau créé par le récent « *Pacte de stabilité et de croissance* ». L'article 19 de ce projet de loi prévoit, en effet, que « *le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi* ».

Les prescriptions prévues par ces deux textes devraient donc renforcer les obligations d'information qui pèsent déjà sur le Gouvernement. La loi organique conduit ainsi à enrichir les informations fournies au Parlement par une présentation plus explicite de l'endettement des collectivités territoriales tant dans le « *rapport économique social et financier* » annexé au projet de loi de finances que dans le « *rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* », préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

1.1.3. Les rapports que devraient transmettre au représentant de l'État les collectivités visées par l'article 108 ne contribueraient pas à enrichir les informations déjà disponibles pour présenter au Parlement la trajectoire des finances publiques

Les nouvelles informations détaillées, à fournir par les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants dans des rapports ad hoc, ne seraient pas utiles à la confection des rapports de synthèse annexés au PLF ou utilisés pour le débat d'orientation budgétaire.

Les deux rapports sur les finances publiques précités, cohérents avec les concepts de déficit et d'endettement au sens du Pacte budgétaire, sont élaborés selon une méthodologie spécifique à l'approche de la comptabilité nationale. Ils sont préparés par la direction générale du Trésor et l'INSEE selon un processus fondé, d'une part, sur les données fournies par la direction générale des finances publiques (DGFIP) à partir des comptabilités locales tenues sur son outil "Hélios" et, d'autre part, sur la définition de liens économétriques.

L'enrichissement du dispositif actuel par les rapports des collectivités territoriales visées par l'article 108 serait problématique au regard de leur contenu comme de leur exploitation alors même que les administrations d'État disposent tant de données rétrospectives que d'éléments prospectifs pertinents à bonne date.

Il convient tout d'abord de relever que les retraitements actuels portent sur la totalité des collectivités et établissements publics locaux (et plus largement, selon le vocable de la comptabilité nationale, des administrations publiques locales) alors que l'exploitation des rapports des seules collectivités visées par l'article 108 ne fournirait, par nature, que des informations partielles.

Rapport

Par ailleurs, les données extraites des rapports des collectivités devraient, par souci de cohérence, être réconciliées avec celles dont dispose la DGFIP, qui décrivent l'exécution des dépenses et des recettes et la situation des investissements et des dettes. Sur ce dernier point, les avis du Conseil de normalisation des comptabilités publiques (CNOCP) doivent conduire à faire apparaître dans les comptes des collectivités les dettes liées aux partenariats publics-privés³, à mieux mesurer l'impact des emprunts structurés sur leur dette et leurs engagements financiers⁴ et à présenter ces engagements dans une annexe⁵. Ces évolutions comptables doivent permettre d'améliorer la connaissance des dettes et engagements des collectivités et de mieux répondre aux prescriptions de l'article 25 de la loi organique relative aux lois de programmation des finances publiques et donc aux exigences du « *Pacte de stabilité et de croissance* » en matière d'endettement des administrations publiques.

C'est, sans doute, sur les aspects prévisionnels que les rapports des collectivités territoriales auraient pu, a priori, apporter un éclairage utile, notamment sur les perspectives d'investissement et d'endettement.

Pendant ces perspectives ne peuvent être définies de façon fiable qu'après calcul de la capacité d'autofinancement (ou de l'épargne brute) des années à venir, qui dépendra elle-même du niveau des impôts et des dotations de l'État que, par nature, les collectivités ne maîtrisent guère. Dès lors, les administrations d'État sont plus à même de faire des projections à partir des éléments dont elles disposent par ailleurs qu'en additionnant les chiffres fournis par des collectivités.

Au total, il ne serait ni pertinent ni opératoire de mélanger les sources et les méthodes pour établir un rapport sur la trajectoire des finances locales reposant sur les conventions et les concepts spécifiques à la comptabilité nationale auxquelles se réfèrent la LOLF, la loi organique relative aux lois de programmation des finances publiques et le projet de loi de programmation pour 2012-2017.

Par ailleurs, même si ces questions de méthode et de contenu étaient surmontées, resteraient celle des délais de production et d'exploitation des rapports des collectivités prévus par l'article 108.

En effet, cette exploitation devrait se terminer en août de l'année N pour que le rapport du Gouvernement soit annexé au projet de loi de finances pour l'année N+1. Or, les collectivités établiront ce rapport sur la base du compte administratif du dernier exercice clos qu'elles peuvent voter jusqu'au 30 juin. Ceci implique qu'une partie au moins des rapports serait produite en juillet, laissant ainsi un mois environ à l'administration d'État pour les exploiter.

Cette exploitation d'un ordre de grandeur d'un demi-millier de rapports, probablement hétérogènes et sans forme dématérialisée impérative, dans un temps qui serait compatible avec l'élaboration d'un rapport du Gouvernement en vue de son dépôt avec le projet de loi de finances initiale, paraît une perspective des plus hasardeuses.

A l'inverse, dans le dispositif actuel, les données donnant la situation des collectivités territoriales au 31 décembre N-1, nécessaires au Gouvernement pour produire un rapport annexé au projet de loi de finances initiale pour l'année N+1 sont disponibles dans Hélios dès la fin de la période d'arrêté comptable (début de l'année N) et donc à une date utile pour la production d'un rapport gouvernemental compatible avec le déroulé de la procédure budgétaire.

³Avis 2011-11 du 8 décembre 2011 relatif au traitement dans les comptes des entités publiques des contrats concourant à la réalisation d'un service public.

⁴ Avis 2012-04 du 3 juillet 2012 sur la comptabilisation des dettes financières et des instruments dérivés des entités à comptabilité publique relevant du code général des collectivités territoriales (et d'autres codes).

⁵ Avis 2011-05 du 8 juillet 2011, relatif à l'information comptable des dettes financières et des instruments dérivés des entités à comptabilité publique relevant du code général des collectivités territoriales (et d'autres codes).

Rapport

En attestent les rapports présentés en application des articles 48 et 50 de la LOLF, mentionnés supra, ainsi que les notes et les publications régulièrement produites par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la direction générale des finances publiques (DGFIP)⁶.

En définitive, il n'apparaît pas nécessaire, dans une perspective de suivi à l'échelle nationale de la trajectoire des finances publiques, de demander aux collectivités et à leur groupements de fournir de nouveaux rapports alors que le Gouvernement dispose déjà, par l'intermédiaire des administrations placées sous son autorité, de toutes les informations nécessaires à l'élaboration d'un rapport répondant aux exigences du Parlement. Les administrations concernées ont d'ailleurs confirmé à la mission qu'elles disposaient bien de toutes les informations nécessaires et qu'elles étaient en état de les exploiter au regard des dispositions des textes précités.

1.2. De même, le dispositif prévu à l'article 108 ne répond pas aux besoins d'amélioration de la transparence entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements

1.2.1. L'État dispose, en base, de données permettant des analyses de la situation et de l'évolution des collectivités territoriales et de leurs groupements

La direction générale des finances publiques (DGFIP) dispose en temps réel de l'ensemble des données budgétaires et comptables des collectivités territoriales, établies à partir des informations transmises par l'ordonnateur au comptable public. Ces données gérées par l'application HELIOS sont entreposées dans l'infocentre « CCI », construit sur un dispositif automatisé de centralisation et hébergé à l'établissement des services informatiques (ESI) de Clermont-Ferrand.

Elles portent sur près de 170 000 budgets principaux et annexes du secteur public local, dont, bien évidemment, celles des collectivités relevant des dispositions de l'article 108 précité.

Ces données correspondent :

- ◆ aux budgets primitifs, budgets supplémentaires et décisions modificatives (sans les annexes) ;
- ◆ aux balances comptables mensuelles, disponibles au plus tard le troisième jour du mois suivant ;
- ◆ aux balances comptables définitives, disponibles chaque semaine.

A partir des informations dont elle dispose, la DGFIP publie, sur le site internet du ministère de l'économie et des finances⁷, des restitutions financières qui prennent 2 formes :

- ◆ les comptes individuels de collectivités (*données non agrégées*) : ces fiches individuelles de situation financière sont produites à partir des comptes définitifs de l'exercice N au cours du 2^{ème} trimestre N+1, de manière automatisée pour les communes et manuelles pour les départements et les régions. Elles présentent, par collectivité et sans commentaire, les grands postes de dépenses et de recettes (fonctionnement et investissement) ainsi qu'un volet fiscal ;

⁶ Cf. 1.2.1 infra.

⁷ Adresse du site : <http://www.colloc.bercy.gouv.fr>

Rapport

- ◆ les notes de conjoncture sur les finances locales (*données agrégées*) : il s'agit des « *Premières tendances de l'exercice N* », à partir des données d'exécution ou budgétaires infra-annuelles arrêtées au 31 décembre N (date calendaire) et disponibles dès février N+1, puis des « *Premiers résultats de l'exercice N* », obtenus à partir des données d'exécution définitives ou provisoires arrêtées au 31 mars N+1 et présentées dès août N+1.

Ces données déjà disponibles et publiées, pourraient, s'il en était besoin, être exploitées pour permettre l'établissement, à bonne date, du rapport du Gouvernement prévu à l'article 108, et la présentation selon les concepts des comptabilités générale et budgétaire, « de *la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que de l'état de la dette des collectivités territoriales* ».

De même, la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) publie chaque année des statistiques et des données chiffrées afférentes aux communes, à leurs groupements, aux départements et aux régions à partir de l'exploitation des données budgétaires détenues par les préfetures.

En effet, les préfets exercent sur le fondement de l'article 72 de la Constitution le contrôle administratif des actes des collectivités territoriales. A ce titre, ils sont notamment chargés du contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs groupements. Pour ce faire, la loi fait obligation aux collectivités de transmettre leurs budgets primitifs et leurs comptes administratifs au préfet⁸.

La DGCL sollicite, chaque année en février et en juillet, les préfetures afin d'obtenir respectivement les budgets primitifs (BP) des collectivités de l'année en cours et leurs comptes administratifs (CA) de l'exercice précédent afin de dresser un état des finances locales. Si ces demandes concernent l'ensemble des régions et des départements, en revanche, elles sont limitées aux communes de plus de 30 000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP) de plus de 50 000 habitants.

Les données afférentes aux budgets primitifs donnent lieu, dès septembre, à une publication dans le « *Bulletin d'information statistique* » sur l'état des budgets primitifs de l'année en cours.

Il convient de souligner que ce document présente non seulement des données pour l'année en cours, mais aussi des séries rétrospectives ainsi que des éléments prospectifs. Il constitue donc une éclairante préfiguration de ce que pourrait être un rapport du Gouvernement tel que défini par l'article 108, ne recourant pas aux concepts de la comptabilité nationale.

Par ailleurs, la DGCL publie, l'année N+2, l'état, par catégorie de collectivités territoriales, des dépenses et des recettes de fonctionnement ainsi que des opérations d'investissement et de la dette de l'année N.

⁸ Les articles L.1612-8 et L.1612-13 du code général des collectivités territoriales édictent respectivement que « le budget primitif [et le compte administratif] sont transmis au représentant de l'État dans le département au plus tard quinze jours » après son adoption. A défaut, le budget de la collectivité est considéré comme n'ayant pas été voté dans les temps ou en équilibre.

1.2.2. Les travaux du comité des finances locales peuvent être enrichis indépendamment des dispositions de l'article 108

Le législateur⁹ a confié au comité des finances locales (CFL), instance qui devrait être une des composantes du futur Haut conseil des territoires¹⁰, la mission de fournir « *au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités territoriales* ». Il doit établir annuellement, « *sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités territoriales* ».

Ce rapport est réalisé par une formation spécialisée du CFL, dénommée observatoire des finances locales (OFL). Composée majoritairement d'élus, elle comprend des représentants du Parlement, des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que de l'État.

Établi sur la base des éléments des budgets de l'année en cours communiqués par la DGCL et des données de la DGFIP relatives à l'exécution du budget de l'année précédente, il recense un large panel de données statistiques afférentes à tous les aspects des finances locales. Il comprend tous les éléments existant qui permettraient d'analyser de manière prospective la structure et l'évolution des dépenses ainsi que l'état de la dette des collectivités.

Le président du Comité des finances locales, rencontré par la mission, estime que quelques éléments prospectifs pourraient être intégrés dans le rapport de l'OFL, moyennant peut-être un léger renforcement des moyens dédiés à la réalisation de ce rapport.

Il pourrait s'agir, par exemple, de modéliser les contraintes en établissant des pentes d'évolution prévisionnelle de certaines recettes et dépenses, d'évaluer les marges de manœuvre notamment en matière d'investissement et d'endettement. Les travaux statistiques de l'OFL pourraient être complétés par divers sondages et enquêtes auprès des collectivités.

Proposition n° 1 : renforcer le rapport de l'Observatoire des finances publiques par une dimension prospective.

Au total, sans préjudice de l'intérêt que représenterait, pour le fonctionnement des institutions démocratiques, la transmission formelle par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la situation des collectivités territoriales exprimée selon d'autres concepts que ceux de la comptabilité nationale, l'article 108 n'apparaît pas comme le vecteur d'une avancée nouvelle vers l'objectif de transparence entre l'État et les collectivités territoriales.

Des améliorations techniques du dispositif actuel de remontée des données comptables et budgétaires des collectivités territoriales doivent en revanche être envisagées.

1.2.3. Des améliorations techniques peuvent permettre d'accélérer les dispositifs de remontée au niveau national des données comptables et budgétaires des collectivités territoriales et de leurs groupements

Si la DGFIP et la DGCL disposent, d'ores et déjà, des données pertinentes pour effectuer leurs synthèses et alimenter les travaux du CFL, l'amélioration des systèmes existants ou en cours de développement et leur généralisation à terme, permettraient au niveau central de l'État de disposer en temps réel de toute les informations comptables et budgétaires.

⁹ Article L.1211-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰ Avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique (version 27 novembre 2012).

Rapport

L'application unique informatique de gestion "Hélios" qui a progressivement remplacé les multiples applications informatiques de gestion antérieurement utilisées, a été déployée depuis 2002 auprès de l'ensemble des comptables publics chargés du secteur public local.

L'objectif de la DGFIP était de moderniser son système de gestion informatique des collectivités territoriales, en rénovant non seulement le service comptable de base mais aussi inciter les collectivités à télétransmettre leurs données en leur proposant des services innovants.

Le projet « Actes Budgétaires » s'inscrit également dans une démarche de modernisation de l'État et des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux, en informatisant la création, la transmission et le contrôle de leurs documents budgétaires¹¹.

Aucune disposition législative ou réglementaire ne rend cependant obligatoire la transmission des actes budgétaires par voie numérique. Il en résulte que les documents budgétaires des collectivités territoriales sont transmis sous format papier ou numérique (pdf) ce qui ne permet pas un traitement informatique des données. Malgré la création, par la DGCL, de l'application « Actes budgétaires » permettant la télétransmission des budgets, un faible nombre de collectivités territoriales ont eu recours à ce vecteur de transmission en 2012, première année de sa mise en œuvre¹².

En effet, contrairement à l'utilisation de l'application HELIOS de la DGFIP qui est gratuite pour les collectivités territoriales, l'application « Actes budgétaires » nécessite de recourir aux prestations d'un tiers de télétransmission¹³.

La mission estime par conséquent qu'il serait nécessaire de rendre obligatoire pour les plus grandes collectivités (régions, départements, communes et intercommunalités de plus de 50 000 habitants, soit au total, environ, 500 collectivités et groupements)¹⁴, la télétransmission de leurs données budgétaires vers « Acte budgétaire ». Celle-ci présenterait l'avantage de faciliter la constitution d'une base de données normées et un retraitement rapide et sans nouvelle saisie au niveau national.

Proposition n° 2 : rendre obligatoire pour les régions, départements et communes et intercommunalités de plus de 50 000 habitants, la télétransmission de leurs données budgétaires vers « Actes budgétaires » à partir de 2015.

¹¹Dans ce cadre, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent construire l'intégralité de leurs documents budgétaires avec l'application « TotEM - Totalisation et Enrichissement des Maquettes », mise à jour en temps réel avec les maquettes réglementaires. L'utilisation de « TotEM » garantit à la collectivité l'utilisation d'une norme budgétaire réglementaire et d'un plan comptable à jour. Le document budgétaire devenu définitif est ensuite télétransmis à la préfecture via un tiers de télétransmission sécurisé.

De plus, « Actes budgétaires » automatise le calcul de ratios d'analyse (évolution des recettes réelles de fonctionnement, identification des restes à réaliser, rapport entre les recettes d'emprunt et les dépenses d'investissement, capacité de désendettement, épargne nette, rigidité des charges, évolution de l'encours de dette, indépendance financière).

¹² L'ordre de grandeur des collectivités utilisatrices est d'environ un millier.

¹³ Lancé en 2006, le projet « Actes budgétaires » a connu en janvier 2012 la première phase de son déploiement. Au 1^{er} octobre 2012, 3036 documents budgétaires ont été réceptionnés dans « Actes budgétaires » émanant de 1001 collectivités (2 départements, 579 communes et 179 EPCI, dont 218 communes et EPCI de moins de 500 habitants, 266 de plus de 3 500 et moins de 50 000 habitants et 30 de plus de 50 000 habitants). La réception des documents budgétaires continuera tout le long de l'année 2012, avec la télétransmission des décisions modificatives et des budgets supplémentaire.

¹⁴ Une alternative serait un seuil à 10 000 habitants pour les collectivités, et tous les EPCI, en cohérence avec les seuils retenus pour de nombreux traitements statistiques.

Rapport

Il est à noter, qu'une proposition de loi, en première lecture au Sénat, contient une disposition visant à renforcer la dématérialisation des actes des collectivités territoriales et leur transmission par voie numérique¹⁵.

La mission s'est par ailleurs interrogée sur la pertinence d'un double système de centralisation des données, via Hélios et via « Actes budgétaires ».

Si l'on peut considérer que la coexistence de ces deux outils est, dans son principe, justifiable, l'éventualité d'un compte financier unique (Cf. 3.2.1 infra), fusionnant compte administratif de l'ordonnateur et compte de gestion du comptable, devrait conduire à réfléchir à un circuit unique de centralisation de la totalité des données qu'il contiendrait. L'importance des adaptations techniques à apporter à l'existant devrait être expertisée en fonction de la forme et du contenu que pourrait prendre ce compte unique (simple juxtaposition des données issues de la comptabilité « administrative » de l'ordonnateur et de la comptabilité du comptable du Trésor ou évolution vers des concepts partagés).

Proposition n° 3 : à partir d'une expérimentation sur la production d'un compte financier unique conduite auprès des régions (Cf. proposition n°12), expertiser l'importance des adaptations à apporter aux outils existants de traitement et de centralisation des données afin de rationaliser le dispositif technique et accélérer la centralisation de données.

1.3. Au total, l'article 108 pourrait être abrogé ou réécrit afin, dans ce dernier cas, d'assurer une meilleure transparence à l'égard des élus locaux et des citoyens

Comme il vient d'être vu, l'article 108 n'apporte pas de valeur ajoutée justifiant la transmission de nouveaux rapports par les grandes collectivités, ni dans la perspective du suivi de la trajectoire des finances locales ni dans le but d'accroître la transparence des relations entre l'État et les collectivités territoriales. La mission propose donc de ne pas maintenir le dispositif qu'il instaure.

En revanche, certaines des informations qu'il énumère comme devant être fournies par les collectivités territoriales peuvent être de nature à accroître leur transparence financière.

Dès lors, s'il n'était pas abrogé, l'article 108 pourrait-être réécrit à cette fin.

Il pourrait, notamment, être le vecteur des mesures de portée législative préconisées dans la suite du présent rapport.

Cependant, l'avant projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique prévoit, lui-même, un chapitre II sur la transparence financière. Dès lors, c'est ce texte qui pourrait en être le vecteur.

¹⁵ Articles 5 et 9 de la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales (1^{ère} lecture Sénat le 24 octobre 2012).

2. Le renforcement et la formalisation du contenu du débat d'orientations budgétaires (DOB) permettraient d'améliorer l'information du citoyen et la lisibilité de l'action publique

Le débat d'orientation budgétaire, qui précède chaque année le vote du budget, revêt un caractère obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI, les départements et les régions.

S'il a été instauré par la loi, son contenu est essentiellement cadré par la jurisprudence. Il a également été amélioré en maints endroits grâce à la diffusion de « bonnes pratiques » (2.1).

Ce débat doit éclairer les principaux enjeux concernant les orientations générales du budget en matière d'investissement et de fonctionnement ainsi que les grands équilibres financiers qui en résultent. Il lui reste à s'inscrire beaucoup plus dans une perspective pluriannuelle.

A cette fin, ce débat devrait devenir l'occasion d'une transformation du programme de l'exécutif local en plan de mandat, véritable outil de programmation pluriannuelle (2.2), et être formalisé quant à son contenu (2.3).

2.1. Si le débat d'orientation budgétaire a été instauré par la loi, son contenu reste cadré par la jurisprudence et varie selon les pratiques locales

Depuis 1982, la loi impose aux départements d'organiser un débat sur les orientations générales du budget (DOB) ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci par l'assemblée (article L3312-1 du CGCT¹⁶).

Le DOB a pour but de renforcer la démocratie participative en instaurant une discussion au sein de l'assemblée délibérante sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la collectivité. Il améliore l'information transmise à l'assemblée délibérante. Il donne également aux élus la possibilité de s'exprimer sur la situation financière de leur collectivité. Il doit se concevoir comme un outil pédagogique en direction des citoyens, mais également des élus de la majorité et de l'opposition.

Ce moment devrait être également l'occasion de rappeler les contraintes liées au contexte économique et à la situation d'ensemble des finances publiques.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a étendu cette obligation aux communes de 3 500 habitants et plus et à leurs groupements (articles L2312-1 et L5211-36 du CGCT) ainsi qu'aux régions (article L4311-1 du CGCT).

Article L2312-1 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 L2121-8. Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus ».

Les articles L.3312-1 et L.5211-36 reprennent des dispositions similaires pour les départements et les EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

L'article L.4311-1 reprend ces dispositions pour les régions mais fixe un délai de 10 semaines.

¹⁶ Code général des collectivités territoriales.

Rapport

Son organisation constitue une formalité substantielle dont l'absence entache d'illégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité (Cour administrative d'appel de Marseille, 19 octobre 1999, commune de Port-La-Nouvelle). Le DOB doit se dérouler dans des conditions identiques à celles applicables aux séances plénières de la collectivité concernée, conformément aux articles L.2121-20 et L.2121-21 du CGCT pour les communes, L.3121-14 et L.3121-15 pour les départements et L.4132-13 et L.4132-14 pour les régions.

Toutefois, le contenu et la durée du débat comme les modalités de présentation de la note ne sont pas formalisés par la loi. Les questions de forme ont surtout été précisées par la jurisprudence. Les collectivités ont la possibilité de s'imposer des règles dans leur règlement intérieur approuvé par l'assemblée en début de mandat.

Une note explicative de synthèse doit être envoyée aux membres de l'assemblée délibérante, son absence justifiant l'annulation de la délibération approuvant le budget primitif. La note doit permettre aux élus de participer à l'ensemble du débat (Conseil d'État, 12 juillet 1995, commune de Fontenay-le-Fleury).

Elle doit comporter des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution ainsi que sur l'évolution des taux d'imposition (Cour administrative d'appel de Douai, 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye).

Des dispositifs de prospective financière 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.

Un guide des bonnes pratiques¹⁷ a été élaboré en 2006-2007 en concertation avec les associations d'élus et publié sur le site « *Bercy-Colloc* »¹⁸, à l'issue d'un groupe de travail réunissant des représentants de collectivités volontaires et de l'administration de l'État. Ce guide présente un certain nombre de recommandations et d'exemples qui pourraient désormais être généralisés¹⁹.

La mission a constaté que de nombreuses collectivités territoriales, pour favoriser la transparence, vont déjà bien au-delà des obligations légales, en termes de présentation des orientations en missions, programmes et actions, en y adossant un programme pluriannuel des investissements (PPI) et en développant une analyse sur la dette.

Elle estime en conséquence pouvoir proposer des modalités qui visent à harmoniser des pratiques hétérogènes, sur la base des meilleures d'entre elles, et à améliorer l'accès du citoyen aux données budgétaires et financières du programme de mandature voulu par l'exécutif.

Ces propositions pourraient nourrir la concertation engagée sur l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, qui prévoit dans son chapitre II consacré à la transparence financière et, plus particulièrement, dans son actuel article 72, la présentation par l'exécutif à l'assemblée délibérante de la collectivité d'un rapport destiné à enrichir le débat d'orientation budgétaire.

¹⁷ Rapport du groupe de travail entre les administrations d'État et des représentants des collectivités locales « Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale », 2007.

¹⁸ Cf. note 7 supra.

¹⁹ Voir en annexe la fiche « Améliorer le débat d'orientation budgétaire » extraite du guide des bonnes pratiques.

Rapport

Avant de développer les améliorations qui pourraient être apportées au contenu du DOB, la mission observe que le délai de deux mois précédent l'examen du budget²⁰ devrait permettre aux collectivités et aux établissements agissant dans une même zone géographique d'échanger sur leurs orientations respectives :

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

Proposition n° 4 : rendre obligatoire la transmission du contenu de leurs DOB respectifs entre un EPCI et ses communes membres et rendre accessibles le contenu des DOB entre collectivités d'un même EPCI, d'un même département et d'une même région.

2.2. Le débat d'orientation budgétaire devrait être l'occasion de transformer le programme politique en plan de mandat, base d'une prospective pluriannuelle

2.2.1. 2.2.1. L'instauration d'un plan de mandat rendrait plus lisible l'action publique locale

Le rythme de vie démocratique des différentes collectivités territoriales n'est pas identique et aucune n'a le même que celui de l'État. En effet, d'une part, les élections locales ne sont pas toutes regroupées et, d'autre part, aucune n'a lieu simultanément avec les élections nationales.

A l'occasion des élections, les programmes des différents candidats abordent toutes ou partie des questions budgétaires : quels projets d'investissements au cours du futur mandat, quelle politique de ressources humaines (recrutements, diminution par non remplacement, externalisation, ...), avec quelles ressources propres c'est-à-dire quelle fiscalité dans les années à venir ?

Une fois les élections passées et le nouvel exécutif mis en place, une de ses premières tâches est de transformer le programme électoral en programme de travail pour la mandature qui commence. Il s'agit de dégager des priorités en matière d'investissement comme de fonctionnement, au regard de l'évolution prévisible des ressources, qu'elles soient dues à la fiscalité locale, à des dotations, des subventions ou des possibilités d'emprunts. Ce travail qui relève de la direction générale de la collectivité est généralement appelé « plan de mandat » ou « programme de la mandature » et est en principe discuté et approuvé par l'exécutif.

²⁰ Selon la réglementation actuelle, ce délai est de deux mois pour les communes, les intercommunalités et les départements et de dix semaines pour les régions.

Rapport

Afin d'améliorer l'information du citoyen et la lisibilité de l'action publique locale, il est proposé de rendre obligatoire la présentation de ce « plan de mandat » dans le cadre des débats d'orientations budgétaires, à tout le moins, pour les 124 communes de plus de 50 000 habitants, les groupements de communes à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (237 à ce jour), les 101 départements et les 26 régions soit au total, 488 collectivités territoriales et groupements.

Proposition n° 5 : rendre obligatoire, lors du premier DOB suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante et de l'exécutif, la présentation par ce dernier de son plan de « mandat », à tout le moins pour les communes de plus de 50 000 habitants, les groupements de communes à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, les départements et les régions.

2.2.2. La mise en perspective de l'action publique requiert également l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI)

Le code de l'éducation prévoit que les départements et les régions établissent une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) pour les établissements d'enseignement.

La mission propose une extension de cette programmation aux principaux investissements prévus par le nouvel exécutif au cours de la mandature.

Ils devraient être accompagnés d'une étude d'impact quant à leurs conséquences sur le budget de fonctionnement.

Devrait être présenté un phasage, prenant en compte :

- ◆ les investissements précédents en cours de financement ;
- ◆ les plans de financement en distinguant les parts de l'autofinancement et du recours à l'emprunt.

La PPI ainsi préparée en vue du premier débat d'orientation budgétaire suivant l'élection du nouvel exécutif serait reprise chaque année et adaptée en fonction d'éventuelles inflexions voulues par l'exécutif et présentées à cette occasion.

Proposition n° 6 : rendre obligatoire l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) portant sur les investissements en cours, les investissements futurs et leur impact sur les dépenses de fonctionnement à venir.

2.3. Il conviendrait donc de renforcer par la loi la formalisation du contenu du débat d'orientation budgétaire

2.3.1. Le « plan de mandat » devrait devenir le noyau dur du DOB

Le « plan de mandat » que le nouvel exécutif devrait présenter à l'occasion du premier DOB suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante et de l'exécutif, comprendrait les éléments suivants :

- ◆ au titre des dettes et engagements de la collectivité :
 - niveau de la dette en début de mandat, c'est à dire tel que figurant dans le dernier compte administratif de la mandature précédente ;

Rapport

- montant total et durée de vie des emprunts contractés ;
- autorisations de programme (AP) ou engagements pluri annuels de dépenses et dépenses engagées dans le cadre de la mandature précédente ;
- ◆ au titre des prévisions d'investissement et de leur financement :
 - présentation des principaux investissements prévus par le nouvel exécutif au cours de la mandature, accompagnée d'une étude d'impact quant à leurs conséquences sur le budget de fonctionnement ;
 - élaboration d'une programmation pluri annuelle des investissements (PPI) prenant en compte les engagements précédents ;
 - plan de financement de la PPI : parts de l'autofinancement et du recours à l'emprunt ;
- ◆ au titre des recettes :
 - recettes fiscales et dotations attendues au cours du mandat, à législation constante (ou en tenant compte des réformes annoncées au moment du DOB) ;
- ◆ au titre des dépenses :
 - évolution prévue au cours du mandat des principaux postes de dépenses de fonctionnement, en particulier les dépenses de personnels des communes et intercommunalités ;
- ◆ perspectives d'évolution du mode d'exécution des missions :
 - projets de ré-internalisation ou d'externalisation de missions (y compris dans le cadre d'un transfert à l'intercommunalité) prévus au cours du mandat.

Proposition n° 7 : rendre obligatoire l'élaboration d'un document présentant le « plan de mandat », présentant un état de la dette et des engagements, une programmation pluri annuelle des investissements, les priorités en matière d'investissement et de fonctionnement au regard de l'évolution prévisible des ressources et du mode d'exercice des missions de la collectivité ou du groupement et faire de ce document un des éléments présentés lors du premier DOB suivant le début de mandat.

Un tel plan de mandat serait publié obligatoirement sur le site internet de la collectivité concomitamment à sa transmission officielle aux élus et, éventuellement, à sa présentation à la presse.

Il serait, en tant que de besoin actualisé à l'issue du débat d'orientation budgétaire.

Les neuf items présentés ci-dessus seraient repris en annexe au budget voté pour être ainsi transmis tant en préfecture qu'au comptable public.

Proposition n° 8 : présenter le « plan de mandat » sur le site internet de la collectivité, le reprendre en annexe du document budgétaire et du compte administratif permettant ainsi sa transmission en préfecture et au comptable public.

Les années suivantes, le DOB serait présenté en actualisant les données initiales et en commentant les éventuels écarts par rapport aux prévisions qu'il contenait. Ainsi, aussi bien les élus en participant au débat d'orientations budgétaires que les citoyens en consultant le site internet de la collectivité prendraient connaissance de la programmation pluriannuelle des investissements, de son financement, de l'état de la dette de la collectivité et de l'évolution au cours de la mandature des principaux postes du budget de fonctionnement.

Proposition n° 9 : reprendre lors des DOB successifs les mêmes items du mandat en les actualisant et en commentant les écarts éventuels.

2.3.2. La dimension prospective du DOB est à renforcer en mettant en évidence les grands équilibres financiers

2.3.2.1. Éclairer les choix

Le DOB ne devrait pas se limiter à la présentation du plan de mandat et à son actualisation.

Une plus grande précision apportée au contenu du DOB dans sa dimension prospective doit permettre de mieux identifier les marges de manœuvre existantes et à venir ainsi que les termes des arbitrages essentiels : niveau d'investissement / niveau d'endettement / niveau d'imposition²¹.

Ces trois éléments permettent d'apprécier la soutenabilité de l'ensemble afin de constater si la collectivité a les moyens financiers de ses ambitions :

- ◆ en fonctionnement, le DOB devrait fournir des indications sur l'évolution des principaux postes de dépenses, variables selon le type de collectivité²², par exemple les trois ou cinq premiers en masse – incluant les dépenses de personnel - devraient faire l'objet d'une présentation avec rappel des trois dernières années pour qu'il soit rendu compte de la tendance. A titre d'exemple, les dépenses sociales, en faveur des collèges, des routes et des infrastructures seraient présentées pour les départements tandis que les régions présenteraient les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage ainsi que les budgets transports et d'enseignement ;
- ◆ en investissement, le DOB devrait préciser les choix politiques entre les différents moyens de financement : autofinancement, emprunts bancaires, obligataires. Pour ces différents éléments, il conviendrait de préciser le niveau atteint et visé pour l'année N-1 au regard des moyennes de la strate à laquelle appartient la collectivité ou le groupement.

Une distinction pourrait être introduite en matière d'investissements entre ceux qui correspondent à une immobilisation limitée dans le temps (achats mobiliers, de véhicules, gros travaux, constructions immobilières courante, ...), caractérisée par exemple par un amortissement ne dépassant pas 30 ans - et ceux qui pourraient être qualifiés de pluri-générationnels comme une ligne à grande vitesse ou un nouveau port de commerce.

Dans ce cadre, des données et ratios financiers essentiels devraient permettre de mettre en évidence des tendances sur plusieurs exercices : les trois années précédentes, l'année N et l'année N+1. Pour cette dernière, trois hypothèses devraient être faites selon que la tendance se poursuit à l'identique, qu'il y a une volonté de diminuer l'endettement ou bien d'augmenter les investissements.

Les données et ratios concernés sont les suivants :

- ◆ autofinancement courant ;
- ◆ épargne brute, nette ;
- ◆ besoin de financement ;
- ◆ emprunts nouveaux estimés ;

²¹ Sauf pour les Régions qui ont une fiscalité affectée mais pas de pouvoir de fixation du niveau d'imposition.

²² Voir le Rapport de l'Observatoire des finances locales 2012, page 80 et suivantes.

Rapport

- ◆ encours d'emprunts estimés et capacité de désendettement estimée ;
- ◆ un ratio de rigidité structurelle (part des coûts fixes - salaires et remboursements de la dette – sur l'ensemble des coûts).

Proposition n° 10 : distinguer les investissements en fonction de leur durée prévisible d'utilisation et introduire des ratios permettant de mieux apprécier la prospective financière de la collectivité.

2.3.2.2. Apprécier l'évolution d'ensemble des principaux agrégats financiers dans des tableaux de synthèse

La dernière année du mandat, un document présenté dans le cadre du DOB retracerait l'évolution des comptes de la collectivité du point de vue du patrimoine, des engagements pris et tenus ou remis en cause, de l'évolution de la dette et des ressources. Serait en particulier présent et analysé l'écart entre la prévision et la réalité, compte tenu d'une part de l'éventuelle évolution législative ou réglementaire et d'autre part de la conjoncture.

L'ensemble des élus, d'une part, les citoyens qui consultent le site internet de la collectivité d'autre part, disposeraient ainsi d'un « bilan de mandat » objectif qui serait la synthèse des DOB de la mandature : les réalisations seraient présentées de même que l'évolution du patrimoine de la collectivité, de sa dette, de ses engagements financiers et du budget de fonctionnement par grandes masses, en particulier l'évolution du budget consacré au personnel.

Le code général des collectivités territoriales pourrait être davantage précis concernant le DOB, et rendre obligatoire chaque année la présentation de tableaux permettant d'avoir une vision claire des principales données financières des trois années précédentes et de l'évolution envisagée pour l'année à venir et la suivante.

Les tableaux, sur le modèle ci-après, seraient joints en annexes du budget et du compte administratif, permettant continuité et homogénéité, d'une part, et assurant la transmission de ces éléments en préfecture et au comptable public, d'autre part.

Ces tableaux traduisent l'évolution sur 5 ans des grands équilibres financiers de la commune :

- ◆ le premier permet de voir comment la collectivité ou le groupement dégage, à partir de l'exécution de son budget de fonctionnement des marges de manœuvre pour financer sa section d'investissement (*tableau 1 : « évolution sur 5 ans des résultats de la section de fonctionnement »*)
- ◆ le second tableau montre l'évolution des différentes composantes de la section de fonctionnement sous forme d'un tableau de financement mettant en perspective les ressources internes (la capacité de financement assimilable à l'excédent de la section de fonctionnement) et les financements externes (emprunts, subventions d'équipement...) et leur emploi sous forme de remboursement du capital des emprunts et d'investissements directs ou indirects (octroi de subvention) (*tableau 2 : « évolution du tableau de financement sur 5 ans »*).

Tableau 1 : Évolution du résultat de la section de fonctionnement

Dépenses	N-3	N-2	N-1	N	N+1	Recettes	N-3	N-2	N-1	N	N+1
Charges financières						Impôts directs					
Dépenses de personnel						Impôts indirects et autres taxes					
Transferts						Concours de l'État					

Rapport

Dépenses	N-3	N-2	N-1	N	N+1	Recettes	N-3	N-2	N-1	N	N+1
Autres charges						Autres concours					
						Autres recettes					
Excédent section de fonctionnement*											

**ou capacité d'autofinancement en exécution*

Tableau 2 : Évolution du tableau de financement sur 5 ans

Emplois	Ressources
	Capacité d'autofinancement (brute)
Remboursement en capital des emprunts	Nouveaux Emprunts et nouvelles dettes assimilées
Dépenses d'équipement (directes et indirectes)	
Autres emplois long terme (charges à répartir...)	Autres ressources (dont subventions reçues, FC TVA...)
Variation positive du fonds de roulement	ou Variation négative du fonds de roulement

Proposition n° 11 : rendre obligatoire le renseignement des deux tableaux « Évolution du résultat de la section de fonctionnement sur 5 ans » et « Évolution du tableau de financement sur 5 ans » lors de la présentation du DOB et reprendre ces tableaux, actualisés, en annexes du budget et du compte administratif.

Il convient de rappeler, en conclusion, que l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, dans sa version rendue publique le 27 novembre 2012, prévoit en son article 72 de modifier le CGCT afin que le DOB soit renforcé et fasse l'objet d'une délibération spécifique transmise en préfecture. Cet article prévoit également que le contenu du rapport et les modalités de publication seront fixés par décret.

La mission suggère que ce décret puisse reprendre les propositions qui précèdent.

3. La procédure budgétaire pourrait être enrichie par des mises en perspective permettant de mieux en dégager le sens

Au-delà des préconisations sur le débat d'orientation budgétaire, la mission fait un certain nombre de propositions sur le vote des budgets et des comptes administratifs. Ces recommandations pourront faire l'objet soit de dispositions réglementaires, soit de simples recommandations.

Les informations déjà très riches fournies aux assemblées délibérantes dans le cadre du cycle budgétaire annuel méritent :

- ◆ de s'inscrire dans la vision pluriannuelle que porte le débat d'orientation budgétaire et d'être articulées entre elles aux différentes étapes de la procédure budgétaire (3.1) ;
- ◆ d'être replacées dans le cadre patrimonial qui permet de dépasser la logique des flux budgétaire pour prendre en compte une vision des actifs et des passifs utile à la gestion et à des perspectives de long terme (3.2) ;
- ◆ de comporter une vue plus exhaustive des risques financiers portés par la collectivité (3.3) ;
- ◆ d'être résumées au travers de quelques ratios réglementaires concernant la structure financière de la collectivité mais aussi d'indicateurs d'activité dont la pratique pourrait être recommandée (3.4).

3.1. Les différents débats du cycle budgétaire pourraient être enrichis par des mises en perspective successives cohérentes

3.1.1. L'explicitation des éventuels écarts « significatifs » entre le débat d'orientation budgétaire et les budgets annuels

Bien que le délai soit court entre le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget, il peut arriver que les propositions budgétaires formulées par l'exécutif de la collectivité présentent un écart « significatif », en plus ou en moins, par rapport au cadrage prospectif de l'évolution des dépenses publiques présenté dans le DOB. Si tel est le cas, la collectivité devrait présenter une note explicative pour attirer l'attention sur cet écart et le justifier²³.

3.1.2. L'amélioration des informations fournies lors du vote des comptes administratifs permettrait de renforcer l'intérêt des débats qui doivent le soutenir

Le vote du CA pourrait devenir « *un moment fort dans le débat politique et permettre d'éclairer sur les écarts de réalisation ainsi que de vérifier l'adéquation des politiques entreprises dans l'année en cours au vu des résultats passés* »²⁴.

Pourrait utilement être produite et publiée une note expliquant les principaux écarts entre les réalisations, telles qu'elles apparaissent au compte administratif et les crédits votés dans le budget primitif et les décisions modificatives.

²³ Cf. proposition en ce sens n° 39, p. 133 du rapport Richard précité.

²⁴ Extrait fiche « enrichir la présentation du CA » du guide méthodologique pré-cité. Et cf. fiche « évaluer les politiques publiques ».

Rapport

Ces informations ne sont, en effet, pas systématiquement disponibles et lorsqu'elles le sont, elles sont dispersées opération par opération, ce qui ne facilite pas une analyse plus structurelle. Dans cet esprit également, pourrait être reprise la proposition²⁵ du rapport Richard de « *faire apparaître dans les documents budgétaires les pourcentages de réalisation des dépenses par rapport au budget primitif, en justifiant le cas échéant les décalages et l'utilisation des ressources mobilisées en surplus* ».

3.2. L'utilisation des données sur la situation patrimoniale de la collectivité, permet de compléter la vision traditionnelle de flux budgétaires annuels

Dans les développements ci-après, la mission recommande d'examiner les propositions du rapport Richard concernant le compte financier unique et la certification des comptes des collectivités.

3.2.1. Une expérimentation pourrait être lancée concernant l'établissement d'un compte financier unique permettant de présenter la situation comptable et patrimoniale des collectivités

En application de l'article L 1612.12 du code général des collectivités territoriales, les comptes annuels de la collectivité sont arrêtés par l'assemblée délibérante sur la base du compte administratif établi par l'ordonnateur et reposant sur des données et des notions budgétaires. Parallèlement, le comptable de la collectivité élabore un compte de gestion recouvrant des données budgétaires et des données de comptabilité patrimoniale.

Ces deux états financiers comportent une large partie commune (les données d'exécution budgétaire), le compte administratif présentant en outre des données relatives aux engagements budgétaires (afin notamment de dégager les restes à réaliser servant à la détermination de l'équilibre budgétaire), tandis que le compte de gestion est enrichi d'une présentation de la situation financière et patrimoniale de la collectivité.

La présentation d'un compte financier unique à l'assemblée délibérante, en lieu et place du compte administratif, serait donc de nature à enrichir ses débats en ajoutant à la vision des flux budgétaires annuels une perspective financière et patrimoniale indispensable²⁶.

L'accélération de la reddition de ce compte financier unique, présentée par le rapport Richard comme un avantage à attendre de cette fusion des deux comptes actuels, dépendrait cependant, à réglementation inchangée, de l'organisation du suivi des engagements par l'ordonnateur et, éventuellement, de la capacité de l'application de la DGFIP, Hélios, à traiter ces informations et quelques autres, spécifiques au compte administratif.

Il peut être noté que les trésoriers régionaux disposent déjà des données relatives aux engagements budgétaires des régions.

C'est pourquoi la mission recommande d'expérimenter le compte financier unique auprès des collectivités régionales.

Proposition n° 12 : expérimenter auprès des régions la mise en place d'un compte financier unique se substituant au compte administratif et au compte de gestion.

²⁵ Proposition n°7 du rapport Richard.

²⁶ Le compte de gestion est formellement présenté aux élus lors du compte administratif mais ne fait pas l'objet d'un examen au sein de l'instance délibérative concernée.

3.2.2. La certification pourrait être envisagée sur une base de volontariat

Selon l'article 47.2 de la Constitution : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Pour les comptes concernés, l'examen du respect de ces assertions relève non pas d'une logique de contrôle juridictionnel mais de l'émission d'une opinion par un auditeur, ce qui devrait entraîner, au moins pour les collectivités les plus importantes, le recours à une démarche de certification.

Cette recommandation s'inscrit en cohérence avec l'avant-projet de loi de décentralisation précité qui prévoit notamment qu'une telle expérimentation sera encadrée par la Cour des comptes.

Proposition n° 13 : expérimenter auprès de collectivités volontaires la certification de leurs comptes.

Cette certification supposera des avancées normatives sur de nombreux points, notamment sur la nécessité de présenter des comptes consolidés ou seulement « combinés ».

3.2.3. Si la situation patrimoniale, notamment immobilière, est relativement connue, ces informations ne sont pas assez exploitées dans une vision dynamique

Ainsi que le souligne le rapport Richard précité, « *la vision patrimoniale des comptes a 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* ».

Malgré les avancées de l'instruction M14 et des autres instructions applicables spécifiquement à différents types de collectivités, la connaissance de leurs biens reste imparfaite.

Par ses avis sur ce sujet, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) encourage les collectivités à améliorer l'identification et la valorisation de leurs actifs et un certain nombre d'entre elles se sont engagées dans une démarche vertueuse de recensement et d'enregistrement de ces biens.

Même si ce recensement et la valorisation des actifs n'a pas toujours atteint le niveau de qualité optimal, la comptabilité patrimoniale peut cependant servir d'ores et déjà à améliorer la gestion. L'une des pistes serait de donner des indications traduisant les conditions d'utilisation de ce patrimoine et de permettre des choix de gestion.

Ainsi, s'agissant de l'immobilier de bureau, pourrait être fournie une information sur le nombre de m² par agent²⁷.

Comme certaines le font déjà, l'adoption d'un schéma directeur immobilier serait un élément supplémentaire de transparence tout en favorisant une gestion dynamique et optimisée de ce patrimoine.

Proposition n° 14 : promouvoir l'adoption par les collectivités territoriales et leurs groupements d'un schéma directeur immobilier.

²⁷ Cf. aussi proposition ci-après sur des indicateurs d'activité.

3.3. Si l'information sur les emprunts des collectivités a récemment progressé, il reste nécessaire d'améliorer la transparence sur la nature des divers risques et engagements (garanties et engagements hors bilan)

3.3.1. Des améliorations concernant l'information relative aux emprunts des collectivités ont été décidées récemment mais méritent d'être consolidées et systématisées

Dans ses rapports annuels de 2009, 2010 et 2011, la Cour des comptes a souligné la nécessité d'accroître le rôle et l'information des assemblées délibérantes. Des efforts de transparence ont été récemment décidés ou mis en œuvre, comme elle l'a souligné dans son rapport précité de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale²⁸.

En effet, la circulaire du 25 juin 2010 prévoit qu'une typologie des emprunts suivant leur degré de risque est communiquée aux organes délibérants. L'exécutif doit également présenter la stratégie d'endettement et redéfinir les conditions de la délégation de gestion qui lui a été consentie concernant la dette. Les règlements financiers sont modifiés ou en cours de l'être à cette fin. Mais pour ce faire, la circulaire précise qu'il serait « *fortement souhaitable* »²⁹ que l'exécutif puisse chaque année, par exemple au moment du vote du budget primitif, rendre compte des opérations de gestion de la dette qu'il a effectuées, en présentant un bilan détaillé de son action passée et de l'évolution qu'il envisage dans le cadre d'une nouvelle délégation annuelle.

La mission rappelle l'avis de la Cour selon lequel « *il importe que ce rapport annuel sur la dette, indispensable pour inciter à la définition d'une stratégie de la dette et assurer une diffusion de l'information à l'assemblée délibérante avant et après les précisions, ne soit pas facultatif.* »

Plus précisément, il s'agirait selon elle « *d'accompagner le projet de budget primitif d'un rapport sur la dette, présentant, d'une part, les résultats de la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie du dernier exercice clos ainsi que la stratégie à venir et d'autre part, les caractéristiques de chaque emprunt et contrat souscrit.* »

Par ailleurs, l'avis n°2011-05 du CNOCP du 08 juillet 2011³⁰ recommande la publication, à titre obligatoire ou facultatif selon les cas, d'informations comptables relatives à la dette, précisant « *qu'il est souhaitable de publier des informations comparatives sur deux exercices* ».

Proposition n° 15 : rendre obligatoire le rapport sur la dette, à annexer au budget primitif, recommandé par la circulaire du 25 juin 2010.

²⁸ La Cour des comptes estimait que « *les assemblées délibérantes ne sont pas toujours en situation de pouvoir appréhender la nature des opérations de gestion de dette qu'elles autorisent Cette carence s'explique souvent par le manque d'information complète et intelligible disponible* ». Mais elle notait également que « *depuis une circulaire du 25 juin 2010 et les nouvelles maquettes applicables au 01/01/2011 pour l'état de la dette devraient permettre d'enrichir l'information sur la dette et les risques portés par les indexations retenues et éviter les erreurs relevées par le passé* ».

²⁹ Cf. point 2.2.2 de la circulaire.

³⁰ D'autres avis du CNOCP, tel celui du 03/07/2012, portent sur l'amélioration de la comptabilisation des dettes financières.

3.3.2. L'octroi des garanties d'emprunt doit être systématiquement précédé d'une analyse des risques

Les collectivités territoriales garantissent régulièrement des emprunts réalisés par des organismes reconnus d'intérêt général ou d'utilité publique, au sens des articles 200 et 238 bis du code général des impôts (CGI)³¹. Ces garanties visent à leur permettre de bénéficier de meilleures conditions de taux et de manifester l'intérêt de la collectivité qui garantit le prêt pour les actions en question.

Ces organismes ont parfois été considérés comme étant « sans risque » au regard de leur statut et de leur mission.

Les collectivités locales prennent désormais conscience qu'aucun organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt n'est à l'abri d'un défaut de remboursement, ce qui pourrait avoir des conséquences catastrophiques sur la collectivité garante, au regard des montants en jeu.

Aussi, devrait être généralisée la pratique de certaines collectivités territoriales qui ont inscrit dans leur règlement financier l'obligation de faire précéder tout octroi de garantie d'une analyse approfondie des comptes du demandeur³². L'assemblée délibérante doit être informée des conclusions de cette analyse lorsqu'elle est sollicitée pour approuver la garantie.

Proposition n° 16 : généraliser l'inscription, par les collectivités territoriales et leurs groupements, dans leur règlement financier, de l'obligation de faire précéder tout octroi de garantie d'une analyse approfondie des comptes du demandeur et d'informer l'assemblée délibérante des conclusions de cette analyse lorsqu'elle est sollicitée pour approuver la garantie.

3.3.3. Il convient également de prendre la mesure des engagements pris dans le cadre des partenariats publics-privés (PPP)

Le CNOCPP a également émis un avis³³ visant à mieux décrire les PPP dans les comptes des collectivités territoriales, en vue, notamment, de faire apparaître la dette que fait naître ce type d'opération et de permettre aux élus de la comparer avec une dette d'emprunt et de décider, de façon éclairée, entre ces deux modes de financement. Il convient que les règlements financiers des collectivités et de leurs groupements prennent en compte ces opérations à la lumière de cet avis.

Proposition n° 17 : décrire précisément les composantes financières des PPP afin de permettre des comparaisons avec d'autres modes de financement.

³¹ Par exemple, pour les conseils généraux, il s'agit essentiellement de garanties au profit des bailleurs sociaux.

³² La collectivité garante définissant la liste des pièces comptables qu'elle juge indispensable à une analyse sérieuse ainsi que le nombre d'exercices concernés.

³³ Avis 2011-11 du 8 décembre 2011 relatif au traitement dans les comptes des entités publiques des contrats concourant à la réalisation d'un service public.

3.4. A côté des ratios réglementaires dont le nombre limité devrait être maintenu, l'utilisation d'indicateurs d'activité pourrait être envisagée

3.4.1. Le nombre de ratios réglementaires devrait rester inchangé mais la définition de deux d'entre eux pourrait évoluer

Deux ratios pourraient compléter utilement la liste des actuels indicateurs réglementaires prévus par les articles R.2313-1, R. 3313-1 et R. 4313-1 du CGCT, à savoir le taux d'épargne brute et la capacité de désendettement :

- ◆ le taux d'épargne brute correspond au rapport entre l'épargne brute de la collectivité et le montant total de ses recettes réelles de fonctionnement. Ce ratio permettrait de mesurer la part des produits courants de fonctionnement qui n'est pas consacrée à la couverture des charges courantes et qui, par conséquent, peut être affectée au remboursement de la dette ou au financement des investissements ;
- ◆ la capacité de désendettement correspond pour sa part, au rapport entre l'encours de la dette de la collectivité et son épargne brute. Ce ratio permettrait de mesurer le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour se désendetter si elle y consacrait la totalité de son épargne.

Ces indicateurs viendraient utilement remplacer le ratio de marge d'autofinancement courant prévu par le 9° des articles R. 2313-1 R. 3313-1 et R. 4313-1 du CGCT et le ratio relatif au taux d'endettement prévu par le 10° de ces même articles.

Proposition n° 18 : modifier la liste des ratios des articles R.2313-1, R. 3313-1 et R. 4313-1 du CGCT en substituant au ratio de marge d'autofinancement courant et à celui relatif au taux d'endettement les deux ratios suivants : taux d'épargne brute et capacité de désendettement.

3.4.2. La publication d'indicateurs d'activité faciliterait le suivi de la performance

Dans le cadre d'une bonne gestion des deniers publics, les collectivités territoriales doivent pouvoir mettre en place des indicateurs.

La mission a conscience qu'il ne peut s'agir, pour l'instant et sauf exception, que de réfléchir à des indicateurs d'activité plutôt que de performance. La diversité des collectivités territoriales, de leurs missions et de leurs actions fait qu'une démarche d'indicateurs ne peut être imposée ou définie d'en haut. Il paraît donc à ce stade illusoire de prévoir des indicateurs homogènes par type ou niveau de collectivité.

Ces indicateurs définis et paramétrés dans chaque collectivité devraient « *permettre de quantifier les résultats atteints (évolution du nombre de bénéficiaires, du nombre de places disponibles, des crédits, des dépenses, les nouveaux équipements, investissements, dispositifs d'aide, ...)* »³⁴.

En dépit de ses contraintes et limites, cette démarche doit être encouragée car elle incite à une meilleure gestion et participe d'une meilleure information des élus. Il serait utile que, lorsqu'ils existent, ils deviennent une aide à l'exercice de sa mission par l'assemblée délibérante et pas seulement un outil de pilotage pour l'exécutif.

³⁴ Extrait fiche « enrichir la présentation du CA » du guide méthodologique précité. Et cf. fiche « déterminer les indicateurs ».

Rapport

Le choix de ces indicateurs devrait faire l'objet d'un vote lors d'une session budgétaire, sur la base de propositions de la commission des finances (pour revaloriser son rôle et permettre à l'opposition de faire des propositions). Il importe que ces indicateurs soient stabilisés sur plusieurs exercices pour en suivre l'évolution. Leur niveau cible étant défini lors du vote du budget, une comparaison avec le niveau atteint sur l'exercice serait utile lors du vote du compte administratif.

Au total, la mission recommande que cette publication d'indicateurs soit initiée par des collectivités volontaires et que ces sujets fassent l'objet de travaux au sein du futur Haut conseil des territoires.

Proposition n° 19 : inciter les collectivités à mettre en place des indicateurs d'activité, élaborés localement et s'inscrivant dans la durée.

4. La transparence financière des collectivités territoriales suppose un accès aisé des citoyens à des informations pédagogiques

Les mesures envisagées ci-après ont vocation à s'appliquer en priorité aux plus grandes collectivités mais pourraient utilement s'étendre à la majorité d'entre elles.

Un accès large des citoyens aux informations suppose qu'ils puissent en disposer sous une forme pédagogique (4.1) sur des sites internet appropriés. Des mesures liées à l'amélioration, à terme, des moyens techniques ouvrent des perspectives nouvelles en ce domaine (4.2).

4.1. Un accès large des citoyens aux informations des collectivités territoriales nécessite qu'elles soient mises à leur disposition sous une forme pédagogique, afin notamment de mieux expliciter les décisions budgétaires et leur exécution

4.1.1. Les informations financières fournies par les collectivités territoriales bien que déjà nombreuses, sont peu lisibles pour le citoyen

L'examen des textes, les auditions réalisées par la mission et l'étude de divers rapports et prises de position venant tant de l'État que des collectivités territoriales³⁵, montrent qu'il existe déjà une information abondante à caractère obligatoire. Elle repose sur une bonne dizaine d'annexes à caractère financier, jointes aux budgets primitifs ou aux comptes administratifs et figurant, parfois, dans les documents du DOB. L'annexe 3 récapitule l'ensemble des informations ainsi prévues par le code général des collectivités territoriales.

Pour nécessaires qu'ils soient, ces éléments légaux ne sont pas suffisamment adaptés à une bonne information du citoyen et même des élus non spécialistes des sujets financiers.

C'est pourquoi, les collectivités importantes présentent toujours des analyses et informations, y compris de nature financière, à vocation plus pédagogique. Il s'agit d'une part, ex ante des rapports de présentation de l'exécutif visant à expliciter les contraintes financières et les éléments d'arbitrage de l'exécutif ; d'autre part, de documents de synthèse des budgets votés, réalisés ex post par la collectivité, souvent avec l'aide de consultants.

Au total, des progrès importants ont accompagné la décentralisation pour mettre à la disposition des élus et du public les informations budgétaires et comptables des collectivités.

Cependant, des améliorations sensibles peuvent encore être apportées à ces démarches.

4.1.2. Sur la base des « bonnes pratiques » issues des collectivités territoriales, la mission propose la mise en place d'une note de synthèse à vocation pédagogique accompagnant les trois grands rendez-vous budgétaires que sont le débat d'orientation budgétaire, le vote du budget primitif et le vote du compte administratif

La mission ne propose pas d'accroître le nombre d'informations disponibles mais de rendre celles qui existent plus intelligibles par le citoyen voire l'élu non spécialiste.

³⁵ Rapport Richard 2006 ; rapport du groupe de travail entre les administrations d'État et des représentants des collectivités locales « Guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale », 2007 ; rapport Carrez-Thénault sur la maîtrise de la dépense locale, 20/05/2010 ; prise de position du président de l'association nationale des DG et DGA des régions et départements, septembre 2012 ; rapport de la Cour des comptes sur la gestion de la dette publique locale, juillet 2011, etc.

Rapport

C'est ainsi que la mise à disposition pédagogique du grand public d'informations financières pourrait être facilitée par leur regroupement en un document unique, de quelques pages, présentant :

- ◆ la structure financière du budget de la collectivité en grandes masses et leur évolution permettant de saisir les grands équilibres budgétaires :
 - à ce titre, les 2 tableaux objets de la proposition 11 supra (« *évolution sur 5 ans des résultats de la section de fonctionnement* » et « *évolution du tableau de financement sur 5 ans* ») pourraient servir de base à cette présentation, après remplacement des termes les plus abstraits par des formulations plus immédiatement accessibles ;
 - certains postes de dépenses et leurs enjeux pourraient être commentés. Notamment, pourrait figurer l'évolution du nombre d'agents et le coût total de la masse salariale, avec des explications sur leurs causes (transferts de compétence, modalités de gestion de services différentes, mise en place de services nouveaux, etc.). Pour les EPCI, le rapport pourrait utilement rappeler, outre l'évolution du personnel de la structure intercommunale, celle du personnel de l'ensemble des communes membres. De même, les coûts de certaines politiques, dont la communication, et leur évolution pourraient être explicités ;
- ◆ quelques ratios essentiels, notamment ceux liés à la situation de la dette, explicités de façon simple³⁶ :
 - il peut s'agir par exemple des deux ratios nouveaux évoqués précédemment :
 - l'épargne brute : elle représente le solde des recettes et dépenses de fonctionnement. Elle permet à la collectivité de rembourser le capital des emprunts et mesure sa capacité à réaliser des investissements sans s'endetter à nouveau ;
 - la capacité de désendettement, exprimée en année de désendettement : elle correspond au rapport entre l'encours de dette de la collectivité et son épargne brute. Ce ratio mesure le nombre d'années qu'il faudrait à une entité pour se désendetter si elle y consacrait la totalité de son épargne³⁷ ;
 - ces ratios devraient être présentés en évolution pluriannuelle et comparés à la moyenne de la strate considérée sur la dernière année connue³⁸.

Ce document de synthèse aurait vocation à figurer en annexe au DOB, au budget primitif et au compte administratif, et à être réactualisé en tant que de besoin.

Comme elle l'a souligné au regard du nombre de rapports et de divers guides de bonnes pratiques sur ces questions, la mission suggère une approche volontariste dans le cadre des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Celles-ci rendent encore plus nécessaire un réel effort de transparence, dont le besoin est déjà souligné par toutes les associations d'élus et de gestionnaires de collectivités territoriales.

C'est pourquoi, la mission suggère que les propositions du présent rapport puissent être reprises par le futur Haut conseil des territoires et s'inscrivent dans le cadre des discussions qui s'ouvrent entre l'État et les collectivités territoriales.

³⁶ S'agissant d'éclairer les citoyens sur les évolutions relatives de l'épargne et de l'endettement, il serait utile que les ratios présentés soient accompagnés d'un court commentaire précisant son intérêt mais aussi ses limites en termes d'analyse. Une rédaction consensuelle entre les administrations d'État (DGFIP et DGCL) et les associations d'élus pourrait être recherchée au sein du CFL.

³⁷ La durée « normative » d'un emprunt étant de 15 ans, ce niveau de ratio sert de référence aux analystes pour apprécier la situation d'une collectivité.

³⁸ A partir des informations publiées sur le site « Bercy coll loc » ou sur celui de la DGCL, ou de tout site qui sera mis en place ou enrichi par le futur Haut conseil des territoires.

Proposition n° 20 : synthétiser les informations financières essentielles dans un bref document unique annexé aux documents jalonnant la procédure budgétaire (DOB, budget primitif et compte administratif) pour permettre au citoyen d'en saisir les enjeux.

4.1.3. Le document de synthèse élaboré par l'exécutif, proposé par la mission, devrait être diffusé sur le site internet des grandes collectivités avant les séances de débat, c'est-à-dire en même temps que l'envoi aux élus des documents budgétaires

Une fois les débats terminés et les budgets votés, les grandes collectivités territoriales et groupements réalisent généralement des documents de synthèse à vocation grand public.

En revanche, la mise à disposition des citoyens du document de synthèse objet de la proposition 15, préalablement aux séances de débats et aux votes, faciliterait et encouragerait une démarche citoyenne.

La mission propose donc que ce document soit mis en ligne sur le site de la collectivité en même temps qu'ils sont transmis aux élus³⁹.

Proposition n° 21 : mettre en ligne sur le site des collectivités et de leurs groupements ce document de synthèse, concomitamment à la transmission aux élus des documents au titre du DOB, du vote du budget primitif et du compte administratif.

Elle propose également que les collectivités territoriales concernées établissent un lien⁴⁰ entre l'endroit de leur site où ces données budgétaires et fiscales se trouvent et les sites nationaux publics (« Bercy coll loc » et DGCL, actuellement, et tout site mis en place ultérieurement sous l'égide du futur Haut conseil des territoires).

4.2. Les mesures liées à l'amélioration, à terme, des systèmes d'information doivent permettre d'élargir l'accès aux données concernant la situation financière des collectivités territoriales

4.2.1. Un site partenarial d'observation, analyse et prévision, extension de l'OFL, pourrait être mis en place dans le cadre du Haut Conseil des territoires

Dés 2006, le conseil d'orientation des finances publiques ainsi que le rapport Richard avaient préconisé de créer un site internet de l'observatoire des finances locales (OFL). Cette proposition n'a pas connu de suite. Cependant les associations d'élus rencontrées par la mission ont toutes reconnu qu'il serait très utile de disposer d'un site pour centraliser et traiter les données et associer les collectivités à la collecte des informations ; elles ont cependant toutes insisté sur la nécessité d'une gestion partenariale de ce site.

L'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique prévoit la création d'un Haut conseil des territoires, instance de concertation, d'évaluation et de négociation.

³⁹ Le rapport Richard (cf. sa proposition n° 9) s'est également prononcé en ce sens.

⁴⁰ Cf. aussi en ce sens proposition n°10 du rapport Richard.

Rapport

Dans ce cadre, il serait possible de définir les contours exacts d'un organisme partenarial chargé de publier des données, d'engager des réflexions sur la définition de strates utiles aux comparaisons et de donner des éclairages sur l'évolution des finances des collectivités. Il pourrait également contribuer à une amélioration régulière de la transparence financière des collectivités territoriales, sur la base d'une analyse des « bonnes pratiques » qu'il pourrait collecter. Ce travail servirait notamment à actualiser et améliorer le document synthétique faisant l'objet de la proposition n°20 du présent rapport.

Sans connaître la composition du Haut conseil, la mission fait observer que l'OFL, formation spécialisée du Comité des Finances Locales, organisme partenarial présidé par un élu, lui semble avoir toute légitimité pour jouer ce rôle.

Proposition n° 22 : créer un site permettant de centraliser, traiter et mettre à disposition les données sur les collectivités territoriales et leurs groupements en partenariat avec celles-ci.

4.2.2. Les travaux sur l'Open Data public ouvrent de larges perspectives pour la diffusion et la réutilisation des informations hors de la sphère de leurs utilisateurs traditionnels et doivent être poursuivis

Depuis les années soixante-dix, en France, les pouvoirs publics ont mis en œuvre des réformes tendant à favoriser l'information, la concertation et la participation des citoyens aux décisions publiques et aux projets d'aménagement. La loi du 17 juillet 1978 « portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal » a notamment institué la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Ce fut la première d'une série ininterrompue de textes qui ont tous pour finalité de renforcer l'implication et l'information du citoyen.

Ce mouvement, parallèle à d'autres similaires dans de nombreux pays démocratiques, s'est accéléré en France, d'une part, du fait des lois de décentralisation à partir des années quatre-vingts, d'autre part, en raison du développement des technologies de l'information et de la communication. L'expansion d'internet a bouleversé les schémas traditionnels de diffusion des données et de l'information en général. Les citoyens usagers d'internet sont mis en capacité de devenir actifs, de réagir immédiatement et directement dès lors qu'ils ont accès aux données⁴¹. Ceci est, en outre, facilité par l'accélération de leur dématérialisation.

Les administrations publiques permettent largement l'accès aux données en leur possession mais également, de plus en plus fréquemment, leur réutilisation, soit à des fins d'analyse soit à d'autres fins que celles pour lesquelles elles avaient été élaborées. En France, les administrations ont été sensibilisées dès 2007 avec la création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE).

L'expression anglaise « Open Data », traduite souvent en français par « l'ouverture des données » s'inscrit directement dans cette évolution. Il s'agit pour une organisation de mettre à disposition, sous forme informatique, ses informations afin que des tiers (citoyens, chercheurs, journalistes, etc.) puissent les utiliser, les analyser, les croiser avec d'autres. Les données doivent être ouvertes, c'est à dire qu'elles doivent être accessibles à tout public et réutilisables. Leur format de diffusion informatique ne doit pas être bloqué (les formats PDF sont donc exclus) mais au contraire compatible avec les logiciels libres. Les données ne doivent pas être traitées mais diffusées par exemple sous forme d'un tableur lisible avec un logiciel libre.

⁴¹ Une « donnée » est un élément qui ne fait l'objet d'aucune interprétation.

Rapport

L'ordonnance du 6 juin 2005 transpose en droit français la directive européenne du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des données publiques et complète la loi du 17 juillet 1978 en y ajoutant un chapitre II consacré à la réutilisation des informations publiques : le droit à la réutilisation des données publiques, lorsque celles-ci sont issues de données accessibles, devient opposable et la CADA est chargée de veiller à son application.

Les premières initiatives en France en matière d'ouverture des données publiques ont été prises par les villes de Rennes (avril 2010), Paris (janvier 2011), Montpellier, la Communauté urbaine de Bordeaux et le Conseil général de Saône et Loire (juin 2011). D'autres conseils généraux et régionaux ont suivi, certaines collectivités mutualisant et coordonnant leur action. Ainsi les sites du Conseil régional des pays de la Loire, du Département de Loire Atlantique et de la communauté urbaine de Nantes sont liés les uns aux autres et il est possible de naviguer facilement de l'un à l'autre.

Les données disponibles varient beaucoup d'un site à l'autre et force est de constater que les données budgétaires ne sont pas les premières mises en ligne. Toutefois le mouvement progresse. Si sur leurs sites internet les collectivités territoriales ou leurs groupements présentent des synthèses de leur budget par missions et grandes opérations, certaines comme Rennes ou Montpellier n'hésitent pas à proposer au citoyen le budget et le compte administratif sous fichier « excel » donc accessible.

L'État a ouvert le 5 décembre 2011 le portail interministériel www.data.gouv.fr qui rassemble et met à disposition de nombreuses informations en provenance des administrations et services de l'État. Le portail héberge également les données des collectivités territoriales qui le souhaitent. En octobre 2012, un conseil général et six villes avaient fait ce choix.

En diffusant les bonnes pratiques, en amplifiant la communication sur son propre site et sur le principe de la diffusion des données, les pouvoirs publics peuvent contribuer à l'accélération de la mise en place d'Open Data de la part des collectivités et en faire un instrument moderne et efficace de la communication des données budgétaires et comptables. La technologie permet aujourd'hui de rendre accessibles des données alors qu'hier le papier en limitait la circulation.

Proposition n° 23 : encourager les démarches d'open data et notamment promouvoir le portail interministériel www.data.gouv.fr auprès des collectivités territoriales.

CONCLUSION

La mission a analysé les progrès possibles en matière de transparence financière des collectivités territoriales selon que cette information était destinée à assurer une meilleure connaissance de la situation des finances locales par l'État, à éclairer le débat d'orientation budgétaire, le vote du budget et celui du compte administratif et à faciliter l'accès des citoyens aux enjeux de ces débats.

S'agissant, tout d'abord des conditions de mise en œuvre de l'article 108 de la loi de finances pour 2012, il apparaît, après examen approfondi, que le dispositif qu'il prévoit n'apporte pas de valeur ajoutée justifiant la transmission de nouveaux rapports par les grandes collectivités, ni dans la perspective du suivi de la trajectoire des finances locales ni dans le but d'accroître la transparence des relations entre l'État et les collectivités territoriales. La mission propose donc de ne pas maintenir le dispositif qu'il instaure.

Elle recommande cependant d'améliorer les dispositifs techniques existants qui permettent à l'État de centraliser les données utiles au suivi de l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales.

La mission propose également des mesures pour enrichir et préciser le contenu du débat d'orientation budgétaire organisé chaque année dans les collectivités territoriales. Ces propositions pourraient utilement nourrir la concertation engagée sur l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, qui inclut des dispositions sur la transparence financière.

Les propositions visant à mieux éclairer l'assemblée délibérante lors du vote des budgets et des comptes administratifs pourraient, quant-à-elles, faire l'objet soit de dispositions réglementaires, soit de simples recommandations.

La mission s'est également attachée à définir les conditions d'un accès large des citoyens aux informations financières. Il s'agit, d'une part, de permettre un accès aisé sous une forme pédagogique et synthétique à des informations financières essentielles. Il s'agit, d'autre part, grâce à des moyens de communications nouveaux, comme « l'open data » d'ouvrir largement l'accès aux données elles-mêmes et à leur réutilisation à des fins d'analyse, de comparaison ou de recherche, au-delà du cercle de leurs utilisateurs traditionnels.

Alors que les collectivités sont invitées à établir, avec l'État, un pacte de confiance, il importe que, parallèlement, elles mettent en œuvre toutes mesures justifiant celle de leurs administrés. Enjeu démocratique, la transparence financière doit permettre aux citoyens d'apprécier la gestion locale et conduire les décideurs publics, en s'appuyant sur des indicateurs, à améliorer la gouvernance financière et économique de leur collectivité. Elle relève, pour l'essentiel, d'un état d'esprit et d'une volonté politique.

Rapport

A Paris, le 21 décembre 2012

L'inspectrice générale des finances,

Handwritten signature of Danièle LAJOURMARD in black ink, featuring a stylized 'D' and 'L'.


Danièle LAJOURMARD

L'inspecteur général de l'administration,

Handwritten signature of Patrice O'MAHONY in black ink, with a stylized 'P' and 'O'.

Patrice O'MAHONY

L'inspecteur général des finances,

Handwritten signature of Bertrand BRASSENS in black ink, with a stylized 'B' and 'B'.

Bertrand BRASSENS

L'administrateur civil, chargé de mission

Handwritten signature of François LANGLOIS in blue ink, with a stylized 'F' and 'L'.

François LANGLOIS

L'inspecteur général des finances,

Handwritten signature of Francis IDRAC in blue ink, with a stylized 'F' and 'I'.

Francis IDRAC

L'administrateur civil, chargé de mission

Handwritten signature of Pascal MATHIEU in blue ink, with a stylized 'P' and 'M'.

Pascal MATHIEU

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : renforcer le rapport de l'Observatoire des finances publiques par une dimension prospective.

Proposition n° 2 : rendre obligatoire pour les régions, départements et communes et intercommunalités de plus de 50 000 habitants, la télétransmission de leurs données budgétaires vers « Acte budgétaire » à partir de 2015.

Proposition n° 3 : à partir d'une expérimentation sur la production d'un compte financier unique conduite auprès des régions (Cf. proposition n°12), expertiser l'importance des adaptations à apporter aux outils existants de traitement et de centralisation des données afin de rationaliser le dispositif technique et accélérer la centralisation de données.

Proposition n° 4 : rendre obligatoire la transmission du contenu de leurs DOB respectifs entre un EPCI et ses communes membres et rendre accessibles le contenu des DOB entre collectivités d'un même EPCI, d'un même département et d'une même région.

Proposition n° 5 : rendre obligatoire, lors du premier DOB suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante et de l'exécutif, la présentation par ce dernier de son plan de « mandat », à tout le moins pour les communes de plus de 50 000 habitants, les groupements de communes à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, les départements et les régions.

Proposition n° 6 : rendre obligatoire l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) portant sur les investissements en cours, les investissements futurs et leur impact sur les dépenses de fonctionnement à venir.

Proposition n° 7 : rendre obligatoire l'élaboration d'un document présentant le « plan de mandat », présentant un état de la dette et des engagements, une programmation pluri annuelle des investissements, les priorités en matière d'investissement et de fonctionnement au regard de l'évolution prévisible des ressources et du mode d'exercice des missions de la collectivité ou du groupement et faire de ce document un des éléments présentés lors du premier DOB suivant le début de mandat.

Proposition n° 8 : présenter le « plan de mandat » sur le site internet de la collectivité, le reprendre en annexe du document budgétaire et du compte administratif permettant ainsi sa transmission en préfecture et au comptable public.

Proposition n° 9 : reprendre lors des DOB successifs les mêmes items du mandat en les actualisant et en commentant les écarts éventuels.

Proposition n° 10 : distinguer les investissements en fonction de leur durée prévisible d'utilisation et introduire des ratios permettant de mieux apprécier la prospective financière de la collectivité.

Proposition n° 11 : rendre obligatoire le renseignement des deux tableaux « Évolution du résultat de la section de fonctionnement sur 5 ans » et « Évolution du tableau de financement sur 5 ans » lors de la présentation du DOB et reprendre ces tableaux, actualisés, en annexes du budget et du compte administratif.

Proposition n° 12 : expérimenter auprès des régions la mise en place d'un compte financier unique se substituant au compte administratif et au compte de gestion.

Rapport

Proposition n° 13 : expérimenter auprès de collectivités volontaires la certification de leurs comptes.

Proposition n° 14 : promouvoir l'adoption par les collectivités territoriales et leurs groupements d'un schéma directeur immobilier.

Proposition n° 15 : rendre obligatoire le rapport sur la dette, à annexer au budget primitif, recommandé par la circulaire du 25 juin 2010.

Proposition n° 16 : généraliser l'inscription, par les collectivités territoriales et leurs groupements, dans leur règlement financier, de l'obligation de faire précéder tout octroi de garantie d'une analyse approfondie des comptes du demandeur et d'informer l'assemblée délibérante des conclusions de cette analyse lorsqu'elle est sollicitée pour approuver la garantie.

Proposition n° 17 : décrire précisément les composantes financières des PPP afin de permettre des comparaisons avec d'autres modes de financement.

Proposition n° 18 : modifier la liste des ratios des articles R.2313-1, R. 3313-1 et R. 4313-1 du CGCT en substituant au ratio de marge d'autofinancement courant et à celui relatif au taux d'endettement les deux ratios suivants : taux d'épargne brute et capacité de désendettement.

Proposition n° 19 : inciter les collectivités à mettre en place des indicateurs d'activité, élaborés localement et s'inscrivant dans la durée.

Proposition n° 20 : synthétiser les informations financières essentielles dans un bref document unique annexé aux documents jalonnant la procédure budgétaire (DOB, budget primitif et compte administratif) pour permettre au citoyen d'en saisir les enjeux.

Proposition n° 21 : mettre en ligne sur le site des collectivités et de leurs groupements ce document de synthèse, concomitamment à la transmission aux élus des documents au titre du DOB, du vote du budget primitif et du compte administratif.

Proposition n° 22 : créer un site permettant de centraliser, traiter et mettre à disposition les données sur les collectivités territoriales et leurs groupements en partenariat avec celles-ci.

Proposition n° 23 : encourager les démarches d'open data et notamment promouvoir le portail interministériel www.data.gouv.fr auprès des collectivités territoriales.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES AUDITÉES

ANNEXE III : DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (CGCT) RELATIVES AUX INFORMATIONS À FOURNIR PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS

ANNEXE I

Lettre de mission

Annexe I



Ministère de l'intérieur

Ministère de la réforme
de l'Etat, de la
décentralisation et de la
fonction publique

Ministère chargé
du budget

Paris le 22 AOÛT 2012

Le ministre de l'intérieur

La ministre de la réforme de l'Etat,
de la décentralisation et de la fonction publique

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances et du commerce extérieur, chargé du budget

à

Mme Marie-Christine LEPETIT,
chef du service de l'Inspection Générale des Finances
et

M. Michel SAPPIN,
chef du service de l'Inspection Générale de l'Administration

Objet : Transparence financière des collectivités locales.

Déjà largement assurée par des moyens propres à chaque collectivité, la transparence financière des collectivités territoriales est un élément déterminant du renforcement du lien entre le citoyen contribuable et les élus. Elle s'inscrit également dans la perspective du nouveau « Pacte de confiance » entre l'Etat et les collectivités que le Gouvernement entend promouvoir.

A l'échelle nationale et en vue d'atteindre l'objectif de rétablissement des comptes publics à l'horizon 2017, il importe que le Parlement et le Gouvernement disposent des informations utiles pour orienter leurs décisions et suivre les effets des réformes passées et à venir, en liaison avec les organisations et instances représentant les collectivités territoriales.

Annexe I

Dans ce contexte, nous souhaitons que l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration étudient les conditions possibles de mise en œuvre et de suivi de l'article 108 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 qui a prévu que *« Chaque année, le Gouvernement dépose en annexe au projet de loi de finances un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que de l'état de la dette des collectivités territoriales. A cette fin, les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants transmettent au représentant de l'Etat, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis du comité des finances locales, un rapport présentant notamment les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette ainsi que des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier. Les conditions de publication de ce rapport sont précisées dans le décret précité. »*

Vos deux inspections étudieront les moyens permettant de favoriser la publicité et la comparaison des comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux. La réflexion pourra notamment se fonder sur les recommandations comprises dans le rapport de la Cour des comptes du 13 juillet 2011 relatif à la gestion de la dette publique locale. Vos propositions serviront de base au décret précité dont nous souhaitons que les collectivités locales visées assurent l'application dans le cadre de leur procédure budgétaire 2013.

Par ailleurs, vous proposerez des mesures pour enrichir et préciser le contenu du débat d'orientation budgétaire organisé chaque année dans les collectivités territoriales.

Vous évalueriez et proposerez, en outre, les modalités les plus propices à garantir à tous un accès libre et simple sur internet aux données budgétaires et comptables des organismes publics locaux, soit par accès direct sur les sites internet des organismes publics locaux, soit à partir d'un site internet unique interministériel permettant notamment d'améliorer la comparaison dans le temps et entre organismes.

Vous proposerez les mesures nécessaires pour réduire le délai permettant de disposer au niveau national de ces données. Dans ce cadre, vous étudierez les conditions permettant d'améliorer le traitement automatisé des données budgétaires (budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratifs) transmises par les organismes publics locaux aux services de l'État, et notamment celles concernant les budgets annexes, les engagements hors bilans, les effectifs et le patrimoine.

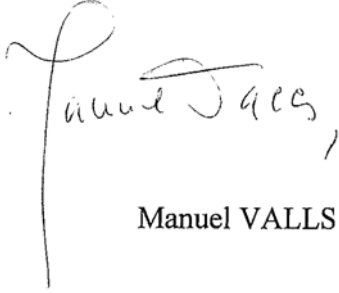
Vous proposerez des modalités d'analyse et de traitement de ces diverses informations physico-financières.

Pour la conduite de vos travaux, vous vous appuyerez sur les services de la Direction du budget, de la Direction générale des finances publiques et de la Direction générale des collectivités locales. Vous veillerez à consulter les associations représentatives des collectivités territoriales.

Annexe I

Les conclusions de votre mission sont attendues pour début octobre 2012.

Le ministre de l'intérieur



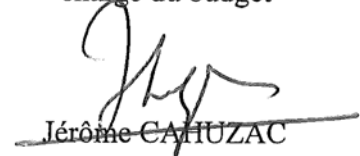
Manuel VALLS

La ministre de la réforme de
l'Etat, de la décentralisation
et de la fonction publique



Marylise LEBRANCHU

Le ministre délégué auprès
du ministre de l'économie
et des finances,
chargé du budget



Jérôme CAHUZAC

ANNEXE II

Liste des personnes auditées

Annexe II

Prénom et nom	Fonctions	Service	Structures
François DESMARDRYL	Conseiller budgétaire	Cabinet du ministre délégué chargé du budget	Ministère de l'économie et des finances
Arnaud PHELEP	Sous directeur	Direction du budget 5 ^{ème} sous direction	Ministère de l'économie et des finances
Louis JACQUART	Administrateur civil Rédacteur	Direction du budget Bureau des collectivités territoriales 5 ^{ème} sous direction	Ministère de l'économie et des finances
Vincent MAZAURIC	Directeur adjoint au directeur général, chargé de la gestion publique	Direction générale des finances publiques	Ministère de l'économie et des finances
Frédéric IANNUCCI	Chef du service des collectivités locales	Direction générale des finances publiques	Ministère de l'économie et des finances
Jean-Luc BRENNER	Sous directeur Gestion comptable et financière des collectivités locales	Direction générale des finances publiques	Ministère de l'économie et des finances
David LITVAN	Chef du service comptable de l'État	Direction générale des finances publiques	Ministère de l'économie et des finances
M. AUGEREAU	Bureau comptes nationaux	Direction générale des finances publiques	Ministère de l'économie et des finances
Eric DUBOIS	Directeur des études et des synthèses économiques	INSEE	Ministère de l'économie et des finances
William ROOS	Chef du bureau synthèse des finances publiques	Direction générale du Trésor	Ministère de l'économie et des finances
Emmanuel BETRY	Adjoint au chef du bureau synthèse des finances publiques	Direction générale du Trésor	Ministère de l'économie et des finances
Brigitte POIBLANC	Adjointe au chef du bureau synthèse des finances publiques	Direction générale du Trésor	Ministère de l'économie et des finances
Thomas REVIAL	Chef du bureau financement du logement et activités d'intérêt général	Direction générale du Trésor	Ministère de l'économie et des finances

Annexe II

Prénom et nom	Fonctions	Service	Structures
Serge MORVAN	Directeur général	Direction générale des collectivités locales	Ministère de l'intérieur
David PHILOT	Sous directeur	Direction générale des collectivités locales Sous direction des finances locales et de l'action économique	Ministère de l'intérieur
Brigitte BELLOC	Chef du département	Direction générale des collectivités locales Sous direction des finances locales et de l'action économique Département des études et des statistiques locales	Ministère de l'intérieur
Sabine MEUNIER	Adjointe au chef du département	Direction générale des collectivités locales Sous direction des finances locales et de l'action économique Département des études et des statistiques locales	Ministère de l'intérieur
Patrick GRATESAC	Adjoint au chef de bureau	Direction générale des collectivités locales Sous direction des finances locales et de l'action économique Bureau des budgets locaux et de l'analyse financière	Ministère de l'intérieur
Joana LIMA-ALVES	Rédactrice	Direction générale des collectivités locales Sous direction des finances locales et de l'action économique Bureau des budgets locaux et de l'analyse financière	Ministère de l'intérieur

Annexe II

Prénom et nom	Fonctions	Service	Structures
Guillaume DENIS	Conseiller collectivités locales	Cabinet de la ministre	Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique
Catherine BERTIN	Secrétaire générale		Assemblée de département de France
Sandy FREHET	Chef du service financier		Assemblée de département de France
Gilles MERGY	Délégué général		Associations des régions de France
Marc JOUHANNEAU	Secrétaire général		Associations des régions de France
Philippe LAURENT	Vice Président		Association des maires de France
Antoine HOME	Maire de Wittenheim (68), vice-président de la communauté d'agglomération Mulhouse Alsace Agglomération		Association des maires de France
André LAIGNEL	Président du comité des finances locales		Comité des finances locales
Claire DELPECH	Responsable finances et fiscalités habitat		Assemblée des communautés de France
Oliver LANDEL	Délégué général		Association des communautés urbaines de France
Benjamin DUBERTRET	Directeur	Fonds d'épargne	Caisse des Dépôts
Catherine PERENET	Directeur	Prêts et habitat	Caisse des Dépôts
Bertrand de DIANOUS	Directeur délégué secteur public		Standard & Poor's
Christophe DORE	Associé finances publiques		Standard & Poor's
Medhi FADLI	Analyste confirmé	Secteur public	Standard & Poor's
Alain BARTOLI	Directeur général des services		Conseil général du Vaucluse
Gérard VALDENAIRE	Directeur général adjoint		Conseil général du Vaucluse

La mission a en outre pris connaissance des travaux des colloques suivants :

- ◆ Colloque « Décider ensemble » : « ouverture des données publiques et participation : quels enjeux démocratiques ? »
- ◆ entretiens territoriaux de Strasbourg : « l'ouverture des données aux citoyens ».

ANNEXE III

**Dispositions du code général des collectivités territoriales
(CGCT) relatives aux informations à fournir par les
collectivités territoriales et leurs groupements**

Annexe III

L'article 13 de la loi du 6 février 1992 et le décret du 27 mars 1993 ont prévu que dans les régions, départements, les communes d'au moins 3 500 habitants et leurs établissements publics, les documents budgétaires doivent comporter en annexe certaines données synthétiques sur leur situation financière (ces dispositions législatives et réglementaires ont été codifiées au sein du code général des collectivités territoriales).

Il s'agit notamment de la liste des subventions versées aux associations, d'un tableau retraçant les emprunts garantis, d'un tableau de synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération, d'un bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquelles la collectivité détient une partie du capital ou pour lesquels un engagement a été garanti ou encore pour lesquels a été versée une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme, d'une consolidation du budget principal et des budgets annexes. Par ailleurs un certain nombre de ratios financiers doivent également figurer dans cette annexe financière.

1. Les dispositions afférentes aux communes

L'article L.2313-1 du CGCT édicte :

« [...] 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](#) ;

10° D'une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat.

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 conformément aux articles [1520](#), [1609 quater](#), [1609 quinquies C](#) et [1379-0 bis](#) du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part,

Annexe III

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. »

L'article R.2313-1 édicte :

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, 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, 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.

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. »

L'article R.2313-2 édicte :

« I. - Pour l'application de l'article R.2313-1 :

a) La population à prendre en compte est la population totale, municipale et comptée à part, telle qu'elle résulte du dernier recensement connu à la date de production des documents budgétaires ;

b) Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent de l'ensemble des dépenses de l'exercice budgétaire entraînant des mouvements réels. Toutefois, pour l'application du 1°, sont exclues les dépenses correspondant à des travaux en régie transférés en section d'investissement. Pour l'application du 9°, sont exclues les dépenses correspondant à des travaux en régie et à des charges transférées en section d'investissement ;

c) Les impositions directes comprennent la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et, le cas échéant, la taxe professionnelle ;

d) Les recettes réelles de fonctionnement s'entendent de l'ensemble des recettes de fonctionnement de l'exercice entraînant des mouvements réels ;

e) Les dépenses d'équipement brut comprennent les acquisitions de biens meubles et immeubles, les travaux en cours, les immobilisations incorporelles, les travaux d'investissement en régie et les opérations pour compte de tiers ;

f) Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal correspond, pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, au rapport entre les produits des contributions directes, à l'exclusion de la taxe professionnelle, et le potentiel fiscal mentionné à l'article L.2334-5.

Pour les autres communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal correspond au rapport entre le produit des

Annexe III

contributions directes et le potentiel fiscal calculé, pour les communes, dans les conditions de l'article L.2334-4, et pour les établissements publics de coopération intercommunale, dans les conditions du II de l'article L.5211-30. Dans les deux cas, il n'est pas tenu compte de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ;

g) Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi, calculé lorsque la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, correspond au rapport entre le produit des contributions directes perçues par la commune et le groupement et le potentiel fiscal calculé dans les conditions de l'article L.2334-4 et hors compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ;

h) Le remboursement annuel de la dette en capital s'entend des remboursements d'emprunts effectués à titre définitif ;

i) L'encours de dette s'obtient par cumul des emprunts et dettes à long et moyen terme.

II. - Les données synthétiques figurent en annexe au budget primitif et au compte administratif auquel elles se rapportent. En outre, les données résultant du dernier compte administratif voté à la date de la présentation du budget primitif sont reportées sur celui-ci. »

L'article R.2313-3 édicte :

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

I. - États annexés au budget et au compte administratif :

1° Tableaux récapitulant 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° État du personnel ;

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

11° Liste des établissements ou services créés par la commune ;

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

II. - États annexés au seul compte administratif :

1° État de variation des immobilisations ;

2° État 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. »

L'article R.2313-7 édicte :

« En application des articles L.2313-1 et L.2313-2, dans les caisses des écoles des communes de 3 500 habitants ou plus et les caisses des écoles intercommunales comprenant une commune de 3 500 habitants ou plus, les documents budgétaires sont assortis en annexe, des données synthétiques suivantes :

1° Dépenses réelles de fonctionnement rapportées à la population ;

2° Recettes réelles de fonctionnement rapportées à la population ;

3° Annuité de la dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Les dépenses réelles et les recettes réelles de fonctionnement sont celles définies à l'article R.2313-2.

L'annuité de la dette comprend le capital à rembourser dans l'exercice, augmenté des intérêts et charges financières.

Annexe III

La population est déterminée conformément à l'article R.2313-2.

Lorsque la caisse des écoles gère un ou plusieurs services non personnalisés en budget annexe, les ratios sont établis après consolidation des résultats du budget principal et des budgets annexes. »

2. Les dispositions afférentes aux départements

Le second alinéa de l'article L.3313-1 édicte :

« Les dispositions des articles L.2313-1 et L.2313-1-1 sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel du département. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque canton, dans un lieu public. »

L'article R.3313-1 édicte :

« Les données synthétiques sur la situation financière des départements, prévues au deuxième alinéa de l'article L.3313-1, 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 ;
- 7° Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;
- 8° Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ;
- 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. »

L'article R.3313-2 édicte :

« Pour l'application de l'article R.3313-1 :

- 1° La population à prendre en compte est la population totale, municipale et comptée à part, telle qu'elle résulte du dernier recensement connu à la date de production des documents budgétaires ;
- 2° Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent de l'ensemble des dépenses de l'exercice budgétaire entraînant des mouvements réels. Toutefois, pour l'application du 1°, sont exclues les dépenses correspondant à des travaux en régie transférés en section d'investissement. Pour l'application du 9°, sont exclues les dépenses correspondant à des travaux en régie et à des charges transférées en section d'investissement ;
- 3° Les impositions directes comprennent le produit des quatre impôts locaux. Sont exclus les attributions des fonds national et départementaux de la taxe professionnelle et les versements provenant de la compensation par l'État des pertes sur les recettes attendues de ces impôts ;
- 4° Les recettes réelles de fonctionnement s'entendent de l'ensemble des recettes de fonctionnement de l'exercice entraînant des mouvements réels ;
- 5° Les dépenses d'équipement brut comprennent les acquisitions de biens meubles et immeubles, les travaux en cours, les immobilisations incorporelles, les travaux d'investissement en régie et, enfin, les opérations pour compte de tiers ;
- 6° Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal correspond au rapport entre le produit des contributions directes et le potentiel fiscal, calculé dans les conditions de l'article L.3334-6 ;
- 7° L'encours de la dette s'obtient par le cumul des emprunts et dettes à long et moyen termes ;

Annexe III

8° Le remboursement annuel de la dette en capital s'entend des remboursements d'emprunts effectués à titre définitif. »

L'article R.3313-3 édicte :

« Les données synthétiques figurent en annexe au budget primitif et au compte administratif auquel elles se rapportent. En outre, les données résultant du dernier compte administratif voté à la date de la présentation du budget primitif sont reprises en annexe à celui-ci. »

L'article R.3313-7 édicte :

« Les états annexés aux documents budgétaires en application de l'article L.3312-2 sont les suivants :

I. - États annexés au budget et au compte administratif :

- 1° Tableaux récapitulant 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° État du personnel ;
- 10° Liste des organismes de regroupement dont le département est membre ;
- 11° Liste des établissements ou services créés par le département ;
- 12° Tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes.

II. - États annexés au seul compte administratif :

- 1° État de variation des immobilisations ;
- 2° État 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. »

3. Les dispositions afférentes aux régions

L'article L.4313-2 édicte :

« Les documents budgétaires sont assortis en annexe, notamment :

- 1° De données synthétiques sur la situation financière de la région ;
- 2° De la liste des concours attribués par la région 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 région. Ce document est joint au seul compte administratif ;
- 4° De la liste des organismes pour lesquels la région :
 - a) Détient une part du capital ;
 - b) A garanti un emprunt ;
 - c) A versé une subvention supérieure à 75 000 € 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 région ;

5° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la région ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

Annexe III

- 6° De la liste des délégataires de service public ;
 - 7° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la région résultant des contrats de partenariat prévus à [l'article L.1414-1](#) ;
 - 8° D'une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat ;
 - 9° De la présentation de l'évolution des dépenses consacrées à la formation professionnelle des jeunes, en distinguant notamment les données financières relatives à l'apprentissage, à l'enseignement professionnel sous statut scolaire et aux formations continues en alternance. Cette annexe précise également l'utilisation des sommes versées au fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue en application de [l'article L.6241-9](#) du code du travail ;
 - 10° De l'état relatif aux services ferroviaires régionaux des voyageurs ;
 - 11° De l'état de variation du patrimoine prévu à [l'article L.4221-4](#) ;
 - 12° Des autres états portant sur la situation patrimoniale et financière de la région ainsi que sur ses différents engagements.
- 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.
- Les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une ou plusieurs publications locales dont la diffusion totale couvre l'ensemble de la région. »

L'article R.4313-1 édicte :

- « Les données synthétiques sur la situation financière des régions, prévues au 1° de l'article [L.4313-2](#), 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 ;
 - 7° Dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement ;
 - 8° Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ;
 - 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. »

L'article R.4313-2 édicte :

- « Pour l'application de [l'article R.4313-1](#) :
- 1° La population à prendre en compte est la population totale, municipale et comptée à part, telle qu'elle résulte du dernier recensement connu à la date de production des documents budgétaires ;
 - 2° Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent de l'ensemble des dépenses de l'exercice budgétaire entraînant des mouvements réels. Toutefois, pour l'application du 1°, sont exclues les dépenses correspondant à des travaux en régie transférés en section d'investissement. Pour l'application du 9°, sont exclues les dépenses correspondant à des travaux en régie et à des charges transférées en section d'investissement ;
 - 3° Les impositions directes comprennent le produit des trois impôts locaux. Sont exclus les versements provenant de la compensation par l'État des pertes sur les recettes attendues de ces impôts ;
 - 4° Les recettes réelles de fonctionnement s'entendent de l'ensemble des recettes de fonctionnement de l'exercice entraînant des mouvements réels ;

Annexe III

- 5° Les dépenses d'équipement brut comprennent les acquisitions de biens meubles et immeubles, les travaux en cours, les immobilisations incorporelles, les travaux d'investissement en régie et, enfin, les opérations pour compte de tiers ;
- 6° Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal correspond au rapport entre le produit des contributions directes et le potentiel fiscal, calculé dans les conditions de l'article L.4332-8 ;
- 7° L'encours de la dette s'obtient par le cumul des emprunts et dettes à long et moyen termes ;
- 8° Le remboursement annuel de la dette en capital s'entend des remboursements d'emprunts effectués à titre définitif. »

L'article R.4313-3 édicte :

« Les états annexés aux documents budgétaires en application du dernier alinéa de [l'article L.4313-2](#) sont :

- 1° Les tableaux récapitulant l'état des emprunts et dettes ;
 - 2° La présentation de l'état des dépréciations et des provisions ;
 - 3° La présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ;
 - 4° La présentation de l'équilibre des opérations financières ;
 - 5° La présentation de l'état des charges transférées en investissement ;
 - 6° La présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers ;
 - 7° La présentation des engagements donnés et reçus ;
 - 8° La présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;
 - 9° L'état du personnel ;
 - 10° La liste des organismes de regroupement dont la région est membre ;
 - 11° La liste des établissements ou services créés par la région ;
 - 12° Le tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes et indirectes ;
 - 13° L'état 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.
- Ce dernier document est joint au seul compte administratif. »

4. Les dispositions afférentes aux établissements publics de coopération intercommunale.

Le premier et le deuxième alinéa de l'article L.5211-36 édictent :

« Sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. Toutefois, les articles [L.2312-1](#) et [L.2313-1](#) ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. »

L'article L.5211-37 édicte :

« Le bilan des acquisitions et cessions opérées par les établissements publics de coopération intercommunale est soumis chaque année à délibération de l'organe délibérant. Ce bilan est annexé au compte administratif de l'établissement concerné.

Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un établissement public de coopération intercommunale donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. La délibération est prise au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un

Annexe III

délagi d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. Lorsque cette opération est envisagée dans le cadre d'une convention avec une commune, copie de cette délibération est transmise à la commune concernée dans les deux mois suivant son adoption ».

L'article L.5211-39 édicte :

« Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement et l'utilisation des crédits engagés par l'établissement dans chaque commune, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier.

Les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale. »

L'article R.5211-15 édicte :

« Pour les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, et qui sont dotés d'une fiscalité propre, les données synthétiques relatives à la situation financière à produire sont celles de l'article R. 2313-1. Lorsque la population des collectivités qui font partie de ces établissements publics est égale ou supérieure à 10 000 habitants, le deuxième alinéa de l'article R. 2313-1 est applicable.

Pour les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus et qui ne sont pas dotés d'une fiscalité propre, les données synthétiques à produire sont les suivantes :

- 1° Dépenses d'exploitation/dépenses réelles de fonctionnement ;
- 2° Produits de l'exploitation et du domaine/recettes réelles de fonctionnement ;
- 3° Transferts reçus/recettes réelles de fonctionnement ;
- 4° Emprunts réalisés/dépenses d'équipement brut ;
- 5° Encours de la dette.

Pour l'application du présent article, les définitions données à l'article R. 2313-2 sont applicables.

Les dépenses d'exploitation comprennent les dépenses réelles de fonctionnement, déduction faite des intérêts versés et des transferts versés. Les produits de l'exploitation s'entendent des recettes provenant de l'activité de l'organisme.

Les transferts reçus comprennent les remboursements, subventions de fonctionnement et participations.

Les ratios cités au présent article figurent en annexe au budget et au compte administratif de l'établissement public ou de l'organisme de coopération auxquels ils se rapportent.

En outre, les données résultant du dernier compte administratif voté à la date de présentation du budget primitif sont reprises en annexe à celui-ci. »