

Quels outils de gestion financière locale ? : pour plus d'instruments de gestion et moins de normes juridiques

Mesdames et Messieurs ;

A partir des interventions développées jusqu'à présent, il me paraît évident que le problème des finances locales n'est pas uniquement une question de moyens et qu'il est également et surtout, une affaire de modèle et d'outils de gestion financière.

Il y a fort à parier à ce sujet, que le renforcement des moyens financiers des collectivités territoriales certes légitime, ne signifie pas pour autant l'amélioration en conséquence de l'efficacité de leur gestion et inversement.

Il s'agit donc pour nos territoires, de faire mieux, sans plus de moyens ou plus précisément, indépendamment du plus de moyens.

C'est plus vrai aujourd'hui que ça ne l'a été hier et ce sera plus vrai demain que ça ne l'est aujourd'hui, dans un monde où les moyens financiers ne peuvent plus être toujours à la hauteur des besoins, des ambitions et des choix politiques.

En ce domaine « il ne s'agit plus de répartir l'abondance, l'enrichissement sans fin promis par la croissance, mais d'organiser la sobriété »¹.

¹ Hervé Kempff, seuil, Paris, 2013, p.155

Autant vous dire, que la rénovation de la gestion financière du bloc territorial doit, plus que jamais, rompre avec un modèle de gestion financière à bout de souffle, fondé beaucoup plus sur la conformité aux règles juridiques, que sur des outils de gestion de la performance qui libèrent l'autonomie d'action de nos territoires.

Car à y regarder de plus près, le système de gestion financière locale croule encore sous un maquis de règles et de procédures juridiques pesantes, qui entravent l'efficacité et la performance, au lieu de développer une logique de liberté dans la responsabilité, qui s'appuie sur des outils de gestion par les résultats.

Mais d'aucuns pourraient rétorquer que les outils et instruments de gestion financière locale existent et sont toujours édictés en filigrane du corpus juridique régissant les finances territoriales.

Dont acte. Il serait en effet, injuste de négliger les progrès significatifs réalisés jusqu'à présent en matière de développement des outils et des instruments de gestion financière locale, progrès sur lesquels je ne vais pas revenir.

Mais, au-delà de ce satisfécit et d'une vision somme toutes accommodante, ce qu'on trouve également, ne serait-ce qu'à titre d'illustration :

C'est d'abord, certains outils qui tendent encore, plus à encadrer l'action locale qu'à la libérer.

J'en veux pour preuve, le mécanisme des dépenses obligatoires et leur poids par rapport aux dépenses discrétionnaires des collectivités territoriales.

C'est d'autant plus vrai qu'il s'agit de dépenses incontournables, incompressibles et fortement encadrées, ne laissant aux gestionnaires locaux aucune marge de liberté d'action.

C'est ensuite, des outils d'une extrême utilité mais qu'on peine encore à en assurer pleinement une traduction concrète et généralisée sur le terrain.

C'est le cas notamment, du plan de développement communal devant arrêter pour six années, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune et dont la généralisation n'a pu encore être menée à terme, en dépit des efforts soutenus déployés dans ce sens.

Il en est de même du mécanisme d'avances de trésorerie destiné à l'octroi par l'Etat de facilités de trésorerie aux collectivités territoriales, en attendant le recouvrement de leurs recettes fiscales ou des parts leur revenant sur les impôts d'Etat, instrument qui n'a quasiment jamais fonctionné.

C'est également, des mécanismes et des instruments de programmation budgétaire qui, du moins pour une bonne partie des collectivités territoriales, permettent au plus, le respect du principe de l'équilibre budgétaire et au mieux, la reconduction des crédits de l'exercice précédent, quand ce n'est pas uniquement les crédits de fonctionnement.

En effet, pour une bonne partie des collectivités territoriales, la programmation des budgets d'investissement n'est effectuée qu'en cours d'année, sur la base d'autorisations spéciales, au fur et à mesure de la réception des ressources transférées, ressources difficilement prévisibles et peu maîtrisable en terme de programmation budgétaire initiale.

C'est en outre, un cadre comptable traditionnel à base caisse et essentiellement fondé sur une approche budgétaire permettant tout au plus, de connaître l'encaisse des collectivités territoriales et leurs disponibilités et, qui ne peut en l'état, favoriser l'émergence d'une réelle gouvernance territoriale.

Car comment un système comptable peut-il être au service d'une gestion financière rénovée de nos territoires, en méconnaissance de dimensions aussi importantes que les droits constatés, la patrimonialité, les risques potentiels, les opérations à rattacher, les engagements hors bilan et surtout, l'analyse des coûts de l'action publique territoriale.

En d'autres termes, les différents outils et mécanismes générés par notre système de décentralisation ne sauraient continuer tels quels, à produire pleinement leurs effets, à l'aune des mutations profondes devant marquer l'avenir du paysage financier local.

La gestion des finances locales et leur gouvernance obéit aujourd'hui beaucoup plus que par le passé, à une influence déterminante de divers facteurs exogènes et endogènes, qui exigent une transformation en profondeur de notre modèle de gestion financière locale et des outils qui le sous-tendent.

En effet, la consécration constitutionnelle des principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes, marque un changement de cap que notre pays veut imprimer au modèle national de gestion des finances publiques en général et des finances locales en particulier, pour le faire évoluer vers une culture managériale de résultat et d'imputabilité de l'action publique.

En outre, la perspective de mise en place d'un modèle national de régionalisation avancée, est appelée à constituer un tournant majeur dans les modes de gouvernance territoriale et une option résolue pour la consolidation du développement intégré et solidaire de nos territoires.

De même et face au poids des prélèvements publics notamment ceux destinés au financement des territoires, les citoyens réclament à la fois, une évaluation et un reporting sur l'efficacité de l'emploi des fonds publics au regard des objectifs

assignés aux politiques publiques locales et, une plus grande transparence quant à l'efficacité des acteurs en charge de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, l'importance que prennent de plus en plus les finances locales dans le paysage financier public national et l'évolution de l'action publique locale en termes de transferts, d'élargissement des compétences et de diversification des moyens de financement des politiques publiques locales, ne saurait être appréhendée dans toute sa complexité, par les seuls outils de gestion financière en vigueur.

Enfin, le rapprochement de plus en plus prégnant entre les systèmes de gestion financière publique et privée, doit forcément amener le secteur public d'une manière générale et le secteur public local en particulier, à appliquer en les adaptant à ses contraintes, des méthodes innovantes de gestion financière, qui ont fait leur preuve dans le secteur privé.

Le nouveau modèle de gestion des finances locales devrait en conséquence être fondé, non seulement sur la consolidation des acquis de l'expérience, mais également et surtout, sur la recherche de nouveaux instruments dont je me limiterais à en évoquer quelques uns.

Le premier instrument demeure sans conteste, lié à la mise en place et à l'ancrage d'une véritable comptabilité d'exercice au niveau du secteur public local.

La comptabilité d'exercice est en effet, seule à même de garantir une meilleure qualité de l'information financière locale, une plus grande lisibilité et intelligibilité des comptes publics locaux, une transparence plus accrue des finances des territoires et surtout, une reddition des comptes plus pertinente et plus professionnelle.

Il s'agit en fait, de faire évoluer le système de comptabilité des flux en vigueur au niveau des finances territoriales, vers une comptabilité en droits constatés et à forte valeur ajoutée patrimoniale, de manière à en faire un outil de reddition des comptes des collectivités territoriales fondé sur le contrôle de qualité, de sincérité et d'image fidèle des comptes publics locaux et des opérations qui y sont associées.

Il s'agit également, de l'intégration au niveau des finances locales de la comptabilité d'analyse des coûts des politiques publiques territoriales.

Le deuxième instrument consiste à mettre progressivement les finances et la comptabilité des territoires sur le chemin de la certification des comptes par le juge financier, en commençant par les régions et les grandes agglomérations.

La mise en perspective de la certification des comptes publics locaux apporterait sans nul doute, une valeur ajoutée appréciable au nouveau modèle de gestion des finances des territoires.

Elle induit en effet, des méthodes plus rationnelles et plus scientifiques de l'obligation de rendre compte, comparativement à l'œuvre tautologique de rapprochement entre le compte administratif de l'ordonnateur et le compte du comptable public, procédé qui rassure tout au plus, quant à l'accord entre ces deux acteurs sur la situation financière de fin d'exercice.

Le troisième instrument est qu'il est grand temps d'enclencher et de faire vivre le processus d'évaluation des politiques publiques locales comme outil d'amélioration du cadre de la performance et de la gestion fondée sur les résultats, avec des indicateurs pertinents permettant d'appréhender l'impact réel de l'action publique territoriale sur le vécu quotidien du citoyen.

Il s'agit là d'une rupture à imprimer à notre modèle de gestion financière locale pour le faire passer, d'un dispositif d'information et de reporting sur les moyens financiers utilisés, à une logique beaucoup plus noble, qui met en évidence la responsabilité et la redevabilité des décideurs politiques locaux et des gestionnaires des politiques publiques territoriales.

Le quatrième instrument porte sur la nécessité de consolidation des comptes de chaque collectivité territoriale, comme instrument incontournable de reddition des comptes locaux, permettant d'appréhender dans sa complexité, la réalité économique de chacune des collectivités territoriales et la situation financière et patrimoniale de son action.

L'objectif est de connaître la réalité de l'intervention locale dissipée à travers le budget principal, les budgets annexes, les comptes spéciaux, les établissements publics à caractère local et les sociétés de développement local, avec un retour d'information transparente pour le citoyen et l'ensemble des utilisateurs de l'information financière locale.

La consolidation des comptes devrait aller au-delà des composantes de chaque collectivité territoriale, pour intégrer l'action de l'ensemble des intervenants au niveau territorial, en l'occurrence l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements et entreprises publics.

Ce sont là Mesdames et Messieurs quelques pistes de réflexion liminaires, à même de contribuer à faire évoluer notre système actuel de gestion financière locale vers un modèle amélioré, renouvelé, plus professionnel et davantage renouvelé dans ses méthodes, ses techniques et ses instruments d'intervention.

L'objectif ultime d'une telle entreprise est de faire migrer notre culture devenue statique, car trop juridique, de gestion financière locale, vers une approche plus valorisante de résultats, d'appréciation des

performances des politiques publiques locales, d'évaluation et d'assurance quant à l'exhaustivité et la fiabilité des comptes publics locaux, à leur légalité et à la régularité des opérations financières sous-jacentes.

Mesdames et Messieurs ;

La gestion des finances territoriales ne saurait s'affranchir d'un triptyque, dont les trois dimensions sont à concevoir et à mener en égale proportion :

- Il faut certes, plus de ressources aux collectivités territoriales ;
- Il faut également et en parallèle, plus d'efficacité dans la gestion de leurs dépenses ;
- Mais il leur faut surtout, un nouveau modèle et de nouveaux outils de gestion qui libèrent leur action.

Cela renvoie en fait, au théorème de Thalès, l'un des plus anciens de la mathématique grecque, selon lequel pour agrandir un triangle, il faut que chacun de ses côtés soit agrandi en égale proportion.

Appliqué non pas aux côtés du triangle, mais au triptyque ressources, charges et modèle de gestion financière locale, ces trois dimensions du développement territorial doivent être reliées par la proportionnalité de l'équation thalésienne.

Car à défaut de cette proportionnalité, le triptyque de gestion des finances territoriales comme le triangle, ne pourrait être que bancal.