

Rapport Richard : la liste des propositions

- **Le nombre élevé des échelons d'administration locale est un facteur de surcoût qui doit être maîtrisé**
 1. Compte-tenu de la montée en puissance de l'intercommunalité, adopter une mesure de suppression générale des syndicats, sauf arrêté préfectoral en prononçant le maintien après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres (cf. page 59).
 2. Etablir un bilan précis et chiffré des « pays », au vu duquel sera recherchée une réintégration de leurs fonctions et moyens dans une structure intercommunale. Favoriser la coordination et les complémentarités entre intercommunalités pour faciliter cette réintégration (cf. page 60).
 3. Au niveau national, développer les moyens d'évaluer le poids financier de l'intercommunalité par la publication de données consolidées (communes et EPCI) (cf. page 62).
 4. Rendre obligatoire une annexe au compte administratif de l'EPCI comportant sur cinq ans quelques données agrégées avec celles de ses communes membres (nombre d'employés, endettement, dépenses d'investissement, évolution de la fiscalité et des dotations de l'Etat), ainsi que des éléments qualitatifs et quantitatifs sur l'amélioration des services rendus aux usagers (cf. page 63).
 5. Pour les EPCI, rendre obligatoire à échéance de cinq ans la mise en œuvre d'un plan de rationalisation des structures administratives communales et intercommunales permettant de dégager des économies d'échelle à compétences constantes. Le calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI et de leurs communes membres tiendra compte de cette rationalisation. Rendre public les gains en coût et en qualité de services résultant de cette réorganisation (cf. page 67).
 6. Rendre obligatoire la conclusion d'un contrat d'objectifs, le cas échéant pluriannuel, entre les collectivités territoriales et toute association bénéficiaire d'une subvention supérieure à un certain montant. Prévoir au sein de ces conventions, la présentation des résultats comparés aux objectifs, ces derniers portant notamment sur les conditions de recrutement et de rémunération des personnels de l'association. Prévoir également en annexe du contrat la publication de la liste complète des concours publics reçus avec mention de leur origine, de leur montant et de leur objet (cf. page 70).
- **L'enchevêtrement des compétences est un facteur de désresponsabilisation pour l'Etat comme pour les acteurs locaux, qui appelle des réponses pragmatiques**
 7. Procéder à un examen critique pour clarifier les compétences des collectivités et de l'Etat en réaffirmant le principe de blocs de compétences, suivant notamment la répartition ci-après :
 - services de proximité/ compétence générale assurés par l'ensemble communes/ intercommunalité ;
 - aide sociale (personnes âgées, aide à l'enfance, RMI, handicapés ...) dédiée au département ;
 - aménagement du territoire et développement économique affectés à la région (cf. page 72).

8. Faire précéder toute charge nouvelle ou tout nouveau transfert de compétences de l'Etat aux collectivités d'une concertation approfondie au sein du comité des finances locales et avec les associations d'élus, assortie d'une étude d'impact du gain économique et social attendu (cf. page 73).
9. Dans les domaines impliquant de conjuguer l'action de plusieurs niveaux de collectivités (action économique, développement touristique, etc.), prévoir par la loi, comme l'autorise désormais l'article 72 de la Constitution, la désignation d'un chef de file habilité à prendre les décisions nécessaires, après concertation avec les parties prenantes (cf. page 74).
10. Développer la mise en commun de services (fonctions supports) entre collectivités territoriales. Des incitations financières relevant de la « réserve de performance » (cf. *infra* proposition n°21) pourraient être mises en place. Chaque fois que possible et à l'initiative du préfet, envisager des rapprochements similaires avec les administrations déconcentrées de l'Etat (cf. page 75).
11. Pour chaque compétence décentralisée, demander à l'administration de l'Etat qui l'exerçait de présenter un plan de réorganisation de ses services (affichant notamment les économies de moyens à réaliser) et vérifier sa mise en œuvre par un audit *ex post*, à l'instar de ceux entrepris dans certaines administrations. Rendre ces informations publiques (cf. page 76).
12. Constituer un outil de mesure de la dépense publique totale (Etat, sécurité sociale et collectivités) sur un territoire donné (par exemple régional). En attendant son élaboration, expérimenter dans une ou plusieurs régions, une approche consolidée de quelques postes de dépenses de l'Etat et des collectivités (cf. page 77).
13. Expérimenter pour les projets co-financés l'obligation pour le maître d'ouvrage initiateur d'en financer au moins 50%. Au vu des résultats de cette expérimentation, définir les cas de dérogation indispensable à cette règle (cf. page 80).
14. Pour ce qui concerne les appels à contribution des collectivités locales au bénéfice de l'Etat : poser le principe de l'interdiction de financement par une collectivité territoriale d'une politique d'intérêt national et réserver aux contrats de projets, qui succèdent aux contrats de plan Etat – régions, le financement de projets d'intérêt mixte (cf. page 81).
- **Les collectivités doivent être mieux associées à l'activité normative de l'Etat lorsque cette dernière a un impact sur leurs budgets**
15. Etablir un lien entre le nouveau collège des employeurs territoriaux issu du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le comité des finances locales, afin que les évolutions salariales soient décidées en tenant compte de leurs implications financières (cf. page 83).
16. Organiser un débat au comité des finances locales (dans le cadre de la gouvernance proposée) avec la participation du nouveau collège des employeurs territoriaux sur les conditions de la négociation salariale dans les trois fonctions publiques. La possibilité d'une négociation propre à la fonction publique territoriale pourrait à cette occasion être étudiée (cf. page 83).
17. Constituer au sein du comité des finances locales en partenariat avec l'INSEE et les collectivités locales un dispositif de collecte statistique rapide et complet, permettant de :
 - mieux identifier les facteurs d'évolution de la masse salariale locale ;

- bâtir des modèles de simulation, pour étudier ex ante l'impact systématique de toute mesure salariale. Les résultats de ces simulations seraient communiqués au nouveau collège des employeurs territoriaux ainsi qu'au comité des finances locales (cf. page 85).
18. Accroître l'implication du comité des finances locales (CFL) dans l'élaboration des normes, pour éviter que les budgets des collectivités ne subissent l'impact de l'activité normative de l'Etat sans que les élus locaux y aient été associés (agenda programme en début d'année des travaux envisagés par le Gouvernement, temps dédié à la négociation au sein du CFL d'au moins trois mois, études d'impact juridique et financier constituant une formalité substantielle, capacité de proposition mais aussi d'auto-saisine du comité pour les projets qui ne lui auraient pas été soumis) (cf. page 87).
 19. Encourager le développement par les associations d'élus de réseaux d'expertise pour négocier d'égal à égal tant dans le cadre de la normalisation professionnelle (AFNOR) que pour les normes réglementaires (cf. page 94).
- **Pour une nouvelle gouvernance en matière de finances locales**
20. Mettre en place une procédure de diagnostic partagé entre l'Etat et les collectivités locales sur l'évolution des finances locales à partir d'une vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques et des prévisions économiques (cf. page 109).
 21. Sur la base du diagnostic partagé sur l'évolution des finances locales, négocier un contrat pluriannuel (triennal ou quinquennal), dit « de solidarité et de performance », qui déterminerait : 1) l'évolution des financements de l'Etat aux collectivités ; 2) les engagements réciproques de l'Etat et des collectivités locales sur la maîtrise des dépenses publique (cf. page 111).
 22. Pour la partie négociée qui relève de la loi, soumettre au vote du Parlement l'accord conclu entre l'Etat et les représentants des collectivités sur le contrat de solidarité et de performance. En l'absence d'accord, le relevé de conclusion de la négociation explicitant les propositions des représentants des collectivités serait transmis au Parlement (cf. page 112).
 23. Réviser annuellement ce contrat pour tenir compte notamment des résultats obtenus l'année précédente et de l'évolution de la conjoncture économique, ceci impliquerait l'association et l'information des collectivités tout au long du cycle budgétaire (cf. page 112).
 24. Pour permettre au CFL d'assurer au mieux ses nouvelles prérogatives, prévoir des ajustements :
 - dans sa composition : meilleure représentation des départements et des régions, ainsi que des grandes villes ou agglomérations ;
 - dans son fonctionnement : renforcement de sa capacité d'expertise à partir des ressources existantes (associations d'élus, réseaux de fonctionnaires territoriaux, commissions et instances parlementaires, saisine de la Cour des comptes par l'intermédiaire de ces dernières) ; droit d'audition des associations d'élus ne disposant pas directement de représentants au sein du comité ; présence d'un groupe d'experts issus d'horizons divers au sein du CFL ; fonctionnement par collèges spécialisés pour filtrer les sujets ne méritant pas un examen en plénière et préparer les avis (cf. page 117).

- **Principes pour un mode de financement de la dépense locale plus responsabilisant**

25. Ne pas créer de nouveaux impôts mais poursuivre les transferts de fiscalité de l'Etat vers les collectivités (notamment sous forme de partage d'impôts nationaux) (cf. page 121).
26. Développer l'information des élus locaux, du législateur et du contribuable sur la fiscalité locale prise en charge par l'Etat Réduire progressivement la part des impôts locaux pris en charge par l'Etat (cf. page 122).
27. Procéder enfin à une actualisation des valeurs locatives cadastrales (cf. page 122).
28. Procéder à une spécialisation relative des impôts locaux afin que chaque niveau de collectivités dispose d'un tandem d'impôts ménages/entreprises et reste ainsi sensible aux intérêts des différents acteurs économiques présents sur son territoire (cf. page 122).
29. Responsabiliser davantage les collectivités dans le recouvrement de leurs impôts et en contrepartie recalculer les frais de gestion de la fiscalité locale prélevés par l'Etat (cf. page 123).
30. Afin d'harmoniser les politiques fiscales, organiser une concertation entre les autorités locales compétentes lorsque, dans une commune donnée, la somme des impositions dépasse de manière significative une valeur de référence par habitant. Les impositions visées par cette proposition sont la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et les taxes foncières (cf. page 123).
31. Pour une bonne information du contribuable, faire figurer sur sa feuille d'impôt un rappel de l'évolution de la pression fiscale décidée par la commune, l'EPCI, le département et la région sur les trois ou cinq dernières années (cf. page 123).
32. Intégrer l'ensemble des dotations et concours de l'Etat aux collectivités au sein d'une seule enveloppe dont le montant et l'évolution seraient fixés dans le cadre du nouveau contrat de solidarité et de performance (cf. page 125).
33. Renforcer la part des concours financiers de l'Etat dédiée à la péréquation entre collectivités et les répartir en priorité en fonction du potentiel fiscal de la collectivité et du revenu moyen par habitant (cf. page 126).
34. Dans les EPCI, étudier la prise en compte de la richesse consolidée des communes et de leur intercommunalité pour le calcul des dotations de l'Etat à ces collectivités (cf. page 126).
35. Supprimer les règles d'affectation des recettes à certaines dépenses, à l'exemple des amendes de police (cf. page 126).

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

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

Compléter ces référentiels par d'autres indicateurs de performance plus qualitatifs (cf. page 131).

- **Enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales**

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

Assurer la transmission de ces éléments aux collectivités et établissements proches. Prévoir avant l'été une séance d'information de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale sur les éléments reçus des autres collectivités et établissements (cf. page 132).

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

Si la collectivité le souhaite, inviter le comptable public lors du débat budgétaire à une présentation de la situation de la collectivité, replaçant cette dernière dans un contexte plus général (local, départemental, régional et national), permettant d'utiles comparaisons (cf. page 133).

39. Demander au chef de l'exécutif, à l'occasion du débat budgétaire, d'expliquer les écarts éventuels – s'ils sont significatifs – entre ses propositions budgétaires et le cadrage prospectif national de l'évolution des dépenses publiques défini à l'occasion de la négociation du contrat pluriannuel de solidarité et de performance (cf. page 133).

40. Assortir tout projet d'investissement d'une certaine importance d'une expertise économique portant notamment sur les coûts et recettes de fonctionnement et sur la fréquentation prévisionnelle de cet équipement. Cette étude serait jointe à la délibération (cf. page 134).

41. Prévoir de faire apparaître dans les documents budgétaires les pourcentages de réalisation des dépenses par rapport au budget primitif (cf. page 134).

- **Améliorer la qualité et la lisibilité des informations financières**

42. Expérimenter, avec les collectivités intéressées la mise en place d'un compte financier unique, qui se substituerait aux deux états aujourd'hui produits (compte administratif et compte de gestion) (cf. page 138).

43. A l'instar de la démarche engagée pour les comptes de l'Etat, expérimenter la certification des comptes locaux en accord avec les élus de grandes collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la démarche. Utiliser l'expérimentation pour 1) arrêter le choix du certificateur : instances privées (commissaires aux comptes, cabinets d'audit) ou publiques (chambres régionales des comptes pour les plus grandes collectivités, « certification administrative » par les comptables supérieurs du Trésor pour les plus petites), voire système mixte ; 2) définir l'horizon temporel à compter duquel une généralisation peut raisonnablement être envisagée (cf. page 140).

44. Prévoir la diffusion sur le site Internet de chaque collectivité de plus de 10 000 habitants du projet de budget avant la séance du conseil consacrée à ce sujet. De même, prévoir dès le vote du budget et du compte administratif la diffusion des données budgétaires et fiscales correspondantes (cf. page 143).
 45. Constituer un site Internet de l'observatoire des finances locales pour rendre accessible via un portail unique un ensemble de données sur les finances locales. Ces dernières doivent permettre aux élus comme aux citoyens de disposer d'éléments de comparaison et de cadrages économiques et financiers les aidant à mettre en perspective la situation de leur collectivité (144).
- **Offrir au citoyen une information éclairée sur la dépense locale par le développement de l'évaluation externe**
46. Afin de favoriser une utilisation optimale des deniers publics et de rendre le meilleur service possible à la population, prévoir dans la partie législative du CGCT, un principe général d'évaluation et d'audit des politiques publiques pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.
Cependant, pour éviter de faire peser une obligation trop lourde sur les collectivités les plus petites et cibler l'évaluation sur celles présentant les principaux enjeux financiers, rendre l'évaluation facultative pour les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 10 000 (cf. page 155).
 47. Laisser à chaque collectivité le choix de son évaluateur externe, dès lors que ce dernier présente les garanties d'indépendance nécessaires (chambres régionales des comptes, corps d'inspection générale de l'Etat ou des collectivités, équipes mixtes d'agents issus de l'administration de l'Etat et des collectivités locales , auditeurs privés...) (cf. page 155).
 48. En cas de manquement de la collectivité à son obligation, donner au représentant de l'Etat la faculté de se substituer à elle pour organiser l'évaluation (cf. page 155).
 49. Pour les collectivités engagées d'elles-mêmes dans le processus d'évaluation, aider au financement de cette évaluation par le biais de la « réserve de performance » prévue dans le nouveau contrat de solidarité et de performance conclu, au sein du comité des finances locales, entre l'Etat et les représentants des collectivités (cf. page 155).
 50. Pour toutes les collectivités, à l'exception des communes de moins de 10 000 habitants, faire procéder chaque année à l'évaluation des politiques représentant un quart des dépenses de la collectivité, afin qu'au terme d'un cycle de quatre ans, il ait été procédé à une revue complète. Prévoir la publicité systématique des résultats de l'évaluation externe (cf. page 156).