



«PROCEDURES ET GESTION BUDGETAIRE AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES »

**« LES PROCEDURES ET LA GESTION BUDGETAIRE
AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES »**

Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR),
préparé avec la collaboration de M. Jean-François Husson

Adopté par le CDLR lors de sa 29e réunion, 27-29 mai 2002

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| 1. LES OBJECTIFS ASSIGNES AUX PROCEDURES BUDGETAIRES | 6 |
| 1.1. La charte européenne de l'autonomie locale : efficacité et responsabilité | 6 |
| 1.2. Un objectif intermédiaire : la transparence budgétaire..... | 6 |
| 1.3. Les procédures budgétaires au service de l'efficacité et de la responsabilité | 7 |
| 2. LES CONTRAINTES DU BUDGET | 9 |
| 2.1. Les perspectives pluriannuelles | 9 |
| 2.2. Les contraintes du budget | 12 |
| 3. LES INFORMATIONS BUDGETAIRES | 18 |
| 3.1. Structure du budget..... | 18 |
| 3.2. Présentation des dépenses..... | 18 |
| 3.3. Niveau de détail des documents budgétaires et des annexes | 19 |
| 3.4. Les comparaisons avec les réalisations | 21 |
| 3.5. Les comparaisons entre communes (« benchmarking ») | 21 |
| 4. LE CYCLE BUDGETAIRE | 23 |
| 4.1. La préparation du budget au sein de l'administration locale | 23 |
| 4.2. La finalisation des propositions de l'exécutif local..... | 25 |
| 4.3. Les débats budgétaires au sein du conseil et de ses commissions | 26 |
| 4.4. L'approbation du budget..... | 30 |
| 4.5. L'exécution et le suivi du budget | 31 |
| 4.6. La clôture du budget et la sortie de charge..... | 34 |
| 5. AUTRES FACTEURS ET ACTEURS | 36 |
| 5.1. La formation des intervenants | 36 |
| 5.2. La responsabilité personnelle | 37 |
| 5.3. L'audit interne | 38 |
| 5.4. L'audit externe | 40 |
| 5.5. Les Chambres régionales des comptes et les Cours des comptes..... | 42 |
| 5.6. Les autres acteurs institutionnels | 44 |
| 5.7. La participation des citoyens | 44 |
| CONCLUSIONS ET LIGNES DIRECTRICES | 48 |
| BIBLIOGRAPHIE | 53 |
| ANNEXE - ETUDES DE CAS | 55 |

INTRODUCTION

L'objectif principal de ce rapport est d'identifier des « bonnes pratiques » et des pistes permettant d'améliorer les processus budgétaires au niveau local. Comme l'a souligné un précédent rapport consacré aux « Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles »¹, la budgétisation est un processus non seulement technique mais également éminemment politique car « *technique et appréciation subjective sont indissociables et les différents acteurs ont des intérêts différents. Cela rend les procédures importantes.* »

La démarche suivie consiste surtout à illustrer certains points sensibles du processus budgétaires et à mettre en avant ce qui apparaît constituer des pratiques plus particulièrement intéressantes. Le présent rapport n'entend pas être exhaustif quant à la description des procédures budgétaires locales dans l'ensemble des pays concernés, ni livrer une approche statistique en la matière. Compte tenu, notamment, des spécificités nationales, il va de soi que l'identification de « bonnes pratiques » n'implique pas que celles-ci soient destinées à constituer une norme standard pour tous les pays.

Ce rapport a été rédigé sur base d'un questionnaire dans lequel étaient abordées plus particulièrement les questions d'information, d'indépendance des intervenants, de responsabilité de ceux-ci ainsi que les divers mécanismes de contrôle instaurés. Des descriptions de cas étaient également souhaitées. Toutes les délégations nationales au CDLR étaient invitées à répondre au questionnaire. Des réponses au questionnaire et/ou des études de cas ont été reçues de Belgique (Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale²), Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne³, Grèce, Irlande, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Fédération de Russie⁴, Slovaquie, Slovénie, Suède. Des documents ont également été remis par la Suisse. Certains de ces pays étant des pays fédéraux, le terme « gouvernement central » englobe en pareil cas le gouvernement fédéral et/ou les entités fédérées, en fonction de la répartition des pouvoirs.

Enfin, signalons que le présent rapport s'est focalisé sur le niveau municipal et qu'il n'a pas analysé le recours à des organes externes (régies, sociétés d'économie mixtes, associations sans but lucratif, organes institués dans le cadre de coopérations supra-communales etc.) bien que, dans ce dernier cas, cela puisse nuire à la perception globale que peuvent fournir les documents budgétaires si une vision consolidée de l'ensemble n'est pas fournie.

¹ Conseil de l'Europe (2001), *Méthodes d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles*, coll. Communes et régions d'Europe, Strasbourg.

² La législation relative à la tutelle sur les pouvoirs locaux a été régionalisée le 1^{er} janvier 1989 et la loi communale l'est depuis le 1/1/2002.

³ Il a été précisé que les réponses portaient plus spécifiquement sur la situation en Angleterre. Il sera donc fait référence à l'Angleterre et non à la Grande-Bretagne dans ce rapport lorsque les éléments sont tirés du questionnaire.

⁴ Par facilité, il sera mentionné « Russie » pour les réponses formulées par la Fédération de Russie.

1. LES OBJECTIFS ASSIGNES AUX PROCEDURES BUDGETAIRES

Sur base de la Charte de l'autonomie locale, de précédents rapports du Conseil de l'Europe ainsi que d'autres recherches, cette partie du rapport vise à préciser les objectifs assignés aux procédures budgétaires.

1.1. La charte européenne de l'autonomie locale : efficacité et responsabilité

Le préambule de la charte européenne de l'autonomie locale rappelle que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont « *convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen* ». Selon les termes de l'art. 3, §1, de la charte, les collectivités locales ont le droit et la capacité effective « *de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* » .

Sur cette base, les attentes à l'égard des procédures budgétaires peuvent être résumées à la promotion de deux concepts : efficacité et responsabilité.

Cela rejoint assez largement le concept de « bonne gouvernance », dérivé du concept de gouvernement d'entreprise (« *corporate governance* »). Si l'on définit le gouvernement d'entreprise comme traitant des procédures liées au processus décisionnel, à la performance et au contrôle des organisations, de la mise en place de structures pour donner un sens général à l'organisation et pour satisfaire une attente raisonnable en matière de responsabilité envers ceux à l'extérieur de celle-ci, on a d'ailleurs une définition qui peut s'appliquer à tous types d'organisation, à la fois dans et au-dehors du secteur public ⁵.

1.2. Un objectif intermédiaire : la transparence budgétaire

La transparence budgétaire a été définie comme « *le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires* » dans un document de l'OCDE ⁶ qui soulignait que « *La transparence -le degré d'ouverture qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre des politiques suivies- est un élément primordial d'une bonne gouvernance. Le budget est le document opérationnel le plus important dont disposent les gouvernements car c'est là que les objectifs publics sont rendus compatibles et traduits dans la réalité* » ; en effet, le budget réconcilie les objectifs des politiques et leur mise en œuvre concrète.

Ainsi, la recommandation R (98) 12 proposait aux Etats membres d'adopter les mesures appropriées pour « *renforcer la transparence de l'action des collectivités locales et assurer, en général, le caractère public des décisions entraînant un coût financier pour la collectivité, ainsi que la possibilité effective pour les citoyens et les personnes juridiques concernées d'avoir accès à ces décisions selon des procédures définies par la loi* ».

Le rapport à la base de cette recommandation ⁷ mentionnait dans ses conclusions que « *la complexité croissante du rôle assuré par les collectivités locales dans la gestion des affaires publiques et l'impact négatif durable que certaines décisions peuvent avoir, rend difficile de*

⁵ Constat de CLATWORTHY et al. (2000), « Corporate Governance under 'New public Management' : an exemplification », *Corporate Governance : An International Review*, 8, 2, pp. 166-176 (traduction libre); la définition est tirée de Hodges et al. (1996), «Corporate Governance in the Public Services : Concept and Issues », *Public Money and Management*, 16, 2, pp. 7-13. Cet article montrait par ailleurs que la transposition des modèles privés de gouvernement d'entreprise n'était toutefois ni toujours possible, ni toujours nécessaire.

⁶ OCDE, *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, Mai 2001, p. 3. Version en anglais : OECD, *Best practices for budget transparency*, May 2001.

⁷ Conseil de l'Europe (1999), *Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales*, coll. Communes et régions d'Europe, n° 66, Strasbourg.

se contenter des élections comme de la seule opportunité pour mettre en question et sanctionner une mauvaise gestion. Il semble opportun, en conséquence, de renforcer la transparence et d'utiliser davantage les instruments de la démocratie directe, comme par exemple les référendums locaux, consultatif et décisionnels, et les initiatives populaires au niveau local.

La transparence est la meilleure garantie que les actes pris par les pouvoirs publics sont conformes aux intérêts de la communauté ; elle est une condition essentielle d'un contrôle politique effectif de la part des citoyens et rend possible, en conséquence, la réduction des autres formes de contrôle. »

Un autre rapport, portant sur « Les risques liés aux engagements financiers des collectivités locales »⁸, insistait lui aussi sur le caractère « préventif » de la transparence :

« Le débat démocratique est aussi un moyen de prévenir les risques financiers en donnant l'occasion aux critiques de s'exprimer et de poser des questions au sujet des décisions qui peuvent exposer les finances d'une collectivité locale. Cela suppose l'accès à l'information financière et la publication des informations pertinentes. A cet égard, la publicité des documents budgétaires est assurée aujourd'hui dans tous les pays, mais au-delà de ce minimum, les dispositions légales paraissent en général insuffisantes ».

1.3. Les procédures budgétaires au service de l'efficacité et de la responsabilité

Cet accent mis sur la transparence s'explique par des situations d'asymétrie d'information qui mènent à une allocation non efficace des ressources et contrarie le bon exercice de la responsabilité politique.

Ainsi, comme rappelé précédemment, il découle du préambule de la charte européenne de l'autonomie locale que l'on attend des collectivités locales une administration efficace⁹.

Les obstacles à surmonter pour rencontrer l'objectif d'efficacité vont être de plusieurs ordres car « *au-delà de l'intérêt général, que chacun entend défendre, se profilent de nombreux objectifs moins altruistes et, souvent, conflictuels. L'issue de ces conflits dépend essentiellement de quelques variables cruciales* »¹⁰, à savoir la maîtrise de l'information sur l'utilité sociale et le coût des services ainsi que le choix des variables de financement.

Cela peut être illustré au travers du comportement des décideurs politiques, des responsables administratifs et de la population.

Selon la théorie économique du gouvernement représentatif¹¹, les responsables politiques ont une préférence marquée pour des programmes aux effets immédiats et visibles plutôt que pour des programmes moins spectaculaires et à plus long terme et leur préoccupation de réélection devient prioritaire par rapport à d'autres objectifs à l'approche des échéances électorales. Les procédures budgétaires devront dès lors tenter de limiter ces

⁸ Conseil de l'Europe, *Les risques liés aux engagements financiers des collectivités locales*, coll. Communes et régions d'Europe, Strasbourg.

⁹ L'efficacité est définie comme la mesure dans laquelle les objectifs (d'une organisation, d'une politique ou d'un programme) sont atteints ou le rapport entre l'effet escompté et l'effet actuel des prestations dans la réalisation des objectifs. L'efficience (ou efficacité productive) est le rapport entre les ressources utilisées –soit les intrants- et les prestations fournies –soit les extrants ; une activité efficiente maximise l'extrait pour un intrant donné ou minimise l'intrant pour un extrait donné (CONSEIL DE L'EUROPE – CDLR, *L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux*, coll. Communes et régions d'Europe n° 63, Strasbourg).

¹⁰ MEUNIER (1992).

¹¹ MEUNIER (1992) faisant référence aux travaux de DOWNS et de BRETON.

comportements et contribuer à ce que les dépenses répondent aux préférences de la population.

D'après la théorie économique de la bureaucratie ¹², les responsables de départements ou d'institutions cherchent à maximiser leur budget (et la variable qui sert au calcul de celui-ci) car leur statut et leur pouvoir en dépendent. Ils souhaitent également pouvoir disposer d'un budget discrétionnaire ¹³. En cas de réduction des dépenses, ces responsables vont donc chercher à maintenir leur niveau de budget. Si, dans certains cas, une telle attitude des « bureaucrates » peut contrebalancer une tendance des « politiciens » à la sous-production de biens et services locaux (par mauvaise connaissance de la demande sociale ou faible visibilité du programme, p. ex.), le risque est surtout de voir des moyens affectés à des dépenses non optimales. Les procédures budgétaires devront donc aider l'administration centrale et, surtout, les décideurs politiques, à connaître la véritable fonction de coût des départements ainsi que la demande sociale (les préférences de la population, les besoins réels de la communauté).

Plus le coût de la participation politique est faible (action auprès des politiciens, collaboration à un groupe de pression, participation à des mouvements sociaux, ajustement individuel : évasion fiscale, production privée, vote avec les pieds), mieux l'exécutif est informé des préférences des électeurs et plus aisément il peut adapter sa politique en conséquence. Le risque est toutefois que certains groupes de citoyens puissent davantage se faire entendre que d'autres. Les procédures budgétaires devront, là aussi, chercher à identifier au mieux l'intérêt général.

Ces éléments, résumés à l'extrême, permettent de souligner l'apport de la transparence budgétaire, afin de contribuer à la recherche de l'intérêt général et d'éviter des budgets discrétionnaires ou des dépenses « électoralistes ». Les procédures budgétaires peuvent ainsi :

- renforcer le poids d'acteurs sensés refléter l'intérêt général plutôt que des intérêts particuliers (par exemple renforcer le poids du département des finances et du chef de l'administration locale par rapport aux départements fonctionnels dans l'élaboration des propositions budgétaires) ;
- faire intervenir des évaluations et avis indépendants, internes ou externes, notamment quant à l'efficacité des politiques menées (indépendamment de leur visibilité) ;
- favoriser la transparence, depuis l'expression des choix politiques jusqu'aux étapes ultérieures de leur mise en œuvre, en particulier au travers du budget ;
- instaurer des comparaisons des réalisations de la municipalité, en termes financiers, qualitatifs et de performance, avec celles d'autres municipalités ;
- faciliter l'expression des préférences de la population en organisant l'accès aux documents publics (budgets, notes d'orientation, ...), aux élus, aux réunions de commissions et du conseil, etc. ;
- renforcer la qualité et la sincérité de l'information par des engagements personnels de responsables administratifs et politiques ;
- enfin, concernant plus spécifiquement les « politiciens », dissuader les baisses de taxes, des augmentations des dépenses de transferts, des recrutements ou des projets d'investissements justifiés essentiellement par l'approche d'échéances électorales ; de même, les procédures devront veiller à empêcher le report inconsidéré de charges vers le futur (années suivantes, législatures ultérieures, etc.).

¹² MEUNIER (1992) faisant référence aux travaux de NISKANEN et de BELANGER et MIGUE.

¹³ Le budget discrétionnaire sera ici défini comme « l'ensemble des ressources qu'un bureaucrate peut contrôler du fait de sa position et des informations qu'il dispose, et qu'il peut affecter à la réalisation d'objectifs qu'il poursuit : surqualité, surproduction, etc. » (GREFFE (1997), p. 558).

Un raisonnement similaire peut être suivi dans le cadre des relations entre la municipalité et le gouvernement central. Si une municipalité profite de l'asymétrie de l'information pour obtenir du gouvernement central des interventions financières supérieures à ce qu'elle aurait du recevoir « normalement » (par exemple en faisant passer pour « légitimes » -c.à-d. pouvant donner lieu à une aide du gouvernement central- des causes « illégitimes » de difficultés financières ¹⁴), elle mobilise des ressources dont l'utilité aurait pu être supérieure dans une autre affectation et elle externalise une partie de ses coûts vers les résidents des autres municipalités au travers de l'impôt payé au gouvernement central.

Venons-en à la responsabilité. Le cas semble plus évident et sera donc moins détaillé. Selon les termes de l'art. 3, §1, de la charte, les collectivités locales ont le droit et la capacité effective « *de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* » ; elles deviennent donc responsables devant les citoyens -électeurs et contribuables- et l'Etat ¹⁵.

Les procédures budgétaires doivent donc permettre aux citoyens de « demander des comptes » quant à la gestion menée et au respect des engagements pris par les élus. Elles peuvent aussi contribuer à éclairer les choix et les enjeux en présence. Enfin, elles doivent permettre l'exercice du contrôle sur l'exécutif, que ce soit au travers du travail des conseillers ou via d'autres canaux de participation de la population.

Enfin, ce point peut être conclu en citant une étude ¹⁶ qui montre que des règles moins conditionnelles, et donc plus transparentes, dans l'attribution des moyens permettent aux citoyens d'avoir davantage d'information par rapport aux politiciens et que cette information peut être utilisée pour sélectionner de « meilleurs » politiciens, c.-à-d. des responsables enclins à la recherche de l'intérêt général plutôt qu'à celle d'intérêts catégoriels.

2. LES CONTRAINTES DU BUDGET

Ce chapitre du rapport traite des perspectives pluriannuelles, du contenu des documents budgétaires et de certains éléments déterminant la marge de manœuvre de la municipalité (dépenses obligatoires ou non, obligation d'équilibre, plafonds de dépenses, contraintes macro-budgétaires, décisions d'investissement, etc.).

2.1. Les perspectives pluriannuelles

Le principe d'annualité se traduit par le fait que le budget doit être approuvé annuellement par le conseil et que les crédits ne couvrent que les besoins de l'année considérée. Un enjeu est donc de pouvoir concilier le contrôle démocratique exercé par le conseil via ce principe et les contraintes de gestion, compte tenu de l'évolution attendue des recettes, du caractère récurrent de certaines dépenses, des engagements contractuels de la commune, de la durée de certains programmes dont les programmes d'investissement et des engagements contractuels de la communes, notamment à l'égard de ses prêteurs.

L'aspect pluriannuel peut permettre le phasage cohérent de certains projets ou politiques (ce qui peut renforcer la lisibilité des priorités politiques locales) mais aussi l'anticipation de

¹⁴ Voir à cet égard le rapport « redressement des collectivités locales et régionales en difficulté financière ».

¹⁵ Cf. les considérants à la recommandation N° R (98) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le contrôle de l'action des collectivités locales.

¹⁶ BORDIGNON et MINELLI (2001), « Rules transparency and political accountability », *Journal of Public Economics*, n° 80, pp. 73-98.

certaines problèmes du côté des recettes (par exemple en cas de réduction structurelle de la base taxable) ou des dépenses (par exemple en cas de nouvelles dépenses à charge de la commune).

Les sections suivantes présentent donc certaines pratiques en matière de programme de législature et de projections ou programmations pluriannuelles en matière budgétaire ; une dernière section évoquera la prise en compte de l'impact budgétaire d'une décision par l'exécutif et/ou le conseil local.

2.1.1. Les programmes de législature

En Belgique et au Portugal, une majorité municipale doit présenter formellement un programme de législature lors de son entrée en fonction.

Au Portugal, ce programme de législature prend généralement la forme d'un plan d'activités présentant les grandes orientations pour les années suivantes. Un volet budgétaire doit être inclus, afin d'établir la correspondance avec le budget annuel : pour chaque activité ou projet contenu dans le plan, doivent être précisées les dépenses et les recettes prévues. Le budget annuel reprendra *in fine* l'ensemble des dépenses et recettes de l'année concernée.

En Belgique, la loi communale a été modifiée en 2001 afin d'instaurer la présentation d'un « Programme de politique générale » dans les trois mois qui suivent l'élection de l'exécutif par le conseil. Les discussions parlementaires ont précisé qu'il ne s'agissait pas d'établir un plan pluriannuel chiffré mais que ce programme devait couvrir la durée du mandat et comporter au moins les principaux projets politiques ; il s'agit donc d'un programme d'intentions, sans caractère contraignant. De même, aucune contrainte n'est imposée quant à la présentation à suivre, même si des propositions ont été formulées ¹⁷.

Dans d'autres pays (comme la Croatie, la France, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Slovaquie), une telle présentation n'est pas imposée mais est devenue une pratique de plus en plus répandue. Le cas échéant, le volet chiffré est souvent réduit à quelques données globales ; par exemple, en Croatie, le maire présente sa stratégie et le programme de travail de l'exécutif pour la durée de la législature, avec des données globales y compris au niveau budgétaire.

La présentation de tels programmes de législature contribue indéniablement à la transparence et précise les orientations du nouvel exécutif. Cela permet notamment de fixer les lignes directrices autour desquelles les budgets doivent être mobilisés et d'évaluer l'action de l'exécutif par rapport à son programme. Le volet budgétaire d'un tel document devrait être suffisamment complet pour mettre en relation les projets et leur financement tout en tenant compte du fait que les hypothèses retenues peuvent devoir être revues par la suite (impact de modifications des paramètres macro-économiques par exemple).

2.1.2. Les plans budgétaires pluriannuels

Le budget annuel est à la fois un acte de prévision et d'autorisation. En matière prévisionnelle, les dispositions réglementaires de plusieurs pays imposent de tels plans budgétaires pluriannuels, qui peuvent prendre diverses formes, s'agissant de :

- la période couverte : ils ont généralement un horizon de 3 à 5 ans ¹⁸ ;
- le caractère « coulissant » ou fixe de la période prise en considération ;

¹⁷ Voir notamment BOLLEN S. (2001), « Le Programme de politique générale », *Mouvement communal*, n° 5.

¹⁸ Dans certains cas, comme le rétablissement d'une situation financière particulièrement difficile, des plans à long terme peuvent également être opportuns.

- le caractère indicatif ou relativement contraignant ;
- le niveau de détails.

Dans les faits, trois tendances peuvent être observées.

Des *programmes pluriannuels* s'approchent de véritables budgets pluriannuels prévoyant des crédits sur plusieurs années et adaptés, le cas échéant, en fonction notamment des consommations et de l'évolution de l'environnement socio-économique ; le cadre budgétaire est ainsi établi pour un terme fixe (par exemple 2002-2007), avec un niveau de détail raisonnable et certaines contraintes. Quelques exemples s'approchent de cette conception.

- En Finlande, l'élaboration d'un plan d'activité et financier pluriannuel (portant sur au moins trois ans) est obligatoire ; le budget doit être en équilibre pour la période concernée. La municipalité s'y réfère lorsque le budget de l'exercice suivant doit être adopté.
- A Malte, le plan d'affaires consiste en une programmation chiffrée, portant sur trois ans, avec les principales orientations politiques.
- Dans plusieurs pays, même lorsqu'une programmation ou une projection pluriannuelle n'est pas obligatoire, les communes en difficulté financière doivent toutefois établir un plan de redressement destiné à assainir la situation au terme de quelques années.

Avec des *projections pluriannuelles relativement fines*, les crédits de l'année s'accompagnent de l'estimation pour (le plus souvent) deux exercices suivants, estimations faisant l'objet d'une révision périodique en fonction de l'évolution de divers paramètres (macro-économiques, de gestion, financiers, etc.) ; l'horizon de tels budgets est mobile (par exemple : budget 2002 accompagné d'estimations 2003-2004 suivi du budget 2003 avec estimations 2004-2005) ; les estimations pour les exercices suivants sont détaillées et ne se limitent pas à quelques chiffres principaux. Ces projections restent essentiellement indicatives.

- En Norvège, un plan financier « coulissant » couvre les 4 années budgétaires à venir. Au Pays-Bas, chaque budget est accompagné par une estimation pluriannuelle pour les trois années suivant l'exercice budgétaire en question.

Enfin, une troisième piste consiste en des *projections pluriannuelles globales* : le budget annuel est accompagné d'indications et d'estimations quant aux grands équilibres lors des exercices suivants ; ici aussi, l'horizon sera mobile et ce seront au mieux des évolutions par grands secteurs qui pourront être perçues.

- Au Danemark, une estimation plutôt agrégée des recettes et des dépenses portant sur les trois ans à venir est adoptée en même temps que le budget annuel.
- En Croatie, le budget doit comporter, outre les données relatives à l'exercice concerné, les données correspondantes relatives à l'exercice précédent et les projections pour les deux années budgétaires à venir.

L'intérêt de projections ou programmations pluriannuelles ressort également du fait que, dans les pays où de telles dispositions légales n'existent pas, certaines municipalités en établissent, qui sont soit communiquées avec le budget ou lors de la présentation de celui-ci, soit constituent des documents de travail internes à l'administration et ne sont alors guère communiquées.

Des plans budgétaires pluriannuels peuvent contribuer à renforcer la politique budgétaire, en combinant les trois moyens suivants¹⁹ :

¹⁹ Ce paragraphe est inspiré de OCDE (1997), *Les procédures budgétaires de l'avenir*, pp. 6-7.

- fixation d'objectifs budgétaires globaux et annonce des conditions pour les atteindre, traduites en termes opérationnels ;
- indication du coût de la poursuite des actions en cours ; dans une situation d'autodiscipline, cela peut inciter les responsables budgétaires à chercher le financement de politiques nouvelles dans la suppression ou la diminution de politiques existantes, ce qui souligne par ailleurs l'importance de l'évaluation de l'efficacité des politiques menées ;
- mise en évidence des conséquences budgétaires futures de certaines décisions, lesquelles peuvent être insuffisamment reflétées dans le budget en cours (par exemple, frais d'équipement, de fonctionnement et de personnel faisant suite à un projet d'investissement).

L'explication des hypothèses retenues est également un point important tant pour les intervenants internes (départements fonctionnels, exécutif, conseil) qu'externes (notamment la population).

2.1.3. L'impact budgétaire des décisions prises en cours d'année

En dehors de l'approbation du budget, lorsqu'un point est soumis à son approbation, l'exécutif local et/ou le conseil local sont le plus souvent informés des conséquences budgétaires de celui-ci car il s'agit d'une obligation légale dans de nombreux pays ²⁰. L'information fournie à cet égard porte sur l'année en cours et, assez souvent, sur les années ultérieures.

Toutefois, dans plusieurs pays, l'information relative aux années suivantes sera moins détaillée (comme en Croatie) ou sera facultative (comme au Portugal).

Le coût budgétaire est un élément important d'appréciation lors de la prise d'une décision. Ce coût sera opportunément reflété par :

- soit l'impact en année « normale » et pour l'exercice budgétaire en cours (celui-ci étant le plus souvent déjà entamé, le coût éventuel -ou la recette- sera généralement moindre qu'en année pleine) ;
- soit l'impact pour l'exercice en cours et l'exercice suivant (voire les exercices suivants si une évolution de la dépense ou de la recette est attendue).

2.2. Les contraintes du budget

2.2.1. Contrainte d'équilibre budgétaire

Dans une très grande majorité de pays, l'équilibre budgétaire (entendu comme l'équilibre entre les dépenses et les recettes hors produits d'emprunts) est imposé par la loi. Toutefois, des situations différentes peuvent se rencontrer :

- le recours à l'emprunt pour le financement d'investissements ²¹, comme, par exemple, dans les budgets locaux en Norvège ou dans les Régions belges : l'équilibre est exigé pour le budget de fonctionnement mais pas au niveau du budget d'investissement (dans ce dernier cas, l'équilibre peut être atteint avec le produit d'emprunts) ;
- la recherche d'un équilibre non pas par exercice mais au terme d'une période donnée : c'est par exemple le cas en Finlande, où l'équilibre est requis globalement pour la période du plan pluriannuel d'activité et financier ; les situations, comme en Pologne ou en Belgique, où le solde positif des années antérieures peut être pris en

²⁰ Des exceptions sont constituées par l'Angleterre, la République tchèque, la Norvège et Chypre, où l'information sera le plus souvent donnée mais n'est pas obligatoire.

²¹ Ce qui correspond à la fameuse « règle d'or » des finances publiques.

compte comme recette ou pour établir l'équilibre sont une variante de ce cas de figure ²²;

- enfin, des exigences particulières peuvent être imposées à des municipalités connaissant des difficultés financières.

L'exigence d'équilibre, au moins pour le budget courant, est tout à fait cohérente avec la théorie économique. Cela devrait également éviter des « dérapages », notamment à l'approche des échéances électorales.

2.2.2. Transfert de dépenses avec moyens adéquats

Dans certains pays, une autorité supérieure qui met une dépense à charge des municipalités doit leur donner les moyens nécessaires pour y faire face.

- Au Danemark, si le pouvoir central assigne de nouvelles tâches aux municipalités, le coût sera couvert au niveau agrégé (et pas nécessairement pour chaque municipalité individuellement). Il en irait d'ailleurs de même si des tâches étaient retirées aux communes. A noter qu'une compensation est également prévue pour couvrir les dépenses dont l'évolution peut être liée aux fluctuations de l'économie nationale (p. ex. dépenses de chômage). La situation est assez semblable en Finlande.
- La loi française pose un principe fondamental selon lequel tout transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales doit être compensé par un transfert de ressources fiscales et/ou budgétaires. Une instance paritaire, la Commission consultative sur l'évaluation des dépenses transférées, chiffre le coût des compétences transférées ; les moyens dégagés doivent correspondre au moins aux moyens financiers que l'Etat y consacrait. Il serait donc possible à des municipalités de se pourvoir devant une juridiction administrative, le cas échéant.
- En Suède, le "principe de financement" établi que lorsque de nouvelles tâches sont imposées aux pouvoirs locaux par le gouvernement central, le coût en résultant doit être compensé par une augmentation des transferts venant du gouvernement central. Ce principe, approuvé par le Parlement, n'est toutefois pas codifié. Un recours des municipalités considérant que les ressources transférées sont insuffisantes serait donc difficile.

En cas d'intervention, celle-ci prendra généralement la forme d'une augmentation des transferts, soit généraux, soit spécifiques.

- En Finlande, seule la loi peut attribuer de nouvelles missions aux communes ou leur en retirer. De même, les transferts aux municipalités sont fixés par la loi.
- En Irlande, on recourra le cas échéant aux transferts du gouvernement central aux pouvoirs locaux.
- Aux Pays-Bas, l'autorité qui transfère des charges doit préciser comment celles-ci pourront être financées (par transfert ou recours à la fiscalité).

Dans les autres pays, les interventions de l'autorité supérieure seront limitées à des domaines spécifiques ou la reprise de tâches devra être négociée à chaque fois entre autorités locales et l'autorité supérieure concernée. Au terme de cette négociation, l'intervention de l'autorité supérieure pourra être à la hauteur des charges transférées aux communes mais elle pourra aussi être significativement inférieure, voire inexistante.

- A Malte, le Ministre des Finances peut approuver des moyens supplémentaires pour les autorités locales après consultation avec le Ministre chargé des pouvoirs locaux.
- En Belgique, la prise en charge du coût de la réforme des polices a fait l'objet de négociations virulentes entre pouvoirs locaux et gouvernement fédéral.

²² Si le report de solde positif d'un exercice précédent prévaut dans la majorité des pays ayant répondu au questionnaire, il n'est normalement pas autorisé à Chypre, au Danemark, en Grèce, en Slovaquie et en Suède.

Lorsqu'une nouvelle dépense (par exemple au travers d'une nouvelle mission) est confiée aux municipalités, l'autorité à l'origine de cette décision devrait donner aux pouvoirs locaux, soit au niveau agrégé, soit au niveau individuel, les moyens de couvrir les dépenses qui en découlent, ce qui implique une concertation adéquate et bien documentée entre les pouvoirs concernés. A défaut, tous les efforts de prévision des municipalités seraient compromis.

2.2.3. Les plafonds de dépenses et de niveaux de fiscalité

Les deux principales justifications pour de tels plafonds sont :

- intégrer, au plan macro-budgétaire, les finances locales au sein de l'ensemble des finances publiques : niveau agrégé des dépenses, pression fiscale globale, etc.²³ ;
- éviter que des exécutifs locaux ne puissent augmenter fortement les dépenses ou réduire de manière injustifiée les taux de la fiscalité locale à l'approche d'échéances électorales.

Si peu de pays imposent, comme tel, un « plafond de dépenses » à leurs pouvoirs locaux, cela peut prendre parfois des formes indirectes.

- En Angleterre, de tels plafonds n'existent pas. Par contre, le gouvernement central examine les augmentations de niveaux de dépenses locales sur une base nationale et il peut demander à certaines autorités de revoir à la baisse leur niveau de dépenses original ; ce pouvoir n'a toutefois pas été exercé au cours des deux derniers exercices budgétaires. En Irlande, le gouvernement central peut limiter le taux d'une partie de la fiscalité locale (*commercial rate*). Dès lors, cela fixe une limite aux recettes fiscales de la commune et, par delà, aux dépenses en vertu de l'obligation d'équilibre. En Belgique, les recettes fiscales et de transferts faisaient généralement l'objet d'instructions prudentes de la part des autorités de tutelle. L'équilibre étant imposé pour le budget courant, cela constituait une marge de sécurité.
- En «ex-République yougoslave de Macédoine», existe une loi sur les plafonds de dépenses publiques.
- En Croatie, dans des situations particulières, certaines dépenses font l'objet d'une telle norme : ainsi, les salaires ne peuvent excéder ceux de l'Etat. En France, si l'Etat ne peut pas imposer des plafonds de dépenses, des plafonds de dépenses peuvent être imposés par la loi, de façon ponctuelle : ainsi, les dépenses imprévues ne peuvent dépasser 7,5% des dépenses réelles prévisionnelles de la section (c.-à-d. du total des dépenses courantes ou du total des dépenses d'investissement).

En matière de fiscalité, les contraintes sont plus fortes car de nombreuses considérations doivent être conciliées : pression fiscale de l'ensemble des niveaux de pouvoir, concurrence fiscale entre municipalités, impact sur le développement économique local ou sur des politiques sectorielles (logement, aménagement du territoire, ...), potentiel fiscal et liaison avec les mécanismes de péréquation fiscale le cas échéant, impact sur certaines catégories de contribuables, ... Les plafonds vont donc se traduire :

- par des taux maxima : en Norvège et en Russie, les taux des taxes locales sont spécifiés dans les législations nationales, de même que les taux minima et/ou maxima ; en Pologne, le Ministère des Finances publie les taux maxima des impôts et taxes locaux et le conseil municipal ne peut abaisser ceux-ci que de 50% au plus ; dans les régions flamande et wallonne, des circulaires ministérielles fixent des plafonds pour la plupart des taxes locales ;

²³ La charte européenne de l'autonomie locale fait d'ailleurs référence au « cadre des politiques nationales ». A titre d'illustration peut être citée la contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des conditions imposées par le Traité de Maastricht aux pays voulant participer à la monnaie unique ; voir par exemple Husson (2001) pour la Belgique et Laferrère (2000), p. 115 pour la France.

- par une appréciation du niveau de fiscalité locale compte tenu du niveau de dépenses : en Irlande, le Ministre de l'Environnement et des pouvoirs locaux peut fixer une limite à l'augmentation des taux des « commercial rates » ; en Angleterre, cela dépendra du niveau de dépenses, à l'égard duquel le gouvernement peut demander des corrections ;
- par une interdiction d'augmenter la fiscalité ou une pénalité en pareil cas : en Suède, de telles limites n'existent plus mais, précédemment, les pouvoirs locaux se sont vu interdire d'augmenter leur niveau de fiscalité (1991-1993) et, par la suite, les transferts du gouvernement central ont été réduits pour les localités qui augmentaient leur fiscalité (1997-1999) ;
- par des plafonds différenciés selon les taxes : en Finlande, une limite n'est établie que pour la fiscalité immobilière : la loi en fixe les limites maximales et minimales pour chaque type de bien immobilier et la taxe locale sur le revenu ne connaît pas de limitation ; en France, des plafonds existent pour les taux des quatre principales taxes locales et des « règles de liaison » visent à éviter que les augmentations de taux ne pèsent sur les mêmes taxes et donc sur les mêmes catégories de contribuables.

Le système danois de coopération budgétaire mérite une attention particulière. Dans ce cadre, un accord est conclu chaque année entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux afin de définir le cadre global et agrégé des dépenses et de la fiscalité de l'ensemble des municipalités et comtés du pays. Cette approche agrégée implique que certaines municipalités pourront aller au-delà de la croissance convenue des dépenses si d'autres municipalités sont en deçà. Il en va de même pour les niveaux de fiscalité locale. Les autorités centrales collectent les taxes locales, sur base des taux décidés par les conseils locaux. Le montant total des transferts aux municipalités est fixé par l'Etat ; il s'agit de transferts généraux, libres d'affectation. La distribution s'opère suivant un mécanisme d'égalisation à la fois de la base taxable et des besoins de dépenses ; il s'agit donc d'un jeu à somme nulle au niveau agrégé. Le niveau global, agrégé, des recettes et des dépenses des municipalités est donc convenu dans la coopération budgétaire annuelle et n'est donc pas imposé par le gouvernement aux pouvoirs locaux. Les engagements sont généralement respectés mais, certaines années, les dépenses et les taux de taxe connaissent des évolutions différentes de celles convenues. Il n'y a toutefois pas de sanction en cas de non-respect de l'accord. De telles sanctions pourraient toutefois être envisagées par le nouveau gouvernement danois.

2.2.4. Le report de soldes

Lorsqu'un budget doit être consommé au terme de l'exercice sous peine de se voir réduit, la tentation est forte pour le gestionnaire d'engager des dépenses dont, *in fine*, la principale raison d'être est de conserver le niveau de budget pour l'exercice suivant. Les départements fonctionnels peuvent être tentés par de tels comportements afin de défendre leur budget ; de même, des municipalités peuvent être tentées par de tels comportements afin de conserver le financement émanant des autorités supérieures, lorsque celui-ci est influencé par le niveau des dépenses locales (dans le cadre de transferts affectés ou d'indicateurs de transferts généraux par exemple).

Au niveau municipal, la possibilité légale de pouvoir reporter un solde positif encourage une gestion parcimonieuse. Un risque est toutefois de financer avec ces moyens reportés des dépenses récurrentes alors qu'il n'est pas établi que les non-consommations qui ont permis d'obtenir un tel solde se reproduiront. Un solde positif exceptionnel affecté à des dépenses récurrentes risque en effet de mener rapidement à un solde négatif. Il apparaît donc opportun d'affecter ce solde positif à des dépenses non récurrentes, et en particulier à l'autofinancement d'investissements, à la résorption de la dette locale ou à la constitution de

provisions ou de réserves. Si une municipalité a un résultat négatif, il semble opportun qu'elle le reporte afin d'apurer la situation, en affectant des moyens des exercices ultérieurs à la résorption du solde négatif enregistré.

En France, le report de solde d'un résultat de l'exercice précédent concerne aussi bien un solde positif que négatif. Le résultat est déterminé par section (c.-à-d. fonctionnement et investissement). S'il est négatif, il est automatiquement reporté à chaque section et la commune doit dégager les ressources nécessaires pour le financer. Si le résultat de fonctionnement est positif, il existe une procédure particulière dénommée « détermination et affectation du résultat » qui conditionne le report du solde : le résultat de fonctionnement positif doit être obligatoirement affecté en section d'investissement dans la limite du besoin de financement de celle-ci. Suite à cette affectation, le solde positif éventuel fait l'objet d'une affectation soit en investissement, soit en fonctionnement sur base d'une délibération du conseil municipal. Le report de solde positif contribue ainsi à l'autofinancement de la commune et réduit sa dette d'investissement.

En Suède, un solde positif ne sera généralement pas reporté mais un solde négatif devra être apuré dans les deux ans.

En Région wallonne, l'obligation d'équilibre porte sur l'exercice global, qui comprend essentiellement le résultat de l'exercice propre et des exercices antérieurs. La tutelle pourra refuser le budget si le résultat du budget à l'exercice propre est négatif et supérieur au tiers du boni cumulé des exercices antérieurs ; à défaut, un « plan de gestion » pourra être imposé.

2.2.5. Les décisions d'investissement

Les décisions d'investissement sont des décisions particulièrement importantes :

- leur coût est important et s'étale sur une longue période, généralement bien au-delà du terme de l'exécutif qui en est à l'origine ;
- les investissements sont largement financés par recours à l'emprunt et sont donc à l'origine de l'essentiel de l'endettement local ; cette dette génère à son tour des charges que la municipalité devra supporter ;
- le projet doit être soutenable financièrement : les charges financières qui en découlent doivent pouvoir être couvertes soit par des recettes directement liées à l'investissement (grâce, par exemple, aux redevances qui pourraient être générées) soit par d'autres ressources (fiscalité, auto-financement) dont l'emploi se justifie par l'utilité sociale du projet ;
- à l'investissement de départ viendront généralement s'ajouter des coûts induits (personnel, fonctionnement, entretien), parfois négligés dans l'estimation initiale, sans même évoquer les surcoûts qui surviennent dans certains projets.

Quelques risques plus particuliers sont également à citer :

- conformément à la théorie économique du gouvernement représentatif mentionnée au chapitre 1, les décideurs politiques risquent de privilégier certains investissements « visibles » au détriment d'autres moyens d'intervention (par exemple préférer la construction de crèches à des systèmes de gardiennes à domicile ; d'hôpitaux ou de maisons de repos au financement de services de soins à domicile ; de centres de jeunes au recrutement d'éducateurs ; etc.) ;
- le timing des investissements peut répondre davantage au calendrier électoral qu'aux besoins de la population ²⁴;

²⁴ Voir par exemple l'évolution des investissements locaux en Belgique dans Dexia (2001), *Les finances des pouvoirs locaux en 2000*, Bruxelles : Dexia Banque, pp. 67-68.

- une certaine asymétrie d'information peut amener une utilisation non optimale des fonds (en particulier lorsque des subsides sont obtenus), voire à de la corruption ²⁵.

Dès lors, les procédures budgétaires doivent contribuer à ce que les choix opérés soient efficaces et à ce que les investissements soient correctement gérés.

En Angleterre, la fiscalité locale doit être fixée de manière à permettre la couverture des besoins courant tandis que les investissements font l'objet d'autorisations de financement. A partir de cette année, les pouvoirs locaux doivent préciser les critères de priorité. Ainsi, à Birmingham a été instauré un mécanisme objectif permettant aux décideurs politiques locaux de déterminer les mérites relatifs des demandes d'investissement en présence ²⁶. Un système de points est utilisé prenant en compte la consultation (25 points traduisant les priorités du public et départementales), la performance (30 points, au travers de divers indicateurs en liaison avec le Plan de performance « Best value »), la stratégie d'entreprise (30 points reflétant les priorités du gouvernement central, du partenariat stratégique local et du plan de gestion des actifs) et les caractéristiques du projet (15 points prenant en compte les bénéficiaires, l'intervention financière locale et l'efficacité).

A Barcelone (Catalogne) ²⁷, devant le niveau inégal de développement des infrastructures entre les 10 districts qui composent la ville, plusieurs initiatives ont d'abord permis d'étudier les nécessités et priorités de chaque district. Par la suite, parallèlement à une démarche de rationalisation du budget, chaque district a été considéré comme un secteur budgétaire, gérant ses propres dépenses (collecte des ordures, nettoyage de la voirie,...). Des coefficients de répartition des fonds d'investissements ont également été élaborés en fonction d'indicateurs tels que le niveau de revenu, la population, la superficie, le déficit urbanistique et les besoins sociaux non rencontrés. La démarche ne s'est donc pas limitée aux seuls investissements.

A Sabadell (Catalogne) ²⁸, une méthodologie a été développée avec l'Université de Barcelone afin d'élaborer un processus participatif concernant les priorités en matière d'investissement aux niveaux des quartiers, des districts et de la municipalité. Cela s'est notamment traduit par l'instauration d'un comité de suivi, la conduite d'entrevues individuelles, la tenue de divers groupes de discussion, l'organisation d'un « Atelier de ville » puis d'ateliers de district. Les résultats des différents ateliers ont été utilisés par les départements municipaux pour l'élaboration de leurs budgets d'investissement 2001. On estime que 80% des investissements inscrits au budget apportent une réponse totale ou partielle à une des demandes exprimées au cours du processus. Dans ce cas, la consultation des habitants a porté sur l'ensemble de la politique d'investissements de la municipalité.

Une autre forme de participation peut également être l'attribution d'enveloppes, généralement modestes, à des quartiers en laissant une large autonomie aux habitants pour en déterminer l'affectation (exemples en France : petits fonds gérés par des comités d'habitants en Région Nord Pas de Calais, enveloppes de quartiers à La Roche-sur-Yon,...).

Enfin, une véritable gestion patrimoniale reprenant, investissement par investissement, la durée de vie estimée, les grands entretiens à effectuer, les coûts de petit entretien, etc., constitue un outil de planification appréciable.

²⁵ Voir par exemple BESFAMILLE M. (2000), *Fiscal federalism, local public works and corruption*, Liège : Université de Liège-CREPP.

²⁶ Voir les études de cas pour plus de détails.

²⁷ Voir les études de cas pour plus de détails.

²⁸ Idem.

3. LES INFORMATIONS BUDGETAIRES

Dans quasiment tous les pays ²⁹, les budgets doivent être établis selon des règles uniformes ; outre divers traitements statistiques, cela permet, le cas échéant, d'opérer des comparaisons entre communes. Ces règles sont le plus souvent imposées.

3.1. Structure du budget³⁰

Certains pays imposent un budget unique, éventuellement scindé en deux sections (fonctionnement et investissements) tandis que les municipalités d'autres pays présenteront deux budgets distincts, un pour le fonctionnement et l'autre pour les investissements. Présenter deux sections ou des budgets séparés peut permettre de bien distinguer les dépenses qui font varier le patrimoine de la commune via les dépenses d'investissement.

En pareil cas, il convient d'être attentif :

- à identifier clairement l'articulation entre les dépenses d'investissement et les dépenses courantes et, le cas échéant, à la façon dont le coût d'un investissement sera traduit en charge annuelle pour le budget courant (par exemple, en Belgique, le coût total d'un investissement et le produit de l'emprunt permettant de le financer apparaîtront respectivement en dépenses et en recettes du budget d'investissement tandis que les charges de l'emprunt devant être supportées dans l'année apparaîtront en dépenses du budget courant ; à Chypre, le coût d'un investissement est également réparti sur la durée du projet) ;
- à ce que des dépenses ne glissent pas du budget de fonctionnement vers le budget d'investissement afin d'échapper à la contrainte d'équilibre budgétaire (hors recours à l'emprunt) imposé au premier ; de même, il convient d'être attentif à l'inscription au budget d'investissement et non au budget de fonctionnement de dépenses relatives à l'achat de petits biens d'équipement, d'une durée de vie et d'un coût limités.

3.2. Présentation des dépenses

Certains pays établissent une distinction légale entre des dépenses « obligatoires » et des dépenses « facultatives » (Grèce, Russie, Belgique -la loi communale établit la liste des dépenses obligatoires-, Pologne et Slovénie -dans ces deux pays, les dépenses obligatoires sont celles relatives aux tâches confiées par la loi aux communes-, Irlande -les dépenses obligatoires seront les dépenses auxquelles il est indispensable de faire face : salaires, pensions, etc.- tandis que l'autorité locale décidera du niveau des dépenses facultatives, en fait discrétionnaires). L'existence de dépenses obligatoires peut avoir diverses conséquences comme, par exemple, l'exécution d'office en cas d'absence de budget adopté dans les temps, leur caractère difficilement compressible (par exemple dans le cadre d'un exercice de type « budget base zéro ») et leur légalité logiquement peu contestable.

Les documents budgétaires présentent le plus souvent les dépenses et les recettes regroupées d'un point de vue économique (c.-à-d. selon la nature des dépenses : personnel, fonctionnement, transferts) et d'un point de vue fonctionnel (c.-à-d. en fonction des secteurs d'activités de la commune : enseignement, police, voirie,...). Dans certains pays, la présentation est soit uniquement fonctionnelle (Angleterre, Russie, Malte), soit uniquement économique (Croatie, Slovaquie). En Suède, le choix est laissé à l'autorité locale ; c'est également le cas en France où diverses possibilités existent en fonction de l'importance de la population.

²⁹ Chypre constitue une exception.

³⁰ Indépendamment des budgets spécifiques également soumis au Conseil, comme les « budgets annexe » français, les budgets des régies, des sociétés mixtes etc.

Une présentation par fonction ou par département permet d'identifier plus clairement le coût des politiques menées. Une présentation par nature permet de cerner les moyens mis en œuvre pour la réalisation des politiques. Le croisement des deux approches permet d'évaluer la répartition des moyens entre les domaines d'activités ainsi que le type de moyens attribués.

3.3. Niveau de détail des documents budgétaires et des annexes

Le plus fréquemment, la réglementation exigera une présentation relativement détaillée. Dans d'autres pays, une ventilation plus synthétique sera imposée (p.ex. par chapitres ou principaux départements) ou la réglementation sera silencieuse à cet égard.

Les attentes à l'égard de l'information contenue dans un budget sont doubles :

- d'une part, une vue globale claire et aisément compréhensible du budget avec les grands équilibres, les principaux enjeux et priorités, les données clés, etc. ; l'idéal est que cette synthèse évoque également des données extra-budgétaires comme la dette ;
- d'autre part, un niveau de détail suffisamment précis pour pouvoir vérifier l'affectation des moyens budgétaires, juger de l'adéquation des moyens par rapport aux objectifs et vérifier si des marges cachées ou des budgets discrétionnaires (cf. chapitre 1) n'ont pas pu être constitués.

Le niveau de détail peut donc avoir un impact sur la lisibilité du budget : s'il est « noyé » sous les articles budgétaires, sans disposer d'éléments de synthèse, l'élu risque d'avoir des difficultés à analyser ce qui lui est soumis. C'est une situation qui peut être illustrée par cette citation de T.S. Eliot : « *Where is the knowledge we've lost in information* ». Pour éviter cela, en Belgique, la loi communale prévoit que le projet de budget transmis aux élus doit être accompagné d'un projet de rapport qui « définit la politique générale et financière de la commune et synthétise la situation de l'administration et des affaires de la commune ainsi que tous les éléments utiles d'information ».

La lisibilité des documents budgétaires est également une question importante afin d'avoir une bonne couverture par la presse des débats budgétaires et de favoriser une participation citoyenne, qui risque d'être rebutée par des documents difficilement compréhensibles.

Le niveau de détail peut également avoir un impact sur la souplesse d'utilisation du budget. Dans le cadre d'un budget établi sur base du principe de « direction par objectifs », des enveloppes peuvent être attribuées à différents services, lesquels sont relativement libres de les utiliser afin de rencontrer les objectifs qui leur sont assignés.

Il faut toutefois distinguer le niveau de détail communiqué et le niveau de détail sur base duquel le budget est voté. Par exemple, en France, la présentation par article, donc très détaillée, est obligatoire ; elle repose sur une nomenclature établie par arrêté et fréquemment revue ; le vote du budget peut s'opérer par chapitre ou par article ; dans ce dernier cas, le transfert de crédits entre articles d'un même chapitre ne sera pas possible sans modification budgétaire soumise au conseil. En république tchèque, le conseil municipal peut décider du niveau de détail : dans certains cas, la présentation du budget s'en tient aux principaux départements et davantage de détails sont fournis après l'approbation ; dans d'autres cas, le conseil peut souhaiter davantage de détails et les obtenir avant l'approbation.

Le niveau de détail peut refléter la double ventilation économique et fonctionnelle des dépenses (c'est par exemple le cas au Danemark et en Belgique) ; les articles budgétaires

correspondront alors au moins à la ventilation économique des moyens affectés à chaque fonction (cette dernière étant elle-même ventilée en sous-fonctions).

A défaut de figurer dans le budget *stricto sensu*, des annexes ou des documents extra-budgétaires peuvent également apporter des informations précieuses.

Dans un grand nombre de pays, les **effectifs** sont mentionnés, souvent avec une ventilation par fonction ou département. Des données par grade et/ou ancienneté sont également fournies dans certains pays. Dans deux cas au moins (Flandre et Angleterre), il a été répondu que ces données n'étaient pas ou plus obligatoires.

En matière d'**emprunts**, un tableau récapitulatif est fourni dans la plupart des pays, de même que le détail des emprunts en cours et de ceux prévus au cours de l'exercice. Des données sont le plus souvent ventilées par fonction ou département. Une projection pluriannuelle est par contre plus rare. En Pologne, la chambre régionale des comptes remet un avis, annexé à la délibération budgétaire, sur les prévisions en matière de dette pour l'année en cours et les exercices futurs.

Les **travaux** sont généralement présentés sous forme d'un tableau récapitulatif, accompagné d'une projection ou d'une programmation pluriannuelle et du détail par projet. Dans certains cas, les interventions financières d'autres niveaux de pouvoir (sous forme de transferts par exemple) sont également mentionnés.

Concernant la **fiscalité**, les situations varient évidemment en fonction du mode de perception des recettes fiscales par les municipalités, très différent d'un pays à l'autre. Ainsi, sont fournies le cas échéant des données relatives à la base taxable (précisions fournies par l'administration fiscale nationale ou régionale, statistiques sur l'évolution de la base de l'impôt foncier, statistiques sur l'évolution des revenus) et/ou le détail des modifications apportées aux taxes locales avec leur impact attendu ainsi que les modifications de la réglementation fiscale nationale ou régionale pouvant avoir un impact sur les recettes locales. En France, outre des documents sur le potentiel fiscal (un instrument de mesure de la richesse fiscale des collectivités locales), un document fiscal permettant de visualiser les bases d'imposition est transmis par les services fiscaux à la commune afin de lui permettre de voter ses taux. S'il n'est pas joint au budget, il peut être consulté par les conseillers locaux puisque c'est le conseil qui détermine les taux. En Irlande, le détail du mode de calcul des taux est présenté dans le budget.

A titre illustratif, le budget municipal en France doit obligatoirement comporter en annexe :

- des données synthétiques sur la situation financière de la commune ;
- la liste des aides financières ou en nature attribuées par la commune aux associations ;
- la présentation consolidée des résultats du dernier exercice connu du budget ;
- des tableaux de synthèse des comptes du dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune ;
- le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 FRF ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme ;
- un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;
- les comptes et des annexes produits par les délégataires de service public.

L'information budgétaire doit donc concilier les exigences d'une vision synthétique des enjeux et priorités ainsi que des chiffres clés (avec des ratios évocateurs) avec un niveau de

détail permettant d'analyser véritablement le contenu budget et d'opérer des comparaisons pertinentes avec d'autres communes.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent permettre de fournir une grande masse d'information dans des formats exploitables, au travers du site Internet de la commune, d'un réseau intranet, de la communication d'un ensemble de documents sur CD-Rom, etc.

La lisibilité des documents doit également être une priorité et rester un souci constant ; en Irlande, par exemple, on cherche à améliorer régulièrement la présentation des prévisions de dépenses, en consultation avec les autorités locales.

De même, des efforts pédagogiques pour les élus (en particulier les nouveaux élus) comme pour les autres utilisateurs (administration locale, population, presse) sont souhaitables, sous forme de brochures explicatives, d'explications accessibles en ligne sur le site de la municipalité ou par des renvois vers des sites appropriés, etc.

3.4. Les comparaisons avec les réalisations

Les prévisions budgétaires sont généralement comparées avec les réalisations du dernier exercice disponible (généralement l'année t-2 pour le budget de l'année t) et les prévisions budgétaires de l'année précédente (généralement l'année t-1 pour le budget de l'année t, c.-à-d. celle en cours au moment de la préparation du budget), avec les modifications budgétaires qui y ont été apportées à ce moment.

L'intérêt de l'analyse des réalisations (et donc des comptes) est parfois sous-estimé. Pourtant, et ce pour autant que les données soient disponibles dans des délais raisonnables, cela peut présenter un double intérêt :

- d'abord, s'agissant de réalisations, c'est –avec les dernières données concernant la consommation d'un crédit en cours d'année- la dernière indication disponible sur le niveau réel de dépenses pour un programme donné ;
- ensuite, la comparaison entre les prévisions budgétaires d'un exercice et les réalisations de ce même exercice permet d'identifier les écarts et d'en rechercher les causes ; cela peut mettre en lumière la maîtrise ou non de certains postes budgétaires ou certains modes de gestion (par exemple, remplace-t-on le personnel absent de longue durée ?).

Dans quelques pays, les prévisions budgétaires de la municipalité sont comparées avec celles émanant d'autres sources ; c'est toutefois relativement rare et assez spécifique (par exemple en matière fiscale, quand la commune introduit ses propres estimations et que celles-ci diffèrent de celles établies par le Ministère des Finances).

3.5. Les comparaisons entre communes (« benchmarking »)

Une comparaison avec d'autres municipalités permet de se faire une idée de la performance budgétaire de la municipalité concernée. Cela peut constituer un élément d'information particulièrement intéressant même si, en matière budgétaire, les comparaisons ne sont généralement possibles qu'entre des budgets déjà votés.

Pour que cela soit possible, il faut tout d'abord que les présentations budgétaires, comme les données statistiques, soient suffisamment uniformes ³¹.

³¹ C'est le cas dans la presque totalité des pays ayant répondu au questionnaire.

Les communes qui établissent ce type de comparaison le font généralement à titre informatif et ce en l'absence de données provenant d'autres sources. La présence de telles comparaisons dans les budgets locaux n'est pas exigée mais, au Danemark, en Finlande et en Norvège, un nombre substantiel de communes présente toutefois ce type de données.

Dès lors, c'est le plus souvent un Ministère (Finances, Intérieur ou Pouvoirs Locaux) qui va collecter les données et les publier, ce qui permettra les comparaisons, à moins que la présentation ne les incluent d'emblée.

Dans certains cas, l'association des pouvoirs locaux établira de telles comparaisons ; enfin, en Belgique, la banque dont sont clientes la plupart des municipalités établit de nombreuses statistiques, publie diverses études et rapports et remet régulièrement aux exécutifs locaux un « profil financier individuel » de la commune qui positionne celle-ci par rapport à d'autres communes comparables.

Dans certains cas (comme en Irlande, en Finlande, en France ou au Danemark), ces données sont accessibles au public, que ce soit sous la forme de rapports écrits ou de base de données consultables en ligne. En France, des comparaisons sont réalisées à des fins statistiques par les administrations centrales (Ministère de l'Intérieur). Les comparaisons ne sont pas effectuées entre collectivités mais les données de chaque collectivité sont comparées à la moyenne des données des collectivités de même importance démographique. Ces informations sont communiquées aux municipalités sous forme de fiches, qui ne constituent pas des documents budgétaires ; elles figurent également sur les sites Internet du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du Ministère de l'Intérieur pour les collectivités les plus importantes. Elles sont donc aisément consultables, non seulement par des élus mais également par des citoyens (voir étude de cas).

Un problème connexe est celui de la bonne compréhension des données fournies (explication des données et des indicateurs retenus, etc.). Par exemple, en France, il est possible de consulter en ligne des explications pour les divers indicateurs fournis.

Dans d'autres cas, la diffusion sera plus confidentielle ; par exemple, en Belgique, le « profil financier individuel » remis par la banque n'a jusqu'à présent que rarement fait l'objet d'une communication au conseil. De même, en France, les comparaisons établies par des organismes comme les banques ou les agences de notation sont confidentielles.

Les comparaisons peuvent renvoyer à la moyenne des municipalités (dans les pays où cela a un sens) ou à la moyenne des municipalités comparables, sur base d'un classement par tranche de population, éventuellement raffiné par des données socio-économiques. En Espagne, au sein de l'administration de l'Etat, un département chargé de l'étude et de l'analyse des budgets municipaux réalise des études individuelles et par groupes de municipalités (par province, par communauté autonome, par tranche de population, par type d'entité). En Grèce, en Croatie, au Danemark, en Finlande, en France, en Norvège, en Pologne³², en Russie et dans les régions belges, des données sont disponibles par groupes de communes comparables.

Les comparaisons « de base » concernent souvent les dépenses par habitant ou les recettes par habitant, par rapport à une moyenne nationale, régionale et/ou de communes comparables. Dans certains cas, il s'agira également de ratios comptables/financiers ou de données relatives au personnel communal (p. ex. le nombre de membres du personnel local par habitant). En Irlande (où ce type de comparaisons n'est pas joint au budget local mais peut être obtenu), le Ministère de l'Environnement et des Pouvoirs locaux compile les

³² La Pologne a d'ailleurs souligné la difficulté d'établir des groupes de comparaisons pertinents, compte tenu de caractéristiques très différenciées des 2500 communes.

données des prévisions de dépenses des municipalités en une publication dont il extrait certaines données pour son utilisation : total des dépenses, total des recettes, montant à percevoir via les « commercial rates », montant à recevoir du gouvernement central. La publication reprenant les prévisions de dépenses contient également une comparaison détaillée des recettes et dépenses dans les domaines d'activité des municipalités.

L'approche peut donc être purement financière mais l'intégration d'éléments qualitatifs permet d'avoir des comparaisons plus pertinentes. Au Danemark, en complément de données comparatives produites par certaines municipalités, le Ministère de l'Intérieur publie annuellement une comparaison de chiffres clés entre toutes les municipalités, avec de nombreux indicateurs quantitatifs mais aussi qualitatifs (voir étude de cas). Des indicateurs de performance sont également utilisés en Croatie, en Finlande, en Norvège, en Pologne.

3.6. Les besoins statistiques

Des statistiques fiables, en particulier dans le cadre de la comptabilité nationale, se justifient dans le cadre de comparaison entre pays mais surtout de répartition des objectifs macro-budgétaires entre niveaux de pouvoir, en particulier pour les pays membres ou candidats de l'Union Européenne.

4. LE CYCLE BUDGETAIRE

Dans une majorité de pays, les procédures budgétaires sont pré-établies par la loi ou une autre forme de réglementation. Dans les autres cas, la réglementation n'établit les procédures budgétaires que dans une certaine mesure, laissant une latitude aux statuts ou règlements d'ordre intérieur dont peuvent se doter les municipalités ou les conseils locaux. Cela explique que, dans un même pays, les modes d'élaboration du budget peuvent assez fortement différer d'une municipalité à l'autre.

Cette partie du rapport se propose d'examiner certains aspects de la procédure budgétaire en suivant le déroulement « classique » de celle-ci.

4.1. La préparation du budget au sein de l'administration locale

D'une manière générale, la coordination des travaux budgétaires (planning des travaux, centralisation des informations, suivi des arbitrages, etc.) est assurée par le département local des finances, seul ou avec le membre de l'exécutif local chargé des finances. Le plus souvent, ce sera la même instance qui coordonnera le suivi de l'exécution du budget ; toutefois, dans certains pays où la coordination de la préparation relève de l'administration, le suivi de l'exécution va plutôt vers un organe politique (Norvège) ou un organe interne spécifique (Croatie).

Généralement, la structure du département local des finances est laissée à l'appréciation des autorités locales ³³ et ses missions comprennent l'élaboration des prévisions budgétaires, tant en recettes qu'en dépenses, la perception des recettes, l'engagement et l'ordonnancement des dépenses, la gestion de la trésorerie et des emprunts. Dans certains pays, le département local des finances joue également un rôle en matière d'audit interne (notamment dans des pays où un service d'audit interne spécifique n'existe pas). A noter qu'en Angleterre, les dépenses relatives au personnel font l'objet d'une prévision distincte.

³³ L'art. 6.1. de la charte européenne de l'autonomie locale dispose d'ailleurs que « *les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace* ».

En fait, la structuration du département local des finances va aussi différer selon la taille des municipalités, des services distincts pouvant y être créés (ce qui peut s'expliquer tant par le volume de travail que par les moyens humains et matériels disponibles). Lorsqu'il s'agit de services distincts, le rôle de coordination joué par l'exécutif local a été souligné à plusieurs reprises.

En Région de Bruxelles-Capitale, à Chypre, en Finlande, en Angleterre, en Pologne, en Russie et au Portugal, toutes les communes disposent d'un service du budget, fût-il réduit. Ce n'est pas le cas de toutes les communes dans les autres pays. Il s'agit notamment d'une question de taille (par exemple, en Croatie, les communes de moins de 3000 hab. ont un département administratif unique). Dans les communes n'ayant pas de service du budget, la préparation de celui-ci sera le plus souvent prise en charge par le fonctionnaire dirigeant de l'administration locale³⁴. En France, en pareil cas, ce seront les membres de l'exécutif local tandis qu'en «ex-République yougoslave de Macédoine», cette mission sera remplie par le service régional du Ministère des Finances.

Pour la préparation du budget, le département local des finances pourra si besoin en est faire appel à la collaboration de l'administration de tutelle (régions belges, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Norvège, Croatie, Danemark, France, Portugal, Slovaquie, Angleterre), à des auditeurs ou services d'expertise publics (régions belges, Norvège, Irlande, Croatie, Danemark, France, Portugal, Pologne³⁵, Angleterre, Slovénie) à des consultants privés (régions belges, Norvège, Irlande, Croatie, Danemark, France, Angleterre, Pologne, Portugal, Slovaquie) et, plus rarement, à la banque de la municipalité (régions belges, Norvège, France, Angleterre, Slovaquie),

Le point de départ pour l'élaboration des propositions budgétaires sera le plus souvent constitué des réalisations ou prévisions de l'année budgétaire précédente, adaptées en fonction des hypothèses de coût, des nouvelles politiques, etc. (régions belges, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Norvège, Chypre, Irlande, Croatie, Finlande, Grèce, Angleterre, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie). Seules la République tchèque³⁶ et la Russie³⁷ ont mentionné que le point de départ était une base budgétaire zéro, réévaluant chacune des politiques sans tenir compte nécessairement des crédits accordés antérieurement. Au Danemark, cela dépend de l'organisation et des méthodes budgétaires de la municipalité (voir étude de cas) .

Le département local des finances joue un rôle central : il doit estimer le plus précisément possible les dépenses auxquelles la municipalité devra faire face au cours de l'année budgétaire concernée et les recettes à recevoir. Il devra, dans certains cas, poser des hypothèses quant à l'évolution de certaines dépenses (personnel, charges d'emprunts,...). En cas de recours au « budget base zéro », il devra pouvoir disposer d'indicateurs quant à l'efficacité des politiques et à leur fonction de coût. De même, en absence d'une telle démarche, la connaissance des fonctions de coût et de la consommation budgétaire des départements opérationnels est indispensable pour éviter l'attribution de moyens superflus et éviter des marges pour des dépenses discrétionnaires. C'est également cette vue globale du département local des finances qui devrait permettre de proposer différentes options à l'exécutif, que ce soit pour atteindre un équilibre, pour dégager des moyens pour de nouvelles politiques, etc.

³⁴ Cela pourra parfois être le receveur communal dans certaines communes belges ou le responsable du service des finances en Irlande.

³⁵ En l'occurrence, il s'agira surtout des Chambres régionales des comptes.

³⁶ Pour le budget courant uniquement.

³⁷ La Région de Bruxelles-Capitale a précisé qu'il s'agissait également d'une demande de l'autorité de tutelle.

En Région de Bruxelles-capitale, Irlande, Finlande, Angleterre, Russie, Slovaquie et Slovénie, les prévisions de dépenses sont établies par les départements fonctionnels de l'administration locale (ex. département chargé de la voirie, de l'éducation,...) puis transmises au département local des finances. Dans d'autre cas, l'initiative reposera davantage sur le département local des finances, qui opérera en concertation avec les départements concernés («l'ex-République yougoslave de Macédoine», République tchèque, Chypre, Croatie, Grèce). Dans d'autres pays, cela peut varier selon la commune, selon le type de dépenses, etc.

Que l'initiative en matière de prévisions de dépenses revienne au département local des finances ou aux départements fonctionnels, les cadres et agents de ces derniers sont fortement associés à l'élaboration des propositions budgétaires de leur département³⁸ : en Région de Bruxelles-Capitale et à Chypre, ce sont eux qui établissent les propositions de leur département ; en République tchèque, les propositions budgétaires sont préparées par un agent expérimenté et spécialisé et ensuite soumises à un fonctionnaire dirigeant pour approbation.

En Croatie, dans certains cas, les fonctionnaires des départements fonctionnels verront leur rôle limité à la remise de leurs prévisions de dépenses tandis que d'autres seront impliqués tout au long du processus d'élaboration des propositions budgétaires. Les départements fonctionnels et les organes spécifiques établissent leurs besoins financiers en fonction des décisions du conseil local relatifs aux programmes d'activités adoptés pour des secteurs spécifiques (institutions culturelles p. ex).

Un premier arbitrage, essentiellement interne à l'administration, va généralement avoir lieu (c'est le cas en Norvège, en Finlande, à Chypre, en Irlande, en Slovaquie ; parfois en République tchèque et en Région wallonne). Le cas échéant, cet arbitrage sera mené conjointement par le chef de l'administration locale et le département local des finances (République tchèque, Chypre, Irlande) ou un membre de l'exécutif (parfois le maire) jouera un rôle plus direct (par exemple, en Finlande, la pratique varie : le plus souvent, le maire essaiera d'aboutir à un budget équilibré par compromis, en persuadant les départements de respecter certaines limites budgétaires).

En Irlande, le département local des finances s'appuie sur les autres services/départements (voirie, eau, taxes,...) pour lui fournir les estimations budgétaires et les besoins d'emprunt au préalable de toute décision financière. La perception des recettes départementales dépendra de chaque département (loyers : département du logement ; redevances déchets : service de gestion des déchets, ...). Le directeur de chaque département implique les principaux membres de son service dans la préparation des propositions budgétaires. En général, chaque département opérationnel soumettra son propre budget au département local des finances. Ces budgets individuels seront alors consolidés et passés en revue en fonction des recettes disponibles (transferts, fiscalité, ...). La version finale du budget fait l'objet d'un commun accord avec les départements opérationnels.

L'arbitrage principal reviendra cependant souvent à l'exécutif local.

4.2. La finalisation des propositions de l'exécutif local

Avant transmission à l'exécutif local, les propositions vont souvent encore être discutées avec le maire et/ou le membre de l'exécutif local chargé des finances. Quant aux premiers arbitrages survenus au sein de l'administration locale, l'exécutif en est parfois informé sous la forme d'un rapport écrit (Irlande, République tchèque, Angleterre, Croatie, Finlande), éventuellement accompagné de contacts informels.

³⁸ La Norvège semble toutefois constituer une exception.

Les propositions de l'administration vont devoir être avalisées par l'exécutif, politiquement responsable du budget. Des discussions peuvent avoir lieu au sein de l'exécutif car, outre une éventuelle responsabilité collective :

- les majorités locales sont le plus souvent des coalitions et il doit y avoir des arbitrages entre les partenaires de celle-ci (régions flamande et wallonne, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Norvège, République tchèque, Chypre, Irlande, Finlande, Danemark, Slovaquie, Slovénie) ;
- chaque membre de l'exécutif souhaitera défendre plus particulièrement le budget des services dont il a la responsabilité³⁹ (régions flamande et wallonne, République tchèque⁴⁰, Chypre, Croatie Angleterre, Pologne, Russie, Slovaquie).

Par contre, dans certains cas (France, Grèce), les majorités locales sont rarement des coalitions et la discipline de liste joue ; il y a alors peu de discussions au sein de l'exécutif.

Les discussions et arbitrages qui surviennent ainsi au sein de l'exécutif ne se reflètent que dans le document budgétaire adopté ; aucun cas de rapport spécifique n'a été mentionné.

4.3. Les débats budgétaires au sein du conseil et de ses commissions

Après que le budget a été approuvé par l'exécutif, l'étape ultime sera constituée par sa discussion puis son adoption par le conseil. Plusieurs éléments peuvent contribuer à améliorer la qualité du débat budgétaire au conseil : travail en commission, consultations, rapports, ...

4.3.1. Les débats préalables

En France, la loi impose un débat d'orientation budgétaire pour les communes de plus de 3500 habitants. C'est l'occasion d'une première discussion au sujet du budget (il ne s'agit pas d'une délibération ; il n'y a donc pas de vote). Il doit se tenir deux mois avant le vote du projet de budget par le conseil et marque de ce fait le démarrage du calendrier budgétaire.

Ce débat porte sur les orientations générales à retenir pour l'exercice et, éventuellement, pour les exercices suivants. Il permet au public d'être informé, aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble et à l'exécutif de faire connaître ses choix budgétaires prioritaires ainsi que les modifications à envisager par rapport au budget antérieur.

Il a été observé que « *si les documents présentés à cette occasion sont suffisamment précis pour faire apparaître les contraintes financières de la collectivité, compte tenu des engagements déjà pris et de la politique financière antérieure, ainsi que les évaluations des actions proposées, ce débat permet effectivement d'éclairer les élus et les habitants sur la configuration du prochain budget. Si, en revanche, ces éléments font défaut, le débat se cantonne à des déclarations de principe, dont l'intérêt est plus limité* »⁴¹.

³⁹ Avec des nuances en fonction de la taille de la municipalité et du nombre de membres de l'exécutif local.

⁴⁰ C'est une pratique générale uniquement dans la ville de Prague.

⁴¹ DOSIERE R. et HOORENS D. (2001), *La commune et ses finances*, Paris : Dexia / Imprimerie nationale, pp. 173-174.

4.3.2. Les travaux au sein des commissions du conseil

Dans quelques pays (Belgique, Suisse, Danemark, Irlande ⁴²), la commission des finances est expressément citée dans la loi ; son existence est obligatoire. C'est cependant loin d'être le cas dans tous les pays : une telle commission est facultative en France ou en Croatie ; c'est tout à fait informel et même rare en Finlande ⁴³. En Angleterre, une commission des finances ne figure pas dans la nouvelle structure locale mise en place : les matières financières sont traitées directement par l'exécutif mais il est requis de consulter les représentants du monde socio-économique local sans que cela débouche sur un avis formel.

Les membres de la commission seront issus du conseil (à l'exception des *Corporate Policy groups* irlandais) et elle sera généralement présidée par un conseiller local (ce seront par contre le maire en France et la *chairperson* en Irlande). A l'exception du Danemark (voir ci-dessous), le rôle reste de remettre des avis, de préparer les débats relatifs aux budgets et aux comptes. Les situations les plus répandues sont celles où le budget est discuté seulement en commission des finances et celles où la discussion en commission des finances est précédée d'une discussion dans les commissions spécialisées (travaux, enseignement, ...). Dans les quelques cas restant, le budget sera débattu uniquement dans les commissions spécialisées ou la liberté sera laissée aux municipalités d'opter entre les trois options précédentes. Dans la plupart des cas ⁴⁴, les travaux de la commission vont se clôturer par un vote formel. Toutefois, il s'agit d'un avis, d'une motion ou d'une recommandation au conseil local. C'est donc évidemment ce dernier qui se prononcera *in fine* sur le budget.

Présentons maintenant de manière plus concrète trois modes de fonctionnement.

Gestion par les commissions

La situation au Danemark est particulière : la gestion locale ⁴⁵ y est exercée par des commissions et le maire est le dirigeant de l'administration locale. La loi stipule que chaque conseil local doit constituer une commission des finances (présidée par le maire) et au moins une autre commission permanente. Les missions de la commission des finances sont fixées par la loi. Elle est responsable des finances de l'autorité locale, de la coordination de la gestion (« planning ») et de l'administration au sein de la municipalité. De plus, la commission des finances doit être consultée pour toute matière économique ou administrative avant qu'elle ne soit soumise au conseil. La tâche principale est d'élaborer les propositions budgétaires de la municipalité, sur base des apports de l'autre ou des autres commissions (la structure de celles-ci varie grandement d'une municipalité à l'autre ; toutefois, la plupart des autorités locales ont une commission « services sociaux », une commission « technique et environnement », une commission « éducation et culture »).

Débats en commissions spécialisées et en commission des finances

Des débats en commissions spécialisées (travaux, enseignement, ...) permettent de confronter les propositions budgétaires avec les projets ordinairement débattus dans ces commissions ; les propositions sont également soumises à des conseillers qui ont une certaine expérience du domaine, même si leurs connaissances en matière budgétaire peuvent être minimales.

Un débat en commission des finances permet d'avoir une vision globale et de confronter les propositions à des conseillers plus spécialisés en la matière. A contrario, ils auront rarement

⁴² Il est fait référence aux *Corporate Policy Groups*, récemment introduits dans la législation.

⁴³ Des réunions informelles destinées à répondre aux questions des conseillers peuvent cependant être organisées.

⁴⁴ Les régions belges, Chypre et l'Irlande (*Corporate Policy Group*) constituent des exceptions.

⁴⁵ Cela vaut pour les municipalités et les comtés.

le temps et les connaissances techniques nécessaires pour passer l'ensemble du budget en revue, si celui-ci est quelque peu détaillé et volumineux.

Il paraît donc particulièrement intéressant que les propositions budgétaires soient soumises aux différentes commissions fonctionnelles et que celles-ci transmettent un rapport à la commission des finances, qui peut alors aborder la question des équilibres globaux, les recettes générales, les emprunts et les problèmes soulevés par les commissions fonctionnelles (par exemple le coût de certains projets amenant à chercher des compensations par ailleurs).

Il en va ainsi aux Pays-Bas, en Norvège, en Croatie et en Pologne. Dans ce dernier pays, les premiers véritables arbitrages ont lieu dans les commissions spécialisées du conseil (p. ex. la commission de l'éducation), sur base des propositions des dirigeants des départements fonctionnels ; des ré-allocations de moyens peuvent par exemple y être suggérées et débattues. Ces commissions transmettent leurs conclusions à la commission des finances, qui valide ou infirme leurs motions. Le président de la commission des finances transmet ensuite au conseil les conclusions de sa commission sur le contenu du budget présenté par l'exécutif local.

L'apport d'une expertise externe

En Irlande, le *Local Government Act, 2001* a remplacé les commissions locales des finances par les *Corporate Policy Groups* (CPG), que les autorités locales doivent consulter lors de la préparation du projet de budget. Le CPG comprend le président du conseil local ainsi que les présidents des commissions spécialisées (logement, routes, eau, etc.). Pour remettre son avis sur le projet de budget, le CPG peut se faire assister d'un maximum de trois personnes, extérieures à l'autorité locale, et supposées avoir des compétences financières, organisationnelles ou autres susceptibles d'éclairer le travail du CPG.

En Croatie, une équipe d'experts indépendants peut également être constituée et consultée dans le cadre de la préparation du budget. Elle comprendra par exemple des académiques ou des fonctionnaires expérimentés, non membres de la municipalité.

Indépendamment de la forme retenue pour le travail préparatoire aux débats du conseil, trois points méritent l'attention : l'information des conseillers membres de la commission, le caractère public du travail de la commission et l'existence de rapports.

L'information des conseillers

Le projet de budget est soit présenté par un membre de l'exécutif (voire le maire) soit par l'administration locale. Même en dehors de ce dernier cas, l'administration est presque toujours représentée en commission des finances, le plus souvent à un niveau élevé ; il est donc possible de lui adresser des questions. Des auditions sont le plus souvent possibles (les régions belges, Chypre et «l'ex-République yougoslave de Macédoine» constituant des exceptions). Enfin, dans quelques pays (Croatie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Suisse), un délai minimal (d'une semaine à 20 jours) est imposé afin que les conseillers membres de la commission puissent prendre connaissance des documents budgétaires.

La publicité

Avec comme exceptions les régions belges, la France, la République Tchèque et la Suisse, les débats de la commission sont publics : citoyens, presse, associations peuvent donc y assister.

Les rapports

A l'exception des régions belges, les débats en commission donnent lieu à un rapport, qui est soit simplement transmis au conseil local (comme en Croatie, en Grèce, en Slovénie et

en République tchèque), soit accessible au public (pouvant même aller jusqu'à une mise en ligne sur le site de la municipalité ⁴⁶).

4.3.3. Le débat au sein du conseil

Les situations nationales sont relativement peu différenciées ; avec de faibles nuances (en particulier quant aux conséquences d'un vote négatif concernant le budget), le rôle est toujours d'examiner, de débattre et, finalement, d'adopter les propositions budgétaires de l'exécutif.

Toutefois, selon les cas, le projet de budget arrivera sur la table du conseil :

- après débats dans les commissions fonctionnelles et/ou au sein de la commission des finances ;
- après que le budget ait simplement fait l'objet d'une présentation et que les conseillers aient pu en prendre connaissance.

La qualité de l'information sur base de laquelle les conseillers vont pouvoir se prononcer est donc très variable.

De même, les conseillers auront eu entre 5 à 7 jours et 1 mois (voire 2 mois si on prend en compte le débat d'orientation budgétaire en France) pour analyser les documents budgétaires, obtenir les renseignements souhaités, etc. En Irlande, par exemple, le budget doit être adopté dans les 21 jours qui suivent la première réunion du conseil consacrée à la discussion des prévisions de dépenses. Au Danemark, la commission des finances doit remettre pour le 15 septembre au plus tard un projet de budget au conseil ; cette proposition fait l'objet de deux lectures, avec trois semaines d'intervalle ; le conseil devant adopter le budget pour le 15 octobre au plus tard.

Considérant l'importance du débat budgétaire, il n'apparaît guère heureux d'arriver à des situations extrêmes où le budget est présenté (mais non réellement débattu) en commission des finances, où les conseillers locaux ont quelques jours pour décortiquer l'ensemble du budget et où, finalement, le débat budgétaire est « expédié » en une heure ou deux.

Il est le plus souvent possible d'interroger l'administration à l'occasion des débats budgétaires ; de même, dans une très grande majorité de pays, il est possible de procéder à des auditions à l'occasion des débats budgétaires (même si cette possibilité est rarement exploitée dans quelques pays où cette procédure est autorisée).

Les débats du conseil sont publics et quelques pays autorisent des interventions ou des questions du public à l'occasion des débats budgétaires (principalement « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Pays-Bas, Portugal, Slovénie, Slovaquie, République tchèque) ⁴⁷.

Si le budget est généralement présenté par un membre de l'exécutif voire le maire, quelques situations particulières méritent d'être signalées :

- en Pologne, les propositions budgétaires sont présentées par un membre de l'exécutif ; son exposé est suivi de celui du trésorier et de celui du président de la commission des finances, qui remettent chacun leur avis ;
- au Danemark, le budget est présenté par le maire, qui est aussi le président de la commission des finances ;
- dans certains pays, c'est le président de la commission locale des finances qui présente le budget (Chypre, Grèce, Norvège).

⁴⁶ Cas par exemple de la ville d'Amsterdam (Pays-Bas).

⁴⁷ Dans certains cas où la loi ne permet pas de telles interventions du public, une solution pragmatique parfois utilisée consiste à... suspendre la séance le temps requis.

Parfois, le conseil pourra bénéficier d'avis externes. En Pologne, le conseil disposera de l'avis de la chambre régionale des comptes, qui aura vérifié les hypothèses retenues en matière de recettes et si tous les engagements relatifs à l'exercice budgétaire concerné sont bien repris (notamment les dépenses fixes et les engagements pris lors d'exercices précédents). En Grèce, un avis de l'administration de tutelle sera disponible de même qu'en Slovaquie, où le conseil disposera également de l'avis du vérificateur en chef des comptes. En Croatie, l'avis du Bureau national d'audit sera joint au projet de budget.

En cas de vote négatif à l'égard du budget, les propositions devront être revues (soit une reprise à zéro, soit un ajustement afin de les rendre acceptables par le conseil). Il s'agit toutefois d'un signal politique fort qui peut amener par exemple la démission ou la révocation de l'exécutif, la dissolution du conseil ou l'envoi d'un commissaire.

Au cas où le budget ne serait pas adopté dans les délais impartis, des solutions provisoires doivent permettre d'assurer la continuité du service public local : en Slovaquie et en Grèce, on reprendra le budget de l'année précédente ; en Pologne, la Chambre régionale des comptes pourra être amenée à fixer le budget local ; dans les régions belges, on votera des crédits provisoires pour les dépenses ordinaires obligatoires, si un crédit existait l'année précédente ; à Chypre, le conseil des Ministres peut autoriser l'exécution de certaines dépenses nécessaires pour une période n'excédant pas un mois s'il le considère comme nécessaire à la continuité des services ; en France, en cas d'absence de budget au 31 mars, le préfet saisira la Chambre régionale des comptes qui formulera des propositions pour l'établissement du budget ; le préfet règlera le budget et le rendra exécutoire ; il pourra s'écarter des propositions de la chambre par des motivations explicites. Dans certains cas, on considérera que les taxes sont reconduites ; par contre, en Angleterre, l'absence de budget implique qu'il n'y a pas de base pour la perception des taxes durant l'année.

Enfin, une fois le budget adopté par le conseil, il peut faire l'objet de recours, auprès d'un tribunal administratif et/ou de l'administration de tutelle. Généralement, seule la légalité pourra être invoquée, l'intérêt général n'étant cité que par les régions belges.

4.4. L'approbation du budget

Trois grands cas de figure se présentent : un accord préalable imposé par la réglementation, un accord qui est requis mais n'empêche pas d'entamer l'exécution du budget, l'absence d'accord préalable obligatoire, ce qui n'exclut toutefois pas des mesures correctives ultérieures.

Accord requis préalable : dans certains cas, l'accord d'une autorité de tutelle sera nécessaire avant que le budget d'investissement et l'emprunt ne puisse être entamé (Région wallonne, Chypre, Grèce ; Irlande et Norvège pour les communes en difficulté financière).

- En Irlande, si le Ministre de tutelle estime, après enquête, que le niveau de la fiscalité locale est insuffisant pour faire face aux dépenses de la municipalité, il peut enjoindre à l'autorité locale d'adapter son niveau de fiscalité, et ce dans un délai de 14 jours.

Accord requis mais non suspensif : en pareil cas, un avis doit être rendu endéans un certain délai. En attendant, l'exécution du budget peut être entamée.

- En Pologne, la commune n'est pas obligée d'attendre l'acceptation par la chambre régionale des comptes et peut entamer son budget après l'avoir voté au conseil municipal ; toutefois, si la chambre régionale des comptes prononce dans le délai de 30 jours la non-conformité avec la loi, cette délibération du conseil municipal est annulée ; la commune peut entamer un recours au tribunal administratif.

Pas d'accord requis mais possibilité de réaction ultérieure : une approbation formelle du budget voté par le conseil n'est pas nécessaire, le budget peut être exécuté ; une action ultérieure de l'autorité de tutelle est cependant possible.

- Au Danemark, aucune approbation préalable formelle n'est requise mais un conseil de surveillance (« *supervision board* ») peut annuler le budget ou des décisions relatives au budget en cas d'illégalité (une telle annulation est toutefois extrêmement rare).
- En France, la transmission du budget au représentant de l'Etat, *in casu* le préfet, lui donne un caractère exécutoire ; si des anomalies sont détectées, le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes ; une telle procédure peut aboutir à une situation où le préfet règle d'office le budget et le rend exécutoire – ce cas de figure reste toutefois exceptionnel (en 1998, sur 371 994 actes budgétaires transmis aux préfets, 490 ont fait l'objet d'un tel règlement d'office).
- En Angleterre, le gouvernement central a le pouvoir d'enjoindre à l'autorité locale de revoir son niveau de fiscalité à la baisse si celui fixé originellement est considéré comme excessif.

L'autorité supérieure qui devra se prononcer sera le plus souvent l'administration des pouvoirs locaux du pouvoir central (ou régional) et/ou le Ministre du gouvernement central en charge des pouvoirs locaux. Le non-respect de la légalité est un cas évident de suspension, d'annulation ou de modification d'office du budget. Si une décision locale est légale mais contraire à l'intérêt général, elle pourra faire l'objet d'une suspension, annulation ou modification dans les régions belges et en Irlande ; aucune intervention ne sera possible en Grèce, en Croatie, au Danemark, en Norvège, en Pologne. De même, si une décision est considérée comme inopportune alors que ni la légalité ni l'intérêt général ne sont touchés, aucune mesure ne pourra être prise à l'encontre du budget (sauf à considérer que les possibilités en Irlande et en Angleterre de revoir la fiscalité relèvent de cette situation).

Dans la plupart des cas, une possibilité de recours contre la décision de réforme ou d'annulation du budget existe, soit auprès d'une administration (autorité de tutelle) soit auprès d'un tribunal administratif.

Dans certains cas, des délais sont imposés à l'autorité de tutelle pour se prononcer sur un budget local (de 45 à 50 jours dans les régions belges, 30 jours en Pologne). En cas de retard dans l'approbation d'un budget (ou d'annulation/refus de celui-ci par l'autorité de tutelle), des mesures transitoires existent afin d'assurer son fonctionnement (voir au point 4.3.). Par contre, aucun délai n'est prescrit dans plusieurs pays (Chypre, Norvège, Irlande,...).

4.5. L'exécution et le suivi du budget

4.5.1. Les canaux de mise en oeuvre

Dans plusieurs pays, la bonne perception des recettes ne pose pas de réels problèmes car, outre les transferts, les recettes fiscales sont transférées par les administrations fiscales de l'Etat (ou de la région).

Dans d'autres pays, le ou les fonctionnaires responsables de la bonne perception des recettes fiscales locales ont une responsabilité personnelle à cet égard. Il en va de même pour le ou les fonctionnaires responsables de l'engagement des dépenses locales. Cette responsabilité peut prendre plusieurs formes :

- Dans les régions belges, le receveur communal « *est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales, d'acquitter les dépenses ordonnancées sur mandats réguliers (...)* ». En France, la perception de la plupart des recettes fiscales ne relève pas de la commune mais des services du Trésor

public (dépendant du gouvernement central) ; les comptables du Trésor ont une responsabilité personnelle et pécuniaire, qui s'applique en recette comme en dépense.

- En Angleterre, se conjugueront responsabilité professionnelle et contrôle disciplinaire interne. En Irlande, cela fait partie des conditions d'emploi pour de tels postes. Au Danemark, c'est la responsabilité générale des agents de la fonction publique qui viendrait à s'appliquer le cas échéant.
- La responsabilité peut reposer tantôt sur les fonctionnaires, tantôt sur les élus. Ainsi, en Finlande, les élus n'ont pas de rôle opérationnel ; les fonctionnaires responsables des départements et des autres entités de l'administration sont personnellement responsables et peuvent, le cas échéant, être poursuivis au plan pénal et au plan civil. Au contraire, en Croatie et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», le maire est responsable personnellement devant le conseil de la mise en œuvre du budget. De même, en France, le maire étant responsable de l'engagement des dépenses, les fonctionnaires locaux n'ont pas de responsabilité personnelle à cet égard.

Dans certains pays, existe une procédure de contrôle a priori pour toutes les dépenses (Région flamande, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Chypre, Irlande, Croatie, Malte) ou seulement pour certaines d'entre-elles (écarts par rapport au budget, investissements, etc.). En l'absence de contrôle a priori, des contrôles a posteriori peuvent exister, comme en France où des contrôles a posteriori sont prévus : contrôle de gestion de la chambre régionale des comptes, contrôle par les comptables du Trésor public avant le paiement d'une dépense (régularité, disponibilité de crédits).

4.5.2. Le suivi de l'exécution

L'information fournie à l'exécutif local concernant le suivi des recettes et des dépenses primaires peut aller d'une fréquence quotidienne («l'ex-République yougoslave de Macédoine»), à un rythme hebdomadaire (Région de Bruxelles-Capitale) ou mensuel (Région flamande, Finlande, Chypre, Angleterre). Le suivi général du budget est plus fréquemment mensuel (Région flamande, Norvège, Russie, Slovaquie, Slovénie) ou plus espacé (trois fois par an en Finlande).

Le conseil est informé entre 2 et 4 fois par an dans plusieurs pays (Norvège, Pologne, Malte, Croatie, Finlande, République tchèque, Russie, Slovaquie, Slovénie). Les cas de fréquence plus importante sont rares (tous les mois en Irlande et à Chypre) mais dans certains cas l'information fournie au conseil est la clôture des comptes (Région de Bruxelles-Capitale, et «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). A défaut d'une information fournie de façon planifiée, un conseiller peut par ailleurs toujours demander à obtenir une information.

L'information à la tutelle peut être trimestrielle (Pologne, Russie, Slovaquie), semestrielle (Croatie) voire annuelle (Irlande, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). Lorsqu'un audit externe existe, la fréquence sera la même. Hors cas particuliers, l'audit interne aura, le cas échéant, un accès en fonction des besoins plutôt que sur une base planifiée.

Le suivi des réalisations prend la forme de données globales dans certains pays («l'ex-République yougoslave de Macédoine», Angleterre, Norvège, Russie), de tableaux détaillés dans d'autres (Flandre, Irlande, Pologne, Finlande,...). Cela peut varier d'une municipalité à l'autre dans un même pays.

A noter qu'en Pologne, la chambre régionale des comptes remet un avis sur l'exécution du budget non seulement au terme de l'année mais également après un semestre.

Une information régulière du conseil (par exemple tous les trois ou quatre mois) apparaît comme essentielle pour assurer un suivi du budget. Une information plus détaillée en milieu d'année serait aussi l'occasion de remettre des modifications budgétaires en perspectives et de faire le point sur l'évolution de l'environnement (contexte économique, budgétaire, social,...). Ce type d'information est une condition *sine qua non* pour suivre l'exécution des politiques, identifier d'éventuels dérapages et préparer l'analyse du budget suivant.

4.5.3. Les modifications budgétaires

Bien que les taux de la fiscalité locale ne puissent être modifiés en cours d'année, les recettes peuvent être revues à la hausse ou à la baisse si les réalisations s'avèrent supérieures ou inférieures aux prévisions (les recettes fiscales dépendent en effet non seulement des taux mais de la base taxable), parce que les transferts reçus ou les redevances perçues sont supérieurs aux prévisions, etc. De même, les dépenses peuvent faire l'objet de variations : dépenses obligatoires plus importantes que prévu, non-concrétisation d'un projet pour lequel des moyens avaient été inscrits au budget, augmentation du prix des combustibles, situation exceptionnelle (catastrophe naturelle, etc.). Enfin, en cas de baisse des recettes, il peut être nécessaire de diminuer les dépenses afin de maintenir une situation d'équilibre.

De telles modifications ont généralement lieu durant l'exercice budgétaire en fonction des besoins. Certains pays limitent par contre le nombre de modifications budgétaires à une («l'ex-République yougoslave de Macédoine» Chypre) ou deux (Norvège) au cours de l'exercice budgétaire. Si cela peut *a priori* offrir moins de souplesse, cela peut par contre permettre d'avoir un débat sur l'état de consommation du budget à ce moment.

Dans certains pays, une modification budgétaire devra être votée par le conseil local et ce quel que soit le contenu de celle-ci (Flandre, Norvège, Danemark, Finlande). Dans d'autres pays, des transferts pourront avoir lieu sans passer devant le conseil à condition que cela ne porte que sur des montants limités (Chypre, Irlande, Portugal, Slovénie Croatie, Slovaquie) ou qu'il s'agisse de glissements entre crédits d'un même chapitre ou département (Grèce, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Russie, France ⁴⁸). Enfin, dans certains cas, des transferts peuvent avoir lieu mais ces modifications doivent ensuite être soumises au conseil local (Grèce, Russie, Slovénie, Chypre, République tchèque, régions belges, Pologne et Danemark ; dans ce dernier pays, ce pourra être le cas s'il y a une obligation légale ou lorsqu'il a été signalé que le montant ne pouvait pas être mentionné avec précision lors de l'adoption du budget).

En France, cela dépendra du niveau de détail sur base duquel le vote du budget s'est produit : si le budget a été voté au niveau du chapitre budgétaire, la modification budgétaire des articles d'un même chapitre peut être opérée par le maire tandis que la modification budgétaire de chapitre à chapitre nécessite le passage devant le conseil municipal. En tout état de cause, toute ouverture de dépenses nouvelles ou de recettes nouvelles, implique une délibération de l'organe délibérant. Enfin, lorsque le conseil municipal a décidé de spécialiser un article, toute modification nécessite une délibération de celui-ci.

Si la procédure pour adopter une modification budgétaire est le plus souvent la même que pour l'adoption du budget initial, elle est toutefois plus légère dans certains pays. Ainsi, au Danemark, si le vote du conseil est requis, les deux lectures qui existent pour le budget initial ne sont pas demandées ici. En Angleterre, cela dépendra de procédures adoptées au niveau local. En Norvège, il n'y a pas de « *public inspection* ».

⁴⁸ Si le budget est voté par chapitre, il est possible d'effectuer des virements entre les articles. Si le budget a été voté par article, ce qui est rare, les crédits correspondants ne peuvent être modifiés.

4.6. La clôture du budget et la sortie de charge

Cette section ne s'attache pas à l'aspect administratif de la clôture ; elle vise surtout l'aspect informatif en découlant ainsi que la « transparence » à la sortie de charge.

4.6.1. La clôture de l'exercice

Comme cela a été signalé au point 3.4., l'intérêt de la clôture de l'exercice réside dans la comparaison entre les réalisations et les prévisions ainsi que dans l'identification et l'explication des écarts significatifs.

Les travaux budgétaires débutant souvent vers le milieu de l'année précédant l'exercice budgétaire (c.-à-d. vers le milieu de l'année t-1 pour le budget de l'année t), il est bon de pouvoir disposer dans des délais raisonnables des dernières réalisations disponibles, c.-à-d. celles de l'année t-2, ainsi que de l'état de consommation du budget en cours (t-1). Un avis d'audit externe, par exemple, peut également être très utile pour la lecture des comptes que peuvent faire les conseillers locaux : outre un éventuel aspect « pédagogique », il peut mettre en avant les éléments méritant davantage d'attention. Enfin, la clôture des comptes peut être le volet chiffré d'une évaluation plus large de l'action menée par la municipalité au cours de l'année écoulée. *A contrario*, un relevé purement comptable, avec peu ou pas d'explications, venant plusieurs mois après la fin de l'exercice budgétaire concerné et sans liaison avec les programmes et projets menés n'aura qu'un intérêt limité.

Apparemment, on recourt peu à la clôture provisoire. Quant au calendrier, il est très variable d'un pays à l'autre ; cela s'explique notamment par le laps de temps durant lequel des opérations peuvent encore être effectuées au-delà du 31 décembre (par exemple, au Danemark, des recettes peuvent encore être enregistrées jusqu'à la fin du mois de février de l'année suivante). Ainsi, la clôture définitive sera soumise à l'exécutif entre le 15 février (Norvège) et le 30 avril (Chypre) et au conseil généralement en mars ou avril, les délais maxima allant du 31 mars (régions flamande et wallonne, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Slovaquie, Finlande, ...) au 1er juillet (Norvège) et au 15 juillet (Pays-Bas). Les règles en matière de transmission à la tutelle sont très variables : dans certains cas, ce sera avant la transmission au conseil, parfois dans un certain délai après l'approbation de la clôture par le conseil, parfois concurremment. Il en va apparemment de même en matière d'audit externe.

Les intervenants vont généralement intervenir dans l'ordre suivant : adoption des comptes par l'exécutif, présentation et éventuellement adoption en commission locale des finances⁴⁹, discussion et vote au sein du conseil local avant transmission à l'audit externe et, ensuite, à l'autorité de tutelle. La tutelle va généralement vérifier la légalité, l'audit externe vérifiant la légalité et l'exactitude des comptes ainsi que, parfois, la performance (comme au Danemark).

Le travail en commission peut, comme pour l'élaboration du budget, préparer les débats du conseil local. En Pologne, l'examen des comptes relève de la commission de révision ; elle adresse au conseil une motion concernant la décharge de l'exécutif local. Au Danemark, les comptes doivent être présentés au conseil par la commission des finances, afin de pouvoir les transmettre à l'audit externe le 1er juin au plus tard. Ce dernier doit présenter un rapport sur les comptes annuels au conseil pour le 15 août au plus tard. Avant la fin du mois de septembre, le rapport annuel, le rapport de l'audit externe et les remarques du conseil municipal doivent être transmis à l'autorité de tutelle

⁴⁹ Cette étape ne se produit que dans les pays où de telles commissions se prononcent sur le projet de budget.

Outre l'avis de la commission locale des finances (ou de la commission de révision), le conseil pourra disposer de l'avis d'organes externes (audit externe, tutelle, organe judiciaire) avant de se prononcer sur les comptes. La Norvège donne ainsi l'exemple d'un calendrier où l'exécutif dispose rapidement d'une clôture de l'exercice (15/2) et où les comptes sont ensuite soumis à l'audit externe et doivent être approuvés par le conseil le 1^{er} juillet au plus tard. En Slovaquie et en Slovénie, les comptes seront soumis à l'audit externe et à l'autorité de tutelle avant d'être soumis pour approbation au conseil local. En Finlande, après passage à l'exécutif, les comptes seront soumis à l'audit externe puis au comité d'audit du conseil (rapport d'évaluation au conseil sur l'atteinte des objectifs retenus; proposition de décharge) avant de revenir au conseil. En République tchèque, les comptes doivent être publiés au moins quinze jours avant la discussion au sein du conseil afin que les citoyens puissent réagir (par écrit ou par des remarques ou questions durant la réunion du conseil) ; une partie intégrante de la clôture soumise aux organes municipaux doit être le rapport d'un auditeur externe.

Au-delà des données chiffrées, les éléments d'information accompagnant les comptes peuvent fortement contribuer à leur analyse. A Malte, à la fin de chaque exercice budgétaire, un rapport administratif détaillé doit être préparé par le Secrétaire exécutif. Ce rapport rend compte de l'état des finances durant l'exercice écoulé; passe en revue les résultats opérationnels et financiers et les compare aux objectifs, plans et budget adopté; comporte une déclaration relative aux recettes et dépenses de l'exercice qui vient de se terminer et des fonds restant à la disposition du conseil à la fin de l'année. Ce rapport doit être approuvé par le conseil avant la fin juillet.

Enfin, des suites autres qu'informatives peuvent être données à la clôture du compte. En France, si le compte administratif est rejeté, le représentant de l'Etat (c.-à-d. le préfet) saisit la chambre régionale des comptes ; de même, si le compte administratif fait apparaître un déficit supérieur ou égal à 10% des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants (et 5% pour les plus de 20 000 hab.), le représentant de l'Etat saisit la chambre régionale des comptes afin qu'elle préconise des mesures de redressement.

4.6.2. La sortie de charge et l'établissement d'une situation de départ

Lorsqu'un exécutif arrive au pouvoir, sa capacité d'agir à court terme dépend essentiellement de l'information qui lui est transmise par l'exécutif sortant et par l'administration locale d'une part, et de la situation financière globale dans laquelle l'exécutif sortant laisse la commune d'autre part. Une situation décrite comme saine par l'exécutif durant la campagne électorale peut en fait s'avérer plus précaire après les élections, par exemple parce que les données mises en avant étaient incomplètes (report de charges sur les exercices ultérieurs, etc.).

De tels audits ne sont cependant pas prévus par la réglementation, à l'exception de Malte : lorsque le contrat d'un Secrétaire Exécutif arrive à son terme, un audit est mené afin de s'assurer qu'il laisse la municipalité en bon ordre financier et administratif. De plus, les élections sont tenues en mars, ce qui correspond à l'audit annuel.

La France est un pays où de tels audits ne sont pas prévus par la réglementation mais où il est de plus en plus fréquent que les nouveaux exécutifs locaux fassent procéder à des audits visant à examiner la gestion précédente et même, dans certains cas, demandent un examen de gestion à la Chambre régionale des comptes⁵⁰. D'autres pays prévoient des transmissions d'information à l'occasion de la transition entre équipes exécutives, mais cela n'est pas codifié (par exemple, en Pologne, l'exécutif sortant remet un rapport sur la situation

⁵⁰ Art. L.211-8 du code des juridictions financières.

de la commune au nouvel exécutif ; à défaut, le nouveau pouvoir présente l'inventaire de la situation trouvée).

5. AUTRES FACTEURS ET ACTEURS

Ce chapitre traite des problèmes de formation et de responsabilité personnelle avant d'aborder le rôle d'autres acteurs -audit interne, audit externe, Cours et Chambres régionales des Comptes, autres intervenants- ainsi que celui de la participation des citoyens.

5.1. La formation des intervenants

5.1.1. Administration

L'art. 6.2. de la charte de l'autonomie locale précise que « *Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière* ».

En fonction des missions des pouvoirs locaux d'une part, des canaux de financement de ceux-ci d'autre part, la tâche des services locaux des finances peut être plus ou moins lourde. Dans plusieurs pays, on estime qu'ils disposent d'un nombre généralement suffisant de personnel de formation supérieure. Dans d'autres pays, ce personnel est disponible en nombre limité ou la situation est décrite comme variable. Ainsi, cette variabilité est de mise non seulement d'un pays à l'autre, mais également au sein d'un même pays ou d'une même région, les municipalités plus importantes disposant plus souvent de ce type de personnel.

De plus, outre la qualification de départ du personnel, la formation continue joue un rôle important, comme souligné dans l'art. 6 de la charte, évoqué précédemment. De telles formations sont organisées régulièrement ou occasionnellement dans la plupart des pays. Ces formations sont le plus souvent organisées sur l'initiative de la municipalité elle-même ou via les associations de pouvoirs locaux. Les administrations de tutelle (ou les autorités nationales et/ou régionales) jouent également un rôle important à cet égard. L'offre de formation peut également être le fait de prestataires externes, en compétition.

En Pologne, des formations sont organisées par les chambres régionales des comptes, par les associations des pouvoirs locaux ainsi que par l'administration de tutelle. Autre exemple, dans la voïvodie de Masovie, la Convention des Trésoriers de Masovie a été constituée et s'occupe de la certification des qualifications des trésoriers et de l'organisation des cours de formation.

En France, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est un établissement public national (avec des relais au niveau local) dont la mission principale est d'assurer des formations destinées aux agents des collectivités locales et répondant aux besoins de ces dernières.

5.1.2. Elus locaux (membres de l'exécutif et autres conseillers)

L'art. 7.1. de la Charte de l'autonomie locale précise que « *Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat* » ; s'il n'est pas fait explicitement référence à un accès à des formations, cela est implicite. L'art. 7.2. mentionne « *la compensation adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat* ».

Les membres de l'exécutif local peuvent ne pas avoir une formation de départ ou une expérience personnelle en matière de budget et de finances locales⁵¹ mais, très souvent, existent des possibilités de formations plus ou moins étoffées, organisées à l'instigation d'associations de pouvoirs locaux et/ou d'élus locaux d'une part, des autorités de tutelle et/ou administrations centrales d'autre part.

De même, au niveau de l'ensemble du conseil local, qu'il s'agisse de la bonne compréhension des réglementations budgétaires ou de l'interprétation du budget et de ses annexes, le nouvel élu, confronté pour la première fois à l'exercice, risque de se trouver quelque peu démuni. C'est pourquoi existent dans quasiment tous les pays⁵² des formations destinées aux conseillers locaux. Les dispositifs mis en place varient de pays à pays et sont plus ou moins élaborés. L'initiative de telles formations peut revenir à la localité, à la tutelle, aux associations de pouvoirs locaux ou de conseillers locaux, à la banque de la commune (Belgique, Norvège), aux écoles d'administration publique, etc. Par exemple, en Pologne, les chambres régionales des comptes organisent des formations lors des changements de législatures.

En France, la formation constitue un droit pour les élus locaux (qu'ils soient conseillers locaux ou membres de l'exécutif local). Concrètement, ce droit se traduit par six jours par an que l'élu peut consacrer à des activités de formation (matières budgétaires, juridiques et économiques, management, urbanisme,...). Les frais (déplacement, séjour, enseignement) de l'élu sont remboursés et la commune intervient également dans la perte de salaire. Les frais de formation liés à ce droit sont des dépenses obligatoires pour les communes.

5.2. La responsabilité personnelle⁵³

La responsabilité personnelle de certains intervenants, notamment au travers de « déclarations de responsabilité », est citée⁵⁴ comme une pratique susceptible de contribuer à la transparence budgétaire⁵⁵ en renvoyant à la loi néo-zélandaise sur la responsabilité budgétaire⁵⁶, qui a instauré des mécanismes visant à garantir la crédibilité et l'intégrité des informations. En bref, cette loi exige divers rapports, lesquels doivent contenir une déclaration de responsabilité du Ministre des Finances et une seconde du Secrétaire au Trésor (c.-à-d. un fonctionnaire) ; la première doit certifier que toutes les décisions comportant des conséquences économiques ou budgétaires ont été communiquées au Secrétaire au Trésor et la seconde doit certifier que le Trésor, sur base des informations économiques et budgétaires disponibles, a fait appel à son meilleur jugement pour établir les rapports soumis au Ministre. Les rôles des responsables politiques et des fonctionnaires sont ainsi clairement déterminés ; cela empêche également le Ministre d'exercer des pressions pour que les rapports soient plus favorables (en effet, dans le passé, les gouvernements successifs avaient été accusés d'enjoliver la situation budgétaire, particulièrement à l'approche des échéances électorales).

⁵¹ *A contrario*, on pourrait citer le cas d'un directeur du service des finances d'une municipalité qui est le membre de l'exécutif local chargé des finances dans une municipalité voisine.

⁵² Il n'y a que de rares exceptions (« l'ex-République yougoslave de Macédoine », Chypre, Irlande, Croatie, Slovaquie).

⁵³ Nous ne reviendrons pas ici sur la responsabilité personnelle dans l'engagement des dépenses ou la perception des recettes, abordée au point 4.5.1.

⁵⁴ OCDE (2001), *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, p. 9.

⁵⁵ Le « gouvernement d'entreprise » souligne également l'importance de la « qualité » et de la « sincérité » de l'information. Voir par exemple OCDE (1999), *Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise*, Paris, doc. SG/CG(99)5.

⁵⁶ Cette loi a été promulguée en 1994 et a connu quelques amendements en 1998. Pour une description détaillée, voir OCDE (1997), *Les procédures budgétaires de l'avenir*, Paris, doc. OCDE/GD(97)178, pp. 19 et s., ainsi que le site du Trésor néo-zélandais (<http://www.treasury.govt.nz/legislation/fra/explanation>).

En Irlande, les budgets annuels sont signés par les *County Manager*⁵⁷ et *Chairperson*. Après l'adoption des estimations de dépenses, les tableaux récapitulatifs des recettes et des dépenses globales sont également signés par les *County Manager* et *Chairperson*. L'audit annuel des comptes apparaît comme une autre précaution contre le travestissement de données (dont les cas sont très rares). Le cas échéant, des sanctions sont prévues, allant de l'amende à la révocation.

Une forme de responsabilité personnelle des fonctionnaires locaux existe dans plusieurs pays ; elle est souvent liée à une certaine indépendance ou autonomie des agents concernés. En Angleterre, le responsable financier a une responsabilité statutaire d'informer le conseil en cas de décision illégale ou lorsque les réserves ne permettent pas de faire face aux dépenses prévues ; il a aussi la responsabilité professionnelle de donner au conseil un avis indépendant en matière financière. En Slovaquie, le vérificateur en chef des comptes, qui contrôle principalement la gestion des fonds et la comptabilité de la municipalité, remet aussi un avis expert sur les propositions budgétaires et sur le compte de la municipalité avant qu'ils ne soient soumis au conseil local.

La responsabilité personnelle du membre de l'exécutif chargé du budget peut être engagée en Slovénie, en Croatie, en Irlande, à Malte et en Slovaquie tandis que la responsabilité de l'ensemble de l'exécutif local pourrait être engagée en Grèce, en Finlande, à Malte et au Portugal. En France, il n'y a pas de responsabilité personnelle mais une responsabilité politique du maire car c'est lui qui est responsable de son élaboration. La notion de sincérité est un des principes du droit budgétaire local français ; si un budget n'est pas « sincère », la Chambre régionale des comptes (voir au point 5.5.) peut être saisie par le représentant de l'Etat dans le département. De même, lorsque des éléments d'information prévus par la loi et importants pour la bonne compréhension du budget sont manquants ou sont erronés, le budget peut être transmis au tribunal administratif qui peut l'annuler pour vice de forme.

Comme l'illustrent ces différents exemples, les formes de responsabilité personnelle peuvent, conjointement avec la responsabilité politique des élus et d'autres dispositifs (en particulier d'audit interne et/ou externe), contribuer à garantir la qualité et la sincérité de l'information communiquée.

5.3. L'audit interne

Dans certains pays, l'audit local fait l'objet d'une réglementation spécifique. Cette réglementation peut établir un code d'éthique, les conditions d'intervention, les conditions d'accès aux documents et aux personnes, les suites à donner, la publicité des rapports, les relations avec d'autres organes, la possibilité pour un département de réagir, etc. Cette réglementation pourra être, dans certains cas, complétée par la recommandation de l'utilisation de certaines méthodes d'audit et de contrôle interne.

La réglementation de certains pays⁵⁸ prévoit l'existence de services d'audits internes ; ceux-ci sont parfois limités aux communes d'une certaine taille (celles de plus de 20 000 habitants en Slovénie, ou celles de plus de 15 000 habitants en République tchèque, par exemple) ou

⁵⁷ Le *County manager* est l'administrateur principal à temps plein. Fonctionnaire du conseil de comté ou du conseil urbain, selon les cas, il gère également toutes les collectivités urbaines sises dans les limites du comté. Avec les membres élus qui constituent le « conseil » de la collectivité, il constitue l'organe exécutif. La *Chairperson* est le président du conseil et donc le responsable politique; il n'a aucun pouvoir d'exécution (d'après Conseil de l'Europe, *Irlande, structure territoriale*, coll. Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale).

⁵⁸ Les régions belges, le Danemark, la Slovaquie, la Grèce, la Norvège et la Russie ont signalé l'absence de tels services.

peuvent prendre la forme d'une commission plutôt que d'un service. Le département local des finances, en l'absence d'audit interne, pourra jouer un rôle subsidiaire en la matière. En Finlande, la loi précise que l'audit interne doit être organisé adéquatement, ce qui laisse une marge de manœuvre aux municipalités ; les plus importantes d'entre elles ont généralement un service *ad hoc*.

Des pistes assez variées sont suivies : l'audit interne englobera la recherche de l'efficacité et de l'efficience tandis que dans d'autres pays, il se focalisera sur l'aspect comptable.

- En Irlande ⁵⁹, les municipalités sont légalement obligées d'entreprendre un audit interne de leur administration. Elles sont appuyées par les audits de l'unité « Value for Money » (VFM), qui est intégrée dans le service d'audit des pouvoirs locaux (LGAS) ; l'unité « VFM » a également publié plus de 20 rapports à ce jour dont un traite spécifiquement de l'audit interne des municipalités ⁶⁰ et vise à servir de guide pour le développement et l'amélioration de l'audit interne dans les municipalités. Les autorités locales sont tenues de mettre en œuvre les recommandations contenues dans les rapports d'audits internes menés en leur sein, en vue de fournir un service plus efficace et plus efficient.
- A Malte, le secrétaire exécutif est directement responsable du maintien d'un système de suivi et de contrôle interne qui garantit que la comptabilité, l'enregistrement et les autres opérations financières du conseil sont menées correctement, conformément à la réglementation.

Le service d'audit peut généralement agir d'initiative, à la demande de l'exécutif local ou du conseil local. Par contre, ce n'est que dans quelques pays qu'il sera possible au service d'audit interne d'intervenir à la demande d'un ou de quelques conseillers locaux («l'ex-République yougoslave de Macédoine» et en France, au choix des municipalités). En Finlande, les responsables des départements peuvent également demander l'intervention de l'audit interne. *A contrario*, le service d'audit interne ne peut pas intervenir à la demande de l'autorité de tutelle, de l'organe judiciaire ou de l'audit interne (l'Angleterre fait toutefois remarquer que les deux audits vont généralement coopérer). En Pologne, la chambre régionale des comptes peut *suggérer* une intervention de l'audit interne mais pas l'ordonner.

Dans tous les pays où existe un service d'audit interne ⁶¹, son rôle comprendra la surveillance de la bonne imputation des dépenses et de la bonne perception des recettes. A cela s'ajoutera généralement une analyse de l'efficacité et/ou de l'efficience des politiques menées (à l'exception de la Croatie et de la Pologne). Enfin, en Irlande et en «ex-République yougoslave de Macédoine», le service d'audit a également comme rôle de remettre des avis sur les projets de nouvelles politiques.

L'audit interne rend compte directement soit au chef du département local des finances, soit au secrétaire municipal (le plus haut fonctionnaire de l'administration locale). Le rapport de service d'audit interne est transmis à l'exécutif local de même que, dans certains cas, au conseil local, à l'administration de tutelle et/ou à l'audit externe (comme en Finlande, en Angleterre et en Irlande). Il y a parfois une marge de manœuvre : en Pologne, le rapport d'audit interne est transmis à l'exécutif local mais le conseil peut l'obtenir également.

Enfin, d'autres éléments contribuent également à l'efficacité d'un service d'audit interne, comme l'illustrent les exemples suivants.

⁵⁹ Pour plus de détails, voir l'étude de cas.

⁶⁰ Ces rapports ainsi que le manuel sur l'audit interne des municipalités sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.environ.ie>.

⁶¹ A l'exception de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

- En Finlande, des efforts spécifiques de formation sont proposés par deux compagnies (*Auditor Ltd* et *Municipal training Institute Ltd*) qui sont propriétés de l'association des municipalités et d'organisations privées.
- En Angleterre, la réglementation donne à l'audit interne accès à tous les agents et à tous les documents requis pour l'accomplissement de leur travail. L'indépendance est renforcée par les règles professionnelles, le rôle de l'auditeur externe et l'inamovibilité. En République tchèque, les auditeurs internes sont désignés par le maire mais doivent réussir un examen spécifique ; alors indépendants du pouvoir local, ils peuvent agir d'initiative.
- En Croatie, le décret sur le contrôle interne règle notamment le problème des suites à donner aux rapports d'audit.

5.4. L'audit externe ⁶²

Le recours à l'audit externe est imposé par la loi ou une autre source réglementaire ⁶³ dans de nombreux pays.

L'audit externe peut être confié :

- au secteur privé, c.-à-d. des sociétés d'audit, comme au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et en Slovaquie ;
- au secteur public, via un service d'audit, comme à Chypre, en Croatie, en Grèce, en Irlande, en «ex-République yougoslave de Macédoine», en Norvège, en Slovénie ;
- à l'un ou à l'autre, selon le choix de la municipalité, comme en France ou en République tchèque (la loi sur les municipalités y précise qu'une municipalité est obligée de faire revoir sa gestion financière par l'office de district (organisme public) ou par un auditeur privé, sous peine de sanction) ;
- à une combinaison associant le secteur public et le secteur privé, comme en Angleterre (tous les auditeurs externes sont désignés par un organisme public, l'Audit Commission ; approximativement 70% du travail est effectué par le personnel de l'Audit Commission et 30% par des firmes privées) et à Malte (firmes privées engagées par le National Audit Office) ; de même, en Région wallonne, des réviseurs privés sont associés au Centre régional d'aide aux communes (un organisme régional) dans le cadre d'un plan de redressement des communes en difficulté.

Deux missions sont attribuées dans tous les pays où un contrôle externe est prévu par la loi :

- la certification des comptes en fin d'exercice (comme mentionné précédemment, cela se produira parfois avant et parfois après le débat en conseil municipal), ce qui pourra parfois s'accompagner de l'examen des éléments mis en avant pour l'obtention de certains transferts (comme en Irlande) ;
- le contrôle du respect de la légalité, qu'il s'agisse du respect des dispositions légales ou, plus spécifiquement, de lutter contre la fraude et la corruption.

Ainsi, en Croatie, le Bureau national d'audit est une institution indépendante qui répond exclusivement devant la chambre des représentants. Ses compétences couvrent l'audit du budget national et des collectivités locales, les budgets des fonds extra-budgétaires, des entreprises publiques et des entreprises qui sont entièrement ou partiellement financées par le budget. En «ex-République yougoslave de Macédoine», en vertu de la loi sur l'audit d'Etat, le Bureau national d'audit mène un audit annuel des comptes des gouvernements locaux.

⁶² Les chambres régionales des comptes polonaise et française et les Cours des Comptes portugaise et grecques sont évoquées plus loin.

⁶³ En fait, il peut s'agir de dispositions législatives ou réglementaires relatives soit aux pouvoirs locaux, soit au contrôle des finances publiques.

Un troisième champ d'activité de l'audit externe est constitué par l'analyse de la performance des pouvoirs locaux, comme en Angleterre et en Irlande, où ce rôle est plus particulièrement exercé par l'unité « Value for Money », déjà évoquée, et dont le rôle consiste à :

- vérifier si et dans quelle mesure les ressources de l'autorité locale ont été utilisées avec efficacité et efficience et, en cas de réalisation d'actifs, que les conditions les meilleures ont bien été obtenues ;
- examiner l'adéquation des systèmes, procédures et pratiques employées par les autorités locales comme un moyen d'assister la gestion dans l'évaluation de l'efficacité de ses opérations ;
- s'assurer dans quelle mesure le management a mis ou met en œuvre les recommandations contenues dans les rapports « Value for Money »⁶⁴.

Ce troisième champ d'activité s'ajoute aux précédents dans ces deux pays, de même qu'au Danemark (où l'audit externe mène un contrôle à la fois financier, de légalité et de performance et doit vérifier que les activités figurant dans les comptes municipaux correspondantes aux délibérations des autorités locales, la réglementation, etc.) et en République tchèque (l'auditeur externe contrôle la gestion et la comptabilité de l'année précédente et communique ses remarques dans un rapport).

Enfin, dans certains cas, un audit externe sera utilisé pour faire un état des lieux en fin ou en début de législature (voir le point 4.6.2. supra)⁶⁵.

Comme pour l'audit interne, la question de l'indépendance de l'audit externe se pose.

Une première garantie porte sur une distinction claire entre les rôles de décision et ceux d'audit externe. Tel est le cas dans les situations communiquées : l'auditeur externe ne peut participer à la prise de décision au sein de la municipalité ou du gouvernement central. Il convient d'être très strict à cet égard envers les auditeurs privés, qui peuvent également proposer d'autres services, par exemple du conseil de gestion, susceptibles d'avoir un impact décisionnel indirect. Au Danemark, la loi stipule d'ailleurs que l'audit ne peut participer à aucune décision qui pourrait mettre en question son indépendance.

Une deuxième garantie porte sur l'indépendance administrative et hiérarchique des auditeurs externes à l'égard des municipalités. Plusieurs cas de figure se présentent.

La municipalité n'a aucune influence sur le choix de son auditeur externe.

Dans les divers cas de Bureaux nationaux d'audit, ces organes n'ont généralement de compte à rendre qu'au parlement du pays ; l'indépendance par rapport aux municipalités et même par rapport au gouvernement central est théoriquement assurée. Une indépendance assez semblable est de mise en Angleterre avec l'Audit Commission qui, de plus, désigne les auditeurs externes privés. Il en va de même à Malte, où les rapports sont remis à la Chambre des représentants. A Chypre, la municipalité ne peut choisir son auditeur externe, le contrôleur général, qui est désigné par la « Public Service Commission ».

Cette indépendance peut encore être confortée par des examens de recrutements ouverts (comme en Croatie) et l'indépendance du corps des inspecteurs (comme en Grèce). De même, en Irlande, les auditeurs des pouvoirs locaux sont désignés par la Commission de nominations locales (*Local Appointment Committee* - LAP), suite à une procédure de recrutement par concours ouverte. La LAP est une agence gouvernementale qui est

⁶⁴ Comme signalé précédemment, ces rapports sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.environ.ie>.

⁶⁵ Voir par exemple l'audit externe réalisé à Paris à l'occasion du changement de majorité, à l'adresse : <http://www.paris.fr>

également responsable du recrutement et de la nomination de certaines catégories du personnel local.

La municipalité a un choix limité pour choisir son auditeur externe.

Au Danemark, une société d'audit est désignée par le conseil local pour une durée limitée ou illimitée ; ce choix doit toutefois être approuvé par les autorités de tutelle. En région wallonne, dans le cadre du plan de redressement des communes en difficulté financière⁶⁶, les communes pouvaient exprimer leurs préférences parmi les réviseurs figurant sur une liste établie par le gouvernement de la région, celui-ci décidant finalement en dernier ressort.

La municipalité a une grande liberté pour choisir son auditeur.

Dans d'autres cas, les municipalités peuvent choisir leur auditeur externe, sur une base contractuelle (comme en république tchèque) ou en Finlande (le conseil choisit un auditeur sur base d'une proposition de sa commission d'évaluation ; l'auditeur a la responsabilité de compenser les dommages qui découleraient de rapports incompetents ou erronés). En Norvège, l'auditeur externe est désigné par le conseil mais l'indépendance par rapport à la municipalité n'est que formellement garantie.

Dans certains pays, les rapports d'audit externe sont communiqués au parlement, qu'il s'agisse de rapports individuels, comme à Malte, ou annuels comme en Croatie. Il peut ainsi y avoir un débat public au Parlement suite au dépôt de ces rapports (comme en Slovénie et en «ex-République yougoslave de Macédoine»). En pareil cas, il est alors possible d'avoir accès aux rapports et aux comptes-rendus des débats, s'agissant de documents parlementaires. A Chypre, en Finlande, en Irlande, en Norvège, le rapport sera également public mais sans que cela passe par le Parlement. En Angleterre, le rapport annuel d'audit doit légalement être rendu public ; les rapports formels sur des problèmes particuliers doivent être débattus au sein du conseil et la réponse doit être publiée dans la presse. Au Danemark, si la publicité n'est pas obligatoire, le rapport doit être remis aux personnes intéressées.

En termes de suites données au rapport, au Danemark, le département local des finances et les autorités locales concernées doivent répondre aux remarques de l'audit ; sur cette base, le conseil local décidera comment se conformer aux remarques de l'audit. Le budget annuel, le rapport d'audit et la résolution du conseil local sur le rapport d'audit doivent être communiqués aux autorités de tutelle. A Chypre, l'autorité locale adopte généralement la majorité des recommandations du rapport d'audit. En Croatie, en Slovénie, en «ex-République yougoslave de Macédoine», en Grèce, il est possible de répondre voire de contester le rapport d'audit externe. A Malte, le maire doit produire un rapport précisant quelle suite il entend donner aux observations formulées par l'auditeur externe.

Enfin, dans la plupart des pays, l'audit externe peut informer les autorités judiciaires en cas d'irrégularités.

5.5. Les Chambres régionales des comptes et les Cours des comptes

Ce type d'organes spécifiques ne concerne qu'un nombre limité de pays : France, Pologne, Grèce et Portugal. En dépit de la similitude d'appellation, les rôles sont quelque peu différents ; dans certains cas, la situation est *de facto* celle d'un audit externe.

En France, les chambres régionales des comptes (CRC) sont les organes judiciaires chargés du contrôle des budgets des collectivités locales et leurs établissements publics. Ce sont des juridictions, indépendantes de l'administration de tutelle. Les membres des CRC sont des magistrats ; ils sont donc indépendants et inamovibles.

⁶⁶ Il s'agit du plan "Tonus 2" initié en 2001.

En principe, les CRC interviennent *a posteriori* sur saisine du préfet. Elles peuvent intervenir exceptionnellement *a priori* lorsqu'une commune a fait l'objet d'un plan de redressement. Les CRC sont principalement chargées de la régularité des comptes mais elles peuvent opérer des contrôles de gestion, sur demande motivée du préfet.

Toutes les opérations peuvent faire l'objet d'un contrôle par les CRC, y compris les conventions conclues avec des associations, les sociétés d'économie mixte ou la comptabilité d'engagement. Les CRC peuvent effectuer des contrôles sur pièces et sur place.

Les interventions font l'objet d'un rapport à l'exécutif local et à l'autorité de tutelle ; l'exécutif local étant amené à répondre aux observations de la CRC. S'il s'agit d'un contrôle de gestion, la lettre d'observations, à laquelle le maire est invité à répondre, est transmise à l'assemblée délibérante par l'exécutif ; elle peut être communiquée aux tiers sur demande.

Si d'éventuels faits illégaux sont relevés lors des contrôles de la CRC, les magistrats ont l'obligation d'informer les juridictions compétentes pour ces faits (juge pénal). En cas de mauvaise gestion (sans illégalité) observée lors d'un contrôle de gestion, la CRC préconise des mesures de redressement qui ont une valeur indicative pour la collectivité. S'il s'agit d'un contrôle suite à une demande du préfet, elles préconisent des mesures de redressement afin de rétablir l'équilibre budgétaire ; le préfet peut toutefois s'en écarter sur motivations explicites.

En Pologne⁶⁷, les chambres régionales des comptes sont chargées de la surveillance et du contrôle de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs organes, ainsi que des unions et associations des collectivités territoriales. Chaque chambre couvre les collectivités territoriales situées sur le territoire d'une voïvodie. Leur rôle consiste notamment à remettre un avis sur :

- le projet du budget (dans un délai de 30 jours de sa réception) ;
- l'exécution du budget, après un semestre et après une année ;
- la motion de la commission de révision concernant la décharge de l'exécutif local ;
- la conformité à la loi de la délibération du conseil portant décharge de l'exécutif local.

Le rôle se limite au contrôle de la conformité à la loi des opérations budgétaires. Le contrôle peut s'opérer sur place et sur pièce. Trois types de contrôle sont pratiqués :

- contrôles d'ensemble, tous les 4 ans ;
- contrôles de vérification ;
- contrôles portant sur des problèmes spécifiques.

Lorsque le contrôle concerne la délibération budgétaire du conseil municipal, l'information est transmise sous forme de délibération du collège de la chambre régionale des comptes.

Dans le cas d'un contrôle mené par l'inspecteur de la chambre régionale des comptes, un rapport final est préparé, accompagné des recommandations en découlant. Si le contrôle a démontré la violation de la discipline financière, c'est le corps statuant, composé de trois membres, qui se prononce ; la collectivité territoriale a le droit de recours au collège de la chambre régionale des comptes.

⁶⁷ La structure et les tâches des chambres régionales des comptes ont été présentés dans le rapport sur les « Structures et fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Pologne »

De plus, chaque année la chambre régionale des comptes présente son rapport au Parlement.

Au Portugal, les tâches de la Cour des comptes comprennent :

- la vérification de la légalité des documents de clôture (compte annuel), qu'elle reçoit après passage au conseil local;
- l'octroi d'un visa préalable pour certaines dépenses : celles dépassant un certain montant, les emprunts, ... ;
- la réalisation d'audits de gestion si elle le considère nécessaire.

Ses rapports sont transmis à l'exécutif local et à l'autorité de tutelle. L'exécutif local doit répondre aux observations formulées. En cas de mauvaise gestion, la Cour présente un rapport qui signale les points devant être corrigés au niveau de la gestion financière, de l'organisation et/ou du fonctionnement de l'administration locale.

En Grèce, la Cour des Comptes exerce un contrôle de légalité sur les dépenses des pouvoirs locaux, qui sont obligés de lui soumettre leurs comptes avec les documents requis. Elle n'intervient pas dans le processus d'élaboration budgétaire.

5.6. Les autres acteurs institutionnels

L'action des associations de pouvoirs locaux apparaît fort importante. Les rôles les plus souvent mentionnés sont l'organisation de formation (pour les agents locaux et les élus) et le conseil dans l'élaboration de politiques concernant les pouvoirs locaux. Viennent ensuite l'aide « technique » aux municipalités de plus petite taille ainsi que l'établissement de comparaisons entre communes en matière budgétaire et/ou de performance. Les derniers éléments cités sont le rôle d'expert « impartial » dans des sujets de débat et l'établissement d'un profil statistique et/ou budgétaire de la commune.

Le rôle des associations de pouvoirs locaux comme interlocuteur du gouvernement central est mis en exergue. Par exemple, au Danemark, l'association nationale des pouvoirs locaux est un acteur politique important, régulièrement consulté sur toutes les matières susceptibles d'intéresser ses membres.

Les associations de pouvoirs locaux peuvent également jouer un rôle supplétif par rapport au gouvernement central : en Finlande, l'Association des municipalités fournit aux communes des recommandations sur la structure des budgets et les procédures budgétaires pour tout ce qui n'est pas défini par la réglementation.

Par contre, seules les régions belges, la France et la Norvège ont mentionné l'aide fournie par la banque de la municipalité en matière budgétaire⁶⁸. Cette « aide » peut prendre la forme de l'établissement d'un profil statistique et/ou financier de la commune, éventuellement accompagné de comparaisons avec d'autres communes en matière budgétaire ou de performance. L'organisation de formations (pour les agents locaux et les élus), l'aide technique aux petites municipalités et le conseil dans l'élaboration des politiques concernant les pouvoirs locaux ont également été mentionnés. Il n'est donc pas possible de généraliser l'apport que la banque de la municipalité peut apporter.

5.7. La participation des citoyens

L'art. 3, §2, de la charte souligne l'importance des conseils locaux, disposant d'organes exécutifs responsables devant eux et mentionne également « le recours aux assemblées de

⁶⁸ La république tchèque a mentionné qu'une collaboration pouvait éventuellement être apportée dans le cadre d'un contrat de services.

citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe là où elle est permise par la loi »

5.7.1. Information préalable à l'adoption du budget

L'information préalable peut permettre aux citoyens, aux associations, etc. de réagir, de poser des questions à leurs élus,... Cela peut, le cas échéant, aider les conseillers municipaux dans leur travail d'analyse du budget.

Cette information peut prendre deux formes :

- soit le projet de budget est rendu public avant le débat et l'adoption éventuelle au sein du conseil ; il y a donc là une démarche *proactive* de l'autorité locale ;
- soit les citoyens peuvent consulter le projet de budget en effectuant une démarche en ce sens ; l'autorité locale aura alors un rôle davantage *réactif*.

La plupart des pays dans lesquels est organisée une information préalable⁶⁹ vont utiliser ces deux moyens d'information mais, dans quelques pays, cela se limitera à autoriser l'accès aux documents du projet de budget⁷⁰.

Les expériences suivantes sont à mentionner.

- En Finlande, le projet de budget établi par l'exécutif local est un document public; il est largement présenté et commenté notamment dans la presse. Dans certaines municipalités, le projet présenté par le maire à l'exécutif (c.-à-d. une version antérieure) est déjà public et des réunions d'information peuvent être organisées sur cette base.
- En Irlande, le public est averti que le projet de budget a été préparé et qu'une copie a été placée dans les principaux bâtiments publics de la municipalité. Le projet peut être consulté par tout citoyen durant les heures de bureau (des copies sont disponibles à l'achat).
- La consultation publique est également une obligation légale en Norvège.
- Aux Pays-Bas, l'ensemble des documents budgétaires soumis au conseil municipal (projet de budget, notes justificatives, estimations à long terme) peuvent être consultés ; cela fait l'objet d'une annonce publique. En Pologne, le budget peut être consulté après son adoption par le conseil administratif⁷¹ et son envoi au conseil municipal et à la chambre régionale des comptes.
- En Slovaquie, le projet de budget est consultable auprès du maire ou des employés municipaux à l'hôtel de ville.

5.7.2. Information après adoption du budget par le conseil local

Une fois le budget adopté par le conseil municipal, la plupart des pays donnent accès aux documents budgétaires pour les citoyens qui le souhaitent. En pareil cas, c'est l'ensemble du budget et de ses annexes qui pourra être consulté⁷².

De plus, diverses autres pistes doivent ou peuvent être utilisées pour diffuser l'information. Ces deux aspects ne sont pas liés : par exemple, en France, un citoyen peut avoir accès au

⁶⁹ Danemark, Finlande, Irlande, Malte (dans le cadre de l'assemblée générale annuelle), Norvège, Pays-Bas, Pologne, Russie, Slovaquie, Tchéquie. Par contre, aucune information préalable destinée aux citoyens n'est prévue en Belgique, à Chypre, en Grèce et au Portugal.

⁷⁰ Par exemple, en Russie, les citoyens peuvent consulter le projet de budget mais il n'y a pas généralement pas d'information préalable du public à cet égard. En Macédoine, l'accès au projet de budget n'est généralement pas organisé bien que la réglementation ne l'interdise pas.

⁷¹ Le conseil administratif est en fait l'exécutif local.

⁷² En Russie, cela se limite toutefois au budget sans ses annexes ou à un résumé du budget.

budget adopté et à l'ensemble de ses annexes mais il n'y a pas d'obligation légale de porter le budget voté à la connaissance de la population ⁷³.

Dans certains pays, certaines communications sont **obligatoires**.

En Angleterre, les grandes lignes du budget doivent être présentées dans un dépliant qui accompagne l'invitation à payer la taxe locale (« council tax ») ⁷⁴.

En Irlande, en Grèce, à Malte et en Tchéquie, les grandes lignes du budget doivent faire l'objet d'un affichage. En «ex-République yougoslave de Macédoine» et en Pologne, l'information doit être diffusée par le bulletin municipal. En Belgique, la loi communale prévoit que la possibilité pour quiconque de prendre connaissance des budgets et comptes à la maison communale doit être rappelée par voie d'affiche (la durée de l'affichage ne pouvant être inférieure à 10 jours). Aux Pays-Bas, la possibilité de consulter les documents budgétaires est également largement communiquée.

La Pologne a introduit en 2001 l'obligation légale de publier cette information dans le Journal officiel du Voïvode ; en «ex-République yougoslave de Macédoine», l'information doit être publiée via le bulletin municipal.

En Irlande, à l'instar de ce qui se fait avec le projet de budget, des copies du budget peuvent être consultées (et sont disponibles à la vente) dans les principaux bureaux de l'autorité locale ; une communication via la presse y est également obligatoire. Une copie du budget peut également être acquise au Danemark.

Le recours à d'autres moyens de communication, sur une base **facultative**, est assez diversifié et, surtout, est laissé à la discrétion de chaque autorité locale. Selon les cas, et avec des formes très différentes, on utilisera ainsi le bulletin municipal, des communiqués de presse, voire des réunions publiques (ce qui semble assez rare).

Le moyen de communication le plus cité (et non obligatoire) est toutefois le site Internet de la municipalité. Malgré ces nombreuses réponses, ce media apparaît être un moyen d'information sous-utilisé. En dépit de quelques sites intéressants, la consultation d'un certain nombre de sites Internet de municipalités de plusieurs pays permet de constater les problèmes suivants – lorsque des informations budgétaires sont présentes sur le site :

- difficulté d'accéder au budget depuis la page d'accueil (nécessité d'une recherche) ;
- données non actualisées (au début 2002, il arrive que les dernières données présentes sur le site remontent à 1999 ou 2000) ;
- niveau très agrégé des données, ne permettant pas de se faire une réelle opinion sur les politiques menées (sauf en recoupant l'information avec d'autres pages du site) ;
- peu de possibilités d'obtenir des explications sur des termes techniques ou administratifs utilisés ; peu ou pas de renvois vers des sites d'intérêt (législation, autorités régionales ou nationales, ministère des finances, ...) ;
- absence fréquente des règlements fiscaux locaux.

A contrario, et pour se limiter à ces exemples, les sites des villes de Birmingham ⁷⁵ et d'Amsterdam ⁷⁶ fournissent une information particulièrement complète : l'ensemble du budget de l'année y est téléchargeable, de même que les rapports de commissions, etc.

⁷³ De même à Chypre, où le budget n'est pas porté à la connaissance de la population, et au Portugal, où il n'y a aucune obligation légale en ce sens.

⁷⁴ Plusieurs gouvernements de pays (notamment la France et la Belgique) recourent également à une telle façon d'informer le contribuable.

⁷⁵ <http://www.birmingham.gov.uk>; dans « A-Z index », aller à la lettre B et cliquer sur « budget ». A un moment, un accès direct était possible via une icône relative aux taxes locales.

5.7.3. Référendums

Les possibilités légales en matière de référendums ou de consultations locales sont très variées. Si de telles opérations sont prévues dans certaines législations nationales, ce n'est pas le cas dans tous les pays ; parfois, lorsque de tels référendums sont autorisés, les matières budgétaires, financières et/ou fiscales sont expressément interdites.

Les conditions pour la tenue de telles opérations peuvent également fortement varier, qu'il s'agisse par exemple :

- de l'initiation d'une telle procédure (par exemple, par le conseil municipal ou à l'instigation d'un certain nombre d'électeurs) ;
- du caractère décisionnel ou purement consultatif des résultats.

Les réponses n'ont pas mentionné de règles précises quant à l'information à fournir au citoyen en cas de référendum ou de consultation portant soit sur un sujet budgétaire, financier ou fiscal, soit sur un sujet non budgétaire mais ayant des conséquences financières pour la commune (investissements, infrastructures, ...).

Deux situations permettent d'illustrer ce dernier cas. En Pologne, des référendums peuvent être organisés mais il n'y a pas de règles particulières à cet égard ; par exemple, un référendum a été organisé dans la commune de Józefów concernant la participation des habitants au financement de l'achat de conteneurs à déchets. En «ex-République yougoslave de Macédoine», des référendums locaux peuvent être tenus sur des matières budgétaires telles que le financement de projet (par exemple de constructions).

Nous n'entrerons pas ici dans le vaste débat sur le recours au référendum et à la démocratie directe. Cependant, le recours à des consultations de la population requiert que celle-ci puisse s'exprimer en disposant de l'information nécessaire, ce qui renforce l'argument en faveur d'une grande transparence de l'information budgétaire. L'absence de telles consultations le renforce également puisqu'en pareil cas, citoyens et associations doivent trouver d'autres canaux d'expression – tels ceux décrits en d'autres endroits de ce rapport.

5.7.4. Autres canaux d'information et de participation

Plusieurs moyens d'information et d'expression des citoyens ont été présentés à divers moments de ce rapport : questions lors du débat budgétaire au conseil municipal, caractère public de certaines réunions, information avant et après l'adoption du budget par le conseil municipal, consultation au sujet des projets d'investissement, ...

Les quelques exemples qui suivent citent rapidement d'autres modes de participation, qui débordent largement le cadre strict des procédures et débats budgétaires.

La loi municipale tchèque permet de considérer globalement les différentes approches qui ont été citées. Ainsi, un citoyen âgé d'au moins 18 ans a le droit de :

- exprimer son opinion sur le budget municipal et sur la clôture des comptes de l'année précédente, soit à l'avance par écrit, soit personnellement durant une réunion du conseil municipal ;
- consulter le budget municipal et les comptes de l'année précédente, les délibérations et les rapports des réunions du conseil municipal, les délibérations de l'exécutif local, des comités/commissions locales ;

⁷⁶ <http://www.amsterdam.nl>; aller dans la case « zoek » et taper « begroting ». En Belgique, la ville de Gent permettait aussi le téléchargement de la totalité de son budget mais cela n'est plus le cas actuellement.

- demander l'inscription de points à l'ordre du jour de réunion du conseil municipal ; si la demande est soutenue par au moins 0,5% des habitants, elle doit être débattue dans les 60 jours ;
- soumettre des suggestions, propositions, remarques et commentaires aux organes municipaux.

De plus, en fonction de la loi sur la liberté d'accès à l'information, le citoyen a le droit de demander des informations au sujet de la municipalité et de sa gestion et la municipalité est dans l'obligation de fournir l'information demandée.

Certaines de ces possibilités existent également au niveau local dans d'autres pays ; d'autres pistes peuvent également être ajoutées, comme le montre le rapide survol ci-dessous ⁷⁷ :

- création de données détaillées et comparables pour les utilisateurs en matière d'enseignement et de soins aux personnes âgées (Danemark) ;
- assemblées de citoyens sur des sujets d'intérêt local (Croatie, Malte) ;
- pétitions ;
- possibilité de faire inscrire un point à l'ordre du jour du conseil municipal et/ou amener le conseil municipal à débattre d'un projet de décision (Croatie, Finlande) ;
- procédures d'audition (Finlande) ;
- chartes de qualité, conseils de quartier (ou « de voisinage » ou « de district »), panels de citoyens (Pays-Bas) ;
- consultation des citoyens par les canaux audio-visuels et par sondages téléphoniques, comme cela a été organisé à l'occasion de la mise à jour de la loi sur la structure administrative de la ville de Varsovie (Pologne) ;
- possibilité pour les citoyens de s'exprimer ou de poser des questions durant une période réservée à cet effet lors de réunions publiques du conseil municipal (Portugal, Slovénie).

CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS DE BONNES PRATIQUES

Le chapitre 1 a souligné le rôle que pouvaient jouer les procédures budgétaires pour réduire les diverses asymétries d'information et contribuer à renforcer l'efficacité des services produits par la municipalité. A cette fin, la transparence budgétaire joue un rôle clé. Ce rapport a donc essayé d'identifier des « bonnes pratiques » budgétaires, susceptibles de renforcer cette transparence. Celles-ci ayant été présentées au fil de ce rapport, cette conclusion se bornera à insister sur trois grands enjeux.

Un renforcement des acteurs poursuivant l'intérêt général

Un déroulement particulièrement ouvert du processus budgétaire, débutant par exemple avec un débat d'orientation, suivi du travail en commissions fonctionnelles puis en commission des finances avant les discussions au conseil, peut incontestablement contribuer à renforcer la transparence budgétaire. Cette démarche peut également être appuyée :

- en amont, par le renforcement du rôle de contrôle, d'analyse et d'arbitrage du département local des finances afin de réduire l'asymétrie de l'information dont pourraient profiter les départements fonctionnels ;
- à diverses étapes, par l'intervention organisée d'acteurs (audits interne et externe, groupes experts, monde socio-économique local) ainsi qu'une participation renforcée des citoyens afin d'orienter les moyens avec efficacité et efficience ;

⁷⁷ Les pays mentionnés sont ceux qui ont fait part de ces méthodes dans leur réponse au questionnaire ; ils sont fournis à titre d'exemples car de telles pratiques existent aussi dans d'autres pays.

- tout au long du processus, par une grande accessibilité aux documents budgétaires (budget, annexes, rapports de commission, etc.), les NTIC pouvant être d'un appoint appréciable sans être la panacée.

Une information de qualité

Le coût budgétaire de décisions prises ou à prendre doit apparaître clairement, qu'il s'agisse de nouvelles politiques, des investissements ou de la dette. Les coûts des politiques (programmes/projets), associés à des indicateurs de performance, permettent de procéder à des évaluations régulières et de dégager d'éventuelles marges de manœuvre.

A différents niveaux (administration, exécutif, conseil, etc.), il est donc nécessaire de disposer d'informations budgétaires et extra-budgétaires (notamment qualitatives) adéquates et en temps utile. Les documents budgétaires doivent à cet effet offrir à la fois une vue d'ensemble synthétisant la situation et un niveau de détail permettant l'analyse et le contrôle du budget par le conseil. Une attention particulière doit être portée à la lisibilité des documents.

Des éléments de comparaison avec d'autres municipalités, une réelle analyse des informations fournies par le compte et une information régulière sur l'exécution du budget apparaissent être des éléments cruciaux pour une bonne analyse du budget.

Enfin, des possibilités de formation pour l'administration et les élus (pour lesquels cela devrait constituer un droit) peuvent faciliter une bonne utilisation de l'information tout comme une responsabilité personnelle (et non seulement politique pour les élus) peut contribuer - avec d'autres mécanismes- à en garantir la qualité et la sincérité.

Une perspective pluriannuelle

La présentation d'un programme de législature peut fournir les lignes directrices d'un nouvel exécutif local ; les priorités en découlant pourraient ensuite être traduites dans une programmation pluriannuelle comprenant le budget de l'année t et, au moins, les années t+1 et t+2. Une telle programmation permet aussi d'anticiper l'évolution des coûts et des recettes.

Un système de concertation (cf. le modèle danois de coopération budgétaire) permet de rechercher une solution de consensus permettant de concilier les objectifs de politiques économiques du gouvernement central et les intérêts légitimes des pouvoirs locaux.

Lignes directrices concernant les bonnes pratiques

Comme « bonnes pratiques » peuvent être plus particulièrement mentionnées :

Principes généraux

- le régime général devrait permettre aux autorités locales de **prendre en charge des coûts des politiques transférées** par un autre niveau de pouvoir, par des transferts financiers, des ressources fiscales supplémentaires ou d'autres ressources financières ;
- le maintien de l'exigence d'**équilibre budgétaire** (c.-à-d. l'équilibre entre les dépenses et les recettes hors produits d'emprunts), au moins pour le budget courant ;
- la présentation d'un **programme** annonçant les priorités de l'exécutif local, en général pour la durée de son mandat et comprenant un volet en démontrant la « faisabilité » budgétaire ;
- l'élaboration de **plans budgétaires pluriannuels** (portant sur les 2 à 4 ans suivants l'exercice concerné) intégrant des objectifs budgétaires globaux, l'indication du coût de la poursuite des actions en cours et la mise en évidence des conséquences budgétaires futures de certaines décisions ;
- l'apport **d'avis « d'experts »** à l'occasion des débats des commissions et/ou du conseil, qu'il s'agisse d'avis « internes » (certains fonctionnaires locaux : receveur,

trésorier, ...) ou externes (experts extérieurs, représentants du monde socio-économique, organes « de contrôle »,...);

- **l'ouverture au public des commissions** traitant du budget ;

Personnel local

- l'organisation d'une **formation** suffisante, tant initiale que continuée, des agents de l'administration locale et l'instauration d'un droit pour les élus locaux (qu'ils soient conseillers locaux ou membres de l'exécutif local) ;
- la généralisation et la définition d'un cadre d'intervention pour **l'audit interne** (code d'éthique, indépendance, droit d'initiative, conditions d'intervention, communication au conseil, suites à donner, publicité des rapports, ...) et l'organisation d'un appui pour ces audits (recommandation méthodologique, « appui technique » externe) ;
- l'instauration de formes de **responsabilité personnelle** (par exemple sous la forme de « déclaration de responsabilité » d'un membre de l'exécutif et d'un responsable de l'administration locale) afin de contribuer à garantir la qualité et la sincérité de l'information communiquée ;
- l'instauration d'une forme de **responsabilité personnelle** pour les fonctionnaires responsables de la bonne perception des recettes fiscales locales et/ou de l'engagement des dépenses locales et qui bénéficient d'une certaine indépendance dans l'exercice de leurs fonctions ;

Information

- un **contenu lisible des documents budgétaires** offrant à la fois une vue globale⁷⁸ claire et aisément compréhensible du budget (grands équilibres, enjeux et priorités, données clés, etc.) et un niveau de détail permettant d'analyser le contenu budget et d'opérer des comparaisons pertinentes avec d'autres communes ; outre des documents « papiers », des compléments d'information (projets d'investissement, dépenses fiscales, ...) ou explicatifs (glossaire p. ex.) peuvent également être fournis sous format électronique (site internet, réseau intranet, CD-Rom, etc.) ;
- une **présentation des dépenses et des recettes** par nature et par fonction, identifiant autant que possible les divers départements ou opérateurs de l'administration municipale et permettant d'évaluer la répartition des moyens entre les domaines d'activités ainsi que le type de moyens mis en œuvre ;
- l'explicitation, lors de chaque prise de décision par l'exécutif ou le conseil local, du **coût budgétaire** de celle-ci pour l'année en cours et pour les exercices suivants ;
- l'organisation d'une information objective sur aspects financiers des sujets soumis à consultation dans les différents cas de **participation des citoyens** ;
- le renforcement de **l'information aux citoyens**, par la possibilité de prendre connaissance d'une version « papier » ou électronique du projet de budget dès qu'il est communiqué aux conseillers locaux et, après l'adoption du budget, par l'organisation d'une communication à l'égard de la population par le biais d'un dépliant accompagnant les invitations à payer les taxes locales, par l'affichage, le bulletin municipal, la possibilité de consulter et/ou d'acheter les documents budgétaires et une meilleure utilisation des possibilités offertes par l'internet.

Contrôle

- la mise en œuvre d'un **contrôle de l'évolution globale des dépenses et de la fiscalité locale** dans le cadre d'une procédure négociée entre les pouvoirs locaux et le gouvernement central ;

⁷⁸ Cela pose la question du « périmètre » adéquat à prendre en compte : organes externes, régies,...

- le recours aux formes d'accord requis non suspensif ou de non exigence d'accord requis mais avec possibilité de réaction ultérieure en matière d'**accord de l'autorité de tutelle** et, à défaut, l'instauration d'un délai à respecter par la tutelle pour rendre un avis dans les systèmes d'accord requis préalable ;
- la généralisation du recours à l'**audit externe** (quelle que soit sa forme) pour certifier les comptes et contrôler le respect de la légalité (y compris la lutte contre la fraude et la corruption), voire d'un audit de la situation lors d'un changement de majorité locale (du moins dans les pays où il n'y a pas d'audit annuel)⁷⁹ ;

Préparation du budget

- le renforcement du rôle du **département local des finances** dans l'élaboration du budget, afin que celui-ci dispose d'une bonne connaissance des fonctions de coût et de la consommation budgétaire des départements opérationnels lui permettant de proposer différentes options à l'exécutif et de préparer des arbitrages internes, avant les arbitrages ultérieurs ;
- une discussion des propositions budgétaires dans les **commissions fonctionnelles** qui, ensuite, transmettent un rapport à la **commission des finances**, laquelle aborde alors les équilibres globaux, les recettes générales, les emprunts et les problèmes soulevés par les commissions fonctionnelles ;
- l'objectivation du choix entre divers **projets d'investissement** par un système de « scoring » prenant en compte divers critères ou par le recours à un processus participatif impliquant la population ; dans ce dernier cas, il importe de suivre une méthodologie apportant des garanties quant au bon déroulement du processus ; l'estimation du coût d'un projet d'investissement ne doit pas négliger les dépenses récurrentes ultérieures (personnel, fonctionnement,...), à intégrer logiquement dans une programmation budgétaire pluriannuelle ;

Adoption du budget

- l'organisation d'un **débat d'orientation budgétaire** au début de la procédure budgétaire, donnant l'occasion d'une première discussion sur les orientations générales à retenir pour l'exercice et, éventuellement, pour les exercices suivants ; certaines garanties sont toutefois à apporter quant à la précision des éléments à fournir ;
- l'établissement de **comparaisons budgétaires et de performance entre municipalités** de taille et ou de caractéristiques socio-économiques comparables, largement accessibles (par publication ou présence sur un site internet) et accompagnées d'éléments explicatifs (signification des indicateurs retenus, etc.) ;
- durant l'exécution du budget, un allègement des formes de **contrôles a priori** lorsque d'autres formules (contrôle *a posteriori*, comparaisons entre communes,...) permettent de contrôler l'évolution (ou le rythme d'évolution) de certaines dépenses ;
- la possibilité d'interroger l'administration ou de procéder à des **auditions**, que ce soit en commission ou en séance plénière ;
- l'instauration de **délais suffisants** pour permettre aux conseillers de prendre connaissance et d'analyser les documents budgétaires reçus : si un délai de quelques jours avant un débat en commission peut paraître raisonnable, un minimum de 15 à 20 jours semble s'imposer avant un vote au sein du conseil ;

⁷⁹ Un autre audit externe pourrait porter sur l'analyse de la performance.

Exécution du budget

- la tenue d'un **débat sur la réalisation du budget en milieu d'année**, remettant les modifications budgétaires en perspective et permettant de faire le point sur l'évolution de l'environnement (contexte économique, budgétaire, social,..) ;
- **information régulière du conseil** (par exemple tous les trois ou quatre mois) sur le suivi du budget ;
- une variante possible consiste à **regrouper les modifications budgétaires** afin de les limiter à 1 fois par trimestre voire à 1 ou 2 fois par an et de les accompagner d'un aperçu voire d'un débat sur l'état de consommation du budget ;
- l'affectation de **soldes positifs reportés** à des dépenses non récurrentes (autofinancement d'investissements, réduction de la dette locale, constitution de provisions ou de réserves,...) et le report des **soldes négatifs** afin d'apurer la situation, en affectant des moyens des exercices ultérieurs à leur résorption ;

Comptes budgétaire

- la remise des **comptes** dans un délai raisonnable⁸⁰ ;
- la tenue de véritables débats concernant leur approbation, en commission puis au sein de l'ensemble du conseil, avec l'apport d'un avis externe (audit externe p. ex.) ;
- la publicité (possibilité de consultation ou mise en ligne) des **rapports** des commissions et du conseil relatifs au budget ;

⁸⁰ C'est à dire à temps pour, le cas échéant, le débat sur la réalisation budgétaire de l'année suivant celle des comptes concernées et pour l'élaboration du budget de l'année suivante.

BIBLIOGRAPHIE

BESFAMILLE M. (2000), *Fiscal federalism, local public works and corruption*, Liège : Université de Liège-CREPP ; téléchargeable sur le site : <http://www.ulg.ac.be>.

BOLLEN S. (2001), « Le Programme de politique générale », *Mouvement communal*, n° 5-2001, Bruxelles : Union des Villes et Communes de Wallonie.

BRETON A. (1974), *The Economics of Representative Government*, Chicago : Aldine Atherton.

CLATWORTHY et al. (2000), « Corporate Governance under 'New public Management' : an exemplification », *Corporate Governance : An International Review*, 8, 2, pp. 166-176.

CONSEIL DE L'EUROPE – COMITE DIRECTEUR SUR LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE – Comité d'experts sur les finances locales, *Redressement des collectivités locales et régionales en difficulté financière*, Strasbourg, doc. LR-E-FL (2001) 3 (version du 9 juillet 2001).

CONSEIL DE L'EUROPE – COMITE DIRECTEUR SUR LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE (2001), *Les risques liés aux engagements financiers des collectivités locales*, Strasbourg, doc. CDLR (2001) 34 (version du 4 décembre 2001).

CONSEIL DE L'EUROPE – COMITE DIRECTEUR SUR LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE (2000), *Méthode d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles*, Strasbourg, doc. CDLR (2000) 32 rév. (version du 14 novembre 2000).

CONSEIL DE L'EUROPE – COMITE DIRECTEUR SUR LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE (1999), *Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales*, coll. Communes et régions d'Europe n° 66, Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe.

DEXIA (2001), *Les finances des pouvoirs locaux en 2000*, Bruxelles : Dexia Banque.

DOSIERE R. et HOORENS D. (2001), *La commune et ses finances*, Paris : Dexia / Imprimerie nationale.

GREFFE X. (1997), *Economie des politiques publiques*, 2^{ème} éd., Paris : Dalloz.

HUSSON J.F. (2001), « La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs du Traité de Maastricht », *Bulletin de Documentation*, n° 1 (janvier-février), Bruxelles : Ministère des Finances.

LAFERRERE A. (2000), *Finances publiques – les notices* ; Paris : La Documentation française.

MEUNIER B. (1992), *Le management du non-marchand*, Paris : Economica

OCDE (2001), *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, doc. SG/CG(99)5, Paris ; existe également en anglais sous le titre *Best practices for budget transparency* ; téléchargeable sur le site : <http://www.oecd.org>.

OCDE (1999), *Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise*, doc. SG/CG(99)5, Paris ; existe également en anglais ; téléchargeable sur le site : <http://www.oecd.org>.

OCDE (1997), *Les procédures budgétaires de l'avenir*, doc. OCDE/GD(97)178, Paris ; existe aussi en anglais sous le titre *Budgeting for the future* ; téléchargeable sur le site : <http://www.oecd.org>.

ANNEXE

ETUDES DE CAS

Les cas ont été regroupés en cinq domaines : le calendrier et la procédure budgétaire, les comparaisons entre municipalités, les critères de décision en matière d'investissement, la participation des citoyens (ce qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec les décisions d'investissements) et, enfin, l'audit des pouvoirs locaux.

Hormis quelques aménagements mineurs et des commentaires sous forme de note de bas de page, les études de cas reprennent très largement les textes communiqués par les délégations nationales auprès du CDLR.

Contenu

CALENDRIER ET PROCEDURE BUDGETAIRE

- Belgique – Région wallonne
- Croatie- Zagreb
- Danemark
- Irlande : Conseil du Comté de Limerick
- Pologne
- Espagne

COMPARAISON ENTRE COMMUNES

- France : Données accessibles via internet
- Danemark : Principales données concernant les municipalités

INVESTISSEMENTS : CRITERES DE DECISION

- Grande-Bretagne : Procédure d'établissement du projet de budget au niveau des collectivités locales (Birmingham)

PARTICIPATION ET CONSULTATION DES CITOYENS

- Barcelone: Le budget des districts
- Sabadell: Programme de discussion du budget d'investissement par les districts

AUDIT DES POUVOIRS LOCAUX

- Irlande

CALENDRIER ET PROCEDURE BUDGETAIRE

Cette première série de cas présente le déroulement du processus budgétaire dans plusieurs pays et dans différents types d'entités locales.

BELGIQUE – REGION WALLONNE

Les situations suivantes présentent l'élaboration du budget dans des municipalités de grande taille, de taille moyenne et de taille plus modeste – à l'échelle de la Région wallonne.

CHARLEROI ⁸¹

Structure organisationnelle d'élaboration du budget communal

Dès la fusion des communes (1977), une structure distincte au sein du département des finances communales était placée sous l'autorité de l'Echevin⁸² des Finances et de l'informatique et se voyait chargée de la préparation du budget. Depuis, cette structure a conservé sa mission de départ et a vu s'intensifier son rôle de tutelle vis-à-vis des organismes para-communaux. Le Bourgmestre en assure la direction politique de façon à lui conférer une certaine indépendance par rapport aux autres mandataires publics.

Le Secrétaire communal, le Receveur communal et le Directeur financier assument pleinement leur rôle de conseillers Financiers auprès des Autorités locales.

Confection du budget communal

Tiré d'une application informatique développée au sein de la Ville, le budget est présenté en stricte conformité aux dispositions légales et réglementaires de manière à faciliter sa lecture et sa compréhension, tant par les mandataires que par les organes chargés de son approbation. Il est accompagné de toutes annexes générales permettant de justifier les inscriptions budgétaires, ainsi que des rapports réclamés par les dispositions légales.

De manière presque immuable, à la mi-août, le service expédie par courrier interne aux responsables financiers et administratifs des 11 directions administratives (rôle spécifique d'un agent de niveau A1) les tableaux leur permettant de centraliser les propositions de crédits éventuellement engendrées par secteur (districts d'accueil du citoyen, de voirie ou d'espaces verts) et discutées au sein de la direction avec les Echevins responsables, de façon à estimer de manière précise les besoins qui relèvent de leur gestion interne ainsi que les ressources générées par leur activité propre.

Ces tableaux pré-imprimés recensent, par service et par article, les droits nets ou les engagements du compte pénultième et les crédits adaptés de l'exercice en cours, les deux dernières colonnes vides étant réservées à l'inscription des nouveaux crédits et à la justification sommaire de ceux qui présentent une variation plus ou moins importante. A cet égard, le Bourgmestre édicte une circulaire qui indique les limites ou les enveloppes globales à respecter par les départements communaux, tant au service ordinaire qu'à l'extraordinaire pour ce qui concerne la charge communale admissible, et rappelle les normes des augmentations éventuelles, souvent par référence aux indications de la circulaire ministérielle qui constitue une annexe à l'envoi.

⁸¹ Charleroi est, avec Liège, une des deux plus grandes villes de la Région wallonne, avec une population de +/- 200 000 habitants.

⁸² En Belgique, l'exécutif local est appelé Collège des Bourgmestre et Echevins.

Sont exclues de la gestion directe des départements scabinaux les prévisions en matière de personnel, de charges de la dette et même certaines dépenses de fonctionnement dont l'exécution est centralisée dans les mains d'un service général (assurances, office général des marchés et fournitures, gestion des bâtiments, de l'énergie, du charroi).

Le service du personnel assure le calcul de la masse salariale et celui des emprunts, en collaboration avec la cellule du budget, établit le rôle nominatif des prêts sur base des tableaux d'amortissements communiqués périodiquement par DEXIA⁸³ et des nouveaux emprunts projetés pour l'exercice à venir, ainsi que les tableaux annexes d'évolution de la dette.

De la même manière, le rendement des impôts communaux est estimé par le service des taxes et celui des additionnels reste de la compétence de la cellule budgétaire qui ne peut que se référer aux estimations communiquées par l'Administration Centrale des Contributions (Ministère fédéral des Finances). Depuis quelques années, le calcul de la quote-part réelle dans le Fonds des Communes⁸⁴ se fait sur base de la dotation globale portée au (projet de) budget régional, alors que la circulaire ne permet cette technique que pour 2002.

A la même époque, un courrier est adressé à l'ensemble des satellites communaux pour leur demander de fournir les données extérieures à l'activité communale proprement dite, notamment les budgets des ASBL⁸⁵ paracommunales, des régies et du CPAS⁸⁶, l'extrapolation des résultats annuels des Intercommunales (déficits et dividendes) qui seront largement commentés par les responsables desdites intercommunales au cours d'une séance où l'Autorité communale sera appelée à se positionner sur l'ordre du jour de l'assemblée Générale arrêtant le budget et le plan stratégique de l'année suivante.

A ce moment, la plupart des budgets de Fabrique d'Eglise⁸⁷ doivent être en possession de la commune et sont analysés dans le même bureau. Une concertation avec les fabriciens a permis de réduire à juste mesure les demandes d'intervention communale.

La participation du citoyen trouve sa traduction dans les discussions qui interviennent dans les réunions de quartiers menées par le Bourgmestre et l'Echevin en charge de la voirie. Les suggestions et avis jugés les plus intéressants sont bien évidemment pris en considération lors de la préparation des budgets départementaux.

Commence alors, fin septembre, le véritable travail de préparation des documents budgétaires, avec l'analyse critique des propositions par le responsable de service, l'encodage des montants dans l'application budgétaire par les agents de la cellule et la réalisation de tableaux de bord permettant d'approcher les différentes masses identifiées par nature de dépenses ou de recettes.

Ces tableaux sont alors comparés aux extrapolations réalisées par le service du budget, notamment dans le cadre des différents plans de gestion antérieurs, et les écarts sont

⁸³ La banque Dexia est née de la fusion entre le Crédit Communal de Belgique (dont les pouvoirs locaux étaient actionnaires) et le Crédit Local de France.

⁸⁴ Il s'agit du système de transfert général aux communes dans les Régions belges.

⁸⁵ Les ASBL sont des associations sans but lucratif ; les municipalités recourent parfois à cette forme juridique afin d'établir des partenariats ou de pouvoir agir avec davantage de souplesse. Les règles de contrôle sont donc moins strictes que dans le cas d'un projet mené directement par la commune.

⁸⁶ Centre Public d'Aide Sociale.

⁸⁷ La prise en charge des déficits de fonctionnement et des travaux des paroisses catholiques, protestantes, anglicanes et israélites est une dépense obligatoire pour les communes (le financement des cultes orthodoxe et islamique est organisé sur une base provinciale).

analysés de façon à permettre aux gestionnaires communaux de prendre des décisions en toute connaissance de cause.

Lorsque toutes les prévisions sont totalisées, le projet de budget présente souvent un résultat déficitaire. Sur rapport des conseillers financiers, le Bourgmestre indique une première tendance de redressement des demandes qui se négocient avec les Echevins et responsables des différents directions et services.

Au cours d'une réunion spécialement consacrée à l'examen du budget, les gestionnaires communaux (Collège des Bourgmestre et Echevins, Président du CPAS et leurs collaborateurs directs) vont prendre connaissance, à l'aide d'une présentation « Powerpoint » de l'ensemble des éléments comptables et budgétaires qui contribuent à la formation dudit projet de budget et à l'orientation politique qu'il en donne.

Hormis pour l'exercice budgétaire 2001 où le déficit s'avérait insurmontable sans prendre d'importantes mesures fiscales ou structurelles nuisibles, la recherche de l'équilibre budgétaire à l'exercice propre, imposé par le plan de gestion et les dispositions décrétales, se traduit par la prise de toute une série de décisions conditionnant une plus-value de recettes (tarifs, impôts, subventions) ou des économies de dépenses.

Cet équilibre étant atteint, les dernières modifications traduisant les choix opérés sont encodées et, après les derniers contrôles et vérifications, les clichés sont édités pour permettre la reproduction et l'assemblage des différents cahiers budgétaires par le service d'imprimerie de la Ville.

Présentation du budget communal

Les documents sont envoyés simultanément aux Echevins et Conseillers communaux 8 jours francs avant la date du Conseil communal qui se situe ordinairement à la fin du mois de décembre, au Centre Régional d'Aide aux Communes⁸⁸ et aux responsables financiers de l'ensemble des directions, pour leur permettre de préparer les sessions d'information préalables à la séance publique.

Cette séance publique est précédée notamment d'une réunion regroupant l'ensemble du Collège et des Conseillers de la majorité et de l'opposition au cours de laquelle sont posées toutes les questions techniques relatives à la présentation des différents articles de recettes et dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires, ainsi que des résultats budgétaires. Les membres de l'Exécutif et leurs proches collaborateurs fournissent les réponses aux interrogations.

Depuis 2001, le budget de la Zone de Police locale est élaboré distinctement du budget communal et est soumis aux mêmes formalités, en respectant bien évidemment les dispositions idoines.

En séance publique, le Bourgmestre lit un exposé préparé par les services de l'administration et son cabinet politique ; ce discours aborde le volet financier traitant de l'ensemble des masses budgétaires, l'axe politique visant la mise en oeuvre des moyens dégagés pour les réalisations des objectifs poursuivis par l'équipe collégiale et une conclusion qui se veut fréquemment revendicative par rapport aux financements généraux provenant d'autres niveaux de pouvoirs, lesquels constituent la part la plus importante des voies et moyens annuels.

⁸⁸ Le Centre Régional d'Aide aux Communes (CRAC) est un organisme para-régional dont le principal rôle est d'assurer le suivi des communes sous plan de gestion.

Le président du CPAS explicite également son propre budget ⁸⁹. Ensuite, chacun des chefs de groupe politique intervient pour analyser, critiquer ou demander la modification de tel ou tel crédit du budget communal. Il leur est donné réponse globalement par le Bourgmestre et individuellement par chacun des membres du Collège interpellé à propos de questions ressortissant à ses missions.

Hormis quelques sujets qui recueillent l'unanimité, on assiste généralement à un vote majorité contre opposition (cette dernière pouvant éventuellement s'abstenir). Exception faite de la séance de collège budgétaire, les différents amendements de l'année sont soumis aux mêmes modalités de confection et de présentation que le budget.

Les débats publics sont relatés dans la presse locale et dans le bulletin mensuel d'information de la commune, alors que parallèlement début la période d'affichage prévue par la loi communale et à l'issue de laquelle les délibérations officielles sont transmises à la tutelle.

WAVRE

Le processus démarre à la réception de la circulaire sur le budget diffusée chaque année au mois de juillet par le Ministre des Affaires Intérieures de la Région wallonne. Ce document est étudié en détail par le receveur et ses collaborateurs qui en font une synthèse à l'attention du Collège et en diffusent les extraits aux services intéressés : personnel, travaux, taxes, informatique,...

Cette circulaire permet de calculer les recettes principales : le financement général et les additionnels au précompte immobilier qui sont soumises au Collège. Un ordre de service est diffusé à tous les services fixant la date limite pour rentrer leurs prévisions budgétaires. Les chefs des principaux services viennent expliquer leurs besoins et leurs prévisions aux Services Financiers. Le principe suivant est appliqué : le service qui n'a pas épuisé un crédit une année ne sera pas pénalisé l'exercice suivant par un raboutage de son crédit. A l'inverse, une demande de crédit supplémentaire pour un exercice ne deviendra pas forcément récurrente.

Les organes dépendant de la commune, comme les fabriques d'églises, les ASBL et les associations subsidiées rentrent leurs prévisions ou leurs demandes qui sont examinées par le service « tutelle » avant décision du Collège. Pour le CPAS, les prévisions sont débattues au comité de concertation.

Les prévisions sont élaborées dans chaque service qui, avec l'accord de leur Echevin, les propose au Collège et ensuite les transmet aux Services financiers, où elles sont rassemblées et classées après vérification des articles, des doubles emplois et des omissions éventuelles.

L'encodage de toutes ces données permet d'avoir une première vue d'ensemble à ce stade. Les balances budgétaires des recettes comme des dépenses permettent de vérifier la vraisemblance des prévisions et d'apporter certains ajustements.

Ces balances et le tableau des voies et moyens du budget des investissements précédents permettent d'établir le tableau de synthèse qui permet de calculer le point de départ du nouveau budget, à savoir le résultat des exercices antérieurs.

A ce moment, se fait le calcul des modes de financement des dépenses d'investissement (service extraordinaire) : subsides espérés, fonds propres et le solde qui aura un impact sur

⁸⁹ Le débat autour du budget du CPAS peut également faire l'objet d'une réunion particulière.

le service ordinaire. Celui-ci supportera le déficit du service extraordinaire soit par prélèvement sur le boni global du service ordinaire soit par les charges des nouveaux emprunts à contracter. Plusieurs options peuvent se présenter et le Collège choisit laquelle sera retenue.

Cette version, qui est presque définitive, est appelée avant-projet de budget et est accompagnée d'une étude dans une perspective temporelle et soumise au Collège pour approbation.

Le rapport de synthèse du projet de budget (prévu à l'article 96 de la Nouvelle Loi Communale) est élaboré par l'Echevin des Finances et le Receveur en ce qui concerne la politique générale et financière de la commune et par chaque chef de service en ce qui concerne la synthèse de la situation de l'administration et des affaires de la commune ainsi que de tous les éléments utiles d'information.

Cette méthode de travail n'a pas été remise en question ces dernières années.

MESSANCY

L'élaboration du budget suit le déroulement suivant.

2ème quinzaine de septembre :

- examen de la circulaire budgétaire ;
- rassemblement des données et informations transmises par différents organismes (Union des Villes et Communes de Wallonie, Dexia, Société wallonne de distribution d'eau, Province, Eaux et Forêts, Ministère des Finances,...).

1ère quinzaine d'octobre :

- rappel aux organismes n'ayant pas communiqué leurs données ;
- basculement des crédits budgétaires tels que repris à la dernière balance, vérification et adaptation éventuelle en fonction de l'utilisation réelle des crédits ;
- appel aux différents chefs de service et échevinats afin de dresser la liste des besoins spécifiques pour l'année suivante.

2ème quinzaine d'octobre :

- grandes lignes fixées par le Collège Échevinal et la Commission du budget en matière de politique d'investissement, de personnel,... ; choix des priorités ;
- intégration de toutes les données en fonction des informations réelles et des options retenues.

1ère quinzaine de novembre :

- examen par le Collège Échevinal et la Commission du pré budget ; choix des voies et moyens en vue d'équilibrer les services ordinaire et extraordinaire ; en fonction du résultat présumé, révision des objectifs fixés ;
- nouvelle demande de prévision budgétaire de la dette en fonction du point précédent.

2ème quinzaine de novembre :

- dernières adaptations des crédits et élaboration du tableau de synthèse ;
- vérification du résultat afin de répondre aux exigences de la circulaire ;
- arrêt définitif du projet de budget par le Collège et la Commission et élaboration des annexes ;
- transmis du projet pour avis au CRAC.

Mi-décembre :

- Approbation par le Conseil Communal avec modifications éventuelles imposées par le CRAC, publication et transmission pour approbation au Gouvernement et à la Députation permanente.

CROATIE

ZAGREB

La ville de Zagreb est la capitale de la République de Croatie et le centre de la vie politique, culturelle, économique et financière du pays. Son importance et son rôle sont aussi déterminés par le fait qu'il s'agit à la fois d'une ville et d'un comté, ne comptant pas d'unités territoriales légales plus petites, seulement des formes d'administration autonome locale.

L'organisation de la ville de Zagreb se caractérise par l'ampleur exceptionnelle de ses systèmes administratifs. Il y a l'Assemblée municipale de Zagreb, organe représentatif ; le Maire, administrateur de l'autorité exécutive ; le Conseil municipal, organe exécutif consolidé ; les groupes de travail et les organismes de l'Assemblée municipale et du Conseil exécutif ; dix-huit unités administratives et institutions urbaines.

Une administration locale autonome a aussi été établie. Elle s'exerce par l'intermédiaire de dix-sept conseils de quartiers, la formation de comités locaux étant en cours.

Le budget municipal pour chaque exercice budgétaire est le document fondamental qui regroupe toutes les recettes prévues et les dépenses nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs établis et les programmes d'activités convenus.

Pratique actuelle dans la ville de Zagreb

A la fin du mois de juillet de chaque année, le Ministère des finances adresse au Service municipal des finances une série d'instructions et de directives sur les dépenses, qui doivent servir de base à l'établissement du budget municipal de l'exercice suivant. Ces directives et instructions sont publiées sous la forme d'une « circulaire budgétaire » destinée à toutes les unités rattachées au budget central, aux administrations autonomes locales et aux unités administratives. Elles visent à assurer l'application de mesures budgétaires cohérentes et prudentes dans l'ensemble de l'économie. Depuis 2000, la « circulaire budgétaire » présente des informations économiques pour chacune des trois années à venir. Cela permet à la ville de prévoir les recettes et dépenses de fonctionnement et facilite un processus de planification à long terme.

Ces directives du Ministère des finances sont ensuite incorporées dans des instructions locales établies par le Service municipal des finances, qui sont, à leur tour, transmises aux autres services, départements et organismes municipaux, qui commencent alors à définir leurs propres besoins budgétaires.

La ville applique une technique de budgétisation prenant pour base l'exercice précédent, bien que des tentatives aient été faites pour budgétiser sur une base zéro.

Le budget 2002 a été élaboré conformément à la Directive sur la classification économique et fonctionnelle des dépenses et des recettes, ce qui marque un changement par rapport aux pratiques comptables antérieures. L'application de nouvelles pratiques comptables est indispensable à la normalisation des méthodes de comptabilité et de planification budgétaire à tous les niveaux, au respect des règles internationales en matière de diffusion de l'information, à la transparence des dépenses publiques et au contrôle d'ensemble des entités recevant les crédits budgétaires.

Dans la plupart des services municipaux, des plans de fonctionnement déterminent, parmi les activités nécessaires, des priorités, qui servent de fondement aux demandes de crédits.

Les demandes des divers services exécutifs sont adressées au Service municipal des finances, qui les examine et les compare avec les recettes effectives prévues. Ces demandes doivent mentionner la base juridique en vertu de laquelle la ville de Zagreb est tenue de financer les différentes dépenses budgétaires prévues. Elles doivent aussi être accompagnées des justificatifs des programmes et activités pour lesquels la ville n'est pas obligée de fournir des ressources, mais le fait néanmoins eu égard à l'importance et à la priorité de ces activités et à leur rôle dans l'amélioration de la qualité et du niveau de vie – en tenant compte toutefois des recettes effectives prévues.

Durant l'élaboration du budget, le Service municipal des finances, organisme chargé de cette tâche, tient des réunions et des conférences avec les membres des services exécutifs, des départements et des organismes municipaux et élabore ensuite le premier projet de budget qui est soumis à l'administrateur de l'autorité exécutive, c'est-à-dire le Maire.

Le Maire soumet, à son tour, le projet de budget au Conseil exécutif municipal qui délibère puis confirme le projet de budget avant de le soumettre à l'Assemblée municipale pour adoption.

Outre le budget, des programmes visant à répondre aux besoins publics sont adoptés pour les différentes zones, ainsi que d'autres programmes conformes à la législation en vigueur : le programme de la ville de Zagreb pour l'éducation et l'instruction préscolaires et les structures d'accueil des enfants d'âge préscolaire, le programme de la ville de Zagreb pour l'enseignement élémentaire, le programme de la ville de Zagreb pour l'enseignement secondaire, le programme d'amélioration des conditions de vie des étudiants et les fonds d'aide aux enfants des soldats de la ville de Zagreb blessés ou disparus durant les hostilités, le programme de la ville de Zagreb concernant la culture technique, le programme de prévention de la délinquance juvénile, le programme de lutte contre l'abus des drogues (tabac, alcool, substances psychotropes), le programme d'achèvement et de construction de bâtiments (construction de nouvelles infrastructures – investissements non commerciaux), le programme de la ville de Zagreb concernant l'approvisionnement en eau, les transports et les services publics, le programme de la ville de Zagreb pour les installations sportives et le programme de la ville de Zagreb pour l'amélioration de l'environnement.

Le budget pour l'exercice suivant est adopté au plus tard le 15 décembre de l'exercice en cours. Avant l'adoption du budget par l'Assemblée, le projet de budget est revu par les organes de travail de l'Assemblée, les comités.

La ville a récemment manifesté un intérêt croissant pour **la planification à long terme**.

La stratégie de planification à long terme, qui peut être modifiée et reconduite d'une année sur l'autre, a été conçue de façon à pouvoir intégrer dans un cadre stable l'évolution politique et sociale. Les procédures de budgétisation annuelle constituent ainsi un processus devant permettre d'assurer la concordance des données chiffrées avec les prévisions pour la période à venir, ce qui contribue à une plus grande sécurité dans la préparation des programmes et à l'établissement de dates butoirs pour la réalisation d'activités spécifiques.

La ville est légalement tenue d'équilibrer ses recettes et ses dépenses sur une base annuelle, encore qu'elle puisse prévoir dans le budget d'accroître le recours à l'emprunt pour couvrir les besoins de financement des projets impliquant des dépenses d'investissement (auquel cas, l'approbation du Ministère des finances est requise). Si les entrées de recettes diffèrent de celles prévues ou si sont apportées à la législation des modifications qui peuvent avoir une incidence sur les recettes ou dépenses budgétaires, le budget est alors modifié.

Exécution du budget

Les crédits budgétaires sont transférées aux entités bénéficiaires qui ont été désignées comme administrateurs des fonds, conformément aux rubriques spécifiques d'une section spéciale du budget.

Bien que la ville n'ait pas mis en place de service expressément chargé de l'exécution des dépenses budgétaires, elle dispose néanmoins d'un mécanisme très développé et fonctionnel d'analyse, de contrôle et d'exécution du budget. Des rapports sur les recettes et dépenses budgétaires sont rédigés une fois par mois, alors que les entrées et sorties de fonds sont suivies au jour le jour.

En outre, les entrées de recettes spécialement affectées sont suivies sur une base quotidienne. Ces fonds sont recouvrés sur la base d'une législation spéciale et dépensés à des fins précises déterminées par la loi.

Sur la base de plans et programmes mensuels, les services exécutifs, départements et organismes municipaux responsables du fonctionnement général de ces centres de coûts demandent des fonds au budget central de la ville, qui est géré par le Service municipal des finances. Le rythme des entrées de recettes budgétaires détermine le cadre des dépenses budgétaires. En principe, les crédits sont transférés aux bénéficiaires par douzièmes mensuels du montant de leurs demandes. Si des dépenses visant à couvrir un coût particulier s'écartent considérablement de la norme, des explications supplémentaires sont demandées.

Les réserves courantes sont dépensées exclusivement en application des conclusions du Maire et du Conseil exécutif municipal, sur la base de la décision d'exécution du budget.

Outre le Département du budget, le Service municipal des finances compte un Département central de comptabilité et une Unité de planification et d'analyse. Ces organismes s'acquittent des tâches comptables pour tous les bénéficiaires directs. Ils réalisent aussi des analyses et préparent des rapports à l'intention des tous les directeurs et responsables comptables dans chaque service.

DISTRICT D'OSJEČKO-BARANJSKA

La Loi de finances détermine la procédure d'adoption budgétaire et la gestion du budget.

En août, le Ministre des finances envoie aux comtés et à la ville de Zagreb des directives pour l'élaboration et la formulation du budget qui, outre les principes budgétaires fondamentaux, prennent en compte également les indicateurs de base de la politique macroéconomique (croissance en pourcentage du PIB nominal et réel, taux d'inflation) pour la période de trois ans à venir au niveau de l'administration centrale, car on ne dispose pas de données sur le PIB pour les différents comtés.

Eu égard aux directives susmentionnées, le conseil du comté publie des directives concernant l'élaboration du budget à l'intention des unités d'administration autonome locale de leurs régions respectives. Ces directives contiennent, outre les principes budgétaires de base, des recommandations pour l'établissement du budget fondées sur la politique fiscale actuelle et la situation économique.

Simultanément, l'organe administratif du comté chargé du budget et des finances élabore une circulaire budgétaire pour la période de trois années à venir, s'appuyant sur les directives budgétaires du conseil de comté, qu'il envoie ensuite à tous les bénéficiaires du budget. Cette circulaire énonce tous les éléments, notamment les contraintes que les

bénéficiaires du budget doivent respecter lorsqu'ils soumettent leur demande de crédits budgétaires pour la période à venir, les fonds disponibles déterminant le montant tolérable des dépenses publiques. Afin de disposer d'une prévision plus réaliste des recettes, le Département des finances publiques (ci-après dénommé le Département) adresse chaque année une requête écrite à l'administration fiscale (organe chargé de l'enregistrement, du calcul, du recouvrement et de la supervision des impôts partagés) afin d'obtenir des informations sur le prépaiement de l'impôt sur les bénéfices, de l'impôt sur le revenu dû par les travailleurs indépendants et des impôts locaux.

Tous les bénéficiaires sont tenus de déclarer en premier lieu les crédits qui doivent être affectés au financement d'obligations faisant suite à des lois spéciales. Si certaines dépenses sont financées par un échelon supérieur, les ressources nécessaires à la satisfaction d'un bien public donné à un meilleur niveau de qualité ne sont réservées dans le budget du comté que lorsque la disponibilité des fonds requis pour le financement des obligations de toute première priorité (contractuelles, légales) est assurée. Jusqu'à fin septembre, les bénéficiaires sont tenus d'indiquer dans leurs demandes les dépenses prévues pour l'exercice suivant ainsi que les prévisions pour une période de trois années, en donnant des explications sur les dépenses et investissements envisagés.

L'organe administratif chargé du budget fournit une aide aux entités bénéficiaires dans l'établissement des demandes, car les agents de ces unités ne sont pas nécessairement des spécialistes des questions comptables. Toutes les autres opérations de financement relatives aux entités recevant des crédits budgétaires, sauf celles ne faisant pas partie du secteur public, sont réalisées au sein du département responsable du budget et des finances. Ce département rassemble et analyse toutes les demandes. Il négocie avec les bénéficiaires qui ont fait état de besoins supérieurs aux crédits budgétaires disponibles de façon à réconcilier les demandes et rend compte au président du conseil du comté des résultats des négociations.

Une fois achevé le processus de réconciliation, le département élabore un projet de budget et une décision sur l'exécution du budget qu'il soumet ensuite à l'organe exécutif pour examen. Le mémorandum explicatif du projet de budget regroupe toutes les demandes des bénéficiaires, ce qui permet de bien appréhender le montant des crédits demandés et le montant des crédits finalement ouverts pour l'exercice suivant. Ainsi, la transparence des demandes de financement qui sont soumises est garantie. Le projet de budget et la décision sur l'exécution du budget font état de l'utilisation des recettes excédentaires et de la couverture du déficit. Les unités gouvernementales locales peuvent combler l'écart entre les crédits budgétaires ouverts et les investissements nécessaires par des emprunts, à propos desquels l'Assemblée adopte une décision sur la base de la proposition du conseil du comté.

Avant le débat budgétaire au sein du conseil du comté, la Commission des finances (organe de travail du conseil de comté) revoit le projet de budget et la Commission des affaires juridiques (organe de travail du conseil de comté) revoit la décision d'exécution du budget. A la session du conseil du comté, le chef du département fait rapport aux membres du conseil sur le projet de budget et les présidents des commissions rendent compte des points de vue des organes de travail. Les crédits affectés à certaines dépenses peuvent être modifiés à la session du conseil du comté mais les changements proposés doivent se situer dans le cadre des recettes prévues. Le département doit intégrer tous les changements apportés au document budgétaire, après quoi le conseil du comté propose que l'Assemblée approuve le budget. Les sessions du conseil du comté sont ouvertes au public, ce qui permet de diffuser des informations concernant le projet de budget par l'intermédiaire des médias à un public plus large.

Avant la session de l'Assemblée, le projet de budget ainsi que la conclusion du conseil municipal sont adressés aux organes de travail de l'Assemblée : la Commission des

finances, des droits de propriété et des questions juridiques et la Commission des activités législatives et des questions réglementaires et juridiques. Avant le début du débat budgétaire, le président de l'Assemblée rend compte aux conseillers des conclusions des organes de travail. Au cours du débat, les conseillers posent des questions et proposent des modifications concernant certaines rubriques. Le chef du Département des finances et les chefs des organes administratifs, qui réalisent des programmes pour lesquels des crédits sont réservés dans le budget, répondent aux questions des conseillers. Après le débat, le budget est mis au vote. Il est adopté à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

Le budget est publié au journal officiel du comté et soumis au Ministère des finances et à la Cour des comptes de l'Etat.

Avant le début de l'exercice budgétaire, le département informe chaque bénéficiaire du budget du montant des crédits réservés (approuvés).

Le budget est exécuté sur la base de plans trimestriels qui tiennent compte du rythme de l'utilisation des fonds, comme convenu avec chaque bénéficiaire. Les bénéficiaires soumettent au département des demandes écrites pour l'utilisation des crédits approuvés. Le département examine les documents relatifs à chaque demande et délivre un mandat de paiement.

Une personne autorisée par une résolution du préfet procède à un audit interne de l'utilisation des crédits budgétaires. Chaque mois, la personne autorisée à mener les audits rend compte au préfet par écrit.

Les dépenses à réaliser de façon urgente et imprévue durant l'exercice sont couvertes par la réserve d'urgence. Chaque mois, le département prépare un rapport pour le conseil de comté sur l'utilisation des fonds d'urgence et le conseil du comté fait rapport à l'Assemblée tous les trois mois.

En juillet, le département rend compte au conseil de comté de l'exécution semestrielle du budget et le conseil du comté fait rapport à l'Assemblée à sa première session d'automne.

Au besoin, le budget peut être modifié en cours d'année, conformément aux procédures prescrites par la loi, qui sont identiques aux procédures d'adoption du budget.

Les crédits réservés dans le budget ne peuvent en principe pas être réaffectés, sauf si cela est autorisé par la décision d'exécution du budget et seulement jusqu'à concurrence du montant établi par la loi (5%). Le conseil du comté, après l'approbation du département, décide de la réaffectation des fonds. Les réaffectations sont incorporées dans des textes budgétaires rectificatifs si de tels rectificatifs sont rédigés au cours de l'exercice budgétaire. En tout état de cause, elles sont obligatoirement intégrées dans le rapport annuel et le rapport budgétaire annuel.

Durant l'exercice budgétaire, le département du budget et des finances rend compte aux bénéficiaires du budget au moins tous les trois mois du montant des crédits dépensés et du montant des crédits disponibles. Les rapports sont aussi soumis au président du conseil du comté qui est responsable de l'exécution du budget pour les unités des collectivités locales.

Si, en cours d'année, des changements importants surviennent dans le montant des recettes générées par rapport aux recettes prévues en raison de modifications de la politique fiscale, le Département est tenu d'en informer le président du conseil du comté et les bénéficiaires immédiatement après l'analyse des recettes, afin de revoir les dépenses et, au besoin, de les ajuster.

En tant qu'autorités ordonnant l'exécution du budget, les chefs des organes administratifs sont responsables d'une utilisation conforme à la loi des crédits réservés dans le budget et alloués aux bénéficiaires dans chaque rubrique, dans les limites prévues.

A la fin de chaque exercice budgétaire, qui correspond à la fin de l'année civile, le Département établit un rapport d'exécution du budget ainsi qu'un rapport budgétaire annuel. Après que la Commission des finances a examiné le rapport, celui-ci est soumis au conseil du comté qui propose à l'Assemblée de l'adopter. Avant le débat sur le rapport, le président de l'Assemblée est tenu d'informer les conseillers des points de vue de la Commission des finances, des droits de propriété et des questions juridiques.

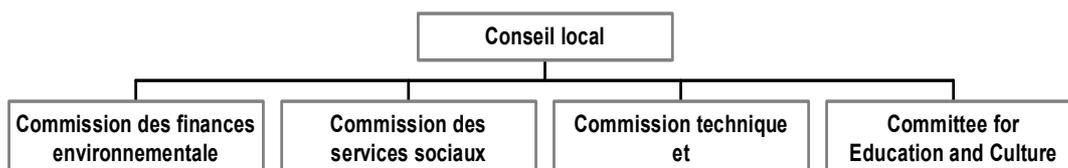
Lors de la préparation du rapport budgétaire annuel, la Cour des comptes de l'Etat réalise un audit du budget du comté. Elle soumet un rapport sur les résultats de l'audit au président du conseil du comté et au président de l'Assemblée. Il incombe au président du conseil du comté d'informer les membres du conseil du contenu du rapport de la Cour des comptes. Le conseil du comté adopte une conclusion sur l'acceptation du rapport et propose à l'Assemblée de faire de même. Avant d'examiner le rapport à la session du conseil du comté et à la session de l'Assemblée, la Commission des finances et la Commission des finances, des droits de propriété et des questions juridiques font part de leurs remarques et observations.

En adoptant le rapport budgétaire annuel et le rapport de la Cour des comptes de l'Etat à la session annuelle de l'Assemblée du comté, le département clôt toutes les opérations budgétaires pour l'exercice précédent.

DANEMARK

Le système d'administration ordinaire établi par la loi sur l'administration locale est une structure par commissions (voir graphique 1). La loi sur l'administration locale prévoit que le conseil établit une commission des finances et au moins une autre commission permanente. La commission des finances est chargée des finances de la collectivité locale ainsi que de la coordination, de la planification et de l'administration. Elle doit en outre être consultée sur toutes les questions économiques et administratives avant que le conseil n'en soit saisi.

Graphique 1. Représentation de l'organisation du pouvoir par commissions



La procédure et les méthodes de budgétisation au niveau local reflètent la large autonomie des collectivités locales danoises. En général, les autorités locales choisissent les méthodes de prévision qu'elles souhaitent sans en référer à l'Etat.

Cependant, certaines règles et procédures doivent être respectées pour l'établissement du budget :

- Le projet de budget de la commission des finances doit faire l'objet d'au moins deux lectures. Le projet de budget pour l'exercice suivant doit être adopté au plus tard le 15 octobre. Un état prévisionnel sur trois ans des dépenses et des recettes doit être adopté en même temps.
- Le budget permanent doit couvrir toutes les recettes et les dépenses, être équilibré chaque année (en tenant compte des transferts financiers) et correspondre aux principes de la comptabilité en partie double (toutes les dépenses et toutes les recettes sont indiquées séparément).

Le système budgétaire et de comptabilité prévoit les règles et procédures expressément applicables aux municipalités et aux comtés. En vertu de ces règles, les budgets locaux doivent comprendre au moins trois éléments principaux :

- Le plan budgétaire (et comptable) autorisé, où les dépenses et les recettes sont accompagnées de la mention d'objectifs fixes et clairs ;
- Des tableaux normalisés des chiffres budgétaires ;
- Un memorandum explicatif, où les hypothèses et le contenu du budget sont passés en revue. Parmi les observations générales figurent par exemple des chiffres essentiels décrivant le niveau de service et les hypothèses en matière de prix et de salaires. Les observations spécifiques concernent les subventions autorisées.

Méthodes de budgétisation

Les méthodes de budgétisation généralement appliquées par les collectivités locales sont (une association) des méthodes de budgétisation marginale, cadre, normative et globale.

On trouvera ci-après une description générale des principes sous-tendant chacune de ces méthodes :

- La méthode de *budgétisation marginale* est axée sur les changements d'activité par rapport au budget de l'exercice en cours. L'administration a l'initiative et précise les

cadres économiques globaux pour les différents secteurs de dépenses. Souvent les cadres budgétaires sont établis pour des institutions spécifiques de la municipalité – normalement les institutions ont une assez grande marge de manœuvre pour définir leurs propres cadres budgétaires. Ceux-ci sont ensuite adressés à la commission des finances qui établit le budget d'ensemble.

- La caractéristique principale de la méthode de *budgetisation cadre* est que, dès la phase d'introduction du budget, la commission des finances définit les cadres économiques pour les projets de budget des administrations sectorielles. Après quoi, les différentes administrations sectorielles élaborent le projet de budget détaillé.
- La méthode de *budgetisation normative* repose sur certains chiffres normatifs. Pour le secteur scolaire, un chiffre normatif peut être le coût moyen estimé par élève de l'éducation (la valeur normative est ensuite simplement multipliée par le nombre d'élèves). La valeur normative prend en compte, par exemple, les dépenses moyennes d'entretien, d'éducation et de nettoyage.
- Les caractéristiques de la méthode de *budgetisation globale* sont les suivantes : les différents domaines ou secteurs sont divisés en blocs comprenant les activités de base ou minimales. Des blocs constitués d'activités ou de services de niveau supérieur viennent ensuite compléter les blocs de base. L'idée fondamentale est que les hommes politiques peuvent ainsi choisir le niveau de service en même temps que les dépenses correspondantes – les dépenses témoignent du niveau de service du bloc choisi.

Procédures de budgetisation

Le budget des collectivités locales est en général lié à deux conditions. D'une part, l'évolution prévue des variables démographiques, économiques et autres qui influent sur les dépenses et les recettes. Ces prévisions sont en général établies par l'administration municipale ou l'administration du comté. De l'autre, les objectifs généraux, comme le niveau de service, par exemple l'attente maximale pour une opération dans un hôpital ou une place dans un jardin d'enfants, qui relèvent, de toute évidence, de la responsabilité des hommes politiques.

On trouvera ci après un exemple de la façon dont une municipalité danoise *peut* organiser le processus budgétaire. Simultanément, des exemples des méthodes utilisées par Allerød (23 079 habitants, située dans la partie septentrionale de la zone métropolitaine de Copenhague) et Langeskov (6 213 habitants, située dans l'île de Funen) sont également décrits.

Janvier

Une prévision démographique est élaborée. L'étroite corrélation existant entre la population et les dépenses/recettes fait qu'il s'agit là d'un pronostic essentiel – en particulier les modifications des effectifs de personnes âgées et de jeunes méritent une attention particulière. La principale source de données est Statistique Danemark, qui fournit des données démographiques au niveau des municipalités. Mais l'administration peut juger nécessaire d'ajuster l'estimation de Statistique Danemark. Si, par exemple, le plan de résidence de la municipalité prévoit un développement résidentiel croissant, cela influera généralement sur la composition et l'évolution de la population au niveau local. Allerød comme Langeskov ajustent de cette manière le pronostic central aux conditions locales.

Février

L'administration centrale ainsi que les organismes des collectivités locales publient des prévisions de l'évolution des prix, des salaires et des revenus. Sont estimés également les taux de croissance des principales variables économiques comme l'emploi, le produit

national brut et la consommation publique. L'« incidence budgétaire » donne des indications aux municipalités de l'effet sur l'activité économique générale des politiques budgétaires. Ces prévisions permettent à l'administration locale d'élaborer une enveloppe économique intérimaire pour la municipalité. Les hommes politiques et l'administration ont alors une première vue d'ensemble du niveau de service qui pourra être financé au cours de la prochaine période budgétaire compte tenu du niveau d'imposition existant.

Toutes les institutions municipales de la ville d'Alleroed établissent des « plans d'activité ». Ces plans décrivent, entre autres, les résultats et les activités des différentes institutions conformément aux contrats passés avec les collectivités locales (cf. ci-dessous) et les objectifs et souhaits des institutions pour l'exercice budgétaire à venir. Les plans d'activité fournissent donc des informations approfondies sur les cadres économiques et permettent l'évaluation des institutions.

Toutes les institutions municipales d'Alleroed ont passé un contrat avec les autorités locales. La *gestion par contrats* est fondée sur des accords entre les autorités locales et les institutions ou divisions concernant le produit/la performance de l'institution. Ces accords sont formalisés dans des contrats. La gestion par contrats permet à l'institution de disposer d'une large marge de manœuvre pour organiser et planifier les travaux selon le cadre économique et le produit stipulés dans le contrat. Elle renforce, d'autre part, la capacité des collectivités locales de hiérarchiser le niveau de service en fonction des conditions décrites dans le contrat. La gestion par contrats permet aussi de disposer des bases nécessaires à l'évaluation de la performance des institutions.

La municipalité d'Alleroed applique la *budgetisation dialogue*, les plans d'activité et la gestion des contrats étant certains des outils utilisés dans ce cadre. Dans le paragraphe « mai » ci-après, on trouvera des détails sur cette forme de budgetisation.

En raison de leur poids dans le budget – environ 60 pour cent – l'évolution des salaires est une des hypothèses budgétaires les plus importantes. Les municipalités utilisent des prévisions détaillées de l'évolution des salaires pour les différentes catégories de fonctionnaires. Les modifications des règles du marché du travail concernant le nombre de jours de congés, les régimes de retraite, etc., qui découlent des négociations collectives, font partie intégrante de ces prévisions. L'évolution attendue des prix suppose par exemple des prévisions des modifications des prix du carburant, des entrepreneurs et des services.

Si les indices généraux de l'énergie, des prix et des salaires peuvent souvent être utilisés sans autres considérations, il est plus courant que les collectivités locales ajustent les prévisions de recettes pour tenir compte des conditions locales spécifiques.

La base d'imposition est une estimation importante. Les municipalités utilisent donc des estimations des différents éléments qui constituent le revenu. Pour ce qui est des impôts sur les sociétés, l'organisme des collectivités locales fournit des prévisions désagrégées des différentes formes d'activités industrielles et commerciales. Cela est nécessaire en raison de la variation de la structure des entreprises et des secteurs entre les municipalités. Outre l'utilisation de ces prévisions, la municipalité de Langeskov établit également des prévisions spéciales pour certaines activités et secteurs. En effet, il existe dans cette municipalité quelques entreprises dominantes, dont les décisions économiques ont des conséquences significatives sur le budget. Le dialogue avec les entreprises locales fournit aussi des indications importantes sur le nombre de chômeurs dépendant de l'aide sociale.

Mars

La commission des finances établit les lettres de cadrage économique pour toutes les commissions politiques des municipalités. Elle tient compte pour ce faire du débat général

sur les priorités – il arrive souvent que le conseil consacre un séminaire prolongé à cette question.

Les lettres de cadrage tiennent compte des conséquences économiques des décisions précédentes du conseil, par exemple la construction d'une nouvelle route ou une garantie de prise en charge des plus jeunes.

Mai

Les différentes commissions élaborent leur propre projet de budget. Ces projets de budget individuels sont ensuite consolidés. Les nouvelles prévisions de l'évolution des prix, des salaires et des revenus sont prises en compte.

Comme indiqué ci-dessus, la municipalité d'Alleroed utilise la *budgetisation dialogue*. Cette méthode est reflétée dans l'ensemble du processus de préparation budgétaire. Compte tenu des plans d'activité et des évaluations des contrats, le conseil municipal et l'administration tiennent des réunions dialogue en mai et en juin, où les diverses parties prenantes – utilisateurs et représentants – des différents secteurs sont invitées. Lors de cette réunion, l'occasion est véritablement offerte aux utilisateurs et aux gestionnaires de discuter des problèmes et des possibilités de leurs institutions respectives avec les hommes politiques responsables. Ainsi, le budget dialogue permet aux différents représentants d'avoir une influence directe sur le budget. On estime que cela améliore le sentiment d'« appropriation du budget », et, en conséquence, le respect des différents cadres budgétaires.

La municipalité d'Alleroed a adopté la budgetisation dialogue pour des raisons à la fois internes et externes. Ces dernières années, des initiatives législatives ont prescrit la décentralisation et prévu que la possibilité soit donnée aux utilisateurs d'exercer une influence dans des institutions spécifiques, par exemple les conseils d'établissements scolaires et les conseils de seniors. Simultanément, la municipalité d'Alleroed a dû appliquer des restrictions budgétaires. Afin de réunir la plus grande unanimité possible autour des réductions et de satisfaire aux exigences de décentralisation législative, le conseil a choisi la méthode de la budgetisation dialogue. On peut donc dire que le choix de la budgetisation dialogue découle davantage d'aspirations « démocratiques » que « d'erreurs dans les prévisions budgétaires ».

En ce qui concerne les prévisions détaillées, Alleroed utilise en association la budgetisation normative, générale et cadre. Cependant, la municipalité abandonne aujourd'hui la budgetisation normative car cette méthode est jugée difficile à gérer.

Chaque année, le conseil de Langeskov choisit un « thème budgétaire » devant faire l'objet d'une attention particulière. Chaque thème est décrit en fonction des critères suivants :

- Objectifs des fonctions
- Situation de base et évolution dans les années à venir
- Questions relevant de la législation
- Questions intéressant l'évolution démographique.

Auparavant, la municipalité de Langeskov appliquait la budgetisation globale mais les hommes politiques et l'administration ont estimé, après deux ans, que cette méthode ne tenait pas ses promesses. Une autre raison de l'abandon de cette méthode est qu'elle avait souvent été appliquée dans le cadre de restrictions et que, dans ces conditions, elle ne tendait pas à rassurer les agents. Les syndicats des enseignants et la commission pour les enfants et les affaires culturelles ont donc recommandé de passer à la budgetisation normative.

Juin

Le projet de budget fait l'objet d'une lecture à la commission des finances. Les différentes commissions sont invitées à ajuster leurs projets de budget respectifs.

Août

Les commissions élaborent des projets de budget révisés. Les prévisions finales de dépenses et de recettes sont établies conformément à l'accord sur le système de coopération budgétaire entre l'administration centrale et l'administration des municipalités (généralement le résultat des négociations est publié en juin). Si le budget est fondé, par exemple, sur une augmentation du taux d'imposition et si l'accord implique qu'il n'y aura pas d'augmentation générale du taux d'imposition, la prévision de recettes devra être ajustée. L'accord n'est pas légalement contraignant pour les autorités, ce qui permet de réaliser des ajustements des recettes/dépenses et des priorités compte tenu des conditions locales. Toutefois, le conseil municipal d'Alleroed s'estime tenu de suivre de manière générale le résultat des négociations. Dans le document budgétaire, cet engagement est reflété à la rubrique « Les domaines budgétaires sont ajustés lors de la conférence budgétaire en fonction des résultats du système de coopération budgétaire ».

Les priorités entre les secteurs peuvent aussi être affectées par le système de coopération budgétaire. Si les négociateurs centraux ont insisté pour qu'une plus grande priorité soit accordée à des problèmes différents de ceux soulignés par la municipalité, c'est l'occasion d'avoir un nouveau débat sur les priorités au sein du conseil municipal.

Septembre

Le projet de budget est examiné en première lecture.

Dans le cadre du dialogue budgétaire d'Alleroed, les différentes institutions soumettent leurs remarques sur le budget. En outre, le conseil tient une réunion dialogue commune à laquelle toutes les parties prenantes sont invitées.

Octobre

Le budget fait l'objet d'une deuxième et dernière lecture avant le 15 octobre.

IRLANDE : Conseil du Comté de Limerick

Le processus commence en juillet/août de chaque année, date à laquelle il est demandé aux directeurs des services de présenter les budgets pour l'exercice à venir.

Dans cette demande doivent être définies dans leurs grandes lignes les points à prendre en considération, par exemple :

- Les hausses de salaires connues pour l'exercice suivant ;
- Les augmentations connues des coûts de l'énergie ;
- Les nouveaux domaines d'activité/projets débutés depuis la dernière présentation ;
- L'état du budget de l'exercice en cours et les variations probables, en indiquant les raisons de ces variations ;
- Les objectifs du plan municipal.

En attendant la présentation des projets de budget, le Service central des finances passe en revue les sources de recettes eu égard à toutes les directives locales et nationales. Les projections pour l'année à venir résultent de cet exercice, en particulier en ce qui concerne les grands postes de recettes, c'est-à-dire les impôts, les redevances d'eau, etc., avec une indication des financements nationaux.

Des consultations informelles avec des membres élus se tiennent généralement à ce moment-là, par l'intermédiaire soit du Corporate Policy Group, soit des chefs des partis ou des partis, de façon que leurs vues/préoccupations puissent, dans la mesure du possible, être prises en compte dans le processus budgétaire. (Ce qui est désormais prévu dans la loi sur les collectivités locales de 2001).

A la mi-octobre, les recettes attendues sont comparées aux demandes des directeurs de services, celles-ci excédant généralement de loin les recettes.

Tous les domaines sont examinés, eu égard en particulier aux dépenses discrétionnaires et aux recettes déterminées localement. Ce processus implique généralement tous les membres de l'équipe de gestion, de sorte que les réductions de dépenses ou les augmentations de recettes à partir de sources nouvelles ou existantes sont convenues au plus haut niveau.

L'examen ci-dessus est assez complet et incorpore les points suivants :

- Projets de dépenses, en particulier les nouveaux projets par rapport aux buts et objectifs du plan municipal du Conseil ;
- Propositions par rapport aux résultats estimés ;
- Optimisation des ressources ;
- Objectifs en matière de recettes : couvrent-ils les objectifs du plan d'action ou peut-on faire plus ?
- Vues des membres et anticipations du public, etc.

Les étapes ci-dessus doivent être achevées à temps pour permettre le démarrage du processus prévisionnel prévu par la loi, c'est-à-dire l'information du public, l'envoi des prévisions aux membres, etc. Il est important de s'assurer que les prévisions établies sont équilibrées et suffisantes pour satisfaire les engagements du Conseil pour l'année à venir.

Une caractéristique importante du processus prévisionnel est l'établissement d'un rapport par le responsable du comté, qui est joint à ce projet. Ce rapport doit faire référence aux points suivants :

- Données de base sur lesquelles sont fondées les prévisions ;
- Résultats pour l'exercice en cours ;

- Principaux problèmes auxquels sont confrontées les autorités locales et façon d'y remédier, soit dans le budget soit dans le programme d'équipement ;
- Incidences du programme d'équipement sur le compte des recettes ;
- Augmentations prévues des charges et raisons de ces augmentations ;
- Nouvelles initiatives ou idées novatrices.

« Il importe avant tout pour un haut responsable ou un chef du service des finances d'une collectivité locale qu'il sache écouter, en particulier lorsque les membres élus examinent le projet. Il importe de bien appréhender les problèmes qui préoccupent les membres et dont certains peuvent être importants pour la prévision globale, ainsi que tous les autres petits problèmes locaux auxquels il peut être remédié. »

POLOGNE

Commune de REMBERTÓW (budget 2000)

La commune de Rembertów est une des 11 communes faisant partie de la ville-capitale de Varsovie (la 10ème en nombre d'habitants). La procédure y repose sur :

- les dispositions de la loi du 26 novembre 1998 sur les finances publiques et plus particulièrement la section IV „Le budget de la collectivité territoriale”; c'est sur cette base qu'ont été rédigées les réponses au questionnaire de la présente étude;
- la délibération du Conseil de la Commune Rembertów, n° 90/XII/99 du 30 août 1999, prise conformément à la loi précitée et qui précise la procédure d'adoption du budget, ainsi que le type et le niveau de détails devant l'accompagner; ce sont les éléments établis par cette délibération qui sont présentés ci-dessous.

L'élaboration du projet du budget de la commune a été confiée au conseil administratif (cf. art. 119 de la loi du 26 novembre 1998). Conformément à la délibération de 1999, la base pour l'élaboration du projet du budget par le Conseil administratif est constituée par:

- les instructions du Conseil de la commune pour le projet du budget,
- l'exécution prévisionnelle du budget durant l'année précédant l'année budgétaire,
- les taux d'impôts, des redevances et des prix en vigueur au cours de l'année précédant l'année budgétaire, tout en prenant en considération les changements qui entrent en vigueur au 1er janvier de l'année budgétaire,
- la prévision d'inflation pour l'année budgétaire,
- la croissance prévisionnelle des prix et des salaires pour l'année budgétaire.

Dans le projet de la délibération budgétaire du Conseil de la commune, sont déterminés :

- le montant général des prévisions de revenus, d'après les principales sources de revenus d'une part, d'après les divisions de la classification budgétaire d'autre part;
- le montant général des dépenses, d'après les divisions et les chapitres, en distinguant d'une part les dépenses propres et celles des tâches déléguées et d'autre part les dépenses courantes et patrimoniales ;
- dans les dépenses courantes, on distingue :
 - les rémunérations avec les dérivants,
 - les subventions,
 - les dépenses pour le service de la dette et à titre des cautionnements et des garanties,
- la spécification tabellaire des revenus d'après les sources et les divisions de la classification budgétaire,
- la spécification tabellaire des dépenses d'après les divisions et les chapitres de la classification budgétaire,
- les sources de couverture du déficit ou la destination du surplus du budget,
- les plans des revenus et des dépenses: des établissements budgétaires, des moyens spéciaux et des fonds visés,
- la portée et les montants des subventions objectives et des autres subventions,
- le plan des revenus et des dépenses, de la réalisation des tâches commandées du domaine de l'administration gouvernementale et des tâches réalisées en vertu des contrats et des accords,
- les revenus des autorisations pour la vente des boissons alcoolisées et les dépenses destinées aux programmes de prophylaxie et de résolution des problèmes d'alcool.

Sont joints à la délibération budgétaire :

- une explication,
- l'état du patrimoine communal.

L'explication du projet du budget contient :

- la présentation et la justification des revenus et des dépenses,
- la présentation des investissements, avec l'indication:
 - du coût général de l'investissement,
 - des dates de début et de fin des travaux,
 - des sources de financement.

Sur la base de la délibération du 30 août 1999, le calendrier suivant a été adopté par la commune de Rembertów.

| Délai | Responsables | Spécification du ressort des travaux |
|--------------|--|--|
| 15 septembre | Les chefs des unités d'organisation de l'Office Municipale | Les conseillers locaux et les représentants des unités communales soumettent au Bureau du Conseil municipal les motions pour le projet de budget |
| 20 septembre | Le membre approprié du Conseil administratif | Les cellules d'organisation de l'Office et les unités communales d'organisation déposent au Trésorier de la Commune les plans objectifs, ainsi que les projets des plans financiers, acceptés par le membre approprié du Conseil administratif |
| 15 octobre | Le Trésorier de la Commune | Le Trésorier soumet au Conseil administratif de la Commune le projet tabellaire du budget |
| 31 octobre | Le Conseil administratif de la Commune | Le Conseil administratif de la Commune soumet au Président du Conseil de la Commune le projet de budget et l'information sur l'état du patrimoine communal, afin de les transmettre aux commissions thématiques du Conseil de la Commune, sous leurs débats. |
| 10 novembre | Le Conseil de la Commune | Présentation au Conseil administratif des avis, remarques et propositions concernant le projet de budget. |
| 15 novembre | Le Conseil administratif de la Commune | Le Conseil administratif de la Commune transmettra le projet de budget de la Commune et l'information sur l'état du patrimoine communal à la Chambre régionale des comptes et au Conseil local. |
| Décembre | Le Conseil de la Commune | - le débat budgétaire - la session budgétaire |

L'élaboration du projet du budget dans la commune Rembertów se déroulait de la manière conforme aux règles ci-dessus et à l'harmonogramme ci-dessus.

Les besoins signalés par les unités d'organisation de la commune et les cellules de l'office de la commune constituaient le point de départ pour la fixation des dépenses dans le projet de budget. Pourtant, ces besoins ont dépassé considérablement les possibilités financières de la commune; ainsi, il n'était pas possible de prendre en considération toutes les demandes, même si elles étaient parfois fondées. Pour établir les prévisions de dépenses, on a donc adopté comme point de départ l'exécution des dépenses en 1999, en prenant en considération les effets de l'inflation et en corrigeant les montants dans certains cas.

Le Conseil de la Commune Rembertów a adopté sa délibération budgétaire le 29 décembre 1999, fixant les revenus pour l'année 2000 à 28 213 710 PLN, les dépenses à 31 713 710 PLN et le déficit budgétaire à 3 500 000 PLN; il a été décidé de couvrir ce déficit par recours à l'emprunt, conformément aux dispositions de l'art. 112 de la Loi du 26 novembre 1998 sur les finances publiques.

Dans la délibération budgétaire de la commune, la structure des dépenses se présentait comme suit (en %) :

Distinction entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement:

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Dépenses courantes | 79% |
| Dépenses d'investissement | 20% |
| Réserve générale et avec affectation | 1% |

Divisions de la classification budgétaire:

| | | |
|---|-----|----|
| - administration communale | 36% | |
| - éducation | 34% | |
| - économie communale | 11% | |
| - assistance sociale | 8% | |
| - divers (vérifier) | 4% | |
| - transport | 3% | |
| - culture et art. | | 2% |
| - logement et services communaux non-matériel | 1% | |
| - réserve | 1% | |

La structure des revenus de la commune se présentait de manière suivante :

| | |
|--|-----|
| - les parts des impôts prélevés par l'Etat | 41% |
| - les revenus des impôts et des redevances | 29% |
| - les dotations | 18% |
| - les subventions | 6% |
| - les revenus du patrimoine de la commune | 5% |
| - autres revenus | 1% |

L'exécution de la délibération budgétaire a été confiée au Conseil administratif de la Commune.

En cours d'exercice, le Conseil de la Commune a introduit des modifications budgétaires en recettes comme en dépenses. Suite à ces modifications, les recettes sont passées de 28 213 710 PLN à 33 893 241 PLN et les dépenses de 31 713 710 PLN à 37 955 112 PLN. Il a été décidé de couvrir le déficit budgétaire en recourant à l'emprunt.

En ce qui concerne les changements dans le budget, le Conseil de la Commune a adopté les délibérations correspondantes, qui étaient ensuite transmises, dans le délai de 7 jours prescrit par la loi, à la Chambre régionale des comptes.

Le 25 août 2000, le Conseil administratif de la Commune a pris la délibération relative à l'adoption du rapport de l'exécution du budget pour le 1er semestre 2000 et à sa transmission à la Chambre régionale des comptes.

Le 28 août 2000, le Conseil administratif de la Commune a transmis à la Chambre régionale des comptes la délibération du 25 août 2000, avec l'information y relative.

Le 7 septembre 2000, le Corps statuant de la Chambre Régionale des comptes a remis un avis positif au sujet de l'information sur l'exécution du budget de la commune de Rembertów pour le 1er semestre 2000.

Comme il résulte du rapport sur l'exécution du budget de la commune en 2000, les prévisions de recettes ont été réalisées à 97,7% et les prévisions de dépenses ont été réalisées à 94,2%. Les dépenses courantes constituaient 69,5% de ce montant, et les dépenses d'investissement 30,5%. Le déficit de 2 635 679 PLN a été financé par recours à l'emprunt bancaire, à l'emprunt du Fonds voïvodien de la protection du milieu et de l'économie des eaux, au surplus budgétaire des années précédentes et aux „moyens libres”.

Le 22 mars 2001, le Corps statuant du Collège de la Chambre régionale des comptes a constaté l'absence de remarques dans la motion soumise le 20 mars 2001 par la Commission de révision du Conseil de la Commune de Rembertów concernant le quitus au Conseil administratif de la commune pour l'exécution du budget 2000.

Le 6 avril 2001, le Conseil de la Commune a pris une délibération accordant le quitus au Conseil administratif de la commune, sur base de l'adoption du rapport relatif à l'exécution du budget pour 2000 et de l'avis positif de la Chambre régionale des comptes. Les avis de la Commission de révision du Conseil de la commune et de la Chambre régionale des comptes constituent une partie intégrale de cette délibération.

ESPAGNE

CADRE REGLEMENTAIRE

Au niveau de l'Etat espagnol, les normes régissant la gestion budgétaire locale sont :

- la Loi 39/1988;
- le Décret Royal 500/1990, qui développe la précédente en matière de budgets ;
- l'Arrêté Ministériel du Ministère de l'Economie et des Finances du 20 septembre 1989, qui établit la structure des budgets des Entités locales.

L'Etat espagnol est constitué de régions, appelées Communautés autonomes, qui à leur tour se composent de municipalités et de provinces. Les provinces sont des regroupements de municipalités et ces deux entités constituent le niveau local. On distingue ainsi trois niveaux de pouvoir : le niveau local, celui de la Communauté autonome et le niveau étatique.

S'agissant du domaine local, la Constitution espagnole prévoit que:

- les entités locales sont autonomes pour la gestion de leurs intérêts respectifs (principe d'autonomie) ;
- l'Etat garantit la réalisation effective du principe de solidarité et veille à l'établissement d'un équilibre économique, adéquat et juste entre les différentes parties du territoire espagnol ;
- les finances locales doivent disposer des moyens suffisants pour l'exercice des fonctions attribuées par la loi (principe de capacité financière) et sont alimentées essentiellement par des impôts propres et une part dans ceux de l'Etat et des Communautés Autonomes.

La Loi 39/1988 fixe le système de ressources des entités locales et de leur gestion. Elle est d'application à travers tout le territoire national, qu'il s'agisse de **normes essentielles** découlant de la Constitution espagnole (art. 149, 1, 18^o: L'Etat est compétent dans les matières suivantes: "Les **bases** du régime des Administrations Publiques...") ou qu'il s'agisse de normes relatives à des **matières relevant de la compétence exclusive de l'Etat**, comme le système fiscal local et la participation des entités locales aux impôts de l'Etat. Les entités locales **pourront** établir et exiger des impôts conformément à la Constitution et aux lois, lorsqu'une loi approuvée par le Parlement espagnol en disposera ainsi (tout en tenant compte des limites implicites des régimes financiers relatifs aux « fueros » ou spéciaux, ainsi que les Traités et Conventions Internationaux).

La Loi 39/1988 établit un système de ressources permettant aux Entités locales de rendre effectifs les principes constitutionnels d'autonomie et de capacité financière ; les pouvoirs locaux partagent cette responsabilité avec l'Etat et leur Communauté Autonome respective.

En résumé, la Loi 39/1988 établit le cadre du régime budgétaire et de la dépense publique des entités locales. C'est donc sur elle que les entités locales doivent se fonder en matière de budget, ainsi que sur le Décret Royal 500/1990 qui contient une réglementation plus détaillée de toute la procédure d'approbation et d'exécution du Budget. De plus, un Arrêté Ministériel (du Ministère de l'Economie et des Finances) de 1989, établit la structure, les normes et les codes auxquels devront s'adapter les budgets des Entités locales. Les normes de procédure budgétaire sont donc des normes étatiques ; il n'existe pas de normes spécifiques en la matière dans d'autres niveaux de pouvoirs, bien qu'il existe des normes complémentaires d'un point de vue de l'organisation.

ELABORATION ET EXECUTION DU BUDGET

La Loi 39/88 établit la procédure-type à laquelle sont soumises toutes les Entités locales lors de l'élaboration de leur Budget et qui est présentée ci-dessous.

Etablissement du budget

Le Président de l'Entité locale établit le budget, auquel sont joints les documents suivants :

- mémoire explicatif de son contenu et des principales modifications par rapport au budget en vigueur ;
- liquidation du budget de l'exercice précédent et prévision du budget actuel au terme des six premiers mois, au moins, de celui-ci ;
- annexe du personnel de l'entité locale ;
- annexe des investissements à réaliser lors de l'exercice ;
- rapport économique et financier, exposant les bases utilisées pour l'évaluation des recettes et des opérations d'emprunt prévues, la suffisance des crédits par rapport aux obligations exigibles et aux frais de fonctionnement des services et, par conséquent, l'équilibre effectif du Budget.

Doivent également être joints au budget local :

- le Budget de chacun des Organismes Autonomes dépendant de l'Entité locale, accompagné de la même documentation que celle indiquée précédemment ;
- les prévisions de dépenses et de recettes des Sociétés Commerciales dans lesquelles l'Entité locale détient une participation, ainsi que les programmes annuels d'action, d'investissements et de financement pour l'exercice suivant.

Tout ceci constitue le Budget Général de l'Entité locale, qui sera envoyé par le Président de celle-ci à l'Assemblée Plénière de la Corporation en vue de son approbation, amendement ou rectification. Ce budget Général doit être instruit par le Contrôleur.

Approbation par l'Assemblée de l'Entité locale

Le Budget Général, une fois débattu en assemblée et après avoir été approuvé, est accessible au public pour que les intéressés puissent l'examiner et présenter des réclamations auprès de l'assemblée.

Le budget sera considéré comme définitivement approuvé si dans le délai d'information publique (quinze jours) aucune réclamation n'a été présentée. Le cas échéant, l'assemblée dispose d'un délai pour résoudre les réclamations introduites.

L'approbation définitive du Budget Général par l'assemblée de la Corporation devra se réaliser avant le 31 décembre de l'année antérieure à celle de l'exercice auquel il doit s'appliquer.

Le Budget Général définitivement approuvé sera inséré au Bulletin Officiel de la Corporation (s'il en existe un) et sera résumé celui de la province.

Une copie du Budget Général définitivement approuvé sera envoyée à l'Administration de l'Etat ainsi qu'à celle de la Communauté Autonome correspondante.

Il est possible de former directement un recours contentieux/administratif à l'encontre de l'approbation définitive. Ce recours ne suspendra pas en soi l'application du Budget définitivement approuvé par la Corporation.

Entrée en vigueur du Budget Général

Le Budget entrera en vigueur lors de l'exercice correspondant, une fois publié selon les règles établies. Si au début de l'exercice économique le Budget correspondant n'est pas

entré en vigueur, celui de l'exercice antérieur sera réputé prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau Budget.

STRUCTURE DU BUDGET

Les budgets sont structurés en fonction de la nature économique des recettes et des dépenses, et des finalités ou objectifs que l'on prétend atteindre avec celles-ci. On pourra également classer les frais et dépenses en fonction de leur propre structure conformément à leurs règlements ou décrets d'organisation.

Les crédits se classent en fonction des critères suivants:

- par fonctions ;
- par catégories économiques ;
- éventuellement, par unités organiques.

Les prévisions comprises dans les états de recettes du Budget de l'Entité locale seront classées par chapitres, articles, concepts et sous-concepts

La procédure d'élaboration du Budget est une matière réglementée ; les Entités locales élaboreront donc leur Budget avec la même structure et les mêmes conditions. C'est au cours de la première phase de la formulation du Budget qu'elles peuvent introduire des changements.

En ce sens, deux exemples de formulation du Budget ont été apportés: l'un de la Mairie de Barcelone et faisant référence à l'élaboration du budget décentralisé par arrondissements, l'un des principaux objectifs de la décentralisation étant la lutte contre les inégalités et les déséquilibres ; l'autre, de la mairie de Sabadell (province de Barcelone), qui cherche à accroître et à consolider la participation sociale à la politique municipale. Ces cas sont présentés dans la partie relative à la participation et la consultation des citoyens.

Liquidation du Budget

Le Budget de chaque exercice se liquidera, s'agissant du recouvrement de droits et du paiement d'obligations, le 31 décembre de l'année concernée.

Les Entités locales devront effectuer la liquidation de leur Budget avant le premier mars de l'exercice suivant.

L'approbation de la liquidation du budget relève du Président de l'Entité locale, après rapport préalable de l'institution de Contrôle.

Les Entités locales, à la fin de l'exercice budgétaire, établiront le Compte Général qui mettra en évidence la gestion menée dans les différents aspects économique, financier, patrimonial et budgétaire.

Les municipalités de plus de 50000 habitants et les autres Entités locales de d'ordre supérieur joindront au Compte Général:

- Un Mémoire justificatif du coût et du rendement des services publics.
- Un Mémoire démontrant le degré d'accomplissement des objectifs programmés, indiquant ceux prévus et atteints avec leur coût.

Le Compte Général, formé par l'institution de Contrôle, sera exposé au public durant quinze jours pour que les intéressés puissent présenter des réclamations, des réserves ou des observations.

Une Commission Spéciale élaborera un rapport. Le Compte Général, ainsi que ledit rapport et les réclamations et réserves formulées, seront soumis à l'assemblée de la Corporation afin qu'il puisse, le cas échéant, être approuvé avant le 1^{er} octobre.

Les Entités locales rendront au Tribunal des Comptes le Compte Général dûment approuvé.

COMPARABILITE DES DONNEES

Les Entités locales doivent remettre une copie du Budget Général définitivement approuvé à l'Administration de l'Etat et à la Communauté Autonome correspondante.

De même, la Loi établit que les Entités locales remettront une copie de la liquidation de leurs Budgets à l'Administration de l'Etat et à la Communauté Autonome avant la fin du mois de mars de l'exercice suivant celui auquel il correspond.

L'absence de présentation de la liquidation dans le délai indiqué autorisera l'Administration à utiliser, en tant qu'actuelles et à tous effets, les données dont elle aurait eu connaissance et relatives à l'entité en question.

On établira une base de données avec l'information reçue à travers les Budgets des Entités locales, qui fera l'objet d'un suivi en vue de son actualisation lorsque des modifications budgétaires se produiront.

L'Administration de l'Etat comme les Communautés Autonomes, dans leurs différents départements, disposeront de l'information des Budgets des Entités locales pour connaître la situation financière des Finances municipales.

L'Administration de l'Etat, au sein de son organisation, dispose d'un département chargé de l'étude et de l'analyse des Budgets municipaux. Il n'exerce pas les fonctions de tutelle, mais il réalise des études individuelles et rattachées, par province, par Communauté Autonome, par tranche de population et par type d'Entité, des Budgets municipaux.

De même, les données qui y sont élaborées servent à la réalisation des comptes consolidés du Secteur Public et de la Comptabilité Nationale, selon le SEC 95.

COMPARAISONS ENTRE COMMUNES

En France, il est possible d'accéder à de nombreuses données pour les communes de plus de 10 000 habitants, comme le montre le premier cas ci-dessous. Le second cas présente l'ensemble des critères quantitatifs et qualitatifs utilisés au Danemark.

FRANCE : données accessibles via internet

Exemple, pour un chef lieu de département pris au hasard, des données accessibles sur le site du Ministère français de l'Intérieur⁹⁰ pour les communes de plus de 10 000 hab. En janvier 2002, les ratios relatifs à 1998 (présentés ici) et 1999 étaient accessibles, de même que des données fiscales pour 1998, 1999 et 2000. Les points d'interrogation figurant dans la colonne de droite permettent, en « cliquant », d'accéder à des explications sur le ratio concerné.

Albi (49 106 habitants)

Code Insee : 81 004

Département : Tarn

Strate : De 20.000 à 50.000 habitants

Ratios issus des comptes administratifs 1998

Nomenclature utilisée : M14

Type d'appartenance intercommunale en 1998 : Non membre d'un groupement fiscalisé

| | | Albi CA 1998 | Moyenne* de la strate (M14) | Moyenne* des communes de plus de 10.000 hab. (M14) |
|---|--|-------------------------|--|---|
|  | Dépenses de fonctionnement hors trav. en régie /pop. (F/hab.) | 6 625 | 6 555 | 6 568 |
|  | Produit des 4 taxes /pop. (F/hab.) | 4 104 | 3 763 | 3 748 |
|  | Recettes de fonctionnement /pop. (F/hab.) | 7 681 | 7 491 | 7 567 |
|  | Dépenses d'équipement brut /pop. (F/hab.) | 1 281 | 1 304 | 1 354 |
|  | Encours de la dette au 31/12/98 /pop. (F/hab.) | 8 280 | 6 806 | 6 962 |
|  | Dotation globale de fonctionnement (DGF) /pop. (F/hab.) | 1 419 | 1 515 | 1 542 |
|  | Frais de personnel /dépenses de fonctionnement (%) | 55,3 | 50,5 | 49,8 |
|  | Produit des 4 taxes /potentiel fiscal (cmpf, en %) | 128,8 | 96,6 | 94,9 |
|  | Produit des 4 taxes com. et group. /potentiel fiscal (cmpf élargi,%) | 127,6 | 109,1 | 110,5 |
|  | Marge d'autofinancement courant (%) | 96,7 | 96,2 | 95,7 |
|  | Taux d'équipement (%) | 16,7 | 17,4 | 17,9 |
|  | Encours de dette au 31/12/98 /recettes de fonctionnement | 1,08 | 0,91 | 0,92 |

⁹⁰ http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html

Sources : DGCL, comptes administratifs. Population du recensement général de 1998. Le "CMPF" n'est calculé que pour les communes n'appartenant pas à un groupement à TPU. Le "CMPF" et le "CMPF élargi" sont calculés à partir de produits fiscaux de sources différentes. Le cmpf élargi utilise le produit 4 taxes voté par la commune et le groupement sur le territoire de la commune (source DGI). En revanche, le cmpf "simple" utilise le produit 4 taxes inscrit dans les comptes administratifs hors le reversement TP du groupement à TPU (source DGCL). Ce produit est différent du produit voté, il peut notamment comprendre une partie liée aux rôles supplémentaires des années antérieures. Cette différence explique que, pour certaines communes, le cmpf soit supérieur au cmpf élargi ou que les deux ne soient pas égaux alors que la commune n'appartient à aucun groupement fiscalisé. * La moyenne nationale et la moyenne pour les communes de plus de 300 000 habitant sont calculées sur la France entière hors PARIS.

Taux de la fiscalité directe locale de 1998 à 2000

Nom du groupement à fiscalité propre en 2000 : C.C. de l'Albigeois

| Taux d'imposition votés commune seule | Albi | | | Taux moyen* de la strate en 2000 | Taux moyen* des communes de plus de 10.000 hab. en 2000 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|----------------------------------|---|
| | 1998 | 1999 | 2000 | | |
| Taux taxe professionnelle | 23,22 | 0,00 | s.o. | 14,88 | 14,59 |
| Taux taxe d'habitation | 13,06 | 13,19 | 13,30 | 14,80 | 14,89 |
| Taux du foncier bâti | 24,56 | 24,81 | 25,01 | 19,00 | 18,52 |
| Taux du foncier non bâti | 83,29 | 84,13 | 84,82 | 49,23 | 45,43 |

Sources : États de notification des taux d'imposition 12 59 complétés par les collectivités dans le cadre de la procédure budgétaire.

*La moyenne nationale et la moyenne pour les communes de plus de 300 000 hab. sont calculées sur la France entière hors PARIS.

| Taux d'imposition cumulés Commune + groupement(s) | Albi | | | Taux moyen* de la strate en 2000 | Taux moyen* des communes de plus de 10.000 hab. en 2000 |
|---|-------|-------|-------|----------------------------------|---|
| | 1998 | 1999 | 2000 | | |
| Taux taxe professionnelle | 23,22 | 23,15 | 23,05 | 17,09 | 17,09 |
| Taux taxe d'habitation | 13,06 | 13,19 | 13,30 | 16,06 | 16,39 |
| Taux du foncier bâti | 24,56 | 24,81 | 25,01 | 20,36 | 20,12 |
| Taux du foncier non bâti | 83,29 | 84,13 | 84,82 | 52,24 | 48,62 |
| Régime fiscal du groupement** | - | TPU | TPU | | |

Sources : États de notification des taux d'imposition 12 59 complétés par les collectivités dans le cadre de la procédure budgétaire.

*La moyenne nationale et la moyenne pour les communes de plus de 300 000 hab. sont calculées sur la France entière hors PARIS.

**4T pour les groupements 4 taxes hors groupements à taxe professionnelle de zone;
TPU pour les groupements à taxe professionnelle unique ou à fiscalité mixte;
TPZ pour les groupements pratiquant la taxe professionnelle sur zone d'activité économique (ZAE).

DANEMARK : Principales données concernant les municipalités

Les indicateurs ci-dessous sont utilisés au Danemark afin d'établir des comparaisons quantitatives et qualitatives entre municipalités.

Population au 1^{er} janvier
Pourcentage des 0 à 6 ans
Pourcentage des 7 à 16 ans
Pourcentage des 17 à 66 ans
Pourcentage des 67 ans et plus
Accroissement démographique prévu, 2000-04 (%)
Accroissement prévu de la population des 0-6 ans, 00-04 (%)
Accroissement prévu de la population des 7-16 ans, 00-04 (%)
Accroissement prévu de la population des 17-66 ans, 00-04 (%)
Accroissement prévu de la population des 67 ans et plus, 00-04 (%)
Superficie (kilomètres carrés)
Densité de la population (habitants/km²)
Population urbaine (%)
Logements occupés par leurs propriétaires (%)
Logements sociaux loués (%)
Lieux d'emploi pour 100 habitants
Personnes allant travailler à l'extérieur (%)
Personnes venant travailler dans la municipalité (%)
Revenu brut par contribuable (en milliers)
Contribuables ayant un revenu supérieur à 125 000 (%)
Contribuables économiquement actifs (%)
25 à 64 ans - en formation professionnelle (%)
25 à 64 ans - en formation continue (%)
Chômeurs parmi les 17-66 ans (%)
Participation à des mesures du marché du travail (%), 17-66 ans
Enfants de parents célibataires (%), 0-15 ans
Demandeurs d'asile pour 10 000 habitants
Immigrants, pays nordiques/UE/Amérique du Nord, 10 000 habitants
Immigrants de 3 pays pour 10 000 habitants
Vols, cambriolages signalés pour 1 000 habitants
Crimes avec violence signalés pour 1 000 habitants
Indice social (%)
Dépenses nécessaires par habitant
Dépenses nécessaires par habitant, région de la capitale
Suffrages exprimés aux élections municipales
Taux de l'impôt sur le revenu au niveau municipal (%)
Taux d'imposition au niveau des comtés et des municipalités (%)
Taxe foncière (pour 1 000)
Niveau de l'imposition municipale (%)
Revenu imposable garanti par habitant
Revenu imposable budgétisé par habitant
Valeur foncière par habitant
Base d'imposition au niveau municipal par habitant
Assiette de l'impôt municipal après péréquation
Dépenses brutes de fonctionnement par habitant
Dépenses nettes de fonctionnement par habitant
Dépenses brutes d'équipement par habitant
Dépenses nettes d'équipement par habitant
DBF au titre des services publics par habitant

Recettes, services d'utilité publique par habitant
 DBF au titre des services et de l'administration par habitant
 DBF au titre du secteur technique par habitant
 DBF au titre des écoles primaires par habitant
 DBF au titre de l'enseignement primaire/des activités culturelles
 DBF au titre des services de santé par habitant
 DBF au titre de la garde d'enfants par habitant
 DBF au titre des services aux personnes âgées par habitant
 DBF au titre des autres services sociaux par habitant
 DBF au titre de l'administration par habitant
 DBF au titre des salaires par habitant
 Subventions individuelles par habitant
 DBF au titre des revenus de transfert par habitant
 DBF au titre des subventions au logement par habitant
 Financement total par habitant
 Recettes, revenu de fonctionnement par habitant
 Recettes tirées de l'impôt sur le revenu par habitant
 Recettes tirées de l'impôt foncier par habitant
 Recettes tirées de l'impôt sur les bénéfices des sociétés par habitant
 Recettes, dotations générales et péréquation
 Recettes, remboursement de l'Etat par habitant
 Recettes tirées de la TVA par habitant
 Emprunts nets par habitant
 Réduction des liquidités par habitant
 Recettes, autres financements par habitant
 Endettement à long terme par habitant
 Actifs liquides par habitant
 Montant dû par service public pour habitant
 Employés municipaux pour 100 habitants
 Pourcentage de l'offre privée
 Niveau de service (moyenne = 100)
 Ratio impôts/services (moyenne = 100)
 Modification du ratio impôts/services (moyenne = 100)
 DBF au titre des centres d'accueil pour enfants, 0-10 ans
 DNF au titre des centres d'accueil pour enfants, 0-10 ans
 Dépenses au titre des subventions tarifaires, 0-10 ans
 Dépenses pour les réductions au titre des frères et sœurs/la gratuité
 Subventions, accueil des enfants dans le secteur privé, 0-10 ans
 Nombre de centres d'accueil des enfants
 Capacité des centres d'accueil des enfants (%), 0-10 ans
 Capacité d'accueil à temps partiel des enfants (%)
 Capacité des institutions privées (%)
 Places dans les institutions d'autres municipalités
 Places achetées par d'autres municipalités
 Autres personnels, garde des enfants (%), 0-10 ans
 Garderies municipales 0-2 ans (%)
 Garderies municipales 3-5 ans (%)
 Garderies municipales 6-9 ans (%)
 Garantie, accueil des enfants 1/2-5 ans (O/N)
 Garantie, accueil des enfants 1/2-1 ans (O/N)
 Garantie, accueil des enfants 1-2 (O/N)
 Garantie, accueil des enfants 3-5 (O/N)
 Garantie, accueil des enfants 6 ans et plus (O/N)
 Subvention pour congés (complément) (O/N)
 Subvention, pour accueil des enfants dans des établissements privés (O/N)

Capacité des garderies (%), 0-2 ans
 Capacité d'accueil à temps partiel des garderies (%) 0-2 ans
 Rapport employés/enfants dans les garderies
 Rapport employés/enfants dans les garderies, ancienne définition
 Tarif mensuel des garderies
 Libre choix entre les centres d'accueil (1-5)
 Capacité des crèches (%), 0-2 ans
 Capacité d'accueil à temps partiel des crèches (%), 0-2 ans
 Rapport employés/enfants dans les crèches
 Rapport employés/enfants dans les crèches, ancienne définition
 Tarif mensuel des crèches
 Libre choix entre les crèches (1-5)
 Capacité des jardins d'enfants (%), 3-5 ans
 Capacité d'accueil à temps partiel dans les jardins d'enfants (%), 3-5 ans
 Rapport employés/enfants dans les jardins d'enfants
 Rapport employés/enfants dans les jardins d'enfants, ancienne définition
 Tarif mensuel des jardins d'enfants
 Libre choix entre les jardins d'enfants (1-5)
 Capacité du centre 1 (%), 3-5 ans
 Capacité d'accueil à temps partiel dans les centres de jour (%), 3-5 ans
 Rapport employés/enfants dans les centres de jour
 Rapport employés/enfants dans les centres de jour, ancienne définition
 Tarif mensuel des centres de jour (0/2 ans)
 Tarif mensuel des centres de jour (3-5 ans)
 Tarif mensuel des centres de jour (6-9 ans)
 Libre choix entre les centres de jour (1-5)
 Capacité du centre 1 (%), 6-9 ans
 Capacité d'accueil à temps partiel du centre 1 (%), 6-9 ans
 Rapport employés/enfants, centre 1
 Rapport employés/enfants, centre 1, ancienne définition
 Tarif mensuel du centre 1
 Libre choix entre les centres 1 (1-5 ans)
 Capacité du centre 2 (%), 6-13 ans
 Rapport employés/enfants, centre 2
 Rapport employés/enfants, centre 2, ancienne définition
 Tarif mensuel, centre 2 (6-9 ans)
 Tarif mensuel, centre 2 (10-13 ans)
 Libre choix entre les centres 2 (1-5 ans)
 DBF au titre de l'éducation primaire, 7-16 ans
 DNF au titre de l'éducation primaire, 7-16 ans
 Dépenses au titre des établissements primaires, 7-16 ans
 Dépenses au titre des établissements primaires par élève
 Nombre absolu d'établissements primaires
 Nombre absolu de groupes, établissements primaires
 Elèves bilingues pour 100 élèves
 Pourcentage d'élèves suivant des cours dans leur langue maternelle (%)
 Nombre moyen d'élèves par école
 Nombre moyen d'élèves par classe
 Matériels scolaires, bibliothèques pour les 7-16 ans
 Dépenses au titre des bibliothèques scolaires par élève
 Rapport dépenses autres établissements/enseignement primaire
 Pourcentage des élèves dans les établissements privés
 Dépenses au titre des établissements privés par élève
 Dépenses au titre des bibliothèques générales par habitant
 Dépenses au titre des livres par habitant

Nombre absolu de bibliothèques générales
 Heures d'ouverture par semaine
 Prêts de livres par habitant
 Livres et autres matériaux par habitant
 Employés dans les bibliothèques par habitant
 Dépenses au titre des autres activités culturelles par habitant
 Dépenses au titre des sports et des loisirs par habitant
 DBF pour les personnes âgées de 67 ans et plus
 DNF pour les personnes âgées de 67 ans et plus
 DBF pour les personnes âgées de 75 ans et plus
 DNF pour les personnes âgées de 75 ans et plus
 Dépenses au titre des subventions au logement pour les personnes âgées/retraités
 Bénéficiaires de la subvention au logement (%)
 Dépenses au titre des dispositifs d'aide à domicile pour les 67 ans et plus
 Emploi, dispositifs d'aide à domicile, (%), 67 ans et plus
 Bénéficiaires (67 ans et plus) d'une aide à domicile (%)
 Heures par bénéficiaires et par semaine
 Choix du prestataire, aide à domicile (1-5)^o
 Service 24H sur 24, aide à domicile, personnel infirmier
 Services à domicile et/ou services de conseils
 Dépenses, établissements/foyers pour personnes âgées, 67 ans et plus
 Emploi, établissements/foyers pour personnes âgées (%), 67 ans et plus
 Accès aux centres de longs séjours ou aux maisons de repos (%), 67 ans et plus
 Capacité, foyers ou centres de longs séjours (%), 67 ans et plus
 Capacité, foyers pour personnes âgées (%), 67 ans et plus
 Capacité, logements protégés (%), 67 ans et plus
 Coût de la livraison quotidienne de repas
 Coût des repas dans les maisons de repos
 Coût des mesures intérimaires pour 24 heures
 DBF, subventions sociales, emploi/17-66
 DNF, subventions sociales, emploi/17-66
 DBF au titre des enfants, 0-18 ans
 Dépenses, indemnités pour congé maladie, 17-66 ans
 Rapport entre les dépenses au titre de la subvention au logement et les locataires 17-66 ans
 Bénéficiaires de la subvention au logement (%)
 DBF, pensions de préretraite, 17-66 ans
 Préretraite (%), 17-66 ans
 Dépenses au titre des prestations en espèces, 17-66 ans
 Bénéficiaires des prestations en espèces (%), 17-66 ans
 Dépenses, dispositifs pour l'emploi, 17-66 ans
 Bénéficiaires de programmes d'introduction pour 100 habitants
 Bénéficiaires de subventions d'introduction pour 100 habitants
 Etrangers suivant des cours de danois /10 000
 Coût, réseau d'assainissement par mètre cube
 Rejet journalier d'eaux usées par personne
 Rejet de matières organiques (kilos par personne)
 Rejet d'azote (kilos par personne)
 Rejet de phosphore (kilos par personne)
 Coût, connexion à un réseau d'approvisionnement en eau
 Tarif au compteur
 Coût de la consommation d'eau par mètre cube
 Propriétés agricoles inspectées (%)
 Usines inspectées (%)

INVESTISSEMENTS : CRITERES DE DECISION

GRANDE BRETAGNE : Procédure d'établissement du projet de budget au niveau des collectivités locales (Birmingham)

Le système utilisé à Birmingham est présenté ; les documents de référence sont ensuite repris dans l'étude de cas.

INTRODUCTION

La présente note décrit les grandes lignes d'une approche possible pour le traitement des appels de fonds. Ces modalités ont été mises au point pour faciliter et structurer un débat entre les membres élus sur le programme d'investissement du Conseil municipal de Birmingham à compter de 2002/2003. Elles mettent plus particulièrement l'accent sur les indicateurs de performance et les consultations avec les parties intéressées sur les demandes de ressources en capital.

GENERALITES

En Angleterre, les collectivités locales se heurtent à des contraintes dans la réalisation de leurs programmes d'investissement. Les limites fixées par l'administration centrale pour les emprunts, de même que les conséquences prohibitives du financement direct par les recettes, pèsent sur le montant des ressources disponibles pour financer les dispositifs.

L'éventail des services fournis par les autorités locales est large. Les projets en quête d'un financement se trouvant ainsi en concurrence avec d'autres projets, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme objectif permettant aux responsables de déterminer les mérites relatifs des différentes demandes. Ce mécanisme objectif peut revêtir la forme d'un système de notation sur la base de la hiérarchisation des priorités.

Le système résumé ci-après et décrit plus en détail dans l'annexe jointe a été mis au point dans le contexte de l'introduction par l'administration centrale du Single Capital Pot (SCP) à compter de 2002/2003. Le SCP privilégie une approche transversale et intégrée de la hiérarchisation des priorités et de l'investissement qui se démarque du mécanisme précédant d'allocations.

SYSTEME DE NOTATION POUR LA HIERARCHISATION DES PRIORITES

On trouvera ci-après un exemplaire du formulaire détaillé d'appel de fonds avec le tableau de notation qui peut être utilisé pour déterminer les mérites relatifs des différentes demandes. Le tableau 1 présente de façon résumée les facteurs utilisés pour l'évaluation et leurs poids respectifs dans le système de notation.

Tableau 1 – Présentation du système de notation

| Thème | Composante | Points |
|-----------------------------|--|--------|
| Consultation | Priorités mises en évidence par MORI | 15 |
| | Consultation ministérielle | 10 |
| Optimisation des ressources | Examens de l'optimisation des ressources | 5 |
| | Indicateurs de performance en matière d'optimisation des ressources | 5 |
| | Indicateurs de performance de la commission d'audit | 5 |
| | Indicateurs de performance locaux | 5 |
| | Indicateurs de durabilité | 5 |
| | Objectifs de l'accord de service public | 5 |
| Stratégie intégrée | Priorités d'investissement définies par le gouvernement | 15 |
| | Partenariat stratégique local / Plan d'aménagement des quartiers | 10 |
| | Plan de gestion des actifs / Stratégie ministérielle en matière d'investissement | 5 |
| Fondements du projet | Bénéficiaires | 5 |
| | Financement | 5 |
| | Efficiences | 5 |

CONSEIL MUNICIPAL DE BIRMINGHAM

DEMANDES DE RESSOURCES EN CAPITAL

BUDGET/PLAN D'INVESTISSEMENT

2002/2003 à 2004/2005

Equipe consultative :

Description du projet :

Numéro de référence du projet :

Point de contact :

Description du projet et coûts

Description et principaux produits :

Veillez décrire brièvement le projet envisagé et ses principaux produits. Ces détails ne doivent être fournis que lorsque le projet implique l'utilisation de ressources municipales (en totalité ou en partie). Cependant, les équipes consultatives devront à l'avenir fournir sur un formulaire séparé des précisions sur les différents systèmes de financement, par exemple dotations, recettes en capital.

Montant et source du financement :

Veillez fournir une estimation réaliste du coût total, réparti sur la durée de vie du projet, par source de financement.

| | Total | 2002/2003 | 2003/2004 | 2004/2005 | Années |
|------------------------|-------|-----------|-----------|-----------|--------|
| Ressources municipales | | | | | |
| Dotations | | | | | |
| Contributions | | | | | |
| Recettes réservées | | | | | |
| Autres recettes | | | | | |

Risques :

Tous les risques pouvant affecter ces prévisions doivent être détaillés et quantifiés si possible.

Répercussions au niveau de la TVA :

Le cas échéant, des précisions doivent être fournies ci-après, en utilisant l'annexe 1 sur la TVA et l'exemption partielle.

Système de notation pour les appels de fonds

La fourniture d'informations détaillées sur les composantes énoncées ci-après aidera la Section de planification financière à « noter » les projets d'équipement. Compte tenu des ressources limitées disponibles, ce système de notation devrait fournir une base plus objective pour trancher entre des priorités concurrentes.

Il convient de noter que le système vise simplement à aider les membres en fournissant des informations sommaires sur les projets d'équipement et que la décision finale concernant l'inclusion des projets incombe bien entendu aux membres.

Un exemplaire du tableau de notation est joint pour information en annexe 2, bien que les équipes consultatives doivent noter qu'il ne leur est pas demandé de remplir le tableau, tâche dont s'acquittera la Section de planification financière.

I. CONSULTATION (MAXIMUM 25 POINTS)

(i) Priorités mises en évidence par MORI (maximum 15 points)

L'annexe 3 fournit des précisions sur les dix principales questions signalées par le public comme étant des sujets de préoccupation dans l'enquête de MORI et la pondération/les points qui leur sont attribués. Davantage de points ont été attribués aux questions jugées prioritaires par le plus grand pourcentage de personnes ayant répondu. Veuillez énumérer ci-après les priorités à la réalisation desquelles le projet peut contribuer, en expliquant brièvement comment.

(ii) Consultation ministérielle (maximum 10 points)

Jusqu'à 10 points seront attribués suivant la mesure dans laquelle il peut être démontré que le projet a été établi comme suite à une consultation ministérielle, en fournissant des exemples des groupes/utilisateurs consultés et des éléments d'information confirmant le soutien dont bénéficie le projet.

2. OPTIMISATION DES RESSOURCES (MAXIMUM 30 POINTS)

Jusqu'à 5 points seront attribués suivant la mesure dans laquelle le projet permet de répondre à chacun des points suivants, qui peuvent être identifiés directement à partir du plan 2001/2002 de la performance en matière d'optimisation des ressources :

(i) Examens de l'optimisation des ressources (maximum 5 points) - indiquez dans quelle mesure le projet permettra de répondre à une recommandation découlant d'un examen de l'optimisation des ressources, prévu dans le plan de performance, en indiquant l'examen (les examens) concerné(s)

(ii) Indicateurs de performance en matière d'optimisation des ressources (maximum 5 points) – indiquez dans quelle mesure le projet contribuera à la réalisation d'un indicateur de performance défini dans le plan de performance et l'indicateur (les indicateurs) concerné(s).

(iii) Indicateurs de performance de la Commission d'audit (maximum 5 points) – indiquez dans quelle mesure le projet contribuera à la réalisation d'un indicateur de performance de la commission d'audit tels que définis dans le plan de performance et l'indicateur (les indicateurs) de performance de la Commission d'audit concerné(s).

(iv) Indicateurs de performance locaux (maximum 5 points) – indiquez dans quelle mesure le projet contribuera à la réalisation d'un indicateur de performance local défini dans le plan de performance et l'indicateur local (les indicateurs locaux) concerné(s).

(v) Indicateurs de durabilité (maximum 5 points) – indiquez dans quelle mesure le projet contribuera à la réalisation d'un indicateur de durabilité défini dans le plan de performance et l'indicateur (les indicateurs) de durabilité concerné(s).

- (vi) **Objectifs de l'accord de service public (maximum 5 points)** – indiquez dans quelle mesure le projet contribuera à la réalisation d'un objectif d'un accord de service public et l'objectif concerné.

3. STRATEGIE MUNICIPALE (MAXIMUM 30 POINTS)

(i) **Priorités d'investissement définies par le gouvernement (maximum 15 points).** L'annexe 4 fournit des exemples de projet d'équipement qui sont censés répondre aux priorités énoncées dans la Déclaration du gouvernement de 2001/2002. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, mais simplement d'un guide pour les études consultatives qui doivent déterminer les types de projets qui répondront vraisemblablement le mieux aux priorités du gouvernement.

Le projet doit au départ répondre à l'un des six thèmes stratégiques à approfondir. Pour chaque thème supplémentaire ayant été couvert, 3 points seront attribués, de sorte qu'un maximum de 15 points pourront être accordés si les projets répondent aux six préoccupations (bien que cela soit très peu probable). Veuillez noter ci-après les priorités détaillées contenues dans la Déclaration du gouvernement auxquelles les projets se rapportent, en décrivant pourquoi en une ligne.

(ii) **Partenariat stratégique local / Plan d'aménagement des quartiers (maximum 10 points).** - indiquez dans quelle mesure le projet répond de façon spécifique à une question jugée prioritaire dans un plan de développement stratégique ou un plan d'aménagement des quartiers.

(iii) **Plan de gestion des actifs / Stratégie ministérielle en matière d'investissement (maximum 5 points).** - indiquez dans quelle mesure le dispositif permet de répondre à une question jugée prioritaire dans le plan de gestion des actifs/la stratégie ministérielle en matière d'investissement.

4. FONDEMENTS DU PROJET (MAXIMUM 15 POINTS)

Jusqu'à 5 points seront attribués suivant la façon dont le projet satisfait à chacun des éléments suivants :

(i) **Bénéficiaires (maximum 5 points).** - indiquez le nombre probable et les types de bénéficiaires, par exemple les emplois créés, les entreprises aidées, etc.

(ii) **Financement (maximum 5 points).** - indiquez dans quelle mesure des ressources du conseil sont requises pour le projet et la mesure dans laquelle le projet utilisera des ressources supplémentaires, par exemple 25% conseil – 75% abondement.

(iii) **Efficiences (maximum 5 points).** - indiquez dans quelle mesure l'investissement dans le projet se traduira par une valeur/utilisation accrue de l'actif.

Annexe 1 – Répercussions en matière de TVA

Sont visées ici les activités « exemptées ». Le conseil peut récupérer la TVA sur les dépenses encourues au titre des activités exemptées, qui constitueraient autrement un coût direct, à condition que le total de la TVA pouvant être déduite au cours d'une année ne dépasse pas 5% du total de la TVA versée la même année.

Si le seuil de 5% est dépassé, l'ensemble de la TVA exemptée doit être remboursée, pas seulement celle dépassant le seuil. Cela accroîtrait les coûts pour le conseil municipal de 3 millions de livres par an au cours de l'année (des années) concernée(s).

1. Indiquez si les « biens » produits, ou les activités entreprises après l'achèvement du projet, sont exemptés, en totalité ou en partie ; il peut s'agir des éléments suivants :
 - (a) autorisations d'occuper des terrains si l'on n'a pas choisi de renoncer à l'exemption
 - (b) vente ou location de terrains ou de bâtiments, à l'exception des logements (taux zéro) ou des nouveaux bâtiments (taux standard), s'il n'a pas été choisi de renoncer à l'exonération
 - (c) funérariums et crématoriums
 - (d) certaines activités de loisir
 - (e) enseignement continu lorsque d'un droit est prélevé
 - (f) locations
 - (g) activités récréatives lorsqu'elle implique une formation ou un enseignement en contrepartie d'un paiement
 - (h) garderies pour enfants lorsqu'un droit est prélevé.

Si le bien n'entre pas à l'évidence dans l'une ou l'autre des catégories ci-dessus, il faut alors indiquer « bien non exempté » et ignorer le reste de cette section. Dans tous les autres cas, il faut mentionner que le bien est exempté et la catégorie dans laquelle il entre.

En cas de doute, veuillez contacter le Ministère des finances (Leigh Nash du Corporate Accounting au 2691).

2. Indiquez le pourcentage des coûts totaux du projet représenté par les biens exemptés. Les bases acceptables sont les suivantes :
 - (a) superficie au sol
 - (b) revenu généré
 - (c) temps utilisé pour les activités exemptées.

Veillez noter :

L'exactitude du montant des coûts totaux et des flux de trésorerie est impérative pour les biens exemptés, car une fausse déclaration (ou une erreur) pourrait entraîner un dépassement involontaire du seuil de 5% pour une année.

Les informations ci-dessus peuvent être utilisées pour entamer des discussions avec les Douanes sur la TVA due.

ANNEXE 3 – PRIORITES MISES EN EVIDENCE PAR MORI

- M1 Améliorer la sécurité dans la communauté / réduire la criminalité (3 points)
- M2 Améliorer les établissements scolaires/l'éducation (2 points)
- M3 Rendre la ville plus propre et plus verte (2 points)
- M4 Améliorer la situation sanitaire de la ville (2 points)
- M5 Assurer une meilleure formation pour les jeunes (1 point)
- M6 Créer des emplois municipaux/davantage d'emplois (1 point)
- M7 Faire participer la population locale (1 point)
- M8 Offrir un choix de services sociaux (1 point)
- M9 Lutter contre la pauvreté et l'inégalité (1 point)
- M10 Améliorer les services de transport (1 point)

ANNEXE 4 – EXEMPLES DE PROJETS REpondant AUX PRIORITES DU GOUVERNEMENT

Un thème stratégique doit être couvert pour que l'appel de fonds soit pris en compte au départ.

3 points à attribuer pour chaque priorité supplémentaire respectée, jusqu'à un maximum de 15

1. UNE VILLE QUI APPREND

- (i) Accroître le rôle du collège virtuel.
- (ii) Elaborer des plans pour la création d'une nouvelle bibliothèque en centre ville.
- (iii) Achever la reconstruction et la rénovation des établissements scolaires.

2. UNE VILLE EN BONNE SANTE, SOLIDAIRE ET INTEGREE

- (i) Régénération continue des centres commerciaux locaux.
- (ii) Amélioration à l'avenir du patrimoine du secteur privé.
- (iii) Faire en sorte que les bâtiments et services du conseil soient accessibles aux personnes souffrant de handicaps physiques et sensoriels.
- (iv) Améliorer et repenser les centres destinés aux enfants et aux adultes souffrant de handicaps afin de mieux répondre à leurs besoins.

3. UNE VILLE MODERNE ET PERFORMANTE

- (i) Poursuivre la transformation de la ville grâce à la mise en œuvre de grands plans d'aménagements et de larges initiatives à l'est.
- (ii) Continuer de promouvoir l'héritage culturel de la ville en travaillant avec d'autres bailleurs de fonds pour rénover les principaux bâtiments.
- (iii) Soutenir l'amélioration et la remise en état des principaux terminaux de transport public.
- (iv) Améliorer l'infrastructure routière de la ville.

4. UNE VILLE PLUS SURE, PLUS PROPRE ET PLUS VERTE

- (i) Accroître le volume des déchets recyclés ou compostés.
- (ii) Investir dans l'amélioration de l'état des routes, des trottoirs et de l'éclairage des rues.
- (iii) Faire face aux récentes difficultés entraînées par les inondations.
- (iv) Poursuivre le programme d'amélioration des parkings de la ville.

5. UNE VILLE INFORMEE ET IMPLIQUEE

- (i) Utiliser le mieux possible les nouvelles technologies de communication et d'information pour rendre le conseil plus accessible, plus adaptable et plus redevable aux populations locales.

6. UNE ORGANISATION MODERNE POUR LE CONSEIL

- (i) Mettre en œuvre la stratégie T1.
- (ii) Accroître le pourcentage des transactions du conseil municipal accessibles en ligne.

PARTICIPATION ET CONSULTATION DES CITOYENS

BARCELONE : le budget des districts

La décentralisation territoriale a toujours été l'une des priorités de la Mairie de Barcelone, convaincue que cette option est la formule idéale pour atteindre un double objectif : d'une part, satisfaire la volonté publique de renforcer la participation démocratique des citoyens et d'autre part, rationaliser l'appareil administratif en accroissant ainsi l'efficacité et la qualité des services, en appliquant au sein de la municipalité le principe de subsidiarité.

Barcelone, qui compte près de 1,5 million d'habitants, se divise en dix districts, dont la population va de 90 000 à 280 000 habitants et la superficie de 4 km² à 20 km². Cette division en districts respecte les limites de sept anciennes municipalités voisines qui ont été ajoutées à Barcelone à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, certaines d'entre elles ayant une forte identité.

Ces Districts jouissent d'un ensemble important de compétences et de fonctions, guidées par le principe de proximité et de célérité, dans des matières telles que l'éducation, la culture, le sport, l'aide à des collectifs spécifiques (femmes, jeunesse...), la santé publique, l'environnement, le maintien de services, la sécurité, la circulation et les transports, etc...

De même, pour rechercher la coordination adéquate, il existe une répartition des responsabilités et des mécanismes de coordination entre les secteurs d'activité municipale (organisation verticale) et les districts (organisation horizontale ou territoriale).

En matière budgétaire, afin de garantir la plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources économiques des Districts, et étant donné que l'un des principaux objectifs de la décentralisation est de combattre les inégalités et les déséquilibres, plusieurs initiatives ont été menées à bien :

- L'étude des nécessités et des priorités de chaque District.
- L'établissement d'un circuit de frais rapide et clair qui faciliterait aux Districts la bonne gestion des ressources
- L'élaboration d'un système d'information qui recueillait toute l'activité des Districts pour créer un système d'indicateurs qui serait utile au moment de réaliser les prévisions budgétaires.

Les mesures nécessaires à la rationalisation du budget ont en même temps été adoptées. En ce sens, chaque District a été considéré comme un secteur budgétaire avec la capacité d'élaborer et d'administrer sa propre enveloppe de dépense. Des coefficients de répartition des fonds d'investissements ont également été conçus en fonction du niveau de revenu, de la population, de la superficie, du déficit urbanistique et des carences sociales de chacun des Districts. D'autres études ont contribué à donner une vision plus précise de la situation de la ville, de ses Districts et de ses besoins. Le poste de contrôleur-délégué a également été institué; il est chargé de mener à bien les fonctions déléguées aux présidents des Districts en ce qui concerne l'autorisation et l'affectation des dépenses. Afin de faciliter l'exercice direct de ces fonctions, un programme informatique spécifique a été mis au point.

TABLEAU 1. Budget assigné aux districts * (comprend les chapitres I de dépenses de personnel, II de frais en biens courants et services, IV de transferts courants, et VI d'investissements)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1988 | 1998 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total Districts | 10.294 | 26.154 | 26.648 | 25.403 | 26.771 | 21.091 | 23.507 | 24.860 | 27.524 | 8.880 | 29.583 |
| % Croissance Année Antérieure | 23,23 | 139,01 | 1,89 | -4,67 | 5,39 | -21,20 | 11,43 | 5,76 | 10,72 | | 7,48 |
| Total Mairie | 131.229 | 152.440 | 168.685 | 175.847 | 215.277 | 205.839 | 217.196 | 221.364 | 230.516 | 124.854 | 240.084 |
| % Districts/ Mairie | 8.34 | 17.16 | 15.80 | 14.45 | 12.44 | 10.25 | 10.82 | 11.23 | 11.94 | 7.11 | 12.32 |

* Données en millions de pesetas.

Il y a deux points d'inflexion dans l'évolution des budgets. Le premier se situe entre 1987 et 1998, lorsque les Districts assument une capacité d'investissement notable, qui suppose une augmentation supérieure à 2600% ([vérifier](#)) durant tout le processus. Le second point d'inflexion se produit entre 1989 et 1990, moment auquel débute la gestion partagée des grands contrats de maintien et de services (collecte des ordures, nettoyage des voies, pavage et éclairage). Les frais de ces contrats administratifs sont imputés aux Districts, qui exercent également le contrôle et la supervision de la qualité des services gérés par les entreprises.

A partir de 1993, les budgets des Districts se stabilisent aux alentours de 11-12% de l'ensemble du budget municipal (dépenses courantes et investissements).

SABADELL : programme de discussion du budget d'investissement par les districts

ORIGINE DE L'INITIATIVE

Une des priorités de la Mairie de Sabadell pour la présente législature est la promotion de la participation citoyenne aux affaires de la ville. Sabadell ayant toujours été une ville avec un haut niveau de participation, l'objectif est de renforcer ce caractère dynamique de la ville pour s'assurer que la participation sociale dans la politique municipale augmente et se consolide comme une dimension essentielle de l'identité de la citoyenneté de Sabadell.

Dans ce cadre, la Mairie a entamé depuis le début de l'année 2000 un programme de promotion de la participation citoyenne dans la définition des priorités du budget municipal en matière d'investissements, domaine important et sensible s'il en est.

LA PROPOSITION DE PARTICIPATION

Afin de mener à bien cette initiative, l'exécutif local a chargé l'Université Autonome de Barcelone d'établir un modèle de participation en adéquation avec la ville et l'objectif poursuivi. L'Université, en collaboration avec deux équipes spécialisées dans de tels programmes (*Desenvolupament Comunitari* et *GEA 21*), a conçu un projet fondé sur une méthodologie et des techniques éprouvées lors d'autres expériences et soutenues par le Groupe d'Etudes Post-universitaires sur la Participation et le Développement Durable de la Faculté de Sociologie et de Sciences Politiques de l'Université Autonome de Barcelone.

Cette méthodologie mise sur l'implication de tous les agents sociaux de la ville, ainsi que sur le débat citoyen aussi bien au niveau thématique que territorial; il s'agit de garantir la présence de toutes les voix dans une égalité d'opportunités, le traitement de tous les thèmes essentiels dans la vie de la ville et la prise en considération de tous les niveaux territoriaux, d'une vision globale de la municipalité jusqu'aux besoins des quartiers, en passant par la dimension du district. L'objectif final était de construire de façon participative un ensemble de propositions sur les priorités en matière d'investissement municipal à tous les niveaux précédemment indiqués.

La méthodologie envisagée a garanti un calendrier qui a permis de pouvoir tenir compte des résultats au moment de l'élaboration du budget municipal pour l'année 2001.

LA MÉTHODOLOGIE

La méthode proposée établissait un organe de suivi auquel la Mairie a cédé la fonction directrice du processus; elle développait également le projet en trois phases de travail.

La commission de suivi

Sur base de critères techniques de diversité, de pluralité et de signification établis par l'Université, la Mairie a désigné un organe directeur pour mener à bien le suivi de tout le processus, en veillant à sa rigueur et à sa qualité. Cet organe est la Commission de Suivi, composée d'une vingtaine de personnes significatives de par leur activité dans différents domaines de la vie citoyenne.

Les phases du projet

Le travail sur le terrain

Au cours des mois de février, mars et avril 2000, 30 entrevues individuelles ont été réalisées ainsi que 9 groupes de discussion auxquels ont participé plus de 50 personnes. Les

personnes interrogées et celles qui ont pris part aux groupes de discussion ont été désignées en fonction de leurs caractéristiques sociales (genre, âge, situation professionnelle, difficultés de mobilité), du domaine d'activité citoyenne ou professionnelle et de la zone de résidence, afin de garantir la plus grande variété possible d'opinions et de points de vue dans les résultats.

Les principaux résultats de ce travail ont été la détection de personnes avec des discours significatifs sur l'objet du projet et la détermination d'un premier agenda de priorités d'investissements au niveau de l'ensemble de la ville, de ses districts et de domaines thématiques stratégiques.

Cette première phase a également permis une première mobilisation citoyenne autour de l'objectif du programme.

L'Atelier de Ville

Le week-end des 6 et 7 mai 2000 s'est tenu un Atelier de Ville, en suivant une méthodologie homologuée par l'Union Européenne (ateliers EASW) qui a réuni quelques 40 personnes (sélectionnées à travers les entrevues et les groupes de discussions du travail de terrain et en partant d'un profil préétabli) pour réfléchir, débattre et choisir des propositions prioritaires d'investissements à échelle de la ville. Les assistants ont participé en tant qu'agents économiques, techniques et professionnels, membres du monde associatif, citoyens et citoyennes indépendants et politiciens municipaux.

L'Atelier reposait sur la méthodologie suivante :

- Première session : présentation aux groupes de cinq points de vue sur le futur de la ville : interventions de la Generalitat de Catalogne, la Mairie de Sabadell, l'Université Autonome de Barcelone, de la Banco de Sabadell et de la Fédération des Associations d'Habitants de Sabadell.
- Deuxième session : travail en groupes de provenance sur les visions négatives et positives de futur de la ville.
- Troisième session : présentation à tous les groupes des résultats de la seconde session.
- Quatrième session : travail en trois groupes formés par affinité thématique (territoire, urbanisme et environnement, bien-être social et transports et mobilité) sur les priorités d'investissement
- Cinquième session : présentation à tous les groupes des conclusions du travail en groupes et vote des priorités.

Dans un climat amène et de forte participation dans le travail, et avec une méthodologie qui incorporait différentes techniques de dynamique de groupes, qui garantissait la présence de toutes les opinions, six propositions prioritaires d'investissement dans la ville ont été constituées et ont reçu un soutien majoritaire. Elles étaient toutes liées à la qualité de vie dans les quartiers et à la cohésion sociale, l'amélioration des transports et des communications, la qualité de l'environnement, l'identité de Sabadell et de sa projection et la promotion du civisme et de la solidarité.

Les Ateliers de District

En juin 2000, 7 autres ateliers ont été réalisés, un pour chaque district de la ville. Ces ateliers, avec une méthodologie similaire à celle utilisée pour l'Atelier de Ville, se sont tenus pendant quatre week-ends et avaient pour triple finalité de consolider le processus participatif à échelle des districts et des quartiers, de concrétiser la relation entre les priorités établies à échelle de la ville et leur impact dans les districts et d'établir les priorités au niveau des districts et des quartiers.

Tous les acteurs sociaux du district ont participé aux ateliers de District :

- Les associations présentes au Conseil de District correspondant, en plus de toutes les autres associations du territoire qui avaient également voulu participer.
- Les acteurs économiques de la zone.
- Les techniciens et les professionnels des services et des ressources publiques du district.
- Des habitants et habitantes indépendants.
- Des politiciens de district.

Au total, 298 personnes, sélectionnées à partir des entrevues, des groupes de discussion et des conseils de district et répondant à un profil préétabli.

La méthodologie suivie était la suivante :

- Première session : présentation à tous les groupes des résultats de l'atelier de la ville.
- Deuxième session : travail en groupes aléatoires sur les relations entre les priorités de ville et leur impact à échelle du district..
- Troisième session : présentation à tous les groupes des résultats de la seconde session.
- Quatrième session : travail en trois groupes formés par affinité thématique (territoire, urbanisme et environnement, bien-être social et transports et mobilité) sur les priorités d'investissement dans chaque district.
- Cinquième session : présentation à tous les groupes des conclusions du travail antérieur en groupes et vote des priorités.

Les résultats des ateliers de district ont été en accord avec ceux de l'atelier de la ville. On y proposait des mesures pour améliorer la qualité de vie des quartiers sans tomber dans l'excessif *localisme* et sans oublier des aspects de cohésion sociale, d'aide à des collectifs défavorisés et des mesures de protection de l'environnement.

Le rapport final

Finalement, l'Université et l'équipe technique du projet ont élaboré un rapport final dans lequel ils inséraient les résultats et les conclusions de cette action, ainsi qu'une description de tout le processus suivi.

Résultats obtenus

Les résultats des différents ateliers ont été utilisés par les départements municipaux pour l'élaboration du budget d'investissements de l'année 2001.

Les conseils de districts se sont vus confier le suivi des accords pris au cours de ce processus. Ces budgets ont été présentés en décembre 2000 devant les différents conseils. 80% des investissements budgétisés apportent une réponse totale ou partielle à l'une des demandes exprimées et en mai 2001, les participants se sont réunis lors de la DPID pour voir l'état d'exécution des différentes actions en cours.

Le budget de 2001 (en phase de rédaction) suivra également les règles établies lors de la DPID.

ÉLÉMENTS DISTINCTIFS DU PROCESSUS

- La méthodologie employée favorise la coresponsabilité des citoyens avec la pratique politique, l'apparition de consensus et l'acceptation des propositions et des points de vue d'autres participants.
- On combine l'utilisation d'organes de participation institutionnalisés et « traditionnels » (conseils de district) avec des formes et des méthodologies nouvelles et expérimentales.
- Le processus ouvre les possibilités de participation individuelle et de collectifs non représentés au sein des conseils de district, en veillant particulièrement à la participation de personnes avec des difficultés de mobilité, de femmes, de jeunes et de personnes âgées.
- La méthode de travail développée permet l'interaction entre personnes associées, agents économiques, agents politiques, citoyens ordinaires et professionnels des différents domaines qui n'ont d'habitude pas les mêmes intérêts ni le même point de vue sur les besoins de la ville.
- Par cette mesure, la Mairie recherche un pacte de ville pour l'ordre de priorités d'investissement, pour lequel on construit un modèle de participation spécifique, en adaptant la méthodologie EASW à la discussion de budgets municipaux.
- La Mairie confie la responsabilité du développement démocratique du processus à un agent externe au professionnalisme et à la neutralité scientifique, comme l'Université Autonome de Barcelone, et permet un contrôle transparent à travers la Commission de Suivi, qui comprend des membres étrangers à l'administration municipale.

LES PROPOSITIONS

Propositions les plus votées – atelier de la ville

- Mettre en liaison la ville et le Rodal.
- Amélioration des infrastructures de transport.
- Miser sur les transports publics à travers l'amélioration du réseau et des services.
- Création de services et de programmes stables en culture politique de base : démocratie, civisme et participation.
- Réorienter la politique du logement pour faire face aux défis auxquels la ville fait face en ce moment.
- Mise en marche d'un plan de quartiers.

Propositions les plus votées – District 1

- Rationalisation des espaces construits et des terrains à bâtir.
- Plan Intégral de Gestion d'Espaces Verts et de Zones piétonnes.
- Favoriser et renforcer les possibilités créatives des personnes du district.
- Qualité dans la mobilité du piéton.
- Equipements et services d'aides aux personnes âgées, à l'enfance et aux personnes souffrant d'un handicap.

Propositions les plus votées – District 2

- Davantage de politique de logement.
- Programme éducatif public.
- Dynamisation des Centres Civiques du district.
- Amélioration de la qualité du transport public.
- Plan d'aménagement pour piétons des quartiers du district.
- Amélioration de la santé dans le district.
- Programmes de jeunes.
- Allégeons la Gran Vía.

Propositions les plus votées – District 3

- Création de deux grands espaces verts.
- Plan de développement socio-éducatif et multiculturel.
- Elimination de barrières architecturales.
- Amélioration des services socio-sanitaires : orientation à la communauté.
- Liaison directe de l'A-18 avec la route de Castellar, en évitant la Gran Vía et l'entrée à Can Llong.
- Amélioration de la qualité et de la fréquence du transport public.
- Entretien des espaces verts et de l'infrastructure.

Propositions les plus votées – District 4

- Priorité des piétons sur les véhicules.
- Elimination des barrières architecturales.
- Participation des habitants aux projets urbanistiques qui concernent leurs districts, comme par exemple le terrain de golf, la Ronda Oeste ou les logements de nouvelle construction de Can Llong.
- Mise en marche de programmes de dynamisation et de motivation pour les jeunes qui soient participatifs et auto-administrés et intégrés avec d'autres groupes.
- Santé publique.

Propositions les plus votées – District 5

- Amélioration du transport public, avec tarif intégré, travail continu pour promouvoir l'utilisation des transports publics.
- Mettre des espaces verts dans le 5^e District.
- Parc thématique social ou communautaire dans le Château de Can Feu.
- Le 5^e District pour vivre tous.
- Logements d'urgence sociale.
- Les rues aux piétons.
- Faire des boulevards périphériques de la ville pour décongestionner le trafic intérieur de Sabadell.
- Hôpital de la Sécurité Sociale avec soins intégraux.

Propositions les plus votées – District 6

- Actions en rapport avec la problématique spécifique du logement.
- Amélioration de la relation du district avec l'environnement naturel.
- Troisième âge.
- Investissement dans les transports publics.
- Promotion de la locomotion alternative.

Propositions les plus votées – District 7

- Projet urbanistique pour le district.
- Education : conception des stratégies au niveau éducatif pour la mise en adéquation des écoles de district avec la réalité socioculturelle, avec une attention particulière à la pluri-culturalité et à la récupération de l'élève.
- Augmentation de la fréquence des autobus, des lignes, des tranches horaires, application du tarif unique d'interconnexion et adaptation aux personnes de mobilité réduite. Attention particulière à la création d'une ligne périphérique.
- Etudier et planifier l'amélioration générale des logements du district.
- Création d'un centre intégré et civique, culturel et sportif, avec des programmes pour faciliter la cohésion sociale et l'intégration des quartiers.
- Elimination de toutes les barrières architecturales de la voie publique.

PARTICIPANTS

En plus des 31 personnes formant la commission de suivi, 377 citoyens et citoyennes ont participé au processus, répartis de la façon suivante au cours des différentes phases:

| PARTICIPANTS | HOMMES | FEMMES | TOTAL |
|---|---------------|---------------|--------------|
| Travail sur le Terrain | 50 | 25 | 75 |
| Atelier de la Ville | 26 | 8 | 34 |
| Ateliers de District | 188 | 110 | 298 |
| Participants à plus d'une phase du processus | (-18) | (-12) | (-30) |
| TOTAL | 246 | 131 | 377 |

DOCUMENTS

- DPID, Presentació de resultats – juliol 2000
- Presentació de resultats.ppt – juliol 2000
- Concreció de la DPID en el Pressupost Municipal 2001 – desembre 2000
- Projectes i actuacions a la Ciutat. Concreció de la DPID – maig 2001

AUDIT DES POUVOIRS LOCAUX

IRLANDE

Cadre juridique

L'audit des pouvoirs locaux a débuté de manière embryonnaire dans les années 1830 lorsque la pratique consistant à lever une taxe pour l'aide aux pauvres a conduit à s'intéresser à la transparence des comptes publics et à l'audit externe des organes publics locaux. Les propriétaires terriens et les autres personnes possédant des biens sur lesquels la taxe était prélevée avaient en effet tout intérêt à savoir comment les sommes étaient recouvrées et dépensées. L'audit des pouvoirs locaux a gagné en portée et en stature dans les années 1870. Les commissaires aux comptes étaient généralement désignés sous le nom de « auditors of the poor law unions ». Ils ont été officiellement appelés « auditeurs des pouvoirs locaux » dans la loi sur l'administration locale de 1941.

L'actuel Service d'audit des pouvoirs locaux de la République d'Irlande est – à des fins administratives – une division du Ministère de l'environnement et des pouvoirs locaux. Il est entièrement indépendant du bureau du Contrôleur et du Commissaire général aux comptes, qui est responsable de la vérification des comptes des ministères. Il vérifie les comptes de tous les organes locaux, comme les villes, les comtés, les bourgs et divers organes de la République d'Irlande, en plus des comptes de certaines autorités portuaires.

Pour ce qui des tâches qui leurs sont assignées, les différents auditeurs des pouvoirs locaux sont indépendants de par la loi mais, du point de vue administratif, ils relèvent du Ministère de l'environnement et des pouvoirs locaux. Le commissaire au compte est le chef organisationnel du service.

Chaque auditeur se voit affecter un « district » d'audit, après approbation du Ministère compétent, principalement le Ministère de l'environnement et des pouvoirs locaux. On compte à l'heure actuelle vingt-deux districts d'audit des pouvoirs locaux dans la République.

Un « district » d'audit regroupe plusieurs audits, dans la mesure du possible, dans des zones géographiques commodes, ces districts étant ensuite réunis en trois régions : l'ouest, le sud et l'est. Des auditeurs principaux contribuent à l'organisation régionale et à la supervision des audits. En outre, ils sont directement responsables des grands audits effectués dans leur région.

Le nombre total d'audits dans les vingt-deux districts est de 208, classés en fonction du type d'organe du pouvoir local faisant l'objet de la vérification.

Portée de l'activité de contrôle

L'objectif essentiel de l'audit des pouvoirs locaux en République d'Irlande est de surveiller la gestion des fonds gérés localement et de confirmer la présentation objective et l'exactitude des comptes publiés par les organes locaux responsables de cette gestion.

On trouvera ci-après une ventilation des types d'organes assujettis à l'audit des collectivités locales :

Conseils communaux (County Borough Councils)
Conseils des comtés (County Councils)

Conseils municipaux (Borough Councils)
Conseils de districts urbains (Urban Districts Councils)
Commissaire urbain (Urban Commissioner)
Conseils mixtes des pompes funèbres (Joint Burial Boards)
Commission mixtes du drainage (Joint Drainage Committees)
Autorités portuaires (Harbour Authorities)
Organismes du tourisme régional (Regional Tourism Organisations)
Organismes chargés des entreprises et autres organismes (Corporate and other Bodies)
Bureaux de la fiscalité automobile (Motor Taxation Offices)
Assemblées régionales.

L'audit des pouvoirs locaux doit aussi permettre l'examen et la certification de certaines créances constituées par les organes locaux au titre de subventions et de remboursements de l'Etat, par exemple, pour la défense civile, les repas scolaires ainsi que les dépenses financées par l'UE.

Désormais, doit figurer dans le rapport des auditeurs des pouvoirs locaux un audit de l'optimisation des ressources, conformément à la section 15 de la loi sur les collectivités locales (dispositions financières) de 1997. Cette section habilite les auditeurs à :

- Déterminer dans quelles mesures les ressources de l'autorité locale ont été utilisées de façon économique et efficiente et, lorsque les actifs ont été cédés, dans quelle mesure les conditions les plus favorables pouvant raisonnablement être obtenues ont bien été obtenues ;
- Examiner l'adéquation des systèmes, procédures et pratiques utilisées par l'autorité locale afin d'aider la direction à évaluer l'efficacité de ses opérations ;
- Déterminer dans quelle mesure la direction a mis en œuvre ou est en train de mettre en œuvre les recommandations contenues dans les rapports sur l'optimisation des ressources.

L'Unité sur l'optimisation des ressources, qui fait partie intégrante du Service d'audit des pouvoirs locaux, a publié à ce jour vingt études nationales. On trouvera une liste de ces études sur le site web : www.environ.ie.

Procédures d'audit

Les auditeurs des pouvoirs locaux travaillent sur la base de normes officielles d'audit auxquelles sont annexées des directives opérationnelles. Ces directives sont fondées sur les meilleurs principes et pratiques du moment en matière d'audit du secteur public.

Des conseils juridiques sont fournis, le cas échéant, pour tout ce qui touche à l'audit par le conseiller juridique du Ministère de l'environnement et des pouvoirs locaux.

Pour aider les auditeurs des pouvoirs locaux à s'acquitter adéquatement de leur tâche, la loi les investit de pouvoirs et de responsabilités spéciaux. Des règles spéciales doivent aussi être respectées concernant la notification des audits, le dépôt par les organes assujettis à l'audit de leurs livres et déclarations annuelles de comptes pour inspection publique immédiatement avant l'audit, la clôture des audits et la notification ultérieure par les organes ayant fait l'objet de l'audit de l'achèvement de l'audit et de la possibilité d'acheter les rapports établis.

Des pouvoirs spéciaux sont prévus pour l'imposition de pénalités. Il s'agit de pouvoirs de réserve. Ils peuvent être exercés, par exemple, pour toute question qui a fait l'objet d'une « objection » formelle par une personne intéressée au cours de l'audit ; mais ils peuvent

aussi être activés pour d'autres questions découlant d'un examen ordinaire. Dans la pratique, ces pouvoirs n'ont guère été exercés.

L'auditeur peut, et doit, imposer une pénalité en cas de paiements illégaux (par exemple ultra vires) ou infondés. La pénalité s'applique donc chaque fois qu'un paiement est effectué pour un objectif qui n'a été autorisé ni expressément ni de manière générale dans les textes législatifs ou les réglementations ou lorsqu'il s'agit d'une utilisation inutile ou extravagante des fonds. De toute évidence, l'importance du montant en question jouera un rôle dans la décision d'imposer ou de ne pas imposer une pénalité. La règle « ultra vires » n'a pas été considérablement modifiée par la loi sur les pouvoirs locaux de 1991.

Le pouvoir, et le devoir, d'imposer une pénalité intervient chaque fois qu'il y a une déficience ou une perte de fonds dans un organe local comme suite à une négligence ou à une faute commise par un fonctionnaire ou un élu ; par exemple, si une somme qui aurait dû être comptabilisée ne l'a pas été, ou si une somme versée sur la base du certificat d'un consultant n'était pas vraiment due ou aurait dû être d'un montant inférieur.

Si une pénalité est justifiée, l'auditeur du pouvoir local doit s'en occuper avant la fin de l'audit. Dans un certificat y relatif, il doit indiquer les raisons pour lesquelles la pénalité doit être imposée.

Si la pénalité n'est pas imposée, autrement dit si l'auditeur décide de laisser les choses en l'état, un objecteur peut lui demander de mettre par écrit les raisons de sa libéralité et, s'il n'est pas satisfait de la réponse, il peut saisir la Haute Cour.

Une personne faisant l'objet d'une pénalité est habilitée à faire appel devant le Ministère ou la Haute Cour ; si elle choisit la Haute Cour et n'est pas satisfaite de sa décision, elle peut encore s'adresser au Ministère.

Les autres pouvoirs spéciaux prévus dans le cadre de l'audit des pouvoirs locaux sont le pouvoir d'obtenir (avec l'aide de la Cour, au besoin) la présentation de documents dans la mesure où ceux-ci sont nécessaires et la possibilité de faire prêter serment (ou de demander une déclaration sur l'honneur) durant le rassemblement des éléments de preuves requis par l'audit.

Durant un audit normal, l'auditeur du pouvoir local publie plusieurs mémorandums à l'intention des principaux responsables de l'organe en question et, vers la fin de l'audit, il résume les principaux points, ainsi que les commentaires sur les réponses reçues, dans une lettre à la direction. Des discussions directes avec les principaux directeurs doivent s'ensuivre.

Outre la formulation d'une opinion d'audit (donnant normalement « une image fidèle ») sur l'état des comptes de chaque organe vérifié, les auditeurs des pouvoirs locaux établissent aussi des rapports d'audits correspondants. Ils y sont actuellement obligés par la loi.

Les rapports d'audit portent généralement sur des questions types comme : la concordance des comptes avec les livres, les informations et les explications obtenues, la conformité des comptes avec la loi et les autres obligations, la vérification interne des comptes, les questions non réglées découlant des audits précédents et les objections (le cas échéant).

L'occasion est aussi saisie, au besoin, de fournir de brefs commentaires sur les tendances et résultats significatifs mis en évidence dans les comptes, notamment : les comparaisons budgétaires ; les comptes finals contractuels ; les transactions inter-comptes et inter-autorités ; la capitalisation des intérêts ; les répartitions ; le recouvrement des recettes ; les actifs et engagements (du point de vue des débiteurs et des créanciers) ; l'efficacité-coût ;

l'utilisation des terres ; les systèmes financiers et comptables et les contrôles ; les principaux engagements ; la gestion des encaisses de trésorerie ; la gestion du risque assurance. Si des résultats ou événements négatifs doivent être mis en lumière, aucun effort n'est ménagé pour le faire de façon constructive et positive. Les commentaires sur les questions de fond doivent être évités, mais les conséquences financières, en particulier si elles sont défavorables, des décisions prises par les autorités sont signalées sans détour.

Si une lettre de direction a aussi été publiée pendant l'audit, cela est aussi indiqué.

Les rapports des auditeurs des pouvoirs locaux peuvent bénéficier de la protection juridique de « l'immunité relative » - une déclaration incorrecte ou fautive dans ce rapport ne peut donner lieu à une action en justice si elle est faite de bonne foi, sans intention de nuire et avec l'intime conviction qu'il s'agissait d'une déclaration correcte ou véridique.