

# Du contrôle budgétaire et financier au contrôle de gestion dans les collectivités locales

Mémoire soutenu par

**Baptiste LEJOUR**

le 12 septembre 2003

Anne Blanc-Boge, Maître de Conférences de Sciences de Gestion à l'Institut  
d'Etudes Politiques de Lyon, responsable du DESS, directrice du mémoire,  
présidente du jury

Jury : Patrick Barbaste, Directeur financier de Villeurbanne, chargé de cours à l'Institut d'Etudes  
Politiques de Lyon Claude Milliot, Directeur adjoint de l'Association des Maires de Grandes Villes de  
France, chargé de cours à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon



# Table des matières

Remerciements . .	1
Introduction . .	3
<b>Partie 1 : Les évolutions des finalités du contrôle budgétaire : du contrôle comptable traditionnel au contrôle financier stratégique . .</b>	<b>7</b>
I – Les pratiques originelles du contrôle budgétaire dans les collectivités locales .	8
A – Le respect des principes de la comptabilité publique .	8
B - Pratiques, difficultés et limites du contrôle budgétaire . .	14
II – Optimiser la gestion financière : une démarche nécessaire .	19
A – L'élaboration de stratégies financières <sup>9</sup> . .	20
B - La mise en place d'outils spécialisés : gestion de la dette et de la trésorerie .	27
<b>Partie 2 : De la gestion budgétaire à la mise en œuvre d'un contrôle de gestion dynamique . .</b>	<b>49</b>
I - Le contrôle budgétaire : passer de l'outil contrôle à l'outil management .	50
A - Un outil stratégique de prévision : allier contrôle budgétaire et planification stratégique . .	50
B – Un outil de motivation : négociation, engagement des parties, évaluation .	56
II - Mettre en place un pilotage de gestion dynamique dans une collectivité locale : propositions . .	61
A - Les difficultés techniques à l'implantation du contrôle de gestion .	61
B - La stratégie de mise en place d'un système de contrôle de gestion <sup>80</sup> .	78
<b>Conclusion .</b>	<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE : . .</b>	<b>89</b>
I – OUVRAGES : . .	89
Le budget : . .	89
Comptabilité publique : . .	89

<sup>9</sup> Cette subdivision emprunte en grande partie les idées développées par Philippe LAURENT et Bénédicte BOYER, *La stratégie financière des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., 1997, 202 p.

<sup>80</sup> Cette stratégie a été adaptée à partir de la méthode de Bruno CARLIER, Christophe RUPRICH-ROBERT, *Le guide de la gestion locale : organisation, évaluation, contrôle*, Paris : Ed. Berger-Levrault, 1990, 479 p., p. 133-176 ; p. 445-462.

Contrôle de gestion : .	90
Management public : .	91
Communication interne : .	91
Finances locales : .	92
Sociologie de l'organisation . .	93
Théories générales de management : . .	93
II – ARTICLES ET CONTRIBUTIONS : .	94
Contrôle de gestion : .	95
III – DOCUMENTS ET ETUDES : . .	97
IV – JURISCLASSEURS : . . .	97
V – SITES INTERNETS : .	97

## Remerciements

J'adresse mes remerciements les plus chaleureux à Anne Blanc-Boge, Maître de Conférences de Sciences de Gestion à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon et co-directrice du D.E.S.S. « Management du secteur public : collectivités et partenaires » de l'I.E.P. de Lyon, pour l'excellence de son suivi tout au long de la préparation de cet ouvrage. Je tiens à lui exprimer ma reconnaissance toute particulière pour sa bienveillance, la pertinence de ses remarques et de ses critiques, enfin sa disponibilité et sa réactivité simplement exceptionnelle.

Je remercie également Claude Milliot, Directeur adjoint de l'Association des Maires de Grandes Villes de France, pour la richesse de ses réflexions, la compréhension et le sens de l'humour dont il ne s'est jamais départi à mon égard.

Je remercie enfin Patrick Barbaste, Directeur financier de la ville de Villeurbanne, qui a accepté d'être dérangé à plusieurs reprises pour la réalisation de ce mémoire. La qualité de ses études et de ses recherches ont également joué un rôle déterminant.



# Introduction

Le diagnostic est évident pour l'ensemble des acteurs de la gestion locale. L'évolution du contexte législatif, économique et social a entraîné de nécessaires adaptations. Comme le souligne un rapport du Conseil économique et social <sup>1</sup>, *le système financier local est devenu plus fragile. Les dépenses "obligatoires" des collectivités locales, notamment celles des départements, augmentent quand la conjoncture économique se dégrade, les recettes indirectes évoluent de manière moins favorable, les ajustements nécessaires obèrent leur capacité d'investissement et tendent à augmenter la fiscalité directe.*

Ainsi, face à une évolution lourde et structurelle des conditions de réalisation des équilibres budgétaires, les collectivités locales ont dû intégrer une démarche de stratégie financière. Elles ont pris en compte certains phénomènes comme les transferts de charge issus de la décentralisation, la progression tendancielle des dépenses, notamment sociales, le désengagement financier de l'Etat, la banalisation de l'emprunt local et le risque de taux qui s'y rattache, la volatilité des recettes, étroitement liée à la morosité de la conjoncture économique et sociale actuelle, enfin le poids croissant de la fiscalité locale, de plus en plus mal accepté par les contribuables <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Conseil économique et social, Le bilan et les perspectives financières de la décentralisation, Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de la séance du 6 juillet 1994, sur le rapport de Monsieur Marc DIDIERJEAN, rapporteur.

<sup>2</sup> Ces différents phénomènes sont très largement explicités par Philippe LAURENT, Bénédicte BOYER, *La stratégie financière des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1995, p. 11 – 23.

Nombre de collectivités, pour s'adapter à ce nouvel environnement, ont mis en place des outils financiers spécialisés comme la gestion de la trésorerie ou la gestion de la dette. Mais surtout, elles se sont attachées à développer de véritables stratégies financières.

Toutefois, ces pratiques restent incomplètes. Elles ne constituent pas le gage d'une politique d'ensemble cohérente répondant aux besoins de la population. Les décideurs locaux doivent donc procéder à la mise en œuvre de stratégies d'action, pour mieux tirer parti d'un environnement marqué par la présence de forces concurrentielles menaçantes.

En effet, dans le secteur public local, la sanction principale en cas de mauvaise gestion n'est pas la disparition de l'administration, mais l'échec électoral de ses dirigeants. La concurrence véritable se situe entre les différentes équipes qui se présentent pour gérer la collectivité. Elle porte sur les projets des différents prétendants et sur les réalisations de l'équipe en place. Il est donc impératif pour les élus que la collectivité satisfasse au mieux les besoins de la population vivant sur son territoire au meilleur rapport qualité/coût. Cet objectif passe non seulement par l'amélioration de la gestion financière de la collectivité, mais également par la mise en place d'un contrôle de gestion dynamique en son sein.

L'émergence de ces nouveaux besoins est concomitante de la multiplication des outils de pilotage destinés à transformer le budget en instrument de management. Nous distinguerons ainsi les outils de gestion financière, les outils de planification stratégique (ou choix des activités), les outils de maîtrise des coûts des politiques publiques et ceux de pilotage à court terme (ou actions de régulation instantanées). Pierre angulaire de la gestion financière et de la démarche stratégique des collectivités locales, le budget fait donc l'objet d'une attention croissante. Il conditionne en effet l'efficacité et le bien-fondé des politiques publiques, et par-là même la réélection des équipes politiques en place.

A la lumière des profondes mutations de l'environnement des collectivités territoriales, comment promouvoir, en sus d'un contrôle comptable et financier, les dimensions managériale et stratégique de la gestion budgétaire, et implanter ainsi un véritable contrôle de gestion ? Comment assurer sa mise en place dans le secteur public local, et ainsi résoudre les nombreuses difficultés rendant délicate son implantation concrète dans l'univers particulier des collectivités ?

Nous démontrerons dans ce mémoire pourquoi et comment le secteur public local doit se moderniser pour répondre aux changements structurels qui s'opèrent. Afin que cette réforme fondamentale ne soit pas l'apanage des grandes collectivités, nous veillerons à ce que les méthodes et les outils proposées, tant en matière financière et budgétaire qu'en matière de management stratégique, soient le plus accessible possible.

Nous montrerons également pourquoi le contrôle de gestion constitue l'outil majeur de cette réforme. Il est en effet désormais indispensable d'obtenir des informations fiables et synthétiques pour prendre des décisions stratégiques éclairées et manager avec plus de rigueur ressources humaines et matérielles des collectivités locales. A ce propos, les seules informations budgétaires et financières, pour essentielles qu'elles soient, sont loin d'être suffisantes. L'agrégation, la synthèse et l'analyse de l'information doivent s'effectuer tant au niveau stratégique qu'au niveau de l'impact et de la gestion (financière et



administrative) des politiques publiques. La diversité des informations recueillies et traitées constitue la condition *sine qua non* pour que les décisions des élus et des services gagnent en pertinence, en cohérence, en efficacité, en efficience et en impact.

Nous tenterons également d'établir que la qualité de ce système d'informations repose principalement le mode d'organisation de la collectivité. Il est en effet impératif d'associer l'encadrement comme les agents de base aux fonctions stratégiques, notamment dans le cadre de la préparation budgétaire. Cette démarche seule peut garantir une réponse satisfaisante aux attentes et aux besoins de la population. Le passage du management budgétaire et financier au management stratégique doit s'appuyer sur la complémentarité du rôle des élus et de celui des fonctionnaires.

Nous démontrerons enfin que les outils du contrôle de gestion issus du secteur privé, doivent être adaptés pour répondre à la complexité et aux spécificités des collectivités locales, sous peine d'être inefficaces, voire nuisibles.

La présente étude a été réalisée dans le cadre d'un stage de 5 mois à l'Association des Maires de Grandes Villes de France. Entre autres missions <sup>3</sup>, ce stage visait essentiellement à la réalisation d'un diagnostic socio-économique de l'association <sup>4</sup> et, dans la mesure du temps restant, à la mise en place d'outils de gestion <sup>5</sup>. La confiance dont j'ai pu bénéficier pour mener à bien ces missions et la richesse des entretiens réalisés dans ce cadre ont pleinement fertilisé le terrain sur lequel j'ai conduit mes recherches, mes analyses et mes réflexions dans ce mémoire.

La première partie vise à analyser, d'une part, l'évolution des finalités du contrôle budgétaire, d'autre part, la nécessité et les composantes du contrôle financier stratégique. La modification profonde de l'environnement financier dans lequel évoluent les collectivités locales est marquée par un effet de ciseau caractérisé par une croissance mécanique des dépenses au regard d'une stabilité des ressources. Cet état de fait est à l'origine de la démultiplication des fonctions du contrôle budgétaire. Il ne s'agit plus seulement d'assurer le respect des règles de la comptabilité publique. Il importe également d'instaurer une stratégie destinée d'une part à dégager des marges de manœuvre financière, d'autre part à maintenir à la fois la solvabilité et la crédibilité financière de la collectivité. La montée en puissance des « nécessités de gestion » ont ainsi conduit les collectivités à mettre en place des outils d'une technicité croissante. Ceux-ci visent, entre autres objectifs, à assurer un pilotage actif de la dette et de la trésorerie. Après avoir présenté les outils permettant de réussir le pari de la maîtrise financière, pour dépasser le contrôle budgétaire traditionnel, nous analyserons cependant pourquoi l'optimisation de la gestion financière, certes nécessaire, n'en demeure pas moins insuffisante.

---

<sup>3</sup> Quelques-unes de ces missions figurent en annexe 11.

<sup>4</sup> Le diagnostic socio-économique conduit à repérer les dysfonctionnements altérant la performance de l'organisation et leurs conséquences financières, les coûts cachés. L'approche socio-économique complète le diagnostic par la proposition de solutions, la mise en place d'outils pour réduire les coûts et améliorer la qualité des services rendus par l'organisation.

<sup>5</sup> Un exemple de fiche de poste, réalisée pour un des membres de l'équipe de l'association, figure en annexe 13.

En second lieu, nous verrons pourquoi le contrôle de gestion a été perçu comme le moyen de poursuivre le processus d'économie engagé. Outil de pilotage stratégique et de motivation, c'est par ce dispositif que les collectivités locales peuvent dégager des gisements de productivité, tout en répondant mieux aux attentes et besoins de la population. A cette fin, il est à la fois crucial de développer la planification stratégique et de responsabiliser les cadres et le personnel de base pour que le management budgétaire et plus généralement le système de contrôle de gestion soient viables et efficaces. Face aux difficultés rencontrées par les collectivités pour instaurer un contrôle de gestion dynamique, nous proposerons des outils d'amélioration de ce système et une stratégie pour réussir son implantation. Les difficultés rencontrées par les collectivités pour instaurer un contrôle de gestion dynamique peuvent être surmontées par la mise en place d'outils et de méthodes permettant d'enrichir le système d'informations et par conséquent d'améliorer la prise de décision et d'autre part d'accompagner la démarche de changement.

# **Partie 1 : Les évolutions des finalités du contrôle budgétaire : du contrôle comptable traditionnel au contrôle financier stratégique**

Le contrôle budgétaire des collectivités locales a pour objectif initial le respect de la légalité des actes budgétaires. Les services financiers faisaient alors de la simple gestion comptable et budgétaire, en préparant un document de prévision annuel en novembre et décembre, puis en l'exécutant par l'émission de mandats et de titres et en tenant la comptabilité de la collectivité.

Mais l'élargissement des compétences des collectivités locales, la croissance de leurs besoins et la raréfaction de leurs ressources ont, ces dernières années, fragilisé les systèmes financiers locaux. L'émergence du risque de surendettement (Angoulême, Briançon et quelques dizaines de villes grandes et moyennes, en particulier dans le Midi et en région Ile-de-France), la mise sous tutelle d'un grand nombre de villes en difficulté, contraintes par les banques à signer des protocoles de financement, enfin la sensibilisation de l'opinion publique au thème de la gestion locale ont conduit les collectivités territoriales à mettre en place des stratégies destinées à optimiser leur gestion financière.

Ainsi la fonction budgétaire a-t-elle considérablement évolué avec les années. D'une

---

logique essentiellement comptable, veillant au seul respect du formalisme juridique, elle est passée, peu à peu, au stade du pilotage financier. La dimension « prévision et anticipation », la maîtrise de l'endettement, la gestion de la trésorerie et de la fiscalité sont devenues indispensables pour dégager des marges de manœuvre financière.

## **I – Les pratiques originelles du contrôle budgétaire dans les collectivités locales**

### **A – Le respect des principes de la comptabilité publique**

---

La mise en place du contrôle budgétaire s'est d'abord située dans une perspective de respect de l'application des règles de la comptabilité publique. Cette seule dimension confirme la nécessité de ce contrôle, les activités des collectivités locales étant soigneusement encadrées par la législation. Nous examinerons d'une part les grands principes budgétaires que les collectivités ont l'obligation de respecter, d'autre part les modalités et la portée du contrôle budgétaire exercé par le Préfet et la Chambre régionale des comptes.

#### **1 - La préparation du budget**

Les budgets des organismes publics doivent satisfaire à un certain nombre d'obligations qui trouvent leur source à la fois dans le droit budgétaire et dans le Code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.).

##### **a - Les grands principes du droit budgétaire**

###### **Le principe d'annualité**

Le budget est voté chaque année pour une année civile. L'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre. Cette règle a pour but de permettre un contrôle de l'assemblée délibérante. Elle astreint les autorités locales à produire leurs comptes avec une périodicité suffisante.

Cette règle a cependant suscité des aménagements, d'une part pour pouvoir tenir compte des événements qui modifient les prévisions initiales (possibilités de décisions budgétaires modificatives), d'autre part pour permettre l'enregistrement des opérations survenues dans les derniers jours de l'année civile (en section de fonctionnement uniquement, un délai de 21 jours suivant la fin de l'exercice budgétaire permet d'ajuster les crédits pour régler les dépenses engagées, sur cette section, avant le 31 décembre ; cette période s'appelle la journée complémentaire). Enfin, les communes de plus de 3 500 habitants ont la possibilité de voter des autorisations de programme qui permettent d'engager des opérations se déroulant sur plusieurs années.

Auparavant deux techniques budgétaires étaient possibles pour marquer l'engagement de la collectivité sur le programme : soit prévoir au budget l'ensemble des crédits nécessaires à l'opération tant en dépenses qu'en recettes, chaque année, les crédits non utilisés étant reportés sur l'exercice suivant, soit prévoir au budget que les crédits strictement nécessaires à la réalisation de la tranche annuelle envisagée. Ces deux techniques comportaient de nombreux inconvénients dans la mesure où dans le premier cas, les masses financières se trouvaient artificiellement gonflées, dans la seconde, l'opération était peu lisible, le tout manquant de vue d'ensemble.

La technique des autorisations de programme permet de balayer ces inconvénients. Déjà utilisée depuis longtemps au niveau des finances de l'Etat et plus récemment par les régions, elle a été consacrée par la loi ATR de 1992, qui a donné aux départements et aux communes de plus de 3 500 habitants l'autorisation d'y recourir. Il a toutefois fallu plus de cinq ans pour qu'un décret en Conseil d'Etat, prévu pour l'application de la loi, intervienne (décret de 20 février 1997). Mais il ne s'agit là que d'une simple faculté et non d'une obligation.

Le programme se définit comme un ensemble d'opérations en recettes et en dépenses relatif à une immobilisation ou à un groupe d'immobilisations acquises ou réalisées par la collectivité. Il s'agit donc d'un ensemble d'opérations à caractère annuel ou pluriannuel ayant trait à une acquisition ou à une réalisation immobilière de la collectivité. L'autorisation de programme consiste à voter l'enveloppe financière d'un programme d'investissement dans son intégralité, chaque tranche annuelle étant votée au fur et à mesure de l'exécution. Les autorisations de programme constituent ainsi la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles peuvent être révisées et demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation (article L. 2311-3 CGCT). Les autorisations de programme ne sont évidemment pas admises pour les dépenses de la section de fonctionnement mais peuvent s'appliquer à tous les chapitres. Cette autorisation suppose que, chaque année, les crédits nécessaires à la réalisation du programme soient débloqués. A cet effet, les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être réalisés pendant l'année pour la réalisation de l'autorisation de programme correspondante (article L. 2311-3).

Cette technique permet au président de l'assemblée délibérante d'engager des opérations d'investissement sur plusieurs années, tout en ne prévoyant au budget que les crédits correspondant au montant des dépenses à payer sur l'exercice en cours. Cet aménagement à la règle de l'annualité budgétaire ne remet nullement en cause les prérogatives de contrôle de l'assemblée délibérante qui doit, chaque année, prévoir les crédits nécessaires à la poursuite du programme.

Grâce à cette technique, la lisibilité et la sincérité du budget se trouvent grandement améliorées. Le recours à la technique des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) présente donc plusieurs avantages. Elle permet, premièrement de mieux visualiser le coût d'une opération d'investissement étalée sur plusieurs exercices, deuxièmement de limiter les ouvertures de crédits annuels aux besoins réels de mandatement, dégonflant ainsi le budget primitif et le compte administratif des opérations qui ne seront réalisées que les années suivantes, enfin d'assurer la continuité des

opérations, y compris au niveau de la préparation et de la passation des marchés publics.

### **Le principe d'universalité**

Cette règle implique le rassemblement en une seule masse de l'intégralité des recettes et des dépenses sans compensation. Alors même que la collectivité a une créance et une dette à l'égard de la même personne, il n'est pas possible d'en compenser les montants, qui doivent apparaître à la fois en recettes et en dépenses.

### **Le principe de la non-affectation des recettes à des dépenses**

Une recette ne peut être affectée au financement d'une dépense particulière : toutes les recettes sont indistinctement destinées à couvrir l'ensemble des dépenses inscrites au budget. Cette règle tend à éviter qu'une dépense ne puisse être réalisée qu'à condition que telle ou telle recette ait été réalisée.

### **Le principe d'unité**

Toutes les recettes et toutes les dépenses figurent dans un même document. Cette règle facilite les contrôles de l'assemblée délibérante et permet une meilleure appréciation de l'unité patrimoniale de la collectivité.

Toutefois, certains services font l'objet de budgets annexes : sans bénéficier de l'autonomie juridique, ils acquièrent ainsi l'autonomie financière. Dans cette hypothèse, les résultats des services doivent être repris en une seule ligne au niveau du budget principal de la collectivité.

### **Le principe de spécialité des dépenses**

Ce principe consiste à n'autoriser une dépense que pour un objet particulier. Les crédits sont limitatifs au niveau auquel ils ont été votés. Le président de l'assemblée délibérante ne peut donc, sauf cas particulier, modifier la nature des crédits.

En application de l'article L. 2311-1 de Code général des collectivités territoriales, le budget de la collectivité est divisé en chapitres et articles. En principe donc, les crédits sont votés par chapitre sauf si l'assemblée délibérante décide de les voter par article (article L. 2312-2 CGCT). Il n'est donc pas possible de procéder uniquement à un vote global. Une telle délibération entraînerait la nullité du budget (TA Orléans, 12 juin 1984, *Hoguet*). De la même manière, un second vote d'ensemble ne doit pas être effectué alors même que tous les articles ont été adoptés (TA Poitiers, 10 décembre 1990, *Papeau*). Néanmoins, pour assurer la souplesse nécessaire à toute bonne gestion, le président de l'assemblée délibérante peut effectuer des virements de crédits d'article à article à l'intérieur d'un même chapitre.

### **Les virements de crédits**

Si le vote est effectué au niveau du chapitre, la répartition par article n'a qu'un caractère indicatif. L'ordonnateur ne peut engager et mandater les dépenses que dans la limite des

crédits inscrits à ce chapitre. Les modifications de répartition à l'intérieur du chapitre n'ont pas à être notifiées au comptable mais doivent apparaître au compte administratif pour information de l'assemblée délibérante. Une nouvelle délibération est nécessaire pour modifier le montant du chapitre. Si le vote est effectué au niveau de l'article non spécialisé, l'ordonnateur ne peut engager et mandater les dépenses que dans la limite des crédits de l'article mais il peut décider seul des virements de crédits d'article non spécialisé à article non spécialisé à l'intérieur d'un même chapitre budgétaire. Dans ce cas, il notifie la décision au comptable. Si l'assemblée délibérante a spécialisé le crédit d'un article, le montant et la destination de ce crédit ne peuvent être modifiés que par l'assemblée elle-même.

Une autre technique, sans constituer une entorse à la règle de la spécialité des crédits, apporte toutefois une certaine souplesse dans la gestion budgétaire de la collectivité. Il s'agit des crédits pour dépenses imprévues.

### **Les crédits pour dépenses imprévues**

Ces crédits sont destinés à faire face à des dépenses pour lesquelles aucune dotation n'a été inscrite au budget (article L. 2322-2 3<sup>e</sup> al. CGCT). L'assemblée délibérante a la faculté de porter au budget un crédit pour dépenses imprévues aussi bien en section de fonctionnement qu'en section d'investissement. Dans chacune des deux sections, ce crédit ne peut être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles de la section. Dans la section d'investissement, ces crédits ne peuvent être financés par l'emprunt (article L. 2322-1 CGCT). Ces crédits pour dépenses imprévues sont employés par l'ordonnateur qui en rend compte, pièces justificatives à l'appui, à l'assemblée délibérante (article L. 2322-2). Un virement de crédits du compte de dépenses imprévues vers le compte d'imputation par nature de la dépense est nécessaire pour pouvoir effectuer une dépense sur ce qui constitue en fait une réserve de crédits.

### **b - Les principes budgétaires consacrés par le Code général des collectivités territoriales**

Le législateur a édicté une obligation d'équilibre du budget. Les articles L.1612-4 à L.1612-7 définissent les conditions de cet équilibre. Ainsi le budget est en équilibre si quatre conditions sont réunies :

Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère. Celles-ci doivent être estimées de la façon la plus exacte possible sans omission, sans majoration ni minoration, toutes les dépenses obligatoires prévues aux articles L. 2312-2 et L. 2123-3 du CGCT devant figurer au budget.

La section de fonctionnement et la section d'investissement doivent être respectivement votées en équilibre. Ceci implique qu'au sein de chaque section, le montant de l'ensemble des recettes est égal au montant de l'ensemble des dépenses. Toutefois, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre un budget dont :

la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section

d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent (article L. 1612-6 CGCT) ;

la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision de l'assemblée délibérante ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements ou aux provisions exigées (article L. 1612-7 CGCT).

Le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice 1. est exclusivement couvert par les ressources propres d'investissement. Ces ressources propres sont composées du prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement et des ressources d'origine externe – pour l'essentiel les subventions, la dotation globale d'équipement (DGE) et le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) -, mais non du produit des emprunts et des ressources d'origine interne (amortissements, provisions, cessions d'immobilisation) (article L. 1612-4 CGCT et instruction codificatrice n°96-078-M 14 applicable au 1er janvier 1997).

Enfin, dans le cas où les résultats du dernier exercice connu auraient fait apparaître 2. un déficit, le budget doit comporter les mesures nécessaires pour résorber ce déficit.

Le budget d'une collectivité locale a la nature d'un acte administratif. A ce titre, il est passible d'un contrôle. Celui-ci fait intervenir à la fois le représentant de l'Etat dans le cadre du contrôle de droit commun et la chambre régionale des comptes.

## **2 – Le contrôle du budget**

### **a - Le contrôle de légalité du budget**

Les actes budgétaires sont, comme tous les autres actes de collectivités locales, soumis à un contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat ou son délégué dans les conditions fixées par l'article L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales.

Appliqué aux actes budgétaires, le contrôle de légalité porte notamment sur : la régularité du vote de l'assemblée délibérante, la régularité de l'intérêt local des dépenses, la régularité du vote des taux de taxe, l'institution régulière de taxes ou d'impositions nouvelles ou autres recettes fiscales, les inscriptions et la présentation budgétaire conforme aux prescriptions législatives et réglementaires.

### **b - Le contrôle budgétaire**

L'article L. 1612-8 du CGCT précise que le budget est transmis au représentant de l'Etat au plus tard 15 jours après le délai limite fixé par son adoption. Ainsi, pour être exécutoire, le budget doit être transmis au représentant de l'Etat (Cons. Const. Déc. N°82-137, 25 février 1982). Dans ce cadre, les conditions dans lesquelles le budget est élaboré et exécuté font l'objet d'un contrôle spécifique, le contrôle budgétaire, confié conjointement au représentant de l'Etat et à la chambre régionale des comptes. Défini aux articles 7, 8 et



9 de la loi du 2 mars 1982 et transcrit dans le CGCT aux articles L. 1612-8 à L. 1612-15, le contrôle budgétaire a un triple objet.

### **Le contrôle du respect des délais**

Si, à la date du 31 mars, le budget n'a pas été voté par l'assemblée délibérante, le représentant de l'Etat doit engager la procédure prévue par le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982. Le représentant de l'Etat saisit sans délai la chambre régionale des comptes pour élaborer un projet de budget. Dans un délai d'un mois, la chambre formule des propositions pour régler le budget dans un avis rendu public. Ces propositions sont notifiées à l'ordonnateur et au représentant de l'Etat. Le représentant de l'Etat règle alors le budget et le rend exécutoire. Il ne peut s'écarter des propositions de la chambre que sur motivation explicite.

Durant toute cette procédure, c'est-à-dire de la saisie de la chambre régionale des comptes jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat, la collectivité perd son pouvoir budgétaire. En effet, jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat, l'assemblée délibérante ne peut plus adopter de délibérations sur le budget en cours (article L. 1612-2 du CGCT).

### **Le contrôle de l'équilibre et de la sincérité du budget**

Ce contrôle s'opère à un double niveau : celui du vote et celui de la réalisation du budget.

L'équilibre réel est une condition de la légalité des délibérations budgétaires (TA Amiens, 20 septembre 1994, *Dutreil*) et donc lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel, l'article 8 de la loi du 12 mars 1982 trouve son application. Dans ce cas, le représentant de l'Etat saisit dans les trente jours la chambre régionale des comptes qui dispose du même délai pour proposer les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demander à l'assemblée délibérante une nouvelle délibération. Celle-ci dispose alors d'un délai d'un mois pour rectifier le budget initial et le transmettre au représentant de l'Etat et à la chambre régionale des comptes. Cette dernière se prononce dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération.

Si l'assemblée délibérante n'a pas délibéré dans le délai prescrit ou si les mesures de redressement sont jugées insuffisantes par la chambre régionale des comptes, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat qui ne peut alors s'écarter des propositions de la chambre que sur motivation explicite (article L. 1612-5 CGCT). Dans cette hypothèse, l'assemblée délibérante se trouve également dessaisie de ses pouvoirs budgétaires. Elle ne peut délibérer à compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure sauf pour prendre la délibération demandée par la chambre sur les propositions de redressement qu'elle a formulées (articles L.1612-9 et 1612-10 CGCT).

De la même manière, la loi du 2 mars 1982 prévoit un dispositif de contrôle budgétaire spécifique au niveau de la réalisation du budget lorsque le déficit est trop important. En effet, lorsque le compte administratif fait apparaître un déficit égal ou

supérieur à 10 % des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants (à 5 % seulement dans les autres communes), la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la mairie les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire dans le délai d'un mois qui suit cette saisine (article L. 1612-14 CGCT). Le budget primitif de l'exercice suivant est alors transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat. Cette dernière s'assure que les mesures propres à résorber le déficit ont bien été prises. Dans le cas contraire, elle propose les mesures au représentant de l'Etat dans un délai d'un mois. Ce dernier règle et rend le budget exécutoire. Il ne peut s'écarter des propositions de la chambre que sur motivation explicite (article L. 1612-14 CGCT).

### **Le contrôle de l'inscription des dépenses obligatoires**

Les collectivités locales doivent inscrire à leur budget un certain nombre de dépenses jugées obligatoires. Il s'agit des dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et des dépenses expressément exigées par la loi. Dans cette hypothèse, la chambre régionale des comptes peut être saisie par le représentant de l'Etat mais aussi par le comptable public concerné ou par toute personne y ayant intérêt dès lors qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite ou l'a été mais pour un montant insuffisant. La chambre dispose d'un délai d'un mois pour effectuer cette constatation et adresser une mise en demeure à la collectivité. La chambre régionale des comptes peut aussi rejeter la demande de constat de dépense obligatoire. Ce rejet est un acte qui est susceptible d'être déféré au juge administratif (CE 23 mars 1984, *OGEC de Couéron*)

Dans le délai d'un mois, si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette nouvelle dépense, et propose s'il y a lieu la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives pour pouvoir couvrir la nouvelle dépense sans remettre en cause l'équilibre budgétaire voté.

Le représentant de l'Etat règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence et doit motiver explicitement sa décision s'il s'écarter des propositions formulées par la chambre régionale des comptes (article L. 1612-15 CGCT). En la matière, la jurisprudence administrative a apporté quelques précisions sur l'étendue des pouvoirs du représentant de l'Etat. D'une part, ce dernier n'est pas lié par l'appréciation du caractère obligatoire de la dépense faite par la chambre régionale des comptes (CE 10 février 1988, *commune de Brive-Charensac*) mais d'autre part, il a compétence liée en cas de refus de la chambre de considérer comme obligatoire la dépense (CE 4 novembre 1988, *Syndicat mixte du collège de Val-de-Sarre*).

Les dispositions législatives et réglementaires précédemment décrites ont inévitablement un impact sur les collectivités en terme d'organisation et de procédure. Elles les intègrent différemment. A partir d'exemples, nous verrons donc comment s'exerce le contrôle budgétaire interne dans les collectivités locales, et les difficultés qu'elles rencontrent dans sa mise en œuvre.

---

## **B - Pratiques, difficultés et limites du contrôle budgétaire**

---

Le dispositif de contrôle budgétaire interne d'une collectivité territoriale est constitué par l'ensemble des mesures permanentes de contrôle comptable et non comptable, propres à la collectivité. Définies par la direction générale de la collectivité et validées par le Président de l'assemblée délibérante, ces mesures visent à assurer la production de documents budgétaires et comptables fiables, dans le respect de la réglementation en vigueur et des décisions des élus. Le contrôle budgétaire interne concerne donc l'organisation et les procédures de la collectivité. Son objectif est double. Il s'agit premièrement de structurer la maîtrise de la gestion de la collectivité, deuxièmement de faciliter les contrôles externes obligatoires.

## **1 - Le guide de procédures budgétaires**

La démarche de modernisation des services s'est traduite par une déconcentration des fonctions de gestion budgétaire et comptable dans chaque centre de responsabilité. Les évolutions informatiques (notamment les systèmes développés "client-serveur") ont accentué et accompagné ce mouvement. Afin de limiter les difficultés qui en découlent - en matière d'élaboration et d'exécution budgétaires dans le respect des règles de la réglementation en vigueur -, les collectivités ont mis en place des guides de procédures budgétaires. Ils ont entre autres pour objectif de fixer un référentiel commun à la collectivité. Ils permettent également de vérifier la pertinence et la cohérence des procédures, de faciliter l'autonomie des agents dans leur travail quotidien et la formation des agents nouveaux.

A titre de proposition, nous reprendrons celui de Villeurbanne <sup>6</sup>. La procédure budgétaire Villeurbannaise concerne l'élaboration et l'adoption du budget, ses modifications et son exécution. Le budget est complété par les décisions modificatives, notamment pour la reprise des résultats du compte administratif et les reports.

### **a - Les étapes de l'élaboration du budget primitif :**

Juin : les lettres de cadrage budgétaire sont envoyées aux différents services. Elles fixent les grands axes en matière de dépenses et recettes pour l'année n+1.

Juillet-Août : les services saisissent leurs propositions de dépenses et de recettes sur Coriolis d'après le guide des procédures budgétaires. Ces propositions doivent être rendues au mois de septembre, théoriquement accompagnées d'une note de mise en perspective.

Septembre : début septembre, la direction des finances regroupe les données. Une première discussion budgétaire s'engage entre la direction générale, les services et la direction des finances.

Septembre-Octobre : les arbitrages sont présidés par l'adjoint aux finances. Ils regroupent les adjoints de secteur et leurs services et la direction des finances. Au terme de ces arbitrages, l'enveloppe du budget primitif est arrêtée. Elle peut ensuite faire l'objet de nouveaux arbitrages entre le maire, les élus et les services concernés. Une réunion du

---

<sup>6</sup> Cf. Patrick BARBASTE, *Le contrôle budgétaire, cours de l'I.E.P. de Lyon – « DESS Management du secteur public : collectivités et partenaires »*, janvier 2003 ; 38 p., p. 31-36.

conseil municipal peut être organisée pour arbitrer les litiges. En tout état de cause, un Conseil Municipal a lieu pour présenter le budget primitif à l'exécutif avant la commission des finances.

Novembre : au début du mois, les services rendent leurs annexes budgétaires (l'état du personnel, les budgets annexes et leurs annexes – entre autres la régie du chauffage urbain et la régie des pompes funèbres. Les décisions sont notifiées aux services pour validation. Le document budgétaire est édité par la direction des finances. Un débat est organisé sur les orientations générales du budget au mois de novembre.

Fin novembre - décembre : le document budgétaire est présenté en commission des finances et est adopté par le conseil municipal. Le lendemain de la séance, il est porté en Préfecture pour être rendu exécutoire (notamment pour le mandatement de la dette et les subventions). Parallèlement, il est transmis informatiquement à la Trésorerie Générale dès le début du mois de janvier. Le budget primitif est ensuite notifié aux services. Ceux-ci peuvent consulter sur Coriolis la situation de leurs crédits. L'exécution du budget par les services est possible dès lors que les opérations de clôture sont achevées.

### **b - Les opérations de clôture et le compte administratif :**

Novembre : dans le courant du mois, les engagements sont bloqués à partir d'une date fixe et ce pour la fin de l'année. Seules seront mandatées et liquidées les dépenses engagées avant cette date. Des dérogations sont admises, mais elles nécessitent le visa du directeur général. Cette procédure a été mise en place pour les besoins de régulation budgétaire et pour faciliter les opérations de clôture. En effet, l'esprit initial de la M14 était d'assurer l'indépendance des exercices.

Décembre : le mandatement des dépenses d'investissement et le transfert des bordereaux d'investissement cessent le 15 décembre. Les services préparent avant Noël leurs demandes de reports en dépenses et recettes. La liquidation se poursuit pour les charges et produits.

Janvier : durant la première semaine de janvier, les rattachements sont préparés par les services. Puis le nouveau budget étant accessible, les rattachements peuvent être liquidés. Les reports sont notifiés aux services concernés et adressés au poste comptable visés par le maire. La direction des finances élabore le compte administratif et effectue les vérifications avec le poste comptable (prévision et exécution). Le document, ses annexes et les délibérations sont élaborés.

Mars : le compte de gestion est édité et vérifié. Lors du Conseil Municipal de mars a lieu l'adoption du compte administratif, du compte de gestion, de la première décision modificative avec reprise des résultats, reports d'investissement et vote des taux. La délibération modificatrice de mars permet l'ajustement global du budget, notamment pour des raisons fiscales ; elle s'apparente à un budget supplémentaire, même si elle n'en porte pas le nom pour des raisons politiques. Il est à noter que la formule du budget supplémentaire n'est désormais obligatoire dans le Code général des collectivités territoriales que pour les départements. Ceci facilite le travail formel des services, le budget supplémentaire devant être présenté comme le budget primitif. Aucune convention ou cadre n'est fixé pour les décisions modificatives. Les décisions modificatives suivantes

consistent à affecter les imprévues et les enveloppes de subventions. Elles permettent d'inscrire les opérations d'ordre. Les crédits réellement supplémentaires sont alors limités.

Ce calendrier budgétaire respecte le principe de l'indépendance des exercices et l'annualité. Villeurbanne n'utilise pour ainsi dire pas la journée complémentaire. La majorité des collectivités recourent cependant à la journée complémentaire, jusqu'au 21/01, parfois même modifient aussi leur budget de fonctionnement puis réalisent leurs rattachements. Outre la confusion possible entre les exercices, en particulier dans les collectivités dont les fonctions sont fortement déconcentrées, cela a pour conséquence de retarder en général le règlement des fournisseurs et l'exécution du budget prévisionnel. Le vote en décembre du budget primitif et en mars du compte administratif a pour principal avantage de caler le plus possible l'exécution à l'année budgétaire (notamment par rapport aux marchés publics).

Ce calendrier a été mis en place en concertation avec le poste comptable. Il a plusieurs avantages pratiques : premièrement, l'arrêt des engagements en novembre permet de réguler la liquidation et de facto la prise en charge au niveau du comptable, en période de fin d'année. Deuxièmement, cette procédure produit ses effets pour la détermination des résultats et la mobilisation de l'emprunt de clôture : les besoins de l'équilibre sont connus avec une beaucoup plus grande précision. La mobilisation se fait au dernier moment (le 30/12, avec remboursement de la ligne de trésorerie). Troisièmement, les rattachements sont réalisés très rapidement. Hormis les subventions, les autres charges rattachées sont réglées avant le mois de mars. Cette procédure est aussi plus fiable. Elle assure la bonne imputation à l'exercice concerné des charges rattachées.

Ainsi le guide des procédures budgétaires permet-il de fixer les règles générales comptables et budgétaires de la collectivité. Il encadre ses actes, mobilise et structure une partie de son organisation. Le guide des procédures budgétaires est particulièrement utile au regard du contrôle des engagements, dont les difficultés sont allés croissantes ces dernières années.

## **2 - Les difficultés propres au contrôle de l'engagement des dépenses**

Les règles de la comptabilité publique ne permettent pas à l'ordonnateur (maire, président du conseil général ou régional) d'engager une dépense si la ligne budgétaire concernée n'est pas approvisionnée.

Ainsi, le comptable public est amené à refuser le mandatement de toute dépense entraînant ce qu'il est courant de qualifier de dépassement budgétaire. Afin d'éviter ce refus de paiement, les collectivités se sont dotées depuis de nombreuses années d'un système de contrôle de l'engagement des dépenses visant à prévenir le risque de dépassement. Les logiciels comptables intègrent ce dispositif de contrôle en allumant les signaux d'alerte en cas de dépassement ou en bloquant toute possibilité d'engagement de dépense sur une ligne budgétaire insuffisamment approvisionnée. Il convient cependant de préciser que, d'une part toutes les communes ne sont pas dotées d'une comptabilité d'engagement des dépenses, que d'autre part ce contrôle s'avère parfois insuffisant. Concernant le premier point, la loi du 6 février 1992 a créé l'obligation pour toutes les

communes de plus de 3500 habitants de tenir une comptabilité d'engagement. Cependant, au regard de l'efficacité des dispositifs en place, le problème est plus complexe.

Si les systèmes de contrôle permettent d'éviter la comptabilisation d'un engagement au-delà des sommes disponibles, encore faut-il que cet engagement soit comptabilisé pour que le système soit efficace. Or, depuis plus d'une dizaine d'année, les fonctions d'engagement des dépenses ont été déconcentrées dans chaque centre de responsabilité. Cet éclatement complique les contrôles dans la mesure où certains services signent des bons de commandes sans les enregistrer dans la comptabilité. Ainsi le dépassement n'est pas constaté au jour de l'engagement de dépenses et il n'apparaît que lorsque la facture du fournisseur arrive au service financier. Cette pratique oblige les responsables des services financiers à dégager des crédits disponibles sur d'autres lignes budgétaires afin de respecter les règles de la comptabilité publique.

La multiplication des engagements dits de régularisation – c'est-à-dire postérieurs à la signature du bon de commande ou de l'ordre de service – a ainsi modifié la portée du contrôle budgétaire interne dans nombre de collectivités. La pratique du contrôle séquentiel des bons de commande s'est multipliée, et nombre de progiciels comptables refusent tout engagement dès qu'une rupture apparaît dans l'ordre des numéros d'engagement.

L'observation de la pratique actuelle depuis 1982 conduit cependant à relever certaines limites attachées au contrôle budgétaire tant interne qu'externe.

S'agissant du contrôle budgétaire externe, les collectivités locales ont souvent l'impression d'être traitées comme des enfants pris en faute à l'occasion de l'examen de leurs actes. C'est pourquoi elles réclament, avec raison, la possibilité pour elles, à l'instar de l'Etat, de solliciter l'avis du tribunal administratif ou de la chambre régionale des comptes avant la prise de certaines décisions très importantes pour la vie des dites collectivités. Cette faculté reconnue aux collectivités locales introduirait à la fois un élément important de sécurité juridique, ainsi qu'une profonde modification des comportements et des mentalités. Il s'agirait en réalité d'une véritable révolution : d'une part, ces collectivités disposeraient, à l'égal de l'Etat, d'un traitement juridique préventif de leurs décisions ; d'autre part, elles seraient dans une position moins inconfortable vis-à-vis des différents organes de contrôle ; enfin, connaissant à l'avance l'existence d'un risque juridique, elles pourraient choisir en toute connaissance de cause entre l'éviter et l'affronter. Ainsi serait-il mis fin au principal reproche en ce domaine : une liberté locale perçue par ses bénéficiaires comme une liberté surveillée ou un leurre, car lorsqu'elle agit, la personne publique locale ne sait pas exactement quel traitement juridique va subir son action, ce qui constitue l'un des signes les plus évidents de l'insécurité juridique dans laquelle baignent les collectivités locales.

S'agissant du contrôle budgétaire interne, si son utilité n'est plus à démontrer, sa portée n'en est pas moins largement insuffisante. Premièrement, dans de tels systèmes, les seules performances contrôlées dépendent de la bonne exécution budgétaire. Le contrôleur concentre son attention sur le seul contrôle comptable, c'est-à-dire le respect des objectifs à court terme tels que définis par le budget. N'intervenant qu'à posteriori, il

se préoccupe essentiellement de surveiller les éventuels dérapages et n'intervient que lorsque les clignotants s'allument. Le contrôle budgétaire ne suffit donc pas, loin s'en faut, pour piloter une organisation, et plus particulièrement une collectivité locale.

Deuxièmement, le contrôle budgétaire traditionnel ne répond aucunement aux exigences liées au contexte de rigueur budgétaire actuel. A titre d'exemple, l'objectif du contrôle des engagements, précédemment présenté, doit être élargi au regard de la problématique de la gestion active de la dette. La connaissance anticipée du rythme de consommation des emprunts apparaît comme un passage obligé pour l'établissement des situations prévisionnelles de trésorerie <sup>7</sup>. Si les collectivités locales veulent assumer pleinement leurs compétences et si elles ne veulent pas inéluctablement être obligées de majorer la fiscalité directe locale, pour compenser la chute ou la stagnation des ressources financières extérieures et l'accroissement des charges, elles doivent avant tout trouver des ressources nouvelles par voie d'économies budgétaires et par une amélioration de leur gestion financière.

## **II – Optimiser la gestion financière : une démarche nécessaire**

L'austérité financière actuelle a amené les collectivités locales à rationaliser encore davantage que par le passé leur gestion financière <sup>8</sup>. En effet, depuis 1980, le volume des budgets locaux a progressé nettement plus vite que la production nationale. Cette augmentation résulte d'une part des décisions prises par les collectivités locales, d'autre part du transfert de certaines compétences de l'Etat à leur profit, en application des lois de la décentralisation. Pour financer ces nouvelles compétences, et face à la diminution de la part des subventions de l'Etat – telle que la Dotation globale de fonctionnement (DGF) -, les collectivités ont eu de plus en plus recours à l'emprunt pour équilibrer leur budget ; la pression fiscale ayant, semble-t-il, atteint ses limites.

Dès lors, l'objectif majeur de la gestion financière concerne la contrainte d'équilibre financier à court et à moyen terme, qui s'exprime dans la règle impérative du maintien de la solvabilité. Il ne suffit pas, en effet, que des crédits budgétaires soient disponibles pour qu'un mandat soit émis et effectivement payé, encore faut-il que le comptable public dispose de la trésorerie nécessaire pour l'honorer. Cet objectif de maintien de la solvabilité est particulièrement important dans le contexte actuel de gestion difficile des finances locales : contraintes d'équilibre budgétaire, recours à l'emprunt pour financer

---

<sup>7</sup> Sur ce point, cf. Michel KLOPPER, *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 621-629.

<sup>8</sup> Concernant la rationalisation accrue de la gestion financière, du fait du contexte de rigueur budgétaire actuel, cf. Philippe LAURENT, *Analyse prospective et stratégie financière*, in *Le contrôle de gestion dans les villes moyennes*, Paris : CNFPT, 1993, 164 p., p. 127-130.

l'investissement, utilisation des lignes de trésorerie pour faire face aux engagements à court terme, risques générés par les garanties d'emprunt données.

En premier lieu, après avoir analysé les fondements du développement des stratégies financières dans les collectivités, nous verrons comment celles-ci peuvent se composer. En second lieu, la gestion de la dette et de la trésorerie demeurant tout à fait essentielle à l'efficacité des stratégies financières, nous proposerons des outils et des démarches à mettre en place pour un pilotage actif de ces deux éléments.

## A – L'élaboration de stratégies financières <sup>9</sup>

---

### 1 – Les fondements du développement des stratégies financières

Affichées par la presse quotidienne régionale dans ses comptes-rendus des séances du conseil municipal et par des magazines économiques dans leurs classements des villes surimposées ou surendettées, les finances locales sont définitivement sorties de la confidentialité. Cette nouvelle transparence, bien que souhaitable dans son principe, occasionne des difficultés aux élus locaux. Les médias ayant tendance à rechercher le sensationnel, le grand public n'entend parler des budgets communaux que lorsque tout va mal. Lorsque paraît un classement des communes en fonction de leurs résultats financiers, les réussites sont vite oubliées au dépend des villes en difficulté.

Les chambres régionales des comptes dont l'une des missions est d'examiner, à intervalles réguliers, la gestion des grandes collectivités, envoient à l'issue de la procédure une "lettre d'observations définitives" au maire ou au président. Ce dernier est tenu d'en faire part à son conseil, en séance publique. S'il néglige de le faire, la lettre devient communicable au bout de deux mois à toute personne intéressée qui en fait la demande, dont entre autres les journalistes locaux. L'image donnée par la presse qui s'en fait l'écho est alors forcément négative, la formule consacrée par l'usage étant "le maire de A "épinglé" par la chambre régionale des comptes."

En cas de crise financière, l'existence de "collectifs de citoyens en colère" assure à l'évènement un retentissement bien plus large que si l'affaire se traitait entre techniciens de la gestion locale. Les contribuables sont en effet portés par une logique médiatique : plus on parle de leur affaire et plus ils ont de chance d'obtenir gain de cause. Tous les moyens sont alors employés pour informer l'opinion publique qu'une nouvelle commune se trouve "dans le rouge" : manifestations, réunions publiques, médias. Ce phénomène contribue à répandre la crainte chez les contribuables de voir leur commune dans la même situation par la faute de leurs élus.

Le citoyen est donc désormais averti de l'existence de problèmes susceptibles de mettre en péril la gestion des collectivités <sup>10</sup>. Il demande, avant de voter, des chiffres lui permettant de s'assurer que les programmes affichés sont financièrement crédibles : un candidat qui oserait promettre un doublement des investissements accompagné d'une

---

<sup>9</sup> Cette subdivision emprunte en grande partie les idées développées par Philippe LAURENT et Bénédicte BOYER, La stratégie financière des collectivités locales, Paris, L.G.D.J., 1997, 202 p.



baisse de moitié de la pression fiscale perdrait toute crédibilité. Le contribuable souhaite désormais de ses élus une transparence accrue<sup>11</sup> – affichage des résultats de leur gestion passée, éléments prévisionnels démontrant leurs capacités de gestion future – au regard des enjeux financiers et fiscaux, afin de se conforter dans le choix de tel ou tel candidat.

L'exigence des prêteurs se traduit exactement dans les mêmes termes : transparence et sécurité. Pour prêter à long terme, sans inquiétude sur le risque de défaut de paiement et à des conditions avantageuses pour la collectivité, ils demandent aux responsables territoriaux de leur fournir les preuves de leur capacité à honorer leurs engagements. Ces preuves tiennent dans la plupart des cas en quelques documents accompagnés d'un dialogue avec les techniciens des finances et les élus. Les banques savent désormais que la solidité du contrat signé avec une collectivité tient principalement aux qualités de gestionnaire de l'équipe en place. En effet, si on en croit le Crédit local de France (CLF), banquier de référence sur le marché des collectivités locales, **"on n'a jamais vu un défaut de paiement occasionné par un événement extérieur (évolution démographique, décisions de l'Etat, tissu industriel, dépenses d'aide sociale) : tous proviennent d'événements internes (garantie d'emprunt, endettement, risque économique, opérations des SEM)."**<sup>12</sup> L'image de cohérence et de solidité financière projetée par la collectivité est donc un élément fondamental qui conditionne la décision des prêteurs de s'engager auprès d'elle.

Cette image détermine également l'engagement des investisseurs sur les marchés internationaux. Pour placer son argent dans les titres obligataires émis par une collectivité, l'investisseur réclame en effet une appréciation globale de sa solvabilité financière à partir de laquelle fonder sa décision d'investir ou non. Cette appréciation est donnée par une agence internationale de notation dont les exigences en matière d'information sur les finances de la collectivité, sur son environnement économique et sur la qualité de ses dirigeants vont bien au-delà de celles des prêteurs habituellement présents sur le marché des collectivités locales. La transparence est donc là encore la règle et non pas seulement sur les résultats passés. La note accordée par les agences qualifie la propension future de l'émetteur à honorer ses engagements envers les porteurs des titres obligataires concernant le paiement des intérêts et le remboursement du capital en temps et en heure. Le fait pour la collectivité de convaincre les agences de sa crédibilité financière est donc indispensable de son accès aux marchés internationaux de capitaux.

<sup>10</sup> Sur ce point, cf. Philippe LAURENT, *Analyse prospective et stratégie financière*, in *Le contrôle de gestion dans les villes moyennes*, Paris : CNFPT, 1993, 164 p., p. 130-132.

<sup>11</sup> Concernant les causes de la communication financière des collectivités, cf. Michel KLOPPER, *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 223-230.

<sup>12</sup> Citation de Jacques GUERBER, in *Les Echos*, "Les collectivités tentent de renégocier leur dette", 21 septembre 1993, p. 16.

Certains responsables locaux ne ressentent pas la nécessité de s'imposer les contraintes d'une gestion financière à moyen terme : ni l'état présent des finances de leur collectivité ni le respect du code des communes ne l'exigent. Les lois de décentralisation de 1982 ont posé le principe de la libre administration des communes, dans le respect de la légalité mais hors de toute tutelle exercée a priori par l'Etat. Cependant, lorsqu'une collectivité en crise se trouve du jour au lendemain incapable d'honorer ses engagements financiers, il est généralement impossible d'en faire peser les conséquences sur le seul contribuable local : le contribuable national doit également être sollicité. Des "subventions d'équilibre" ont ainsi été attribuées par l'Etat à Angoulême ou à Briançon et d'autres devront l'être si des crises comparables se reproduisent.

Dans de tels cas, la contrepartie à l'aide financière accordée réside dans une intervention directe de l'Etat dans les décisions budgétaires de la commune. La chambre régionale des comptes est chargée de proposer un plan de redressement, tandis que le préfet assiste le maire dans ses négociations avec les créanciers en attente de paiement. La collectivité ayant fait preuve de son incapacité à s'administrer correctement, les responsables locaux perdent leur liberté de gestion. L'exécutif local est alors dans une mauvaise position pour négocier face au ministère de l'Intérieur et discuter les solutions préconisées par la chambre régionale des comptes, alors qu'il s'est avéré incapable de trouver par lui-même une solution.

Parallèlement au risque de renaissance d'une tutelle légale de l'Etat sur les collectivités locales, des rapports d'un genre nouveau se développent depuis quelques années entre ces dernières et leurs banquiers. Le maire qui sollicite un prêt de la part d'un établissement bancaire doit désormais prévenir la demande d'information émanant de ce dernier en fournissant de lui-même comptes administratifs, état de la dette et si possible prospective financière, sous peine de se voir opposer un refus. Toutes les grandes banques intervenant sur le marché local disposent désormais d'un outil d'analyse du risque, et aucune ne prête plus à l'aveuglette. Dexia Crédit Local passent ainsi les communes au crible d'un scoring depuis 1989, les grands clients faisant l'objet d'une analyse financière détaillée. Le Crédit Lyonnais suit chacun de ses clients au moyen de 17 ratios synthétiques, complétés par une analyse économique. De banquier-conseil à banquier-tuteur la frontière est facile à franchir, notamment quand la situation financière de la collectivité est délicate. Même si les banques se défendent d'imposer le contenu des plans de redressements financiers mis en place, il est aisé d'imaginer le poids respectif de la commune d'une part et de l'établissement prêteur d'autre part dans la définition "en commun" de ces plans. Sans en arriver à ces extrêmes, la mise en place de "protocoles pluriannuels de financement" qui garantissent à la collectivité un certain volume de financement à moyen terme ne se fait pas sans contrepartie. Les banques ne s'engagent dans de tels partenariats que si elles sont assurées que la collectivité cliente se conformera durant plusieurs années à une certaine orthodoxie de gestion.

Certaines collectivités choisissent donc de s'adresser aux marchés financiers sans passer par les établissements bancaires. Mais cette liberté a également son revers. Le financement obligataire implique une notation par les agences qui met immédiatement en lumière tout dérapage de gestion et même tout risque de dérapage. Il est donc indispensable de séduire les agences pour séduire les marchés et donc de se conformer

à ce qu'elles considèrent comme une "bonne gestion". Tout écart vis-à-vis de l'orthodoxie peut en effet être lourd de conséquences : les marchés réagissent immédiatement à une dégradation de note, et les commentaires, généralement repris par la presse, qui accompagnent cette baisse de la note dégradent l'image de la collectivité, parfois de manière imméritée.

Le bon équilibre financier est en définitive celui qui permet, à la fin de la période considérée, de maintenir à la fois la solvabilité et la crédibilité financière. Il est donc conditionné par les objectifs que se fixe la collectivité au regard de ce double enjeu. Les moyens techniques à mettre en œuvre pour que ces objectifs soient tenus n'ont donc pas à être vécus comme une brimade. Ils constituent à l'inverse, pour la collectivité, un moyen de s'assurer de sa liberté à réaliser ses projets tout en se réservant la possibilité d'en concevoir d'autres à plus long terme. Il est donc indispensable d'afficher une programmation financière. Les agents économiques ont besoin de visibilité, aussi bien sur les perspectives de prélèvements obligatoires que sur les grandes options en matière de dépenses. Il s'agit donc d'identifier et d'anticiper les risques pesant sur l'avenir, de mesurer les conséquences financières des choix envisagés en matière de gestion et d'investissement et d'appréhender les équilibres financiers résultant de la survenance de tel ou tel risque, combinée à la mise en œuvre de tel ou tel choix.

## **2 – Les composantes des stratégies financières**

La définition et la mise en œuvre d'une stratégie financière nécessitent, comme fondement technique de la décision politique, un plan financier pluriannuel calibrant les conséquences financières des choix passés et envisagés. L'élaboration technique de ce plan comporte trois phases.

La première consiste à dresser un état des lieux des résultats, en termes financiers, de la politique poursuivie sur la période antérieure, et à identifier les "coups partis" et les risques qui pourraient menacer à l'avenir l'équilibre achevé<sup>13</sup>. Il s'agit en second lieu de repérer les postes de recettes et de dépenses qui pourront potentiellement influencer sur le niveau des équilibres futurs, en fonction de la volonté des élus d'infléchir le sens de leur évolution (augmentation, diminution ou stagnation). Ces différents leviers d'action peuvent être maniés plus ou moins librement par les élus, et chacun doit faire l'objet d'un jeu d'hypothèses reflétant la diversité des possibilités quant à son évolution future. La troisième phase consiste à élaborer des scénarios, par combinaison des jeux d'hypothèse, pour aboutir à celui dont les résultats concilient le mieux la volonté des élus de réaliser leur projet et le maintien à terme de la santé financière de la collectivité. Ce scénario devient alors le plan financier auquel il importe de faire adhérer l'ensemble des acteurs, tant en interne (élus et fonctionnaires) qu'en externe (banquiers, fournisseurs, citoyens).

### **a - L'identification des risques**

---

<sup>13</sup> Les risques financiers qui pèsent sur les collectivités locales sont précisément présentés par G. LAFITE, C. BOUCHERIE et M. KLOPFER, *La gestion des risques financiers des collectivités territoriales*, Actes des journées techniques, Paris : Editions du CNFPT, 1992, 305 p., p. 13-217.

L'état des lieux à l'instant t est le résultat d'une analyse financière rétrospective portant sur une période plus ou moins longue. Le choix de la période n'est pas neutre : plus celle-ci est longue, plus on a de chances d'observer des tendances de fond, indépendamment des faits isolés (tels que les investissements exceptionnels, le réaménagement de la dette ou encore la disparition d'un gros contribuable) qui peuvent survenir sur un exercice.

Ce travail d'analyse des grands équilibres financiers doit être complété par une étude précise de la dette de la collectivité. Il importe en effet de dégager une vue précise des engagements futurs liés à la dette afin de déterminer les réorientations stratégiques auxquelles il peut être souhaitable de procéder. A titre d'exemple, on peut étudier si les emprunts anciens contractés à des taux plus défavorables que ne le seraient des taux actuels peuvent être renégociés. Pour mener une telle analyse, les documents budgétaires et comptables doivent être complétés par une étude des contrats de prêt souscrits par la collectivité.

Il importe également de prévoir l'évolution de la matière fiscale. Derrière le total des bases de taxe professionnelle, trouve-t-on un nombre important de contribuables ou deux ou trois grosses entreprises dont la disparition creuserait un trou important dans la ressource fiscale ? Dans cette perspective, il peut s'avérer utile de se rapprocher d'entités ayant une bonne connaissance de la vie économique locale, comme le service économique de la collectivité ou la chambre de commerce et d'industrie, voire des gros contribuables eux-mêmes. Certaines communes et certains départements, attachant une importance particulière à la prévision fiscale, se dotent en leur sein d'un "observatoire de la fiscalité" chargé de collecter toutes les informations utiles à la prospective en cette matière. A l'inverse, il importe également d'estimer le "plus" fiscal attendu des opérations d'aménagement engagées par la collectivité, c'est-à-dire d'élaborer des hypothèses sur le rythme de commercialisation des zones d'activité en cours de remplissage et des quartiers de logement en voie d'achèvement – en tenant bien évidemment compte de la politique d'exonération temporaire accordée aux nouveaux arrivants.

Les opérations d'urbanisme, et d'une façon générale tous les grands chantiers d'équipement figurent au nombre des "coups partis" pour lesquels, une fois les premières dépenses engagées, il est très difficile d'envisager une remise en cause politique, quelles qu'en soient les conséquences financières, le chantier entamé devant être achevé<sup>14</sup>. Tout au plus peut-on décider, pour les programmes d'investissement divisés en plusieurs tranches, de différer l'énième phase de réalisation. Au stade des études préalables, on peut, en revanche, réviser le programme à la baisse, en cas de crise financière par exemple. Au-delà de tels cas d'urgence, le raisonnement prend en général pour hypothèse que les coups partis le sont bel et bien. Il importe donc de calibrer précisément leur incidence financière sur les exercices à venir, pour éviter la mauvaise surprise de surcoûts intervenant en cours de réalisation, faite d'une rigueur suffisante dans l'élaboration des budgets prévisionnels d'opération. Ce calcul doit intégrer, outre les dépenses d'investissement nécessaires pour mener le chantier à son terme, les coûts de

---

<sup>14</sup> Cf. G. LAFITE, C. BOUCHERIE et M. KLOPFER, *La gestion des risques financiers des collectivités territoriales*, Actes des journées techniques, Paris : Editions du CNFPT, 1992, 305 p., p. 141-146.

fonctionnement induits dès la mise en service du nouvel équipement.

Dans le cadre de cette étude financière, il importe également de faire le tour des engagements externes. La trace de tels investissements à caractère pluriannuel est facile à retrouver : les premières dépenses – au moins celles qui ont trait aux études préalables – figurent dans les budgets ou les comptes administratifs les plus récents. Il en va autrement des engagements financiers pris par la collectivité auprès de tiers sans implication financière immédiate : ainsi l'assurance d'apporter une subvention d'équilibre à un exploitant privé d'un service public, en cas de déficit d'exploitation de ce service, ou les garanties d'emprunt accordées à une SEM d'aménagement ou à un organisme HLM<sup>15</sup>. Seule l'analyse des contrats passés avec les différents partenaires permet d'évaluer l'ampleur des risques financiers potentiels pour la collectivité, si la caution qu'elle a apportée est mise en jeu<sup>16</sup>.

S'il est impossible de dresser un inventaire exhaustif des multiples risques<sup>17</sup> dont toute collectivité doit prendre la mesure lors de l'élaboration de son plan financier, on peut cependant donner une liste rapide des catégories de risque à garder en tête lorsque l'on examine le cas d'une collectivité en particulier. On peut ainsi citer : les risques liés à une modification des relations financières entre l'Etat et le secteur local, les risques liés aux options de développement retenues (comme l'aménagement de nouveaux quartiers de logement, la construction, l'extension et la réhabilitation des écoles), les risques liés au fonctionnement même de la collectivité, dans ses aspects techniques et juridiques, les risques liés à la perte de matière fiscale - sujet à surveiller d'autant plus sérieusement que les bases sont concentrées sur un petit nombre de contribuables - et enfin les risques liés aux engagements extérieurs, telles les garanties d'emprunt.

La stratégie financière s'appuie donc nécessairement sur une analyse technique et chiffrée de l'impact budgétaire des projets portés par les élus. La confrontation de l'opportunité politique de tel ou tel programme de dépense, avec ses conséquences financières à venir, permet aux élus de faire les choix qui leur paraissent indispensables sans perdre de vue la contrainte future qui en résultera pour eux. Les décisions stratégiques prises en connaissance de cause peuvent alors être formalisées, puis expliquées aux techniciens qui devront les mettre en œuvre, et aux citoyens qui les vivront en terme de services rendus et d'impôts acquittés.

---

<sup>15</sup> Concernant la gestion des garanties d'emprunt, cf. Michel KLOPFER, *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 341-345.

<sup>16</sup> Cf. Michel KLOPFER, *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p. Concernant l'analyse financière des SEM, p. 345-380 ; concernant l'analyse financière des associations, p. 381-394 ; concernant l'analyse financière des organismes HLM, p. 395-406.

<sup>17</sup> Sur ce point, cf. Philippe LAURENT, *Analyse prospective et stratégie financière, in Le contrôle de gestion dans les villes moyennes*, Paris : CNFPT, 1993, 164 p., p. 128-129.

### **b - La formalisation des choix de gestion**

La formalisation des choix de gestion, par un document spécifique ou par une délibération des élus, ainsi que la communication de ces choix à l'extérieur, sont des composantes tout aussi fondamentales de la démarche de stratégie financière que la phase de calcul qui, en amont, éclaire la décision politique.

Le contexte d'incertitude, qu'aucun calcul de risque ne peut effacer, conduit certains responsables locaux à s'interroger sur l'utilité de formaliser une planification stratégique qui, par essence, est forcément mouvante : les hypothèses sont fragiles, l'environnement est instable, les méthodes n'ont rien d'infaillible et le risque existe de s'enfermer dans un rituel faussement sécurisant. La difficulté de l'exercice, bien que réelle, ne doit pas faire condamner la démarche avant même de s'y lancer : la nécessité d'une actualisation régulière des hypothèses et des choix, loin de remettre en cause l'utilité de s'astreindre à un tel exercice, en constitue l'un des fondements même.

Face à la modification du système d'aide aux communes mis en place par le département ou la région, il peut être intéressant de revoir son calendrier d'investissement en fonction des priorités affichées – et subventionnées – par les conseils général et/ou régional. La mobilisation du plus de subventions possibles, tous niveaux de financeur confondu, est aussi une manière de se donner des marges de manœuvre.

Une gestion attentive du patrimoine, tant mobilier qu'immobilier, peu également s'avérer profitable<sup>18</sup>. On peut notamment examiner si, parmi les bâtiments municipaux, certains immeubles devenus inutiles peuvent être vendus, vérifier si les travaux d'entretien sont programmés de manière suffisamment régulière pour éviter les à-coups financiers provoqués par un bâtiment menaçant ruine. Les mesures à prendre sont, pour certaines, non reproductibles : la vente d'un immeuble assure une rentrée d'argent immédiate et non un soulagement durable de la situation financière de la collectivité. Cette bouffée d'air peut néanmoins être bienvenue et souhaitable dans le cadre d'un ensemble général de mesures de rigueur de gestion : il ne s'agit pas de profiter d'une rentrée d'argent exceptionnelle pour éviter de prendre des mesures plus désagréables.

Les recettes "diverses" constituées par les produits d'exploitation ou les produits du domaine contiennent elles aussi la possibilité de gains supplémentaires relativement faciles à dégager. A titre d'exemple, on peut vérifier si les loyers perçus auprès des occupants d'immeubles appartenant à la collectivité sont régulièrement revalorisés. La question est la même pour les tarifs d'entrée dans les équipements municipaux<sup>19</sup>. On peut en outre s'interroger sur l'opportunité de maintenir des péréquations tarifaires entre catégories d'usagers. Le travail sur les tarifs pratiqués et recouverts par la collectivité, pour ses équipements propres, peut s'accompagner utilement d'une incitation à faire de même

---

<sup>18</sup> Concernant la gestion du patrimoine territorial, cf. Michel KLOPFER, *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 167-178.

<sup>19</sup> Concernant la tarification des établissements publics locaux, cf. Michel BOUVIER, *Les finances locales*, Paris : LGDJ, 2002, 197 p., p. 137-139.

en direction des gestionnaires d'équipements satellites : une remise en ordre des pratiques tarifaires dans une association subventionnée se traduit pour la collectivité-mère en économie sur les subventions futures à verser le fonctionnement de ladite association.

Le niveau de la fiscalité est une variable sur laquelle les élus sont à peu près libres de jouer. Hormis les collectivités qui dépassent les taux-plafonds légaux et se voient restreintes dans leur liberté fiscale, rien n'empêche les élus d'augmenter, quand il le faut, la fiscalité directe ou indirecte. La règle du verrouillage entre les taux les contraints tout au plus à ne pas accroître la pression fiscale s'exerçant sur les entreprises plus vite que celle qui s'abat sur les ménages. La seule véritable limite en la matière est le degré d'acceptation, de la part des contribuables, de hausses soutenues et répétées de la fiscalité. Les responsables locaux se refusent parfois à courir le risque politique de franchir certains seuils symboliques, préférant par exemple limiter l'investissement plutôt que d'encourir un désaveu de la part de leurs électeurs. La véritable question n'est toutefois pas de savoir s'il faut augmenter ou non la pression fiscale mais, une fois avérée la nécessité de le faire, de décider comment les hausses doivent s'échelonner dans le temps. Vaut-il mieux une augmentation un peu brutale suivie d'un gel des taux pendant plusieurs années ou une progression insidieuse débouchant au terme de la période sur le même niveau de pression fiscale ? Les conséquences sur les marges de manœuvre dégagées par la collectivité ne sont pas identiques dans l'un et l'autre cas.

Les marges de manœuvre financières des gestionnaires ne manquent donc pas ; la pluralité des champs d'intervention présentés ci-dessus l'atteste clairement. Les décideurs locaux disposent également de deux autres leviers d'action, piliers des stratégies financières des collectivités locales : la gestion de la dette et de la trésorerie. Ces deux postes méritent, de par leur importance, un développement à part entière.

## **B - La mise en place d'outils spécialisés : gestion de la dette et de la trésorerie**

---

L'objet de ce chapitre est de présenter quelques outils pour un pilotage simple mais efficace de la dette et de la trésorerie. En effet, la gestion active de ces deux éléments n'est pas une activité réservée aux très grosses collectivités : certaines communes de moins de 10 000 habitants s'y livrent avec profit même si, pour ce faire, elles doivent recourir aux services de consultants externes, faute de disposer en interne des moyens humains nécessaires. Les questions d'arbitrage entre prêt bancaire et emprunt obligataire, en revanche, tout comme le recours à des montages compliqués multipliant les indices de référence et les instruments de couverture ne seront donc pas traités dans la présente étude. D'excellents ouvrages existent déjà sur ces sujets.

### **1 – La gestion active de la dette**

L'emprunt est au centre de la gestion financière des collectivités locales. En effet, s'il permet de démultiplier les possibilités normales d'investissement par rapport aux capacités financières annuelles de la collectivité, il faut également avoir conscience que le recours à l'emprunt pèsera directement sur les impôts locaux à venir au titre du paiement

des intérêts et sur l'autofinancement qui sera affecté en priorité au remboursement du capital emprunté. Un recours important aux prêts influencera par conséquent les équilibres financiers fondamentaux : pression fiscale et marge d'autofinancement des investissements.

Pour autant, vouloir autofinancer entièrement les investissements ne permet que la réalisation de très peu de projets. Par conséquent, le recours à l'emprunt est un passage obligé pour une collectivité engagé dans un processus de développement. D'où l'intérêt de gérer à bon escient les prêts anciens et à venir car la collectivité y trouvera une marge de manœuvre financière à même d'optimiser sa politique d'investissement.

### **a – L'analyse préalable de l'endettement**

Si la pression fiscale a ses limites, il en va de même des emprunts. En effet, ceux-ci ont un coût, à savoir les intérêts à payer ; et ces intérêts qui constituent une dépense de la section de fonctionnement seront couverts par les impôts locaux. Emprunts et impôts locaux sont donc étroitement liés, les prêts souscrits ayant un effet mécanique sur les impôts locaux des années qui suivent leur tirage. Il convient donc d'être très vigilant en la matière. Il est par conséquent nécessaire, lors de l'élaboration du budget, de se faire un jugement sur l'endettement actuel de la collectivité afin de déterminer par après la marge de manœuvre disponible.

A ce titre, deux indicateurs paraissent fondamentaux : le coût moyen de l'encours et l'annuité de la dette comparée aux recettes de fonctionnement. Nous tenterons également d'expliquer pourquoi la seule approche budgétaire de la dette se révèle insuffisante. La gestion des emprunts ne peut en effet se limiter à un raisonnement sur la seule annuité. Il faut coupler l'approche budgétaire avec celle financière.

### **Le coût moyen de l'encours**

Le ratio moyen de l'encours est intéressant à étudier année par année. Ce ratio permet en effet de voir si les prêts en portefeuille se situent au-dessus, au même niveau ou en dessous des taux d'intérêt en vigueur sur les marchés financiers. Pour obtenir ce ratio, il suffit de rapporter les dépenses d'intérêt figurant à la section de fonctionnement au capital restant à rembourser au premier janvier de l'exercice et répercuté dans l'état de la dette annexé au budget primitif : dette totale en capital au premier janvier de l'exercice / intérêts des emprunts.

Le résultat permettra de voir si la collectivité doit engager une renégociation d'une partie de son encours, visiblement trop onéreux par rapport aux taux actuels ; ou à défaut, couvrir cet encours par un swap<sup>20</sup>, afin d'en minorer le coût.

### **L'annuité de la dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement**

Le ratio annuité de la dette \* 100 / recettes réelles de fonctionnement se calcule de la

---

<sup>20</sup> Concernant le principe et le calcul des swaps (ou contrats d'échange de conditions), cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 229-233.



façon suivante :

- l'annuité de la dette est égale aux intérêts à verser additionnés au capital à rembourser.
- les recettes réelles de fonctionnement sont égales au total des recettes de la section de fonctionnement, moins le résultat antérieur, les travaux en régie, les reprises sur amortissements et provisions et les transferts de charges.

En ce qui concerne l'annuité de la dette, un critère de bonne gestion normalement admis est de ne pas dépasser 20 % des recettes de fonctionnement avec l'annuité d'emprunt à payer, pour ne pas compromettre les équilibres fondamentaux du budget. En effet, à partir du moment où l'annuité d'emprunt dépasse 20 % des recettes de fonctionnement, l'autofinancement net, c'est-à-dire l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement, diminué du remboursement du capital emprunté, tombe à un niveau très bas et peut même devenir nul. Par conséquent, plus l'endettement de la collectivité est élevé et moins l'autofinancement d'équipements nouveaux pourra être important, car l'autofinancement servira alors avant tout à rembourser le capital emprunté. Dans un tel cas de figure, on ne pourra pas s'endetter davantage<sup>21</sup>, donc on ne pourra guère lancer d'opérations d'investissements importantes, qui nécessitent toujours des emprunts nouveaux. En revanche, si le ratio précité se situe nettement en dessous de 20 %, la collectivité dispose alors d'une marge d'endettement supplémentaire.

Si ce seuil des 20 % semble tout à fait pertinent sur le plan budgétaire, il peut s'avérer, en pratique, pénalisant sur un plan financier<sup>22</sup>. A titre d'exemple, il arrive que les collectivités locales aient recours à des pratiques telles que l'allongement de prêt, ou encore au différé de capital ou d'intérêt, pour réduire le total des dépenses budgétaires immédiates, et ainsi respecter le plafond arrêté des 20 %. Or ces pratiques conduisent à un résultat exactement inverse de celui poursuivi, à savoir une progression plus rapide de la dette. Cet exemple met en lumière le fait que l'annuité de la dette importe peu si elle est déconnectée de la durée du remboursement des emprunts. Il importe donc, pour établir un diagnostic concentré sur la dette, de croiser les approches budgétaire et financière.

### **L'appréciation de la structure de la dette par la valeur actuelle<sup>23</sup>**

La structure de la dette, à un instant t, se décompose de la façon suivante :

<sup>21</sup> L'article 8 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui est devenu l'article L 1612-4 du Code général des collectivités territoriales relatif à l'équilibre budgétaire, impose que le remboursement de la dette en capital soit couvert par des ressources définitives de la section d'investissement, à l'exclusion des emprunts.

<sup>22</sup> Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 132, p. 136.

<sup>23</sup> Voir notamment l'ouvrage de Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 131-145

- pour la partie flottante, en taux longs (indexation sur douze mois), et en taux courts (indexation supérieure à douze mois).
- pour la partie fixe, en fixes forts et fixes faibles (soumis sur une durée plus courte que celle du prêt).

Le constat instantané de cette structure doit être nuancé par une approche plus large du stock de la dette, sur la base de la valeur actuelle. Ramener tous les flux à leur valeur d'aujourd'hui permet de prendre en compte la durée résiduelle de chaque compartiment, mais également le poids des frais financiers émanant de ceux-ci. Cette analyse est plus dynamique que l'observation du simple capital restant dû à une date donnée, en prenant en considération le niveau des taux d'intérêt et des marges : un emprunt à 9 % pèse plus lourd qu'un emprunt à 6 %, ce que la seule analyse instantanée du capital ne révèle pas. Ainsi le coût de la dette s'apprécie-t-il mieux au regard de sa valeur actuelle : l'actualisation à taux de marché de toutes les échéances futures figure le poids réel de la dette.

### **b – Les modalités de prêts locaux**

Ces modalités sont au nombre de trois : le taux d'intérêt, le mode d'amortissement et la périodicité de remboursement. Les choix relatifs à chacune de ces modalités ont des conséquences – qui peuvent être importantes – sur les montants d'intérêts que la collectivité devra acquitter.

#### **Le choix entre taux d'intérêt fixe ou taux d'intérêt variable**

Si on emprunte à taux fixe, on spéculer sur une hausse des taux car on estime que le contexte économique génèrera une augmentation du coût de l'argent. Si on emprunte à taux variable, on spéculer sur une baisse des taux car on pense que le prix de l'argent va baisser. Il faut toutefois reconnaître que les spéculations sur le choix d'un taux fixe ou d'un taux variable sont quelque peu vaines. Vaines dans la mesure où un emprunt devant financer un investissement est généralement souscrit pour une durée assez longue, de 15 à 20 ans. Or sur une telle période, les phases de baisse et de hausse des taux alternent très fréquemment, sans qu'on trouve exclusivement une phase de hausse ou une phase de baisse. Ceci doit se traduire concrètement par un panachage des emprunts souscrits entre taux fixe et taux révisable, dans une logique de portefeuille. Celle-ci permettra d'équilibrer le risque entre les différents emprunts<sup>24</sup>.

#### **Le choix entre amortissement progressif, dégressif ou constant du capital des emprunts**

En préalable, il faut préciser que plus l'amortissement du capital est rapide, et moins les intérêts à payer seront élevés<sup>25</sup>.

L'amortissement progressif du capital consiste, au fur et à mesure de l'écoulement de

---

<sup>24</sup> Sur la logique du portefeuille comme critère de la gestion du risque, voir notamment Centre national de la fonction publique territoriale, *Finances locales*, (par Jean-François COPÉ et François WERNER), Paris, Economica, 1997, 243 p., p. 148-149.

la durée de vie du prêt, à rembourser de plus en plus de capital. Il s'agit là de la formule d'amortissement très généralement proposée par les banques aux collectivités, formule qui est également la plus coûteuse tout en étant la plus usitée.

Afin de mettre en évidence le coût, pour une collectivité, d'un emprunt avec amortissement progressif du capital, nous prendrons l'exemple d'un prêt de 1000 000 d'euros au taux d'intérêt de 10 %, sur une durée de 15 ans :

**Figure n ° 1 : coût de l'emprunt avec amortissement progressif du capital**

Période	Capital en début de période	Décomposition de l'échéance		Terme de remboursement
		Capital	Intérêt	
1	1000000,00	31 473,78	100 000,00	131 473,78
2	526,22	621,16	852,62	473,78
3	905,06	083,27	390,51	473,78
4	821,79	891,60	582,18	473,78
5	930,19	807,00	393,02	473,78
6	849,43	757,00	784,94	473,78
7	160,59	640,00	716,06	473,78
8	402,82	572,00	140,29	473,78
9	069,38	498,00	006,29	473,78
10	602,54	416,00	260,25	473,78
11	389,01	326,00	838,90	473,78
12	754,13	228,00	675,41	473,78
13	955,76	119,00	695,59	473,78
14	177,56	1000,00	817,76	473,78
15	521,54	000,00	952,24	473,78
			106,70	106,70

Aux termes des calculs ci-dessus, nous remarquons que la collectivité aura à payer, pour le prêt considéré et avec l'amortissement progressif du capital, un montant d'intérêts de 972 106, 70 euros. Or, comme nous allons le voir ci-après, il s'agit là de la technique d'amortissement des emprunts qui est la plus coûteuse pour le budget de la collectivité tout en étant aussi - paradoxalement - la plus usitée.

Examinons maintenant la technique de l'amortissement dégressif du capital, qui consiste, contrairement à la technique précédente, à rembourser beaucoup de capital en début de période pour ensuite aller en diminuant. Mathématiquement, plus vite on rembourse le capital emprunté et moins on paye d'intérêts. Cela est corroboré par le tableau ci-dessous, qui reprend l'exemple du prêt précité, mais avec cette fois-ci amortissement dégressif du capital.

**Figure n ° 2 : cout de l'emprunt avec amorissement degressif du capital**

<sup>25</sup> Concernant les différents modes d'amortissement, cf. Michel KLOPFER, Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 468-462.

Période	Capital en début de période	Décomposition de l'échéance		Terme de remboursement
		Capital	Intérêt	
1 2 3 4 5 6 7	1 000 000,00 880	119 521,54 108	100 000,00 88	219 521,54 196
8 9 10 11 12	478,46 771	656,02 98	047,85 77	703,87 175
13 14 15	822,44 673	778,20 89	182,24 67	960,11 157
	044,24 583	798,37 81	304,42 58	102,79 139
	245,87 501	634,88 74	324,42 50	959,47 124
	610,99 427	213,53 67	161,10 42	374,63 100
	397,46 359	466,84 61	739,75 35	206,59 97
	930,62 298	333,49 55	993,06 29	326,59 85
	597,13 242	757,72 50	859,71 24	617,43 74
	839,41 192	688,84 46	283,94 19	972,78 65
	150,57 146	080,76 41	215,06 14	295,82 56
	069,81 104	891,60 38	606,98 10	498,58 48
	178,21 66	083,27 34	417,82 6 609,49 3	501,09 41
	094,94 31 473,78	621,16 31	147,38 627	230,65 34
		473,78 1 000	893,39	621,16 1 627
		000,00		893,39

Avec l'amortissement dégressif du capital, les intérêts à payer ne seront que de 627 893, 39 euros, soit un gain financier de 344 213, 31 euros par rapport à l'amortissement progressif du capital. L'amortissement dégressif permet donc de très substantielles économies d'intérêts. Mais, en contrepartie, il y a un alourdissement très important des remboursements au début de la durée du prêt, comme l'atteste la dernière colonne du tableau ci-dessus (remboursement de 219 521, 54 euros en année 1 par rapport à un remboursement de 131 473, 78 euros avec l'amortissement progressif). En effet, avec l'amortissement dégressif du capital, on est obligé d'acquitter, en début de période, à la fois beaucoup de capital et beaucoup d'intérêts, ce qui a une forte incidence à la baisse sur ses capacités d'investissement.

D'où l'avantage qu'il y a à passer par la troisième formule, à savoir l'amortissement constant du capital. Ce mode d'amortissement implique que tout au long de la durée de vie du

prêt, on rembourse chaque année le même volume de capital. Dans l'exemple retenu, cela donne le tableau suivant :

Figure n ° 3 : cout de l'emprunt avec amortissement constant du capital

**Partie 1 : Les évolutions des finalités du contrôle budgétaire : du contrôle comptable traditionnel au contrôle financier stratégique**

Période	Capital en début de période	Décomposition de l'échéance		Terme de remboursement
		Capital	Intérêts	
1 2 3 4 5 6 7	1 000 000,00 933	66 666,66 66	1 000 000,00 93	166 666,66 159
8 9 10 11 12	333,34 866	666,66 66	333,33 86	999,99 153
13 14 15	666,68 800	666,66 66	666,67 80	333,33 146
	000,02 733	666,66 66	000,00 733	666,66 140
	333,36 666	666,66 66	333,36 66	000,00 133
	666,70 600	666,66 66	666,67 60	333,33 126
	000,04 533	666,66 66	000,00 53	666,66 120
	333,34 466	666,66 66	333,34 46	000,00 113
	666,72 400	666,66 66	666,67 40	333,33 106
	000,06 333	666,66 66	000,01 33	666,67 100
	333,40 266	666,66 66	333,34 26	000,00 93
	666,74 200	666,66 66	666,67 20	333,33 86
	000,08 133	666,66 66	000,01 13	666,67 80
	333,42 66 666,76	666,66 66	333,34 6	000,00 73
		666,66 1 000	666,68 800	333,44 1 800
		000,00	000,07	000,07

La collectivité en cause aura, dans le présent cas de figure, à payer 800 000, 07 euros d'intérêts, ce qui comparativement à l'amortissement progressif du capital, dégage une économie de 172 106, 63 euros (972 106, 70 euros – 800 000, 07 euros). Par ailleurs, cette économie s'effectue sans qu'il y ait un trop fort alourdissement du terme de remboursement en début de période d'amortissement (166 666, 66 euros en année 1 contre 131 473, 78 euros avec l'amortissement progressif).

La technique de l'amortissement constant apparaît ainsi comme la plus optimale car elle permet de réaliser d'importantes économies d'intérêts tout en ménageant les capacités d'investissement <sup>26</sup>.

Aux responsables de chaque collectivité d'effectuer, à partir de là, le choix le plus rationnel en fonction du niveau d'endettement de la collectivité et du programme d'équipement retenu.

### **Le choix entre remboursement annuel, semestriel, trimestriel et mensuel des prêts**

Un grand nombre de collectivités territoriales rembourse encore annuellement leur dette, ce qui n'est pas à leur avantage. En effet, la mensualisation des emprunts permet d'économiser des intérêts <sup>27</sup>. L'argent emprunté est remboursé plus vite – tous les mois au lieu de tous les ans -, ce qui fait baisser le volume des intérêts à payer. Ainsi, si l'on

<sup>26</sup> Les tableaux ci-dessus figurent également en annexe 1.

<sup>27</sup> Sur le lissage des échéances de remboursement, cf. Michel KLOPFER, Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 506-509.





d'amortissement, à annuités constantes, sur la base d'une durée théorique et du taux d'intérêt en vigueur. La durée effective d'amortissement sera déterminée par la suite par l'évolution du taux d'intérêt révisable. Si le taux d'intérêt évolue à la hausse, la durée d'amortissement de départ sera allongée. En sens inverse, si le taux d'intérêt baisse, la durée d'amortissement sera réduite<sup>28</sup>.

En présence ainsi d'une diminution du taux d'intérêt variable, et comme l'annuité reste par principe constante, la baisse des intérêts sera relayée par une augmentation sur l'année du capital à amortir. La durée d'amortissement en sera réduite d'autant.

Au contraire, en période de hausse des taux, les intérêts à payer seront plus élevés que ceux de l'exercice écoulé. Ainsi la fraction de capital remboursé diminue et la durée du prêt s'allonge.

### **Le prêt à différé d'amortissement**

Si, au moment de contracter un nouvel emprunt, la collectivité est déjà fortement endettée et si, dans les prochaines années, d'anciens prêts parviennent à leur terme, il peut être judicieux de négocier un différé d'amortissement<sup>29</sup>. Mais c'est essentiellement quand le projet à payer suscitera des ressources après un certain décalage de temps que le différé d'amortissement trouve sa raison d'être, ce différé étant alors calqué sur la période au bout de laquelle l'investissement sera productif de recettes (par exemple, à l'achèvement des travaux, ce qui peut alors justifier un différé d'une ou de deux années).

Cependant sur un plan financier, il est toutefois essentiel d'avoir conscience que le différé d'amortissement est coûteux du fait que le capital du prêt est remboursé moins vite. En effet, si dans un premier temps la collectivité n'a à payer que des intérêts, et non pas l'amortissement du capital emprunté, dans un deuxième temps, l'annuité à honorer sera plus élevée qu'avec un amortissement du prêt sans différé et cela du fait que le capital devra être amorti sur une période de temps plus concentrée. Si l'on prend ainsi l'exemple d'un prêt d'un million d'euros au taux d'intérêt de 10 %, sur 15 années, avec un différé d'amortissement de 3 ans, son coût sera le suivant :

avec différé d'amortissement de 3 ans : 2 061 100, 00 euros

sans différé d'amortissement : 1 972 500, 00 euros

soit un coût supplémentaire pour

le différé d'amortissement de : 88 600, 00 euros

A côté du différé d'amortissement du capital, on peut aussi avoir recours au différé total, qui porte quant à lui cumulativement sur le décalage de paiement du capital et des emprunts. Dans ce cas, l'organisme financier prête à la collectivité en cause, en sus de l'emprunt de base, les sommes recouvrant les intérêts de la période de différé. Cet

---

<sup>28</sup> Concernant le prêt à durée ajustable, cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et LUC STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 127.

<sup>29</sup> Concernant les différés d'amortissement, cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et LUC STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 127.



emprunt complémentaire s'effectue au même taux d'intérêt que le prêt de départ et pour la même durée de temps. Pour cette raison, la technique du différé total est très coûteuse : elle doit donc rester d'un emploi exceptionnel.

Le prêt précité, d'un million d'euros sur 15 ans à 10 % de taux d'intérêt, dans le cas de figure d'un différé total de 2 années, coûterait à la collectivité le prix suivant :

avec différé total de 2 ans : 2 215 000, 00 euros

sans différé total : 1 972 000, 00 euros

soit un coût supplémentaire pour

le différé total de : 242 500, 00 euros

En conséquence, le différé d'amortissement, procédé coûteux, est donc à utiliser le moins possible et seulement si une raison particulièrement fondée est à même de le justifier.

### **Le prêt in fine**

Le prêt in fine est un emprunt dont le capital n'est à rembourser que dans l'ultime année de sa période d'amortissement. Cette formule de prêt présente l'inconvénient d'être extrêmement coûteuse en intérêts.

Ainsi, les intérêts à payer pour un emprunt d'un million d'euros, sur 15 ans à 10 %, sont les suivants :

intérêts pour le prêt in fine : 2 500 000, 00 euros

intérêts pour le prêt à amortissement

progressif du capital : 1 972 500, 00 euros

soit un coût supplémentaire pour le

prêt in fine de : 527 500, 00 euros

Au vu de la dépense suscitée par un prêt in fine du fait que le capital ne s'amortit pas, il faut des raisons majeures pour y recourir, soit pour l'essentiel l'endettement actuel très élevé et devant encore rester élevé pendant de longues années et le fait que l'équipement à financer ne sera productif de recettes qu'après quelques années.

### **Les emprunts en devises**

Les emprunts en devises peuvent porter sur une gamme très étendue de monnaies : dollar, yen, franc suisse, etc. Ces prêts sont à mêmes, sur une période donnée, de présenter un taux d'intérêt plus faible qu'un prêt en euros – avec, en regard de cet avantage généralement passager, le risque de change inhérent à un tel prêt en devise<sup>30</sup>. En outre, les emprunts en devises sont souvent grevés de commissions de change qui en minorent les avantages.

---

<sup>30</sup> S'agissant du risque de change, cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 147-151.

Afin de limiter ce risque de change, même s'il apparaît limité, il est recommandé aux gestionnaires locaux de souscrire un contrat d'emprunt autorisant une résiliation du prêt à terme rapproché, sans indemnité aucune. Cette formule permettra, si l'évolution du contrat en devise n'est pas satisfaisante, de convertir ledit contrat en euros ou en une autre devise. La résiliation du contrat devrait être possible tous les trimestres, tous les mois ou mieux encore à tout moment sans pénalité.

Les prêts en devises en apparence les plus intéressants sont ceux qui ont les intérêts les plus bas, c'est-à-dire ceux libellés en monnaies les plus solides. Or ce sont aussi ces devises les plus fortes qui risquent de s'apprécier le plus par rapport à notre monnaie européenne. L'expérience permet d'indiquer qu'un emprunt en devises n'est budgétairement intéressant que pendant une durée limitée, au maximum pendant deux à trois années, en raison des variations inévitables des parités monétaires. Il ne faut surtout pas perdre de vue qu'un tel emprunt, contracté en devise, soumis par conséquent à des fluctuations erratiques, doit être suivi périodiquement. Ce n'est donc pas un dossier qu'on peut refermer pour la durée d'amortissement du prêt. Bien au contraire, il y faut une surveillance régulière, et donc du personnel à la fois formé à cet effet et disponible.

La gestion de la dette a une incidence directe sur la trésorerie. En effet, le recours inconsidéré à l'emprunt va ensuite peser très lourdement sur la trésorerie, à travers les décaissements liés à son amortissement. Inversement, un solde de trésorerie trop important peut s'expliquer par un mauvais ajustement dans le temps des ressources en capital que sont les emprunts, à travers une réalisation prématurée de ceux-ci. Or la modernisation des méthodes de gestion des collectivités locales passe nécessairement par une gestion scientifique de la trésorerie, par le « cash management » comme on a maintenant tendance à l'appeler.

### **2 – La gestion de la trésorerie : une nécessité financière**

A l'instar des entreprises privées, l'austérité financière a fait comprendre à beaucoup de gestionnaires locaux que la trésorerie devait être suivie non seulement pour pouvoir régler les dépenses tout au long de l'année mais également pour faire gagner de l'argent au budget de la collectivité.

Aussi, la gestion de la trésorerie des collectivités territoriale est devenue, par ces temps de rigueur, une véritable nécessité car une trésorerie pléthorique coûte de l'argent et constitue également – très souvent- une caractéristique de mauvaise gestion qui n'est pas à même de rendre les collectivités crédibles aux yeux de l'Etat.

#### **a - L'obligation de dépôts des fonds libres auprès du Trésor Public et la trésorerie pléthorique d'un certain nombre de collectivités**

Avant tout, il est indispensable de rappeler que les collectivités locales ont l'obligation de remettre leurs disponibilités au Trésor public. Cette obligation comporte un certain nombre d'impératifs<sup>31</sup>. Premièrement, les collectivités territoriales ne peuvent pas ouvrir un compte bancaire ou un compte postal. Deuxièmement, le compte au Trésor Public ne peut être débiteur. En cas de rupture de trésorerie, les dépenses cessent alors d'être payées<sup>32</sup>. C'est la raison pour laquelle certains responsables estiment encore qu'avoir

des disponibilités importantes est un signe de bonne gestion, de bonne santé financière de leur collectivité. Force est de constater en effet qu'une proportion élevée de collectivités dispose d'une trésorerie pléthorique.

Or une trésorerie pléthorique sur des années recouvre, en règle générale, soit un excès d'emprunts - et par conséquent des intérêts versés sur de l'argent qui dort<sup>33</sup> -, soit un excès d'impôts locaux - c'est-à-dire des prélèvements qui ne sont affectés à aucune dépense déterminée à court ou à moyen terme. Ces deux cas témoignent donc d'une mauvaise gestion.

### **b – Solutions à une trésorerie pléthorique**

En cas d'excédent important de trésorerie, plusieurs solutions sont possibles pour y remédier. Nous en avons recensé cinq : ralentir le versement des emprunts de l'année, autofinancer le remboursement par anticipation de certains anciens prêts et notamment les plus onéreux, accélérer les dépenses budgétaires, lancer de nouvelles opérations d'investissement largement autofinancées et faire des placements financiers<sup>34</sup>. Nous allons reprendre successivement ces cinq possibilités.

La première mesure est d'abord de ralentir le versement de tout ou partie des emprunts de l'année. Afin de limiter le montant des intérêts à payer aux organismes bancaires et donc en vue de diminuer le poste règlement des intérêts et pour ne pas gonfler inutilement la trésorerie, il est financièrement très intéressant de tirer les emprunts à la date nécessaire. Nombre de collectivités demandent encore le versement prématuré des emprunts de l'année et sans fractionner suffisamment ce versement, alors que les dépenses d'investissement correspondantes ne sont pas encore démarrées ou pas encore achevées. Cette pratique est coûteuse pour la collectivité car elle engendre le paiement d'intérêts financiers élevés et de manière inutile. L'élaboration d'un planning de mobilisation des emprunts, planning calqué sur l'avancement des travaux sur le terrain, permet d'éviter de telles erreurs et les dépenses d'intérêt économisées permettent d'accroître l'autofinancement.

Dans le même ordre d'idées, il est intéressant d'appliquer le principe de l'annualité

<sup>31</sup> Concernant le principe d'unité de caisse entre l'Etat et les collectivités territoriales et ses conséquences, cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 253-254.

<sup>32</sup> Il convient de préciser cependant que différentes mesures sont possibles pour remédier à une trésorerie temporairement insuffisante. Hormis le tirage partiel ou total des emprunts à moyen ou long terme prévus dans son budget, cinq possibilités s'offrent aux collectivités : le versement de douzièmes d'impôts locaux par anticipation, les avances de pure trésorerie, les avances sur emprunt, les avances bancaires à court terme et une demande d'acompte sur les reversements du Fonds de compensation de la T.V.A.

<sup>33</sup> Les sommes déposés au Trésor ne rapporte en effet aucun intérêt.

<sup>34</sup> Certaines de ces solutions sont exposées par Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 270-276.

budgétaire qui permet de diminuer le poste des intérêts financiers à payer et de ne pas gonfler inutilement la trésorerie. Le principe de l'annualité budgétaire signifie que le budget est un acte de prévision sur une année, correspondant à l'année civile. Du fait que les opérations d'investissement importantes ne se réalisent que rarement sur une année mais plutôt sur deux, voire trois années, il ne faut pas inscrire toutes les dépenses et toutes les recettes relatives à une grande opération dans un seul budget, mais dans autant de budgets annuels que nécessaire. C'est ce qu'on appelle prendre une délibération de programme<sup>35</sup>. En effet, l'inscription dans le document budgétaire de l'exercice où démarre un projet d'importance de toutes les dépenses et de toutes les recettes qui lui sont relatives provoque un gonflement artificiel de ce budget. Ce gonflement engendre alors souvent un recours prématuré aux prêts et à partir de là le gel inutile de ressources financières, l'alourdissement anormal de la trésorerie et, in fine, un coût financier supplémentaire pour les contribuables. D'où l'intérêt de passer, si nécessaire par une délibération de programme.

Dans la même optique, il importe d'éviter d'inscrire au budget des opérations d'investissement qui ne sont pas techniquement prêtes car toute dépense doit s'équilibrer par une recette et, en section d'investissement, la recette ne peut provenir, pour l'essentiel, que de l'emprunt. Or, quand un contrat d'emprunt est signé, l'argent doit être généralement tiré dans un délai plus ou moins rapproché.

Une deuxième solution peut être de rembourser par anticipation avec l'argent se trouvant en trop dans la trésorerie, et souvent depuis des années, d'anciens prêts – et spécialement les plus onéreux, c'est-à-dire ceux ayant le taux d'intérêt le plus élevé. Ce remboursement anticipé sera donc autofinancé. En réduisant les dépenses de remboursement d'emprunt, cette mesure permettra d'investir davantage les années suivantes. Avec la régression, ces dernières années, de l'inflation et des taux d'intérêts qui en a été la résultante, le remboursement par anticipation de prêts coûteux est une mesure heureuse. Néanmoins, toute opération de remboursement anticipé d'emprunts doit être précédée d'une étude financière pointue mettant en évidence son intérêt réel. En effet, toute opération de ce type entraîne en général le paiement d'une pénalité de remboursement anticipé, selon les stipulations du contrat de prêt signé<sup>36</sup>.

Une troisième mesure peut consister à accélérer les dépenses budgétaires afin d'éponger l'excédent de trésorerie. Ceci peut prendre la forme d'une reconstitution des stocks de la collectivité, ainsi que d'un raccourcissement des délais de paiement des entrepreneurs et fournisseurs. En effet, si la collectivité est réputée comme payant vite, les entreprises sauront qu'elles n'auront pas à subir des frais bancaires sous formes d'agios et leurs conditions tarifaires pourront être minorées d'autant. Qui plus est, une collectivité payant rapidement les entreprises attirera inéluctablement plus de postulants sur ses marchés publics, ce qui sera également de nature à améliorer les conditions de

---

<sup>35</sup> Un exemple de délibération de programme figure en annexe 3.

<sup>36</sup> Concernant les différents types d'indemnités forfaitaires et les opérations de renégociation, cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 180-199.

prix qui lui seront proposées. Un tel dispositif, non seulement permettra à la collectivité de bénéficier de meilleures conditions tarifaires, mais lui évitera également le règlement d'éventuels intérêts moratoires.

Une quatrième mesure réside dans le lancement, avec l'accord de l'assemblée délibérante, d'opérations d'investissement nouvelles autofinancées en tout ou partie sur l'excédent de trésorerie. L'ensemble doit être ensuite régularisé dans le cadre du budget supplémentaire où ces dépenses nouvelles seront couvertes en recettes par un prélèvement sur la trésorerie, c'est-à-dire en fait sur une partie de l'excédent dégagé par l'exercice ou les exercices précédents et non nécessaires au financement des dépenses d'investissement reportées. Un tel excédent se dégage lorsque des opérations ont été prévues mais n'ont pas été réalisées - ou qu'elles ont coûté moins cher que prévu -, ou encore si des recettes exceptionnelles ont été encaissées comme une subvention plus élevée que la précédente.

Ce type d'opération est financièrement rentable. Le gain en résultant peut être facilement calculé car il s'agit du montant total des intérêts que la collectivité aurait dû payer si elle avait contracté un emprunt à la place de la somme prélevée dans la trésorerie.

Une cinquième solution judicieuse quand une collectivité bénéficie d'encaisses dépassant largement ses besoins est de procéder à des placements financiers. Cette mesure non seulement va dégonfler la trésorerie mais en outre rapportera au budget de la collectivité des rentrées financières sous formes d'intérêts voire, le cas échéant, de dividendes.

Les gestionnaires locaux peuvent tout d'abord effectuer des placements budgétaires. En présence d'une ressource imprévisible du type don ou legs, qui n'était pas – par la force des choses – budgétairement inscrite, ou encore lorsque la collectivité a l'occasion en cours d'année de céder un bien immobilier ou foncier sans, là aussi, que cette recette ait été prévue, elle peut envisager un placement budgétaire des sommes en cause. En effet, ces rentrées d'argent imprévues, sans affectation immédiate, peuvent alors donner lieu, par délibération de l'assemblée délibérante, à placement budgétaire. Le placement pourra s'effectuer en bons du Trésor sur formules ou négociables, en obligations émises par l'Etat ou garanti par lui, ou encore en valeurs mobilières inscrites à la cote officielle d'une bourse française.

Il est également possible de d'opérer des placements de trésorerie. Dans le cas d'espèce où un chantier est retardé pour motif imprévisible et non imputable à la collectivité (telles que des intempéries ou des difficultés techniques particulières) et si des recettes relatives à ce projet ont parallèlement été encaissées (tirage d'un emprunt, cession d'un bien foncier ou immobilier), le Président de l'assemblée délibérante peut alors envisager de procéder à un placement de trésorerie. La formule du placement de trésorerie concerne par conséquent des sommes prévues dans le budget de la collectivité mais qui, pour différentes raisons, sont engrangées trop tôt. Le placement de trésorerie ne peut s'effectuer qu'en bons du Trésor, soit sur formules, soit négociables.

### **c – La prévision optimale de la trésorerie**

De manière à prévenir tant des encaisses pléthoriques non rémunérées qu'un manque de disponibilités financières, qui constituent autant de situations préjudiciables, la collectivité a intérêt à mettre en place une prévision méthodique de sa trésorerie. Cela lui évitera, outre le handicap d'un excès de caisse ou la gêne d'une rupture des paiements, le recours trop fréquent - et donc trop coûteux - à un prêt de trésorerie. Nous allons donc présenter une méthode pratique de la prévision optimale de la trésorerie. Cette méthode est la suivante. Avant tout, il convient de définir le niveau souhaitable de la trésorerie. Ensuite, il s'agit de ramener les fonds de trésorerie à ce niveau souhaité. Enfin, il faut maintenir les fonds de trésorerie au niveau ainsi défini par une programmation des dépenses et des recettes. Le niveau idéal d'une trésorerie performante avoisine zéro<sup>37</sup> : les recettes couvrant parfaitement et en permanence les dépenses, sur les douze mois de l'année.

Sans vouloir toutefois ériger comme norme absolue la trésorerie zéro, la recherche d'encaisses aussi peu élevées que possible, aussi proches du point zéro, reste l'objectif à rechercher, l'aboutissement de toute gestion rationnelle de la trésorerie. En effet, même une trésorerie assez basse - de l'ordre de 8 à 15 jours d'encaisses - est coûteuse puisque cet argent, placé dans les caisses du Trésor Public, ne rapporte rien alors qu'il provient généralement, au moins en partie, de fonds empruntés donnant lieu à acquittements d'intérêts. A partir de là, toute politique de gestion de trésorerie qui se veut optimale ne peut tendre que vers le point zéro en matière d'encaisses. Le fonds de roulement n'est donc pas un critère opérant pour l'analyse de la trésorerie d'une collectivité et de son évolution<sup>38</sup>.

Ensuite, la sortie des surplus de trésorerie peut s'effectuer par les méthodes exposées plus haut : ralentissement du versement des emprunts de l'année, remboursement par anticipation de certains prêts, accélération des dépenses budgétaires, placements financiers.

Une fois le niveau d'encaisses zéro atteint, il faut gérer et suivre la trésorerie. Cela passe par une prévision des dépenses et des recettes<sup>39</sup>. Un certain nombre de dépenses et de recettes sont assez facilement prévisibles, donc gérables, et cela tant pour la section de fonctionnement que pour la section d'investissement.

Ainsi, parmi les dépenses de la section de fonctionnement, les frais de personnel et

---

<sup>37</sup> Concernant les principes de la trésorerie zéro, cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 261-262. Voir aussi Michel KLOPPER, *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 595-603.

<sup>38</sup> Sur ce point, cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 263-264.

<sup>39</sup> S'agissant de la construction d'un plan de trésorerie zéro, cf. Patrick BARBASTE, Olivier NYS et Luc STAHL, *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron, La lettre du cadre territorial : collection « essai », 2002, 353 p., p. 267-270. Voir aussi Michel KLOPPER, *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 579-583.

les paiements des intérêts de la dette – soit les deux postes fondamentaux des dépenses de fonctionnement - voient leur montant et leur calendrier parfaitement connus. De même les primes d'assurance, les impôts locaux à payer par la collectivité, les contributions aux organismes de coopération intercommunale, la subvention d'équilibre versée annuellement par le budget communal au Centre Communale d'Action Sociale et les subventions versées annuellement aux associations locales sont à verser à des dates et pour des montants planifiables. Si les autres dépenses, fréquemment d'un volume moindre, ne sont pas connues avec autant de précision, elles peuvent être ventilées sur les douze mois de l'année, par fractions égales.

Les dépenses majeures d'investissement sont également prévisibles. Le remboursement du capital de la dette résulte des tableaux d'amortissement annexés aux contrats de prêts signés, tableaux qui donnent tant le montant à payer que l'échéance précise. Les acquisitions d'immeubles ou de terrains donnent lieu à des actes de transfert de propriété dont on peut connaître le calendrier à l'avance : actes notariés ou actes administratifs qui généreront à leur signature les paiements correspondants. Les projets majeurs de type construction d'écoles, gymnase, centre socioculturel, station d'épuration, piscine, garderie, crèche familiale, salle des fêtes, complexe sportif, travaux de voirie importants, caserne de pompiers, cantine scolaire, donnent lieu à un calendrier prévisionnel des travaux que les services techniques mettent à jour en fonction d'éventuels décalages. Les travaux de grosses réparations, de même, font l'objet d'un planning d'engagement.

A partir de là, les dépenses prévisionnelles découlant de tous ces programmes d'investissement peuvent être intégrées au plan de trésorerie, selon le calendrier annoncé. Ceci étant, il sera évidemment nécessaire que les services techniques conducteurs des opérations sur le terrain avisent le service financier de la collectivité de tout retard ou décalage intervenant dans l'avancée des travaux (intempéries, difficultés techniques), de manière à ce que le plan de trésorerie soit révisé et adapté en conséquence.

Parmi les recettes de fonctionnement, les impôts locaux et la dotation globale de fonctionnement sont versées à la collectivité tous les mois, par douzième, ainsi d'ailleurs que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Ce sont là les recettes les plus importantes de la section de fonctionnement. Les produits de l'exploitation des services et les revenus du domaine de la collectivité rentrent aussi dans ses caisses avec une grande régularité et peuvent par conséquent voir leur masse globale ventilée sur les douze mois de l'année.

Enfin, les recettes fondamentales d'investissement peuvent être prévues. Les prêts représentent la première source des recettes de la section d'investissement. Il s'agit d'une ressource parfaitement maîtrisable quant à son calendrier de mise en œuvre. S'agissant des reversements du fonds de compensation de la T.V.A., un acompte de 70 % peut être sollicité en début d'exercice pour abonder la trésorerie, en vertu de la circulaire du ministère de l'intérieur du 31 janvier 1983. Les 30 % restants sont souvent payés à la collectivité dans les mois qui suivent. La dotation globale d'équipement est quant à elle versée pour 50 % au démarrage des travaux et pour les 50 % restants au fur et à mesure de leur avancement, sur transmission des pièces justificatives correspondantes. Les

subventions d'équipement sont généralement payées dans les deux ou trois mois de l'envoi du dossier réglementaire prévu. Les produits des ventes de terrains et d'immeubles sont perçus au moment de la signature de l'acte notarié ou administratif correspondant. Les autres ressources d'investissement, moins importantes en volume et moins bien maîtrisables quant à leur calendrier, peuvent donner lieu à une ventilation égale sur les douze mois de l'année.

Le plan de la trésorerie sera initialement composé avec les prévisions de dépenses et de recettes découlant du budget primitif de l'année. Toutefois, il importe de ne pas oublier que celui-ci n'est pas le seul document budgétaire à prévoir des dépenses et des recettes. Il faut aussi tenir compte de la journée complémentaire, c'est-à-dire des dépenses et des recettes de fonctionnement se rapportant à l'exercice financier écoulé et qui restent encore à effectuer jusqu'à la date limite du 31 janvier de l'année en cours. Par ailleurs, les prévisions de dépenses et de recettes du budget supplémentaire doivent également être prises en considération dans le plan de trésorerie.

Enfin, il est essentiel de rappeler que les budgets annexes au budget principal voient leurs dépenses et leurs recettes transiter par la trésorerie de la collectivité. En effet, il y a en la matière unité de caisse. En d'autres termes, si les budgets sont différenciés, la trésorerie est confondue. Par conséquent, il faut intégrer dans le plan de trésorerie de la collectivité les dépenses et les recettes des budgets annexes.

De manière à planifier la trésorerie, le tableau prévisionnel ci-après de gestion de la trésorerie est préconisé comme modèle possible<sup>40</sup>, étant précisé qu'il peut naturellement être adapté selon les besoins particuliers à telle ou telle collectivité.

**Figure n ° 6 : Figure prévisionnel de gestion de la trésorerie**

---

<sup>40</sup> Cf. annexe 2.



	Jan	Fév	Mar	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct.	Nov	Déc
A – Trésorerie au premier du mois B – Recettes prévisibles pour le mois en cause : - Impôts locaux - Dotation globale de fonctionnement - Reversements fonds de compensation de la TVA - Subventions d'équipement - Dotation globale d'équipement - Vente de terrains et d'immeubles - Produits vente d'eau - Redevance d'assainissement - Autres recettes C – TOTAL Trésorerie + Recettes (A+B) D – Dépenses prévisibles du mois en cause - Dépenses de personnel - Annuités d'emprunt - Contingent d'aide sociale - Contribution structure intercommunale - Contribution Syndicat intercommunal - Primes d'assurance - Travaux d'investissement - Achat de terrains et d'immeubles - Autres dépenses E – TOTAL des dépenses F – SOLDE Dépenses – Recettes (E – C) G – Concours bancaire à court terme (avance de trésorerie ou ligne												

de crédit) H – Emprunt à moyen terme ou à long terme I – Situation de trésorerie à la fin du mois (F+G+H)												
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Ce tableau prévisionnel de gestion de la trésorerie requiert les commentaires suivants :

- le point A « Trésorerie au premier du mois » est transmis par la perception le 1<sup>er</sup> de chaque mois. Il est cependant important de préciser qu'on peut solliciter du comptable une transmission de la situation des encaisses avec une régularité rapprochée. Ainsi, un état de trésorerie transmis tous les 15 jours, ou tous les 8 jours, en permettra une gestion encore plus fine.
- le point B « Recettes prévisibles pour le mois en cause » retrace les impôts locaux versés par douzièmes, la dotation globale de fonctionnement aussi payée par douzièmes, les reversements du Fonds de compensation de la T.V.A., qui se font généralement en une ou deux fois, les subventions d'investissement et la dotation globale d'équipement habituellement versées dans les deux mois ou trois mois de la réception du dossier justificatif des dépenses concernées, les recettes des cessions d'immeubles et de terrains liquidées à la signature de l'acte de transfert de propriété et les produits des budgets annexes comme les ventes d'eau et les redevances d'assainissement souvent facturées semestriellement. Les autres recettes seront forfaitisées et ventilées par fractions égales sur les douze mois de l'année.
- le point C « Trésorerie + recettes » constitue le total de la trésorerie au 1<sup>er</sup> du mois et des recettes prévues pour ce même mois, ce qui donne en conséquence les disponibilités de caisse pour le mois concerné.
- le point D « Dépenses prévisibles pour le mois en cause » liste les dépenses de personnel, les annuités d'emprunts, la contribution aux structures de coopération intercommunale dont la commune est adhérente, les primes d'assurance résultant des polices souscrites, les travaux d'investissement en fonction du planning des travaux et les achats de terrains et d'immeubles à régler à la signature de l'acte de cession. Les autres dépenses seront forfaitisées et ventilées par fractions égales sur les douze mois de l'année.
- le point E « Total des dépenses » donne le volume des dépenses à honorer pour chaque mois.
- le point F indique quant à lui le solde entre les dépenses et les recettes. Il s'agit d'une information essentielle car si ce solde est négatif, cela signifie que la collectivité va recourir au tirage d'un emprunt afin de pouvoir faire face à ses obligations. Habituellement, le gestionnaire fait appel à un concours bancaire à court terme (avance de trésorerie ou ligne de crédit), qui figurera alors au point G.

Au cas où la collectivité n'aurait pas souscrit un tel concours bancaire à court terme, ou si

elle en a épuisé le montant, elle devra alors tirer une partie de ses emprunts à moyen ou long terme prévus dans le budget de l'année (point H). A l'inverse, si le solde des dépenses et des recettes figurant au point F est positif, les recettes courantes de la collectivité, hors prêts, suffisent à faire face aux dépenses du mois.

le point I « Situation de trésorerie à la fin du mois » indique le montant des encaisses, montant qui doit être aussi voisin que possible de la valeur zéro qui a été définie comme la norme de trésorerie souhaitable, un éventuel besoin imprévu étant alors épongé par le recours à un concours bancaire à court terme.

Les développements qui précèdent établissent la faisabilité d'une planification réaliste de la trésorerie sur les douze mois de l'année. Il importe cependant de rappeler qu'il n'existe pas de modèle définitif et exhaustif pour la gestion de trésorerie d'une collectivité locale. En effet, les collectivités locales n'ont pas toutes les mêmes besoins, les mêmes priorités, les mêmes structures et les mêmes problèmes. La taille de la collectivité est ainsi un facteur important car plus la collectivité est petite, plus le flux des dépenses - recettes est limité. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les petites communes ont très souvent une trésorerie abondante : elles sont très souvent obligées d'accumuler leur trésorerie sur des années, afin de pouvoir autofinancer un projet important. En revanche, plus la collectivité est grande, et plus le flux recettes - dépenses sera important.

Outre la taille de la collectivité, l'importance du programme d'investissement entre aussi en ligne de compte. Plus ce programme est ambitieux, et plus il sera nécessaire d'alimenter régulièrement la trésorerie, sans toutefois que cela implique le tirage trop prématuré des fonds d'emprunts destinés à couvrir ces dépenses d'équipement.

Au terme de ce développement, il apparaît clairement que les intérêts de la dette n'ont pas à être subis comme des dépenses à inscrire automatiquement en section de fonctionnement pour le montant prévu dans le contrat de prêt, mais comme une somme qu'une gestion active peut permettre de dégonfler pour des montants significatifs. Des emprunts anciens, souscrits dans des conditions de taux extrêmement défavorables, sont susceptibles d'être renégociés et remplacés par des lignes nouvelles, moins chères. L'arbitrage permanent entre taux fixes et taux variables, en fonction de leurs évolutions respectives, permet aussi d'économiser sur la dette. La remarque vaut aussi bien pour le stock de dette existante que pour les emprunts nouveaux.

Ce travail sur la dette doit s'accompagner d'un effort simultané sur la trésorerie. La règle de dépôt des fonds libres auprès du Trésor Public n'implique pas de se ruiner en frais financiers pour le seul bénéfice de l'Etat : un appel judicieux des emprunts, au moment précis où les dépenses correspondantes doivent être honorées, évite de laisser dormir une trésorerie non rémunérée. L'établissement d'un calendrier régulier des flux de trésorerie, le jeu entre emprunts à long terme et lignes de crédit à court terme et surtout la mise en place d'un système simple d'informations permanentes, constituent les piliers d'une gestion active de la trésorerie. Le terme désormais classique de "trésorerie zéro" – qu'il conviendrait plutôt d'appeler "encaisse zéro" – illustre parfaitement la volonté des collectivités de faire en sorte que le solde de leur compte au Trésor soit, chaque soir, le plus près possible de zéro euros.

Cependant, si les pratiques de gestion financière permettent d'anticiper et de maîtriser l'évolution de certaines données de l'environnement local (grâce à une approche dépassant le cadre de l'annualité), si elles donnent une vision claire des risques encourus, elles n'offrent pas aux décideurs politiques et administratifs les moyens de déterminer les actions qui répondent le mieux aux besoins jugés les plus importants pour les usagers / électeurs. Prendre une décision sur un dossier déconnecté de son environnement est souvent inefficace d'un point de vue global, même si celle-ci est motivée par des critères rationnels. L'action locale ne peut donc se réduire à l'élaboration d'une stratégie financière : le « résultat » ne constitue pas l'objectif ultime de la collectivité et la globalité de la seule approche financière ne rend pas compte de l'extrême variété des services rendus.

Par ailleurs, dans les systèmes de contrôle budgétaire et financier, tout est construit autour des activités passées et des savoir-faire existants, sans se préoccuper des mutations sur les activités et les métiers à moyen et long terme. Il importe donc de compléter les pratiques de gestion précédemment décrites par un contrôle de gestion dynamique, seul capable d'améliorer la pertinence et la cohérence des projets, l'efficacité et l'efficacités des actions. Le choix politique pourra se construire sur une vision englobant une série de critères pertinents qu'il convient de traiter simultanément.

## Partie 2 : De la gestion budgétaire à la mise en œuvre d'un contrôle de gestion dynamique

Dans les collectivités locales, plusieurs raisons appellent à substituer à la gestion budgétaire traditionnelle un système de contrôle de gestion dynamique : la difficulté à piloter la collectivité sur la base des seuls critères financiers, l'accroissement de la contrainte de rigueur budgétaire, la diversification de l'offre de prestations, l'accroissement des exigences des usagers, le souci de maîtriser davantage les satellites de la collectivité et la nécessité de responsabiliser l'encadrement aux niveaux stratégique et opérationnel.

Le contrôle de gestion est en effet le dispositif interne spécialisé que la collectivité met en œuvre de manière permanente pour maîtriser et piloter l'activité opérationnelle des services. Il vise à assurer dans des délais courts que le fonctionnement et la production des services soient marqués par des préoccupations d'efficacité, d'efficience, de qualité et d'économie. Il permet de mettre en œuvre les actions correctrices des écarts de gestion non souhaités.

En premier lieu, nous allons nous intéresser spécifiquement aux aspects stratégiques et managériaux du contrôle de gestion, dans le cadre de la préparation budgétaire. En effet, le budget d'une collectivité n'est pas seulement un acte comptable d'engagement de dépense, ni même un instrument destiné à la seule gestion financière. C'est aussi un acte politique qui traduit les choix de la collectivité et un acte d'anticipation qui engage l'avenir.

La dimension stratégique du budget est donc absolument fondamentale. C'est pourquoi son élaboration ne peut se limiter à l'administration générale et au service financier. Chaque élu, chaque chef de service doit pouvoir prendre part à ce débat. Ainsi l'outil budgétaire, dans sa dimension stratégique, implique-t-il également une certaine forme d'organisation et de management.

En second lieu, nous proposerons des outils de gestion à même de répondre aux multiples difficultés qui rendent délicate l'implantation d'un contrôle de gestion dynamique dans les collectivités locales. En effet, les spécificités du secteur public local complexifient fortement la mise en place d'un tel système, au point que certains se demandent s'il est tout simplement possible d'appliquer les méthodes du management socio-économique dans les collectivités.

## **I - Le contrôle budgétaire : passer de l'outil contrôle à l'outil management**

La remise en cause d'une activité dans les collectivités locales, comme le développement d'actions nouvelles, ne peuvent être décidés sur les seuls critères économiques et financiers. Les choix à opérer résultent également de l'environnement réglementaire, social et économique, et des décisions politiques. Le contrôle de gestion apparaît ainsi comme le support de la planification stratégique des élus. Il intervient aussi bien en amont des choix qu'au regard de la qualité de leur mise en œuvre.

Afin d'amplifier les effets de la démarche, il est utile d'ouvrir le processus de réflexion stratégique. Cette réflexion ne doit pas être réservée à quelques experts, mais doit être élargie à un nombre plus important d'acteurs afin de bénéficier d'une plus grande diversité d'opinions et d'idées et de mieux préparer l'implication des cadres dans sa mise en œuvre. Il importe également de responsabiliser les services en leur donnant la possibilité de réagir rapidement aux évolutions de l'environnement et aux politiques publiques.

## **A - Un outil stratégique de prévision : allier contrôle budgétaire et planification stratégique**

---

### **1 - L'évolution des démarches budgétaires : le passage d'une logique de moyens à une logique de résultat**

La logique budgétaire qui prévaut dans la plupart des collectivités locales est centrée essentiellement sur la gestion des moyens. Cela est, en un sens, compréhensible, car la question de l'allocation des ressources soulève des enjeux fondamentaux : chaque responsable est légitimement préoccupé des ressources dont il pourra disposer pour mener les activités qui lui incombent.

Mais les systèmes budgétaires traditionnels présentent des inconvénients majeurs.

Premièrement, l'efficacité des activités courantes et existantes de la collectivité n'est guère remise en cause. Deuxièmement, n'étant pas mis sous tension, les services jouent le rôle des avantages acquis. Cela conduit la démarche budgétaire classique à une véritable routine, à un constant accroissement des demandes et à une inflation irrésistible des affectations. Enfin, l'élaboration budgétaire peut devenir l'objet de conflits entre des services centrés sur leurs seules ressources.

Si l'on considère les différentes modalités possibles d'allocation des ressources, on peut distinguer trois schémas : l'allocation des ressources par reconduction d'enveloppes, la construction des budgets par activité et l'allocation des ressources par objectif<sup>41</sup>.

### **a - L'allocation des ressources par reconduction d'enveloppes**

Une première solution consiste à allouer les ressources par reconduction d'enveloppes ajustées d'un pourcentage d'évolution. Divers aménagements de ce schéma sont possibles : par exemple, les enveloppes peuvent être globalisées, ce qui laisse plus de marge de manœuvre aux responsables pour affecter librement les ressources reconduites entre leurs différentes activités. Ces enveloppes peuvent être établies en fonction des réalisations de l'année précédente ou de l'année en cours réestimée, ou encore en fonction du budget de l'année précédente.

Cette solution risque d'entraîner des reconductions peu réalistes, sans rapport avec l'évolution de la demande sociale et des objectifs politiques posés par les élus. D'autre part, raisonner sur le seul exercice écoulé pousse à dépenser tous les crédits, même inutilement. En effet, les méthodes les plus classiques de restriction budgétaire visent à élaborer les budgets primitifs en supprimant tous les crédits de paiement prévus mais non réalisés pendant l'exercice précédent. De ce fait, les responsables ont tendance à dépenser tous leurs crédits de paiement, indépendamment des besoins de leur service. Enfin, ces enveloppes peuvent être affectées de pourcentages d'évolution uniformes, ce qui retire tout esprit de méritocratie à la collectivité.

Dans tous les cas, ces schémas laissent extrêmement peu de place à la prise en compte de facteurs importants comme l'évolution de l'environnement, le volume d'activité à effectuer, l'évolution de la productivité du service concerné ou encore sa capacité à proposer des projets innovants ou intéressants.

### **b - La construction des budgets par activité**

Un deuxième type de solution vise à pallier un de ces inconvénients en prenant en compte le volume d'activité à effectuer<sup>42</sup>, à l'appui d'une démarche analytique. Plusieurs formules sont possibles. Soit on calcule un coût unitaire de prestation et les moyens alloués sont évalués en multipliant les volumes des prestations prévues par le coût unitaire de chaque prestation. Soit on alloue une dotation de base correspondant aux coûts fixes, à laquelle s'ajoute une dotation proportionnelle calculée en multipliant les

---

<sup>41</sup> Cf. René DEMEESTÈRE, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, Paris : LGDJ, 2002, 196 p., p. 163-181.

<sup>42</sup> Sur ce point, voir notamment Philippe LORINO, *Le contrôle de gestion stratégique*, Paris : Dunod, 1996, p. 212, p. 39-46.

volumes de prestations prévus par le coût unitaire variable de chaque prestation.

On peut également construire les budgets par activité selon l'approche ABB (pour Activity Base Budgeting). Cette démarche de construction du budget par activité, en fonction de la charge de travail de chaque activité, peut être lourde à mettre en œuvre. Mais elle permet de prendre en compte l'existence de goulots d'étranglement dans les processus de travail et donc la nécessité de ne redimensionner les ressources qu'à certains points, en cas d'accroissement du volume d'activité. L'ABB cherche donc à transformer les plans stratégiques en activités à mettre en place. En effet, dans le cadre d'un système budgétaire classique, les agents pensent trop souvent en terme d'allocation des ressources plutôt qu'en terme de pilotage des ressources.

Cette deuxième catégorie de solutions prend en compte le volume d'activité, ce qui est très important. Mais, comme toute solution de type analytique, elle est extrêmement lourde à mettre en œuvre et à gérer, et ce d'autant que les activités des collectivités locales sont assez hétérogènes et génèrent pour l'essentiel des coûts fixes. Elle présente cependant l'avantage de permettre des comparaisons entre des services menant des activités comparables et donc de fournir des pistes de solution pour mieux allouer les ressources entre eux.

### **c - L'allocation des ressources par objectif**

Une troisième solution consiste à fixer des objectifs aux services et ensuite à leur demander d'élaborer des propositions de projet permettant d'atteindre ces objectifs, pour ensuite sélectionner certains de ces projets, négocier leur contenu et les moyens nécessaires pour les réaliser et conclure sur un objectif de type objectif/moyens<sup>43</sup>.

Cette solution a le mérite de se préoccuper d'efficacité, donc des résultats attendus de l'action et de ne pas se limiter à la gestion des moyens. En suscitant des propositions, elle suscite aussi des attentes de les voir accepter. Elle doit donc être conduite dans un cadre très clair pour éviter des déceptions surtout dans des contextes de tensions budgétaires. Mais elle a le mérite d'être incitative : elle encourage les propositions de nouvelles solutions et constitue un outil précieux d'évolution des services et des méthodes de la collectivité.

## **2 - La gestion budgétaire par projet**

### **a. Le budget base zéro**

Le budget base zéro permet d'enchaîner prévisions à long, moyen et court terme en engageant la responsabilité des directeurs de services sur la base d'objectifs discutés entre les échelons et constamment révisables après concertation. Cette technique repose sur le principe d'une remise en cause annuelle de l'ensemble des rubriques budgétaires. La technique du "budget base zéro" est définie par Peter Pyhrr comme **"un procédé de planification et de budgétisation qui exige de chaque manager d'un centre de**

---

<sup>43</sup> Cette méthode est clairement exposée par Pierre-Laurent BESCOS, Philippe DOBLER, *Contrôle de gestion et management*, Paris : Montchrestien, 1997, 553 p., p. 357-370.



***décision qu'il justifie dans le détail et dès son origine (d'où l'intitulé de base zéro) tous les postes du budget dont il a la responsabilité et qu'il donne la preuve de la nécessité d'effectuer une dépense."***<sup>44</sup>

Il importe tout d'abord de procéder au choix des unités de décision auquel sera appliqué le processus de budget base zéro. On exclut généralement les services dont l'activité est rigoureusement déterminée par des lois, règlements et convention, ce qui exclut la notion même de centre de décision. Dans un deuxième temps, chaque responsable de centre de décision fait l'inventaire des activités de son service qui ne peuvent être modifiées et établit une formule de devis pour chaque activité de son service identifiable comme un tout indépendant et qui peut faire l'objet d'une décision "de faire" ou "de ne pas faire". Chaque devis doit obligatoirement spécifier les points suivants : la raison d'être de l'activité (le but principal du projet ou du programme) ; les bénéfices et avantages, quantifiables ou non, que procure l'activité aux usagers et/ou aux services de la collectivité ; les conséquences du refus du devis ; les ressources humaines et financières requises ; enfin les variations possibles dans le niveau d'activité : le niveau minimum de maintien de l'activité, le niveau réel, et le niveau supplémentaire proposant des améliorations par rapport au niveau réel.

Dans un troisième temps, chaque responsable propose une première hiérarchisation de ses devis, sur la base d'une analyse coût/efficacité ou en fonction de tout autre critère de jugement. L'ensemble des devis présentés dans la collectivité fait ensuite l'objet d'une hiérarchisation globale. Différentes méthodes permettent cette classification : l'échelle des points (chaque devis est pointé sur une échelle entre 1 et 6), la classification par catégories (on classe les devis entre différentes catégories : activités essentielles, souhaitables et marginales), enfin la classification par le système des points (on attribue des points en fonction de la capacité du projet à répondre à des objectifs hiérarchisés). Enfin, les ressources humaines et financières sont attribuées en fonction de l'évaluation des propositions budgétaires.

Cette méthode place le budget au centre des décisions stratégiques<sup>45</sup>. Elle permet de confronter les objectifs définis par la collectivité à ceux qui existent dans les services, croisant le pragmatisme du terrain aux idées du politique. Elle permet une remise en cause régulière des dépenses en laissant place aux innovations. Surtout, elle permet de réaliser des études de faisabilité financière des projets, afin de s'assurer d'une part de leur mise en œuvre concrète, d'autre part qu'ils ne viendront pas ébranler la santé financière de la collectivité.

## **b – Les conditions de réalisation d'un budget base zéro efficace**

La remise en cause d'une activité dans les collectivités locales, tout comme le

---

<sup>44</sup> Cf. Peter PYHRR, *Zero-base budgeting, a practical management tool for evaluating expenses, Harvard business review, november-december 1970, p. 11-121.*

<sup>45</sup> S'agissant des méthodes de budgétisation à base zéro, voir notamment Pierre-Laurent BESCOS, Philippe DOBLER, *Contrôle de gestion et management*, Paris : Montchrestien, 1997, 553 p., p. 430-432 et Henri SAVALL et Véronique ZARDET, *Le nouveau contrôle de gestion ; méthodes coûts-performances cachées*, Paris : Editions comptables Malesherbes, 1992 ; 399 p.

développement d'actions nouvelles ne peut pas être décidé sur les seuls critères économiques et financiers<sup>46</sup>. Les choix à opérer résultent en effet d'abord de la mission à laquelle l'action en cause se rattache. Or cette mission dépend sensiblement de l'environnement de celle-ci dans la mesure où le fondement même de l'intervention publique repose sur le concept d'intérêt général. Le contrôle de gestion apparaît ainsi comme le support de décision stratégique des élus. Il intervient donc aussi bien en amont des choix qu'au regard de la qualité de leur mise en œuvre, méritant ainsi l'appellation de pilotage stratégique qui lui est souvent attribué. Cette fonction de contrôle de gestion est essentielle pour un emploi efficace d'une technique de budget base zéro dont elle fixe les priorités et assure le suivi.

Un suivi efficace des activités et des projets de la collectivité sera également une bonne base de réflexion pour la conception du budget suivant aussi bien au niveau des responsables des unités de décision qu'à celui des décideurs finaux. Il appartient donc aux services de se doter des indicateurs leur permettant d'engager un retour sur expérience correcteur pour conduire la mise en œuvre du projet dans des conditions optimales d'efficacité et d'efficience. Il importe en particulier de s'assurer de :

- *La pertinence du projet* : les ambitions et projets des élus doivent être validés à l'aune des besoins et attentes de la population d'une part, au regard de l'action publique prise en charge par les autres intervenants publics et privés du secteur géographique et du domaine d'action d'autre part. Par ailleurs, la collectivité locale doit prendre en compte sa propre capacité à faire évoluer l'environnement par son action et réajuster ses objectifs en conséquences. Le budget alloué à tel ou tel projet pourra ainsi évoluer d'une année sur l'autre en fonction des modifications apportées à l'environnement. Le contrôle de la pertinence vise ainsi à valider le projet et à examiner les conditions de sa faisabilité, que ce soit directement par la collectivité, par délégation au secteur privé, mis en œuvre avec celui-ci ou avec le secteur associatif.
- *La cohérence du projet* : le formatage du projet résulte généralement des moyens disponibles pour en assurer la mise en œuvre. La cohérence du projet dépend ainsi de son adéquation aux moyens humains, techniques et financiers qui lui sont alloués. De ce point de vue, l'allocation des moyens par projet, notamment à partir de la technique du budget base zéro permet, dès sa conception, de s'assurer que le financement du projet est correctement prévu.
- *L'efficacité de la mise en œuvre* : l'objectif stratégique se décline en actions dont il convient de s'assurer qu'elles concourent bien à la réalisation des attentes finales. Le contrôle permanent, mensuel, trimestriel ou annuel des objectifs opérationnels constitue ce que l'on peut qualifier de mesure de l'efficacité. Les critères retenus sont d'une part d'ordre économique mais ils se déclinent également au regard de l'activité, du public accueilli, de la qualité des prestations rendues.
- *L'efficience de l'action* : au-delà de la mesure des résultats obtenus au regard des

---

<sup>46</sup> Sur ce point, cf. Romain LAUFER et Alain BURLAUD, *Management public : gestion et légitimité*, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980 ; 337 p., p. 287-299.

objectifs fixés, le pilotage stratégique doit également s'attacher à mesurer les conditions dans lesquelles l'action a été conduite. La mesure de l'efficacité vise à rapprocher les moyens mis en œuvre des résultats obtenus. C'est par ce dispositif que les services opérationnels des collectivités locales pourront dégager des marges de manœuvre en respectant la mission qui leur a été confiée. Les indicateurs de mesure sont, bien entendu, d'ordre économique et seront obtenus par la mise en place de systèmes de coûts. Toutefois, compte tenu de leur rôle auprès des usagers, l'efficacité doit également être observée à la lumière de critères sociaux, tels que l'état des effectifs du service par rapport au public bénéficiaire ou encore les dépenses engagées au regard du respect de la sécurité).

*L'impact des actions* : la nature même de l'action publique conduit à s'interroger sur son impact vis-à-vis des publics visés. La mesure de cet impact, souvent qualifiée de façon réductrice d'évaluation des politiques publiques, est particulièrement délicate à mettre en œuvre. Ainsi, par exemple, un conseil régional doit-il poursuivre l'attribution de primes à la création d'entreprises s'il s'avère que 95 % des entreprises aidées déposent leur bilan dans les trois années de leur création ? Cette évaluation est intégrée au processus même de mise en place du budget et se trouve ainsi effectuée annuellement.

La rationalisation de l'allocation des ressources publiques doit ainsi s'appuyer sur le contrôle de gestion. Il est en effet désormais indispensable d'obtenir des informations fiables et synthétiques pour prendre des décisions stratégiques pertinentes.

Au terme de cette analyse, il apparaît clairement que, dans le cadre de la préparation budgétaire, certaines méthodes peuvent améliorer les décisions. La simple justification des crédits alloués et des dépenses envisagées (c'est-à-dire un dossier bien construit) conduit à s'interroger sur le bien-fondé de tel ou tel poste ou programme. Il s'agit par exemple de la volonté des budgets base zéro, qui imposent un examen des activités selon une certaine périodicité. Le principe est de ne pas utiliser comme base de référence pour le nouveau budget les montants réellement dépensés l'année précédente.

Dans la pratique, cette méthode impose cependant de réunir certaines conditions pour en tirer le plein rendement. Il est nécessaire d'identifier et de hiérarchiser les différentes missions de la collectivité, puis d'évaluer les moyens pour les remplir. Seule une analyse en termes de coût et d'opportunité et l'élaboration d'une batterie d'indicateurs pertinents peuvent permettre des choix ultérieurs cohérents. Ce mode de gestion donne en effet aux élus un instrument qui permet de connaître les impacts, les succès, mais aussi les erreurs commises. Ainsi seulement les objectifs détermineront-ils les moyens et non le contraire.

La planification stratégique, en matière budgétaire, exerce par ailleurs une certaine influence sur le mode de prise de décision au sein de l'institution. Elle implique de s'interroger sur les rôles respectifs des élus, de la direction générale et des services. Il est nécessaire aujourd'hui de structurer le processus de décision en associant étroitement élus (rôle d'initiative), direction générale (rôles de coordination et de contrôle) et directions opérationnelles (rôle de mise en œuvre et de proposition).

## **B – Un outil de motivation : négociation, engagement des parties, évaluation**

---

Un système budgétaire a normalement pour mission de planifier et d'allouer des ressources en vue de coordonner les activités, mais aussi de motiver et d'évaluer les performances sur le court terme. Selon l'usage qui en est fait, elle peut être un outil de centralisation ou de délégation et constitue donc un élément à part entière de la gestion des ressources humaines.

Nous verrons cependant que la fonction motivation du budget peut entrer en conflit avec la fonction évaluation et la fonction planification. Il importe donc de fixer des priorités dans la fonction du budget et d'adopter un style de management adapté aussi bien aux objectifs qu'aux spécificités des collectivités locales. Enfin, nous proposerons quelques recommandations relatives à l'organisation ou plus exactement au management de l'action stratégique des collectivités locales, dans le cadre de la préparation budgétaire.

### **1 - Un outil de satisfaction des besoins**

#### **a - Facteurs de mécontentement et facteurs de satisfaction**

Le mode de gestion du budget peut être un moyen d'agir sur les besoins de l'individu définis par A.H. Maslow<sup>47</sup>. Au nombre de cinq, ces besoins sont répartis sur une échelle, les besoins les plus fondamentaux devant être satisfaits pour que les autres puissent agir sur la motivation.

A la base de la pyramide se trouvent les besoins physiologiques (nourriture et repos) puis les besoins de sécurité. La satisfaction de ces besoins n'est pas un facteur de satisfaction mais permet d'éviter le mécontentement. Les besoins physiologiques ne posent a priori pas de problème particulier, même si l'on peut être tenté d'y rattacher un système de récompenses pécuniaires sous forme de primes d'objectif. En fait, les primes, lorsque le salaire est suffisant, répondent plutôt à un besoin de reconnaissance et d'accomplissement de soi. De même, un aspect fondamental des besoins de sécurité est satisfait dans le cadre d'une collectivité locale où les agents ne craignent pas pour leur emploi. Cependant, certaines pratiques budgétaires peuvent frustrer ce besoin de sécurité, par exemple lorsque la crainte de sanctions en cas d'écarts menace la sécurité de l'avancement de la carrière. Dans le cadre de la fonction publique territoriale, le système de récompense par les primes peut même être perverti en système de sanction, tant il devient exceptionnel qu'une prime ne soit pas versée. Un changement dans le mode de répartition du budget introduit trop brusquement et sans explication peut également être vécu comme une perturbation arbitraire et menaçante.

Les trois besoins restants - affiliation, estime des autres et estime de soi, réalisation de soi - constituent, selon F. Herzberg<sup>48</sup>, les véritables facteurs de motivation à proprement parler dans l'échelle de Maslow.

---

<sup>47</sup> Abraham Harold MASLOW, *Motivation and personality*, New-York, Harper and Row, 1954

Les besoins d'affiliation et de sociabilité peuvent être rendus difficile par les questions de budget, notamment en suscitant des conflits et des rivalités entre les services pour l'obtention des moyens. La question budgétaire peut également devenir une source de tension entre le responsable budgétaire et ses subordonnés si la pression ressentie par ces derniers devient trop forte. Par ailleurs, l'attention portée par le supérieur hiérarchique aux écarts - pourtant à peu près inévitables - peut frustrer les responsables de leur besoin de reconnaissance. Ces écarts ne doivent en aucun cas masquer les réussites des responsables. Enfin, une réussite budgétaire ne peut constituer un élément d'estime de soi que dans la mesure où le responsable se sent réellement impliqué dans ce domaine. Tous ces éléments plaident pour une mise en place concertée du budget et la définition d'objectifs communs. Le budget peut en effet jouer le rôle d'un "quasi-contrat" facilitant la convergence des motivations de tous les agents concernés. Le fait d'associer de façon décentralisée les représentants du personnel à l'élaboration des prévisions budgétaires est un facteur important assurant la transparence de la gestion et la possibilité d'obtenir un consensus.

### **b - Motivation, évaluation, planification : le risque de contradictions**

Une planification efficace nécessite une évaluation réaliste des besoins, des contraintes et des objectifs. Une insuffisance des moyens aura pour effet probable un échec tandis que des moyens trop importants seront gaspillés. Au contraire, la motivation implique des objectifs ambitieux, envisageables mais plus élevés que les résultats probables qui intéressent la planification. Cette contradiction peut surtout poser problème dans l'évaluation du sommet de la hiérarchie, comme l'expose Michel Gervais<sup>49</sup> :

***Se fixer des objectifs difficiles mais réalisables ne signifie pas que ceux-ci seront systématiquement atteints ; des buts exigeants conduisent forcément à un échec de temps en temps. Cette constatation appliquée à un système hiérarchisé mène à un paradoxe. En effet, si les objectifs des subordonnés sont déterminés de façon à les motiver et si le budget d'un directeur n'est que la somme des budgets de ses subordonnés, plus le directeur occupe une position élevée dans la hiérarchie, plus sa probabilité d'être efficace devient faible (...). La recherche de la motivation à la base conduirait à une démotivation au sommet et à un budget consolidé mythique.***

Cette situation peut être résolue en fixant des objectifs aux responsables revus à la baisse par rapport à la somme des objectifs de leurs subordonnés. Cette solution peut cependant être vécue comme inéquitable par les subordonnés. Une autre méthode consiste à demander aux responsables de préparer des plans en cas d'imprévu. Dans cette hypothèse, le budget remplit un rôle différent aux différents échelons de la hiérarchie : il motive aux niveaux inférieurs et permet de planifier et coordonner aux niveaux supérieurs.

Par ailleurs, une évaluation équitable d'un responsable implique de ne pas tenir compte des écarts provoqués par des éléments extérieurs sur lequel il n'a aucun contrôle.

---

<sup>48</sup> Frederick HERZBERG, *Le travail et la nature de l'homme*, Paris, Entreprise Moderne d'Édition, 1975

<sup>49</sup> Cf. Michel GERVAIS, *Contrôle de gestion*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, 2000, 719 p., p. 339.

Cependant, des réajustements trop importants dans les budgets peuvent constituer un facteur de démotivation du responsable qui ne sait plus exactement selon quel critère il sera évalué et risque de penser davantage à justifier les écarts qu'à les réduire. A l'inverse, une évaluation trop stricte peut constituer un facteur de démotivation en rendant l'échec à peu près inévitable. Il importe donc de tenir compte du niveau hiérarchique du responsable et de sa capacité à prévoir et à influencer sur les variables externes. Il est également possible de fixer des critères de modification des objectifs en fonction des événements, afin de ne pas créer de situation d'échec tout en maintenant une pression des objectifs.

## 2 - Budget imposé et budget contrat

### a - Processus ascendant et processus descendant

Le budget peut être soit l'objet d'une décision unilatérale du sommet de la hiérarchie soit le résultat d'une négociation aux différents niveaux de la collectivité, et ce dès la détermination des objectifs et jusqu'au suivi du budget. La première méthode distingue d'un côté un décideur ou un petit groupe de décideurs qui prend des décisions définitives et les notifie à ceux qui seront chargés de les appliquer et ne font qu'exécuter le budget. La seconde méthode procède par négociation. J. Margerin<sup>50</sup> les compare en ces termes :

***Lorsque les budgets sont établis selon ce processus descendant et unilatéral, l'édifice budgétaire apparaît comme une pyramide de "budgets parachutés", le seul budget qui soit véritablement volontaire étant le budget général, celui du sommet de la pyramide. Le "budget-contrat", appelé encore "budget participatif", résulte d'un acte consensuel impliquant, dès le point de départ du "négotium"<sup>51</sup> (établissement des prévisions et détermination des objectifs) et jusqu'à sa conclusion (élaboration et valorisation financière du plan opérationnel), la participation et le consentement des deux "parties" (supérieur hiérarchique et subordonné), et ce, en cascade, à travers toute la hiérarchie. Cette procédure implique une véritable négociation des objectifs et des moyens à tous les niveaux de la responsabilité.***

Dans le cadre de "budgets parachutés", les responsables budgétaires n'ont réellement que la responsabilité de l'exécution et du respect d'un budget qui leur a été imposé par le haut. Le contrôle budgétaire ne peut avoir, sur le plan des ressources humaines, qu'un rôle de contrôle et d'évaluation sur les écarts et non un rôle de motivation vis-à-vis des cadres qui ne se sentent pas personnellement impliqués dans les objectifs et vivent le contrôle uniquement comme une surveillance et une menace de sanction en cas d'échec.

---

<sup>50</sup> Jacques MARGERIN, *La gestion budgétaire, comment en faire un outil de management*, La Tronche : SEDIFOR, 1986, p. 32-33.

<sup>51</sup> Jacques MARGERIN distingue le "budget-instrumentum", "matérialisation finale du processus qui transforme les prévisions en objectifs, les objectifs en plan d'action à court terme et sert de cadre de référence au contrôle budgétaire" et le "budget-negotium" envisagé comme "l'affaire dans son ensemble, depuis les prévisions jusque et y compris le "budget-instrumentum" en passant par le choix des objectifs et la détermination du plan opérationnel".

La gestion budgétaire, qui implique l'ensemble de la collectivité locale dans tous ses services et à chaque échelon de sa hiérarchie, peut donc aussi bien constituer un outil de centralisation que de décentralisation et de délégation, c'est-à-dire de management participatif et transactionnel. Le processus général d'élaboration du budget peut se conduire en allant du général au particulier ou du particulier au général. Dans le premier cas, les décisions des élus sont traduites en objectifs et en programmes au sommet de la hiérarchie puis déclinées vers les différents centres de responsabilité selon un processus descendant. Cette méthode présente l'avantage de permettre une élaboration rapide du budget tout en assurant la compatibilité des différents programmes, mais a l'inconvénient de limiter les possibilités de discussion au niveau des centres de responsabilité auxquels les objectifs sont imposés. Dans le deuxième cas les prévisions sont effectuées par les responsables de tous niveaux hiérarchiques, en commençant par la base. Cette seconde méthode a l'avantage d'être participative en instaurant un système de "budget contrat" mais présente l'inconvénient d'être longue à mettre en œuvre et pose des difficultés sur le plan de la cohérence globale des programmes.

### **b - Le budget participatif**

Il importe donc de trouver un compromis entre les deux méthodes, qui tienne compte des spécificités des collectivités locales. Les grandes orientations ne peuvent en effet y être définies que par les élus, qui fixent des priorités et hiérarchisent les différents objectifs. Il revient ensuite à la Direction Générale des Services de traduire en programme et en budgets programmes ces orientations. Cette phase n'exclut pas la participation des responsables qui vont prendre en charge les objectifs qui peuvent discuter de ces programmes et de ces budgets. Ce qui a été défini en amont pourra éventuellement être remis en cause et renégocié. Ainsi, la Direction Générale des Services contrôle la compatibilité des programmes tout en autorisant un processus de discussion comportant une possibilité de rétroaction. Dans un troisième temps, les objectifs généraux se trouvent déclinés au niveau des centres de responsabilité qui déterminent leur budget et le discutent avec la direction. Il importe de s'appuyer sur le binôme objectif-moyens l'acceptation d'un objectif par celui qui le prend en charge impliquant l'allocation des moyens qu'il estime nécessaire.

Le budget participatif tend à faire de la collectivité un "système d'objectifs". Chaque partie de l'organisation érigée en centre de responsabilité est orientée vers un ou plusieurs objectifs déterminés en fonction des objectifs du niveau supérieur. Dans ce type de budgétisation, qui se traduit par des budgets négociés, la participation des responsables opérationnels commence dès la phase initiale de détermination des objectifs et se poursuit plus activement encore au stade de l'élaboration des budgets-moyens. Les responsables peuvent être à l'origine de projets qui font l'objet d'une négociation avec la Direction, en fonction des orientations fixées par les élus, et des moyens correspondants sont négociés. Cette méthode est particulièrement motivante, à tous les échelons de la hiérarchie, dans le cadre du service public. Il permet de développer une véritable qualité du service en excluant fatalisme et routine dans le comportement des agents, tout en les sensibilisant à la rigueur dans l'utilisation des moyens<sup>52</sup>. L'implication de chacun dans les objectifs est un facteur de valorisation

personnelle pour les agents qui peuvent mettre en avant leurs réussites, sans qu'ils se sentent entrés dans une logique "productiviste" imposée par le haut, souvent vécue comme incompatible avec la vocation du secteur public.

Les procédures budgétaires utilisées traditionnellement par les collectivités locales sont soumises depuis longtemps à de nombreuses critiques. Or certaines méthodes de préparation budgétaire, telle que la budgétisation à base zéro, peuvent améliorer les décisions. Afin de viabiliser ces méthodes, destinées entre autres à améliorer la planification stratégique de la collectivité, il est cependant nécessaire de mettre en place des outils et des méthodes du contrôle de gestion permettant d'enrichir le système d'informations et par conséquent d'éclairer les prises de décision.

L'intérêt du contrôle de gestion est en effet de s'intéresser aux différents niveaux de mesure de l'activité. Une des facettes du métier va consister à comparer des indicateurs externes et internes, d'effectuer des synthèses d'informations par regroupement et recoupement. Le contrôle de gestion doit être capable de mesurer les attentes du public, la satisfaction de la population, la pertinence entre objectifs et moyens, l'efficacité et l'efficience du service rendu. A la diversité des actions des collectivités locales doit répondre la diversité du système de contrôle de gestion, de façon à piloter au mieux l'allocation des ressources et répondre aux besoins de la population. La gestion budgétaire doit donc s'appuyer sur une série d'outils du contrôle de gestion, dans un processus d'aide à la décision aussi bien politique, organisationnelle, que technique.

La modernisation générale du management budgétaire des collectivités passe en outre par une responsabilisation des gestionnaires, pour lesquels le contrôle de gestion constitue tout à la fois une contrepartie à l'autonomie et un outil de pilotage déconcentré. A cet égard, la méthode du budget participatif - qui peut être défini comme le pendant prévisionnel des réalisations suivies par la comptabilité analytique - permet à chaque responsable de prévoir les crédits nécessaires de manière rationnelle et responsabilisante. Ainsi la planification stratégique, dans le cadre de la préparation budgétaire, doit-elle s'accompagner d'une démarche manageriale permettant une meilleure compréhension des événements de gestion.

Le management budgétaire implique donc, d'une part, un ensemble de techniques et d'outils permettant de mieux comprendre les enjeux des politiques publiques menées par la collectivité, d'autre part, un mode d'organisation qui repose sur une répartition des responsabilités différente de celle fixée par l'organisation hiérarchique traditionnelle.

Cependant, la divulgation de ces méthodes auprès des collectivités locales et leur niveau de maturité restent pour l'heure limités. Un tel constat porte à se demander quels outils mettre en œuvre pour développer un système de contrôle de gestion dynamique dans les collectivités locales. Certains facteurs structurels n'empêchent-ils pas ce type de système d'intégrer les organisations publiques ?

---

<sup>52</sup> Sur la budgétisation à base zéro comme méthode de motivation, cf. Jean-Pierre REY, *Le contrôle de gestion dans les services publics communaux*, Paris : Dunod, 1991, 268 p., p. 63-70.



## **II - Mettre en place un pilotage de gestion dynamique dans une collectivité locale : propositions**

La mise en place d'un contrôle de gestion dans une collectivité locale est une opération délicate. Elle nécessite, pour s'assurer des conditions de succès, de mettre en place une méthodologie particulière. La pertinence de celle-ci dépend tout d'abord de la qualité du recensement des difficultés de l'exercice et de l'adaptation des solutions qui veulent y répondre. Nous nous pencherons ensuite plus avant sur la démarche d'implantation concrète d'un tel système dans une collectivité.

### **A - Les difficultés techniques à l'implantation du contrôle de gestion**

---

Si le principe d'un contrôle de gestion les collectivités locales s'inscrit dans une logique peu discutable, de nombreux obstacles propres au service public sont cependant à résoudre<sup>53</sup>. Une tentative de calquer exactement le contrôle de gestion des collectivités locales sur le modèle du secteur privé serait au mieux inefficace, au pire nuisible : les hommes, les structures, l'environnement y sont très différents. Par nature, l'activité administrative est principalement une activité de service. Certaines caractéristiques propres à ce secteur nécessitent donc d'adapter les techniques de contrôle de gestion.

#### **1 - Les questions structurelles**

Les services publics connaissent certains handicaps spécifiques touchant à la traduction des missions en activités mesurables, à la fixation d'objectifs, aux moyens et au management. Il s'agit donc de mettre en correspondance, pour chacune des difficultés qui ont été identifiées, les outils qui semblent les plus adaptées pour les résoudre.

##### **a - La fixation d'objectifs mesurables : difficultés et propositions**

La diversité et la complexité des missions d'une collectivité locale, aussi bien que des résistances d'ordre culturel, entraînent des difficultés spécifiques à ce secteur dans l'évaluation des activités et leur traduction en objectifs opérationnels. Les outils proposés par le contrôle de gestion peuvent cependant contribuer à les résoudre.

##### **Diversité des missions, imprécision des objectifs, absence de système de planification**

Les collectivités locales sont amenées à faire face à une multiplicité de missions, couvrant les domaines les plus variés<sup>54</sup> tels que l'urbanisme, l'économie, les transports, l'aide

---

<sup>53</sup> Certaines des spécificités du secteur public sont exposées par Romain LAUFER et Alain BURLAUD, *Management public : gestion et légitimité*, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980, 337 p., p. 278-279.

sociale, la culture ou encore la protection civile. La diversité et la nature de ces missions posent d'emblée des difficultés à mesurer la satisfaction des usagers. Mais ces difficultés sont amplifiées car nombre de collectivités ne définissent pas clairement leurs politiques publiques, avec à la clé un système de planification pour faciliter leur mise en œuvre<sup>55</sup>. Comment mesurer en effet l'efficacité et la qualité d'un service quand on ne sait pas précisément quelles prestations on doit rendre et les objectifs posés au titre de ces prestations ? Ce phénomène explique que les activités des services soient parfois conduites au jour le jour.

Il importe donc de s'appuyer sur des documents stratégiques tels que les plans de mandat<sup>56</sup>, les projets de services<sup>57</sup>, les projets d'établissement ou les projets de ville dans la définition des missions à prendre en charge et leur traduction en objectifs.

La mise en place d'une segmentation stratégique semble être l'outil le plus adapté pour la clarification et la redéfinition des missions et des objectifs de la collectivité<sup>58</sup>. Il s'agit de découper l'ensemble des activités offertes par la collectivité selon les critères qui paraissent les plus pertinents. Ces critères peuvent être la population cible (usagers, clients, bénéficiaires) la nature des métiers pratiqués, le besoin satisfait par la population, les conditions permettant de bénéficier de la prestation, le mode de distribution de la prestation, les autres partenaires/concurrents sur le secteur. Une commune pourra, par exemple, retenir la segmentation suivante (segmentation par métier) :

- habitation et développement urbain (voirie, construction et réhabilitation, aide à l'acquisition de logements, logements sociaux, quartiers dégradés, aménagement centre ville, mobilier urbain)
- environnement (préservation des paysages et des sites, prévention des risques naturels et de pollution, gestion des ressources naturelles)
- économie locale et emploi (soutien aux entreprises, soutien aux organismes à caractère économique, promotion du territoire, diffusion de l'information, formation)

<sup>54</sup> Sur la diversité des missions du secteur public local, cf. Hervé ALLÈGRE, François MOUTERDE, *Le contrôle de gestion : méthodes, outils, tableaux de bord*, Paris : Ed. du Moniteur, 1989, 166 p., p. 32-35.

<sup>55</sup> Sur la nécessité de développer un système de planification stratégique, cf. Philippe HUSSENOT, *La gestion publique par objectifs*, Paris : éd. d'Organisation, coll. « Management public », 1983 ; 249 p., p. 43-46.

<sup>56</sup> Le plan de mandat est la déclinaison chiffré du projet de collectivité et du projet d'administration. Il décrit les objectifs des élus sur le mandat et en chiffre la réalisation. Il se compose donc d'une partie littéraire décrivant les objectifs et en justifiant la pertinence, et d'une partie quantitative comprenant des prévisions d'activités et une simulation budgétaire pluriannuelle. Il permet au directeur financier de la collectivité et au contrôleur de gestion de disposer d'un horizon élargi permettant de suivre les réalisations annuelles au regard d'ambitions plus vastes.

<sup>57</sup> <sup>57</sup> Le projet de service individualise le projet d'administration par service.

<sup>58</sup> Sur les méthodes de segmentation stratégique, cf. Bruno CARLIER, Christophe RUPRICH-ROBERT, *Le guide de la gestion locale : organisation, évaluation, contrôle*, Paris : Ed. Berger-Levrault, 1990, 479 p., p. 31-47 ; p. 76-90.

professionnelle)

- tourisme (projets d'aménagement et d'infrastructures touristiques, hébergements, produits touristiques, promotion touristique, signalisation touristique, aides aux opérateurs touristiques)
- sport (animation, promotion, soutien au mouvement sportif, équipement)
- culture (animation, équipement, patrimoine, bibliothèque)
- vie scolaire (construction, extension et réhabilitation des écoles, équipements et fonctionnement, transports scolaires, accompagnement des actions éducatives)
- vie sociale (hygiène, action sociale facultative)
- animation urbaine et loisirs (espaces verts, éclairage, fêtes et traditions, colonies de vacances)

Il peut être également utile de cumuler des critères de segmentation. A titre d'exemple, les activités de la collectivité peuvent être segmentées en analysant simultanément les compétences de l'organisation et la demande qu'elle veut, ou qu'elle doit, satisfaire<sup>59</sup>. La présente segmentation suppose une double démarche : une segmentation des activités en fonction des compétences techniques et des savoir-faire qui se retrouvent sur chacun des segments, et une segmentation marché, qui divise les bénéficiaires des prestations en groupes homogènes pour leurs comportements, leurs habitudes et leurs besoins. La première segmentation a comme vocation de repérer les points forts et les faiblesses de l'organisation, et de décider sur quels segments l'effort doit porter. Elle sert également à identifier de nouveaux segments et ceux qu'il faut abandonner. La segmentation marché favorise l'adaptation des prestations offertes aux bénéficiaires, en sélectionnant les catégories de population visées.

Le tableau ci-après indique comment une collectivité pourrait segmenter sa mission de service public « solidarité » :

**Figure n ° 7 : Mission de service public : solidarité**

---

<sup>59</sup> Un exemple de ce type de segmentation figure en annexe 5.

Politiques publiques	Segments	Cibles	Prestation
<i>Insertion et autonomie</i>	Maintien à domicile	Enfants et familles Personnes âgées Personnes handicapées	Aide directe aux personnes Prêts de bonification pour l'accession au logement Aménagements
	Extrême précarité	Personnes sans domicile	Accueil Financement ou construction de centres d'aide
	Insertion professionnelle	Personnes sans profession Personnes handicapées	Formation Accueil et orientation
<i>Prise en charge des personnes ayant perdu leur autonomie</i>	Action d'éducation en milieu ouvert	Jeunes	Subventionnement de projets Financement de postes d'éducateur de rue
	Prise en charge	Jeunes Personnes âgées Personnes handicapées	Accueil en maison spécialisée Financement carte santé ou prise en charge des soins

Fort de ce travail de segmentation par politiques publiques, la carte des nombreuses prestations offertes par la collectivité apparaît alors nettement plus lisible. Il devient dès lors plus facile de fixer, au titre de chaque prestation, les objectifs correspondants.

Le second obstacle majeur à la fixation d'objectifs mesurables est celui de la quantification des activités.

### La quantification des activités

L'activité des collectivités locales étant une activité de service, elle est par nature difficile à mesurer. Mais à cet obstacle technique<sup>60</sup> vient souvent s'ajouter un obstacle de nature culturelle. Nombre de fonctionnaires tendent à considérer que la collectivité, parce qu'elle n'est pas une entreprise et n'a pas à faire de bénéfice, ne peut et ne doit pas s'efforcer d'être productive. L'essentiel est de rendre des services de qualité. C'est la raison pour laquelle les agents expriment parfois des réticences à quantifier les activités qu'ils contribuent à mettre en œuvre. Nous tenterons d'abord de résoudre les difficultés techniques, avant de proposer des solutions concernant les obstacles culturels.

Avant tout, il semble tout à fait possible de poser des critères de qualité quantifiables<sup>61</sup> : par exemple le temps moyen de traitement de tel ou tel type de dossier, le temps

<sup>60</sup> S'agissant des difficultés techniques, cf. Romain LAUFER et Alain BURLAUD, *Management public : gestion et légitimité*, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980 ; 337 p., p. 279-284.

<sup>61</sup> Concernant les indicateurs du secteur public local, cf. Philippe LORINO, *Le contrôle de gestion stratégique*, Paris : Dunod, 1996, p. 212, p. 65-107.

moyen d'attente à tel ou tel guichet, le nombre d'enfants accueillis dans les crèches et dans les écoles, le nombre de livres empruntés à la bibliothèque, le nombre de lits d'hôtels ou de camping, le nombre de touristes, nombre de sites classés ou encore le nombre d'itinéraires touristiques. Toute une panoplie d'unités de mesure peut ainsi être fixée, et ce sous l'angle de la qualité des services (c'est un confort pour l'utilisateur d'obtenir rapidement un papier et de perdre le moins de temps possible dans les administrations). Par ailleurs, le temps dégagé par une activité efficace peut être réinvesti pour une meilleure qualité du service (disponibilité pour guider l'utilisateur dans ses démarches, par exemple).

D'autre part, les méthodes de la comptabilité analytique<sup>62</sup> peuvent permettre de dégager les coûts unitaires de services<sup>63</sup>, tels que le coût d'un kilomètre passager de transports urbains, celui de l'enlèvement d'un m<sup>3</sup> d'ordures ménagères, celui d'une heure d'enseignement au conservatoire de musique ou encore celui d'une heure de soin d'un enfant accueilli en crèche<sup>64</sup>. Il est donc non seulement possible de quantifier les activités des collectivités locales, mais celles-ci peuvent en outre être mesurées selon un rapport qualité/coût<sup>65</sup>.

Pour résoudre les difficultés techniques inhérentes à la quantification des activités, il importe donc de se doter d'un système d'informations adapté aux besoins des services<sup>66</sup> (la difficulté étant parfois de trouver des unités d'œuvre appropriées<sup>67</sup>), puis d'introduire des outils de gestion tels que les tableaux prestations-moyens et les tableaux de bord<sup>68</sup>. Ces derniers permettent en effet de mesurer l'activité des services (volume des prestations offertes) et d'observer les écarts entre les objectifs prévus et les objectifs réalisés, pour prendre d'éventuelles mesures correctrices (modification des objectifs ou modification de l'activité). Ainsi les tableaux de bord offrent-ils une vision rationalisée des

---

<sup>62</sup> S'agissant des méthodes de comptabilité analytique applicables au secteur public local, cf. Romain LAUFER et Alain BURLAUD, *Management public : gestion et légitimité*, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980 ; 337 p., p. 293-304.

<sup>63</sup> Cf. Hervé ALLÈGRE, François MOUTERDE, *Le contrôle de gestion : méthodes, outils, tableaux de bord*, Paris : Ed. du Moniteur, 1989, 166 p., p. 143-161.

<sup>64</sup> Pour référence, Jean-Pierre REY développe un bon exemple de système de comptabilité analytique appliqué aux espaces verts dans *Le contrôle de gestion dans les services publics communaux*, Paris : Dunod, 1991, 268 p., p. 175-187.

<sup>65</sup> Sur le calcul et l'analyse des coûts des services, cf. Philippe LORINO, *Le contrôle de gestion stratégique*, Paris : Dunod, 1996, p. 212, p. 109-145.

<sup>66</sup> Concernant les méthodes de construction d'un système d'informations, cf. Philippe HUSSENOT, *La gestion publique par objectifs*, Paris : éd. d'Organisation, coll. « Management public », 1983 ; 249 p., p. 38-42.

<sup>67</sup> Cf. Sur ce point, cf. René VERSTRAETE, *Calculs et analyse des coûts*, in *Le contrôle de gestion dans les villes moyennes*, Paris : CNFPT, 1993, 164 p., p. 39-81.

<sup>68</sup> Cf. Sur ce point, cf. Jean-Michel MOREAU, *Le tableau de bord de gestion*, in *Le contrôle de gestion dans les villes moyennes*, Paris : CNFPT, 1993, 164 p., p. 80-126.

activités menées et permettent-ils de prendre des décisions motivées <sup>69</sup> .

Les tableaux de bord budgétaires ci-après sont donnés à titre d'exemple. Dans une collectivité, ils pourraient utilement être complétés par des tableaux de bord permettant de suivre les activités administratives, les ressources humaines, les coûts logistiques ou encore les actions de communication.

La figure n° 8 permet d'assurer un suivi du budget et des dépenses pour chaque prestation réalisée par un service :

Nom du service : .....

Prestations	Code	Total voté	Réalisé	% réalisé	disponible	% disponible
Total service.....						

La figure n° 9 permet de suivre les délais de mandatement et de mise en paiement :

**Figure n° 9 : Les délais de mandatement et de mise en paiement**

TABLEAU GLOBAL	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	...	Moyenne
Délai mandatement ordonnateur (1)							
Délai légal de mandatement (2)							
Ecart (1) – (2)							
Délai total de mise en paiement (3)							
Délai de mise en paiement n-1							

<sup>69</sup> Sur la dimension stratégique des tableaux de bord, cf. Jérôme DUPUIS, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris : PUF, 1991, 170 p., p. 119-126.

## Partie 2 : De la gestion budgétaire à la mise en œuvre d'un contrôle de gestion dynamique

Décomposition de mise en paiement	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	...	Moyenne
Délai réception par service/ réception par service finances							
Délai réception par service finances/ envoi paierie							
Délai envoi paierie/ mise en paiement							
Délai total de mise en paiement							

Le tableau ci-après permet un suivi du solde de la trésorerie :

**Figure n ° 10 : Solde de trésorerie en milliers d'euros**

	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Solde moyen n-1												
Solde moyen n												
variation												

Les tableaux prestations-moyens <sup>70</sup>, quant à eux, sont des instruments d'aide à la décision sur l'allocation des ressources, puisque leur vocation est d'offrir une transparence accrue sur le coût des moyens mis en œuvre sur chaque segment de politique et le volume d'activité constaté. La démarche pratique consiste à reprendre les coûts directs de chaque prestation (sommes dépensées directement, nombre d'heures de travail passées par les différentes catégories d'agents sur ces prestations, m<sup>2</sup> occupés, équipements utilisés, travaux sous traités), pour mettre en correspondance le volume des prestations rendues par la collectivité avec leur coût direct, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Le segment d'activité traité : .....

<sup>70</sup> S'agissant des tableaux-prestations moyens, cf. Bruno CARLIER, Christophe RUPRICH-ROBERT, *Le guide de la gestion locale : organisation, évaluation, contrôle*, Paris : Ed. Berger-Levrault, 1990, 479 p., p. 31-47 ; p. 214-221.

Prestations (descriptif)	Charges partagées	Coûts directs			Volume (unités d'œuvres)	ETP par catégories d'emploi		
		Frais de vacation	Frais de transport	Dépenses de personnel présenté en ETP		A	B	C
P1								
P2								
P3								
...								

Cette méthode de comptabilité analytique présente l'avantage de la simplicité et de la lisibilité. Peu onéreuse, elle fournit des informations claires et justes permettant de mesurer le rapport qualité/coût des activités de la collectivité.

D'autre part, le second obstacle à la quantification des activités, nous l'avons dit, est de nature culturelle : les agents expriment des réticences à quantifier parce qu'ils ne sont pas convaincus de l'utilité du contrôle de gestion en collectivité. Il est donc fondamental, pour enrayer ces réticences, d'agir plus en amont auprès des agents et de les convaincre de l'intérêt de la discipline. Cet impératif conduit tout naturellement à la question suivante : à quoi sert le contrôle de gestion ?

Dans les entreprises privées, le contrôle de gestion a pour principal objet, au travers d'une meilleure utilisation des moyens mis en œuvre, d'améliorer la rentabilité des capitaux propres. Bien entendu, améliorer la rentabilité ne signifie pas, même dans une entreprise, abaisser purement et simplement les coûts, dans la mesure où cette réduction de coût de revient amènerait à une dégradation telle des produits ou des services commercialisés par l'entreprise qu'elle conduirait à une fuite des clients et donc à une perte de chiffres d'affaires. Plutôt que de parler de rentabilité, il vaut donc mieux, même pour une structure privée, se référer à un objectif de compétitivité, qui est plus approprié à la définition des enjeux. Mais même ce terme de compétitivité est trop imprécis et surtout d'essence trop technocratique pour être présenté comme finalité du contrôle de gestion au personnel des collectivités locales. Il est préférable de privilégier l'objectif de rapport qualité/coût, lequel pour avoir été popularisé par le mouvement consumériste est perceptible par l'ensemble du personnel territorial. Ainsi le contrôle de gestion doit être un moyen pour les fonctionnaires territoriaux de réduire le coût des activités de la collectivité à niveau constant ou, bien entendu, d'accroître les marges de manœuvre financières à la disposition des élus, en leur permettant d'apporter davantage de prestations à la population avec les mêmes moyens financiers. Or pour suivre la réduction des coûts et l'augmentation des prestations offertes, il faut disposer d'un système de mesure. Ainsi les agents peuvent-ils adhérer à l'idée que les activités doivent être quantifiées.

### Pluralité des objectifs

En pratique, la pluralité des objectifs peut poser deux difficultés majeures. Premièrement, dans le cadre d'une même mission, les responsabilités sont parfois transversales et/ou



mal définies. Deuxièmement, les objectifs ne sont pas hiérarchisés. Cet état de fait peut entraîner de nombreux dysfonctionnements : une même tâche se trouve effectuée plusieurs fois ou n'est pas effectuée, plusieurs initiatives sont lancées dans des sens différents et contradictoires, les agents ne savent quelles activités mener en priorité, ce qui rend extrêmement difficile les arbitrages entre la satisfaction des usagers, le coût et la qualité. Ces dysfonctionnements ont un fort impact en terme de surtemps et de délais non respectés. Ils nuisent profondément à la qualité des services rendus au public et affectent la lisibilité des politiques publiques menées.

La première difficulté peut être résolue par la mise en place de groupes de projet structurant les missions transversales de la collectivité<sup>71</sup>. Cette technique, en dépit des inconvénients qui s'y rattachent (en particulier les conflits entre organisation permanente et l'équipe projet), permet une mise en œuvre claire de certaines politiques publiques en isolant une activité du reste de la structure. L'activité en question sera donc plus facilement évaluable. De surcroît, le cahier des charges très précis qu'il est impératif d'écrire dans ce type de management fixe les objectifs et les moyens, notion préparatoire à l'évaluation. Pour mettre en œuvre ce type de management – le management par projet –, il importe d'instaurer un système de concertation et de collaboration des différents intervenants, pour fixer des objectifs communs et définir les responsabilités de chacun. La nomination d'un pilote ou d'un coordinateur au sein de ces groupes de projet, en instituant un responsable de la bonne conduite de la mission, permet un contrôle de la cohérence globale des actions menées.

S'agissant de l'absence de hiérarchisation des objectifs et de ses conséquences en termes de dispersion des efforts, il peut être à nouveau judicieux d'avoir recours à la segmentation stratégique par politiques publiques. En effet, en assurant la lisibilité de l'ensemble des prestations offertes par la collectivité, cet outil d'information aide à déterminer les segments sur lesquels il est prioritaire de se mobiliser.

### **Quantification des objectifs**

La quantification peut se heurter à des résistances, non seulement de la part des agents comme nous l'avons vu, mais également de la part des politiques. En effet, l'affichage d'une quantification des objectifs peut poser problème si les résultats obtenus sont clairement en deçà de ce qui avait été prévu. C'est pourquoi la quantification peut être ressentie comme un risque de la part des élus.

Pour convaincre les décideurs locaux de quantifier les objectifs, il convient tout d'abord de procéder à une analyse de l'existant, qui leur permettra par la suite de communiquer publiquement sur les marges de progrès qui ont d'ores et déjà été réalisées au cours de leur mandat. Par ailleurs, les objectifs fixés se doivent d'être ambitieux mais réalistes, l'échec de leur atteinte ne pouvant que constituer un facteur de démotivation des agents et de déstabilisation des politiques.

A ce titre, la mise en œuvre de contrats d'objectifs formalisés entre les politiques,

---

<sup>71</sup> Sur le management de projet, cf. Pierre-Laurent BESCOS, Philippe DOBLER, *Contrôle de gestion et management*, Paris : Montchrestien, 1997, 553 p., p. 422-425.

l'exécutif, la direction générale, les directions et les services constitue l'occasion d'un dialogue entre les différents acteurs, pour trouver les critères pertinents de quantification des objectifs, tout en instaurant un système de contrôle régulier de leur atteinte<sup>72</sup>. Ces objectifs peuvent concerner par exemple le moyen de faire face à une augmentation de l'activité administrative sans création de poste (rationalisation, formation), la manière d'accompagner des réductions d'activités dans certains secteurs (réallocation, mobilité), la conduite de dossiers prioritaires (délais, coût), ou encore les actions transversales de progrès (réduction des délais de paiement, versement des subventions, gestion des marchés). Le contrat d'objectif doit indiquer l'axe d'action, le projet, les résultats attendus, puis définir les programmes d'action avec le pilote responsable, les échéances prévues, l'état d'avancement et le coût du programme. C'est la raison pour laquelle il constitue un outil particulièrement adapté à la quantification des objectifs.

Le contrat d'objectif devra toujours faire l'objet d'un bilan en fin de période. Il peut par ailleurs constituer l'objet d'un tableau de bord.

### **b - La dissociation des informations de gestion et la perte de l'unicité budgétaire**

La dissociation des informations de gestion (crédits de fonctionnement, crédits d'investissement, effectifs, dossiers gérés) dans l'allocation des moyens et la pluralité des sources de financement rendent les analyses complexes à réaliser.

#### **La dissociation des informations de gestion**

L'existence de processus dissociés gérés par des responsables différents selon des critères différents rend difficile la mise en place d'une politique cohérente de gestion<sup>73</sup>. Les outils d'information et de gestion mis en place dans la collectivité peuvent ainsi différer d'un service à l'autre, ce qui d'une part ne facilite pas le développement d'analyse globale, d'autre part risque d'alimenter un sentiment d'iniquité chez les agents. Pour que les règles de gestion et autres procédures soient semblables dans toute la collectivité, il convient qu'elles soient formalisées. Il importe donc de construire des outils de gestion sur la base d'une maquette et de principes d'organisation de l'information communs à tous les services. Le rassemblement des descriptions de procédures dans un guide facilitera la documentation sur les règles à appliquer et renforcera ainsi la qualité du contrôle de gestion. Ce guide permettra en outre de vérifier la pertinence et la cohérence des procédures.

Par ailleurs, la dissociation des informations de gestion conduit parfois les responsables à réaliser leurs investissements sans se soucier de leurs conséquences financières en termes de fonctionnement<sup>74</sup>. Or de nombreux choix d'investissement

---

<sup>72</sup> Concernant les contrats d'objectif, cf. Bruno CARLIER, Christophe RUPRICH-ROBERT, *Le guide de la gestion locale* : organisation, évaluation, contrôle, Paris : Ed. Berger-Levrault, 1990, 479 p., p. 222-225.

<sup>73</sup> S'agissant de la dissociation des informations de gestion dans les collectivités locales, cf. Romain LAUFER et Alain BURLAUD, *Management public : gestion et légitimité*, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980 ; 337 p., p. 280-281.

doivent reposer sur un arbitrage entre un coût initial et des coûts futurs de fonctionnement. Il en est ainsi d'un choix d'équipement bureautique, des investissements destinés à économiser de l'énergie, mais aussi des différentes options techniques en matière de construction, d'aménagement, de voirie et d'acquisition. La comptabilité analytique permet de poser les alternatives en termes économiques et surtout de contrôler après coup les résultats. Il importe donc de développer systématiquement les études d'impact des investissements, en y intégrant notamment les coûts de fonctionnement générés et les retours sur investissement.

Enfin, l'absence de lien entre les crédits de fonctionnement et les effectifs, entre les effectifs et le nombre de dossiers gérés, enfin entre les effectifs et la complexité des dossiers occasionne d'un côté des dépenses excessives là où les moyens sont trop importants, de l'autre une perte d'efficacité là où ils sont trop faibles. Pour ajuster les moyens alloués, il convient donc d'identifier, pour chaque activité, les coûts internes de fonctionnement (moyens humains, moyens de fonctionnement, infrastructures utilisées, moyens matériels disponibles). Il importe également d'établir un volume d'activité tenant compte du nombre de dossiers traités et de leur niveau de complexité. Là encore, les tableaux prestations/moyens semblent tout à fait pertinents pour répondre avec succès à ces difficultés.

### La perte de l'unicité budgétaire

Nombre de collectivités locales ne parviennent pas à maintenir une unicité budgétaire pourtant nécessaire à son suivi. En effet, la multiplicité des sources de financement – les dotations budgétaires, les impôts locaux, les emprunts ou encore les fonds de concours – et le système d'affectation des recettes et des dépenses hypothèquent l'efficacité du suivi budgétaire. En général, cet état de fait a pour conséquence des reports importants. En effet, l'inscription dans le budget de l'année où débute une opération importante de l'ensemble des dépenses et des recettes qui lui sont affectées suscite un gonflement artificiel de ce budget. Ce gonflement provoque souvent non seulement un appel prématuré aux prêts et ainsi le gel inutile de ressources financières, mais également l'augmentation des reports, liée à la non-consommation de l'ensemble des crédits de paiement engagés pour le financement des investissements.

Pour diminuer ces reports, il importe de mettre en place une programmation et une allocation efficace des ressources financières. Sur ce point, il paraît particulièrement judicieux de développer les autorisations de programme, dont un modèle possible est proposé ci-après <sup>75</sup> :

#### Figure n ° 12 : exemple de délibération de programme

---

<sup>74</sup> Concernant l'analyse, le choix et le chiffrage des investissements, cf. Philippe LORINO, *Le contrôle de gestion stratégique*, Paris : Dunod, 1996, p. 212, p. 167-176.

<sup>75</sup> Ce modèle de délibération de programme figure également en annexe 3.

Autorisation de programme pour la réalisation de ..... (2) ..... (1) décidée par délibération de l'Assemblée délibérante du .....								
	total	deja realise	reste À realiser	ventilation (3)				
				2003	2004	2005	2006	2007
depenses								
- achat de terrain - travaux de démolition - achat de meublier - autres depenses								
recettes								
- subventions - emprunts - autofinancement - dotation globale d'équipement - remboursements TVA - autres recettes affectées								

préciser l'intitulé de l'opération d'équipement en cause. mettre la date du vote de l'Assemblée délibérante ayant adopté la présente autorisation de programme. indiquer, pour les différentes années en cause, la ventilation décidée pour les dépenses et les recettes restant encore à réaliser.

Les autorisations de programme permettent de dépasser le strict cadre budgétaire annuel pour se situer dans une optique pluriannuelle. A cet égard, l'article 50 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République précise que « les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. » L'intérêt de procéder, pour les opérations d'investissement pluriannuelles, par délibération de programme est double. D'une part les dépenses et les recettes requises pour chaque année auront été programmées, ce qui diminuera d'autant les reports. D'autre part les besoins de trésorerie auront été planifiés de manière rigoureuse, et ce dans le cadre d'une optique d'ensemble. Les autorisations de programme sont d'autant plus intéressantes que le système comptable local ne permet pas de constituer des dotations aux amortissements<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Concernant les avantages de la gestion pluriannuelle, cf. Michel KLOPPER, Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p., p. 633-647.

### **c - Le management**

Les tâches effectuées par les agents des collectivités locales sont complexes et diversifiées, l'implication de la hiérarchie opérationnelle est souvent faible dans le dialogue de gestion et la séparation des rôles entre les élus et les fonctionnaires oppose parfois la décision et la mise en œuvre. La mise en place d'une articulation entre ces différents éléments est une nécessité qui passe tant par une responsabilisation accrue des fonctionnaires que par une implication plus forte des décideurs dans le dialogue de gestion.

#### **Le renforcement des marges de manœuvre à chaque niveau hiérarchique**

Les collectivités locales peuvent souffrir d'une absence de formalisation des responsabilités à chaque niveau. Or ces imprécisions provoquent plusieurs dysfonctionnements. Premièrement, l'absence de déclinaison de l'objectif global à chaque échelon peut nuire fortement à l'efficacité des services. En effet, les objectifs fixés risquent de rester lettres mortes faute de moyens d'évaluation de leur avancement à chaque niveau de responsabilité et dans le temps ; en parallèle, chaque service aura tendance à se fixer inconsciemment ses objectifs. Deuxièmement, une forte démotivation peut être engendrée par un travail de pure exécution, les agents n'étant pas engagés à faire preuve de leurs initiatives et de leurs résultats. Les activités risquent ainsi d'être menées au jour le jour, sans qu'il soit possible aux agents de projeter leur service dans l'avenir. L'absence de formalisation des délais à tenir et des résultats à atteindre engendrent donc démotivation – faute d'évaluation rigoureuse des résultats – et désorganisation – faute de hiérarchisation et de définition claire des priorités.

La formalisation des responsabilités, déclinant à chaque échelon les objectifs globaux en objectifs opérationnels, peut s'appuyer sur l'instauration de contrats d'objectifs. Le management par objectif est en effet particulièrement utile lorsque les buts d'une organisation sont flous à cause de son positionnement et de la multiplicité de ces activités. Les contrats d'objectif font partie de la démarche de responsabilisation des agents et du management participatif<sup>77</sup>. Il s'agit d'associer les personnes aux décisions en rapprochant les objectifs des individus des objectifs des directions et de ceux de l'institution, c'est-à-dire en précisant comment les services contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques. Un tel management implique la définition des objectifs, puis l'utilisation d'indicateurs permettant de juger l'activité et donc la réalisation des objectifs. L'apparition d'écarts chiffrables permettra de prendre des mesures correctrices. Idéalement, le contrat d'objectif doit indiquer l'axe d'action, le projet, les résultats attendus, puis définir les programmes d'action, les échéances prévues et les coûts du programme. Le contrat d'objectif devra toujours faire l'objet d'un bilan en fin de période. Il peut par ailleurs constituer le thème d'un compte rendu mensuel.

#### **L'implication de la hiérarchie dans le dialogue de gestion**

---

<sup>77</sup> S'agissant des outils de management participatif, cf. Philippe HUSSENOT, *La gestion publique par objectifs*, Paris : éd. d'Organisation, coll. « Management public », 1983 ; 249 p., p. 186-197.

La déconnexion entre la sphère administrative et la sphère politique tend à introduire un hiatus entre les orientations globales qui ont été fixées et la réalité du terrain. Le rôle de l'administration est la mise en œuvre concrète des décisions du politique - auquel elle est subordonnée – et qui est chargé d'opérer les choix essentiels à la vie d'une collectivité. Tandis que le politique, qui opère essentiellement dans le champs des idées, est soumis au verdict du scrutin et attend des résultats rapides et significatifs, l'administratif opère dans le champs de l'expertise et de la technicité tout en inscrivant son action sur le long terme. Le risque est donc de voir soit l'expertise administrative étouffer la force d'initiative et de changement que constitue le politique pour tomber dans une gestion au jour le jour, soit de tomber dans une gestion spectaculaire et à court terme faute de voir l'administration jouer son rôle de conseil, soit tout simplement de voir les décisions politiques mal traduites sur le terrain faute d'un dialogue suffisant avec l'exécutif.

Il importe donc de lier la décision, sa mise en œuvre et son suivi. S'il revient au politique de déterminer les choix de la collectivité, l'administratif peut jouer un rôle d'expertise et de conseil, principalement dans l'analyse des besoins et de la faisabilité. Il est par ailleurs indispensable de fixer avec elle les moyens concrets à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif posé et de mettre en place des outils d'évaluation permettant un suivi de l'avancement du projet et une évaluation de son impact de la part du politique.

Par ailleurs, la faible implication du management dans la gestion des ressources entraîne une déconnexion, voire un conflit, entre les deux domaines. Concentrés sur les objectifs de résultats, les responsables se sentent parfois peu enclins à limiter le gaspillage des ressources. Cette situation peut également être source de conflits entre les services, entraînés à demander le plus possible de moyens et par conséquent à se poser en concurrents. Il devient ainsi difficile de mettre en place un budget sur des bases objectives et claires, tant les services ont tendance à gonfler leur besoin et alors qu'un refus crée des tensions relationnelles.

Il s'avère donc nécessaire de généraliser une formalisation des objectifs à chaque niveau liant les objectifs de résultat à la gestion des ressources. Il importe que les résultats soit évalués en regard des moyens engagés et ce à chaque étape de la conduite d'une mission, afin de dégager les marges d'économie possibles ou au contraire les investissements nécessaires. Dans cette perspective, la procédure budgétaire se doit d'être liée au dialogue de gestion. Un contrôle strict de l'emploi des moyens rend possible un dialogue avec les services dans l'établissement du budget.

### **L'individualisation des carrières et des rémunérations**

La plupart des collectivités territoriales peinent à mettre en œuvre une différenciation dans la gestion des carrières de leur personnel. Or la déconnexion entre la gestion des carrières et l'évaluation des résultats peut nuire fortement à l'efficacité du système de contrôle de gestion, puisqu'elle peut remettre en cause, au moins à titre individuel, l'intérêt de l'effort, et par conséquent celui des processus de contrôle.

En théorie, des instruments d'évaluation et de rétribution sont à la disposition des collectivités : notation et avancement basés sur la valeur professionnelle, possibilité d'accorder des indemnités en plus du traitement de base, avancement au choix

discrétionnaire du supérieur hiérarchique. Cependant en pratique, des effets culturels et structurels induisent une érosion systématique des instruments de différenciation : dépersonnalisation wébérienne des fonctions publiques, égalité des fonctionnaires entre eux, lissage de fait de la notation. Le droit et les pratiques de la fonction publique territoriale conduisent à casser les ressorts d'évaluation individuelle et introduisent une déconnexion entre la gestion des carrières et l'évaluation des résultats. L'avancement se trouve généralement basé sur l'ancienneté et est le même pour tous. Il constitue le plus souvent un moyen d'améliorer à peu de frais le régime de retraite des agents en fin de carrière. Enfin les primes et les indemnités sont attribuées de manière égalitaire, sans considération des résultats.

De surcroît, ces effets culturels sont amplifiés par trois contraintes du droit de la fonction publique territoriale : premièrement, la prééminence statutaire du grade sur l'emploi banalise les fonctions réellement exercées et rend difficile l'émergence des métiers. Deuxièmement, l'absence d'un système de sanction/récompense véritable ne permet pas de rétribuer, d'une manière transparente, les performances individuelles. Enfin, le déroulement de la carrière du fonctionnaire échappe en partie à la volonté du responsable hiérarchique mais répond aux exigences d'organisation des corps.

La mise en place de contrats d'objectif peut constituer un bon moyen de lutte contre l'uniformisation des notations et des carrières. Il introduit de l'équité dans le management par une reconnaissance et une stimulation de la performance objective et développe la fonction d'évaluation des cadres. Pour que ces contrats fonctionnent, il importe de veiller à ce que les objectifs fixés soient réalisables (sous peine de démotivation), personnalisés (adaptés au poste et au profil), en petit nombre, variés et hiérarchisés.

L'individualisation des rémunérations, si elle peut s'avérer un outil efficace, est particulièrement délicate à mettre en œuvre. Il est en effet difficile de revenir sur les acquis des fonctionnaires en leur retirant leur prime, devenue normale, pour les faire rentrer dans un système de rendement. En outre, un manque de transparence du système de rémunération à la productivité entraînerait frustration et démotivation. Or les indemnités de rendement sont différentes d'une fonction à l'autre (primes de responsabilité, primes de technicité ou encore primes d'utilisation des langues étrangères) et suivant la filière d'emploi dans la fonction publique territoriale. Enfin, l'état des performances des agents ne correspond pas nécessairement aux indemnités qu'il est possible de verser, le comité technique paritaire fixant des normes de rendement (soit le montant total d'indemnités au rendement) que le service ne peut pas dépasser.

Pour surmonter ces obstacles, plusieurs possibilités existent. Premièrement, lors des entretiens d'évaluation, le système de rémunération de l'agent (en fonction de sa filière et de sa fonction) peut être mis en adéquation avec les objectifs qu'il poursuit. D'autre part, le comité technique paritaire peut fixer la même norme de rendement entre les services pour préserver une égalité entre ceux-ci. Enfin, il est possible de faire varier les taux et les calculs suivant les catégories de personnel ou suivant les individus, en invoquant des motifs de service.

## 2 - Les questions opérationnelles

Ces questions sont relatives aux aspects politiques – spécificité du secteur public -, à la nécessaire articulation des processus budgétaires et de contrôle de gestion, à la mise en place de procédures et à l'emploi des systèmes d'informations.

### **a - L'aspect politique**

Les institutions politiques sont, par essence, des lieux de régulation d'une société. Il leur revient de faire des arbitrages et de trouver des compromis entre de multiples intérêts contradictoires. Un tel exercice nécessite de la souplesse, des zones d'ombres, autant de caractéristiques auxquelles répond la fragmentation des services publics locaux.

Ainsi l'introduction du contrôle de gestion dans les collectivités locales ne peut-elle être pensée uniquement comme un acte technique, y compris dans sa mise en œuvre opérationnelle, car en créant des outils de mesure, donc de transparence, il modifie la régulation politique. La mise au point de techniques de quantification rend plus consciente l'action publique. Le contrôle de gestion en collectivité se doit donc de prendre en compte cette dimension.

### **b - Les aspects managériaux**

Dans ce domaine un double écueil est à éviter. Premièrement, la production de tableaux de bord trop nombreux, remis tardivement et peu lus entraîne une importante surcharge de travail tout en nuisant à leur lisibilité globale<sup>78</sup>. Il importe donc de définir un nombre limité d'outils jugés particulièrement significatifs et de poser des délais clairs et réalistes dans leur mise en œuvre. Deuxièmement, le recours à une philosophie du contrôle excessivement normative pour laquelle la réduction des écarts et des dysfonctionnements ne prendrait pas en compte les facteurs temps et humain peut s'avérer plus nuisible que profitable. Les agents doivent être associés à la démarche de contrôle de gestion, de façon à susciter leur adhésion<sup>79</sup>. Il serait en effet dangereux d'oublier que la culture de gestion est souvent embryonnaire dans les collectivités, où le contrôle se fait traditionnellement par les règles et non les résultats.

### **c - L'articulation des fonctions finances et contrôle de gestion**

Trois scénarios sont envisageables dans le positionnement du contrôle de gestion relativement aux finances : premièrement, la fusion des fonctions. Le risque est alors de voir la logique budgétaire prévaloir et limiter l'espace du contrôle de gestion qui a une vocation plus large. Deuxièmement, la dissociation des deux cellules. Le contrôle de gestion dissocié de l'allocation des ressources risque alors de se trouver marginalisé dans une fonction d'analyse et d'étude. La troisième possibilité est l'articulation des deux fonctions. Ce système implique une analyse préalable au moyen des outils de gestion des

---

<sup>78</sup> Sur les méthodes de construction d'un système de tableaux de bord, cf. René DEMEESTÈRE, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, Paris : LGDJ, 2002, 196 p., p. 103-112.

<sup>79</sup> Concernant la mise en œuvre et l'alimentation des tableaux de bord, cf. Jérôme DUPUIS, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris : PUF, 1991, 170 p., p. 122-124.



rôles respectifs des deux fonctions.

Celles-ci sont proches par les techniques et les outils mais différentes par l'approche. En effet, la gestion prend appui sur un budget, des réalisations, des analyses d'écart, une évaluation des résultats passés et actuels, une prise en compte des engagements pluriannuels et de leur impact sur les équilibres de la collectivité. En revanche, si le financier exerce une expertise sur les finances, le contrôleur de gestion s'attache à l'activité (son origine, sa nature, sa mesure, son impact sur l'environnement externe, l'organisation et les procédures de travail internes).

Dès lors, leur complémentarité se situe bien dans le rapprochement du champ financier de celui de la mesure de l'activité. L'existence de deux angles d'approche à partir d'un système d'information cohérent et transparent n'est pas nuisible à l'institution, bien au contraire : elle donne toute sa force stratégique à l'exécutif et à la direction générale, lieu de synthèse et d'arbitrage. En effet, il ne revient ni aux financiers, ni aux contrôleurs de gestion de parler au nom des opérationnels, de la direction générale ou des élus. Aux financiers d'alerter et de conseiller sur les risques relatifs aux équilibres et à la sauvegarde des marges de manœuvre. Aux contrôleurs de gestion d'alerter et de conseiller sur les nécessités de cohérence stratégique entre les actions et les objectifs, entre les résultats et les ressources consommées et/ou générées. Dès lors, il ne peut y avoir exclusivité en la matière, les approches budget/réalisation/activités/moyens/résultats devant coexister à partir d'une base d'informations communes.

### **d - Les questions de procédure**

Il n'existe que rarement de langage commun de gestion. Aussi les concepts sont-ils appréhendés de manière hétérogène par les acteurs des différentes collectivités. Tout dispositif de contrôle de gestion doit donc passer par la constitution d'un glossaire de gestion qui définit les concepts.

Par ailleurs, le contrôle de gestion doit établir avec les services concernés des protocoles d'analyse de leurs données afin d'éviter erreurs et tensions. Il conviendra donc d'analyser de manière rétrospective le caractère raisonnable de la mobilisation des ressources dans une année, de définir un calendrier d'atteinte d'un objectif, de présenter dans les tableaux de bord la comparaison entre le prévu, le réalisé et le projeté.

### **e - Les systèmes d'informations**

Deux problèmes majeurs se posent dans ce domaine. Premièrement, celui de l'articulation du système de contrôle de gestion mis en place avec le système d'information existant. A cet égard, il y a en général un décalage entre les données souhaitées et les possibilités offertes par les systèmes existants. Le risque est que se développent des systèmes parallèles. Aussi faut-il s'efforcer de s'appuyer sur les données existantes afin de les fiabiliser, examiner les possibilités offertes par les outils d'extraction de données et anticiper les évolutions des systèmes.

Le deuxième problème concerne la maîtrise des activités transversales. L'architecture des systèmes d'information reflétant de manière générale les structures de l'institution, le

système de gestion se trouve fréquemment cloisonné. Cet état de fait rend extrêmement difficile la gestion et le suivi des activités transverses.

## **B - La stratégie de mise en place d'un système de contrôle de gestion**

80

---

La mise en place d'un tel système ne doit pas avoir pour corollaire la remise en cause systématique de l'existant et notamment de la qualité du travail effectué ou les compétences des agents. Il s'agit au contraire d'optimiser les compétences pour favoriser la performance générale de la collectivité.

Les gisements de productivité, les marges de manœuvre disponibles ne sont généralement pas liés à un manque de travail ou de conscience professionnelle des fonctionnaires mais à une mauvaise organisation du travail qui a pour effet de parcelliser les tâches et de multiplier les redondances, plusieurs agents effectuant les mêmes travaux.

Ainsi le contrôle de gestion doit-il également se positionner en terme organisationnel

81 .

### **1 - Les conditions de succès**

Mettre en place un contrôle de gestion doit se concevoir comme une action en profondeur qui va influencer sur les pratiques et les comportements. Les conditions de succès varient selon plusieurs facteurs<sup>82</sup> :

Le premier de ces facteurs est l'existant. Lorsque certains outils sont déjà en place (contrôle budgétaire, comptabilité analytique, tableaux de bord) au sein de l'institution ou que certains services ont engagé une démarche de modernisation, cela peut constituer des points d'appui à l'introduction de la démarche. Inversement, l'échec d'une tentative récente d'implantation d'un contrôle de gestion laisse un climat de méfiance et de doutes qui sera un obstacle à surmonter.

L'engagement affirmé de l'exécutif, de la direction générale ou du secrétariat général est également un facteur primordial<sup>83</sup>, car le contrôle de gestion tend par nature à bousculer l'équilibre des pouvoirs. En effet, les institutions publiques sont en général

80

Cette stratégie a été adaptée à partir de la méthode de Bruno CARLIER, Christophe RUPRICH-ROBERT, *Le guide de la gestion locale : organisation, évaluation, contrôle*, Paris : Ed. Berger-Levrault, 1990, 479 p., p. 133-176 ; p. 445-462.

81

Concernant les implications organisationnelles du contrôle de gestion, cf. Romain LAUFER et Alain BURLAUD, *Management public : gestion et légitimité*, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980, 337 p., p. 304-306.

82

Cf. Hervé ALLÈGRE, François MOUTERDE, *Le contrôle de gestion : méthodes, outils, tableaux de bord*, Paris : Ed. du Moniteur, 1989, 166 p., p. 90-103.

83

Sur ce point, cf. Philippe LORINO, *Le contrôle de gestion stratégique*, Paris : Dunod, 1996, p. 212, p. 182-187.

organisées sur la base de relations interpersonnelles, autour d'objectifs mal définis, d'absence d'outils de mesure des performances et d'une mécanique budgétaire confortant les positions acquises. Le contrôle de gestion introduit une rationalité en terme de mesure (coût, volume, qualité) et de transparence dans l'allocation des ressources. Une implication totale des décisionnaires est donc essentielle pour la réussite du projet. Le fait que le projet soit officiellement porté par des élus renforce grandement les chances de succès. Ainsi, la désignation d'un élu délégué au contrôle de gestion peut-elle renforcer la légitimité de la démarche.

Le mode de management constitue un troisième facteur. La démarche de contrôle de gestion ne peut se développer de façon satisfaisante dans le cadre d'un management trop fortement centralisé, voire autoritaire ou autocratique. En effet, l'existence d'un management de type participatif est essentielle à la mise en place d'un contrôle de gestion. Cette participation est nécessaire dans les relations non seulement entre direction générale et directions, mais également entre direction et agents. L'implantation est vouée à l'échec si, pour une raison ou pour une autre (économie, gain de temps, facilité), l'ensemble des agents n'a pas été associé à la démarche. Le contrôle de gestion doit concerner l'ensemble des agents de la collectivité et non pas seulement quelques responsables.

La communication sur le projet est donc également un point essentiel. La qualité de la communication dès le démarrage puis dans les phases de conception, de mise en exploitation et de suivi est déterminante. Cette communication doit faire appel à tous les supports disponibles dans la collectivité. Elle doit être complète et relayée par l'échelon hiérarchique le plus élevé. Il importe que le responsable de la mise en place du contrôle de gestion face preuve d'ouverture d'esprit et de pédagogie dans la promotion du projet. Il est en effet nécessaire d'expliquer, de convaincre, tout en restant attentif et à l'écoute des opérationnels qui chaque jour, sur le terrain, mettent en œuvre les politiques publiques de la collectivité.

Un autre des facteurs de réussite réside dans les moyens investis pour le contrôle de gestion. La mise en place d'un tel système exige un certain nombre de ressources : d'une part, la durée, d'autre part, le coût. En effet, il faut tout d'abord être conscient que la mise en place d'un dispositif parfaitement opérationnel prend du temps, souvent plusieurs années. Ce délai prend en compte la conception de la méthode d'introduction de la démarche, la conception des outils, le travail sur l'informatique de gestion, la collecte des données ainsi que le temps de traitement et d'analyse de ces dernières. Par ailleurs, il faut prendre en compte le coût du projet. Il s'agit des salaires du responsable du contrôle de gestion, voire d'une équipe, parfois de la rémunération de consultants externes, ainsi que des charges d'équipement (micro-ordinateurs, bureaux) et de fonctionnement.

Enfin, la méthode d'implantation constitue un dernier facteur de succès. La mise en place d'un système de contrôle de gestion efficace implique une réflexion approfondie autant sur la méthode d'introduction de la démarche que sur les composantes du contrôle de gestion (objectifs, indicateurs, outils). Cette méthode dépend en effet grandement de la culture de la collectivité, de la personnalité et de la volonté aussi bien de l'exécutif que du directeur général ou secrétaire général. Aussi sera-t-elle spécifique dans sa forme à chaque institution.

## **2 - La démarche d'implantation**

Il est indispensable de mettre en place une méthodologie rigoureuse basée sur des étapes et des validations successives. La démarche proposée ici est donc indicative et devra être adaptée aux spécificités de chaque collectivité.

La démarche d'implantation peut se diviser en quatre étapes successives. La première est celle du lancement où l'on met en place les structures de projet et l'on précise les orientations majeures. La deuxième phase est celle de l'évaluation. Celle-ci permet de capitaliser les expériences précédentes et de faire un diagnostic des méthodes et outils existants. En troisième lieu, la phase de conception de l'existant permet de concevoir le système de pilotage et de contrôle de gestion. Enfin a lieu la phase de mise en place où les méthodes et les outils sont testés sur des sites pilotes. Ces essais font l'objet d'un bilan avant généralisation.

### **a - Première étape : lancement de la démarche**

Cette étape consiste à former le comité de pilotage et les groupes de travail. Elle permettra également de finaliser et d'officialiser les objectifs et de recueillir l'adhésion des échelons hiérarchiques. Enfin, le planning prévisionnel doit être établi et la démarche présentée à l'ensemble du personnel (objectifs, rôles respectifs, calendrier).

#### **Le comité de pilotage**

Un comité de pilotage doit être créé. Outre le promoteur et l'animateur du projet, il regroupe les décideurs de la collectivité, maire, président, élu délégué, directeur général, secrétaire général, directeurs et/ou chefs de services. Ce comité est chargé de suivre l'avancée des travaux, de fixer les orientations et de décider des options qui pourraient être proposées. Le promoteur du projet réalise, quant à lui, le travail de conception, les tests, la mise en œuvre opérationnelle, le rapport au comité.

#### **Les groupes de travail**

Des groupes de travail doivent être créés dans chaque service. Ces derniers seront composés le plus largement possible, indépendamment de considérations de grade ou de statut. La mission de ces groupes de travail est double. D'une part, ils sont la mémoire de l'existant et participeront donc à son analyse. Ils contribueront d'autre part à l'élaboration de la démarche (choix des indicateurs, des procédures, de la périodicité et des personnes qui alimenteront les tableaux de bord) et à la validation des solutions retenues.

#### **La fixation des objectifs de la démarche**

Elle consiste à donner aux services des méthodes et des outils leur permettant d'améliorer leur efficacité. Pour cela, il faut pouvoir suivre la qualité, gérer l'activité (programmer, planifier suivre) et animer en favorisant la participation et l'implication de tous.

## **La création d'un service de contrôle de gestion et ses missions**

Un contrôle de gestion efficace ne peut se contenter de la mise en place de nouveaux outils, aussi efficaces soient-ils. Un suivi centralisé au niveau de la collectivité, au-delà des contrôles internes aux services, est un des facteurs essentiels de réussite en ce qu'il permet d'opérer des réajustements constants aussi bien des objectifs (pour faire face aux changements de l'environnement) que des méthodes et des moyens. Cet objectif peut être atteint par la mise en place d'un service contrôle de gestion rattaché à la direction générale. Ce service doit avoir une vocation horizontale et aider chaque direction à mieux atteindre les objectifs de la collectivité et à obtenir un fonctionnement plus cohérent et plus efficace de l'administration dans son ensemble. Dans cette optique, trois grands axes d'activité peuvent être fixés pour le service<sup>84</sup> :

### **Le suivi de la gestion**

Le premier de ces axes consiste à élaborer des outils de suivi. Dans cette perspective, des outils de gestion communs tels que de tableaux de bord des directions peuvent être mis en place au sein de l'ensemble des services. Ces tableaux de bord rassemblent, par domaine d'intervention, les indicateurs de suivi des activités des services dans le cadre des objectifs politiques définis par les élus. Ces indicateurs doivent servir de base d'un outil de pilotage et d'aide à la décision pour l'exécutif de la collectivité constitué par la production et la synthèse des indicateurs. Cet outil doit pouvoir être alimenté, modifié, amélioré, en fonction des souhaits des utilisateurs.

Le service de contrôle de gestion, dans le cadre de sa mission de suivi, analyse les résultats des indicateurs de tableaux de bord, analyse les écarts objectifs/réalisations, propose et étudie les mesures nécessaires pour redéfinir certains objectifs ou réduire certains écarts. A ce titre, il participe à la définition du système informatique et à sa mise en place ; il développe, met au point et formalise les procédures, outils et méthodes du suivi de gestion ; il forme et conseille les utilisateurs à la gestion et à l'interprétation des données ; il prolonge et coordonne la réflexion sur les politiques internes et externes de la collectivité ; il facilite et formalise l'échange d'informations entre différentes directions et différents niveaux hiérarchiques ; il contrôle et coordonne le suivi de l'action des organismes associés (établissements publics, sociétés d'économie mixte et associations) en relation avec les directions ou services concernés par le domaine ; enfin, il assure la maîtrise d'ouvrage de l'intervention éventuelle de consultants externes.

### **La modernisation des services**

Le deuxième domaine de l'activité concerne l'animation et la coordination des actions aussi bien générales que spécifiques d'animation et de management. Il effectue les analyses de procédures ou de dysfonctionnement et coordonne les équipes de projets, à l'initiative du directeur général des services. Il s'inscrit ainsi dans le cadre d'une politique

---

<sup>84</sup> Cf. Pierre-Laurent BESCOS, Philippe DOBLER, *Contrôle de gestion et management*, Paris : Montchrestien, 1997, 553 p., p. 438-442.

globale de management, qu'il relaie auprès des directions elles-mêmes impliquées dans ce processus pour leur domaine.

### **La veille administrative**

Le troisième domaine d'activité du service du contrôle de gestion consiste à recueillir les informations sur les actions d'autres collectivités, à étudier et évaluer ces actions, à en proposer les enseignements en liaison avec les services du domaine. Plus particulièrement, dans le cadre de la mise en œuvre de projets et d'actions innovantes, il peut être profitable de procéder à la collecte et à l'analyse de démarches remarquables décidées par d'autres collectivités, qu'il s'agisse de départements, de régions ou de communes, et susceptibles d'être employées dans la collectivité. Le service de contrôle de gestion doit être un lieu d'observation et d'échange d'expériences permettant d'alimenter la réflexion des élus dans leurs projets et celle des services dans leurs propositions.

### **b - Deuxième étape : analyse de l'existant**

Cette phase a pour objet de faire le point sur la réalité du pilotage en vigueur dans la collectivité. Cette réalité s'étudie tout d'abord en fonction de la capacité actuelle de l'institution à mesurer la performance d'une équipe (direction, service, groupe de projet). La performance est liée à la production de l'équipe (qualité, quantité, coût) et à l'environnement dans lequel évolue cette dernière (sécurité, conditions de travail).

Dès lors, un examen minutieux des outils de gestion existants (tableaux de bord, outils informatiques, procédures, budgets par centre de responsabilité, comptabilité analytique) doit être effectué. A l'issue de cette étude, on pourra mettre en évidence les points forts et les points faibles des informations de synthèse produites et utilisées par les services. Les contraintes éventuelles relatives à la mise en œuvre des outils (adéquation, équipements informatiques, environnement de travail) seront appréciées.

A l'issue de cette étape, les besoins d'information et de communication doivent avoir été définis et les liens à assurer mis en lumière ; les orientations et les objectifs à atteindre par le futur système d'information doivent avoir été définis, les priorités dans le domaine ciblées, les problèmes de structure et d'organisation mis en évidence et le mode de management dominant de la collectivité mis en lumière.

A ce stade, un certain nombre de dysfonctionnement peuvent être mis en lumière, comme par exemple une première ligne de management mal reconnue, des objectifs territoriaux non déclinés au niveau des équipes, une méconnaissance par l'équipe de ses missions et de ses propres objectifs ou des ou des outils de gestion partiels, entraînant des équipes peu efficaces.

### **c - Troisième étape : le projet technique**

En fonction des décisions prises par le comité de pilotage, le groupe de travail et le promoteur de la démarche vont rédiger la maquette des tableaux de bord retenus et proposer les outils nécessaires à l'élaboration du système de contrôle et de pilotage.

Un système d'information est composé de plusieurs types d'indicateurs qui répondent chacun à des besoins différents. Ces différences sont relatives au destinataire de l'information (il peut s'agir du président, du maire, du directeur général, du secrétaire général, du chef de bureau ou encore de l'agent d'exécution), à la nature de l'information (tactique, stratégique, quantitative, qualitative) et à la périodicité de cette information. Un système, pour être complet et utile, doit embrasser tous les aspects de l'organisation et s'adresser de façon pertinente à chacun des acteurs. L'ensemble des outils devra être intégré dans un schéma directeur du contrôle de gestion afin de fixer le cadre de travail, les priorités, et de bien préciser les liens qui existent entre tous les outils afin d'éviter les redondances et favoriser la synergie.

L'utilité d'un système de contrôle de gestion dans les collectivités locales apparaît évidente. Cependant, malgré la nécessité perçue, il apparaît que les expériences significatives et durables d'implantation de tels systèmes dans les organisations publiques sont rares. C'est que les spécificités propres à ce secteur et à la fonction publique territoriale imposent que soit adapté le modèle du secteur privé, sous peine de le rendre au mieux inefficace, au pire nuisible. En effet, les notions de productivité, de rentabilité, de performance et de contrôle, auxquelles renvoie nécessairement le contrôle de gestion, sont aujourd'hui très éloignées de la culture administrative et de l'environnement public. L'écrasante majorité des agents territoriaux refusent en bloc ces notions, à leur idée incompatibles avec les spécificités du service public.

Plusieurs facteurs concourent à la puissance de ce phénomène, tels que le manque de formation des cadres et des agents en management, les difficultés à poser des objectifs mesurables, la dissociation des informations de gestion, la perte de l'unicité budgétaire, la séparation des rôles entre les élus et les fonctionnaires, la déconnexion entre la gestion de carrière et l'évaluation des résultats ou encore la centralisation des organisations en termes de gestion des personnels et de gestion des crédits. La prise en compte de ces difficultés est absolument nécessaire. Il s'agit de ne pas oublier que, dans les collectivités, la culture de gestion est souvent embryonnaire : le contrôle s'effectue traditionnellement par les règles et non les résultats.

Au terme de ce développement, on peut retenir les règles de base suivantes pour implanter dans de bonnes conditions un contrôle de gestion dans les collectivités territoriales :

- Il faut une forte motivation et mobilisation des dirigeants de l'institution locale.
- Il est impératif de mener une action de communication interne autour du contrôle de gestion : l'ensemble des agents doit être associé à la démarche.
- Une des premières missions est de construire un système d'information de qualité, pour introduire l'habitude de la gestion prévisionnelle.
- Le contrôle de gestion doit être le garant de la cohérence entre les objectifs des dirigeants et ceux des divers responsables.
- Il importe de rechercher en priorité les opportunités rapides.





## Conclusion

Le seul respect du formalisme juridique de la comptabilité ne permet pas, loin s'en faut, de répondre aux exigences liées au contexte de rigueur budgétaire actuel. Bien entendu, les insuffisances du contrôle budgétaire interne ne remettent pas en cause son utilité : il est indispensable de vérifier la sincérité et la transparence des procédures et notamment de contrôler l'engagement des dépenses. Ainsi les progiciels comptables et plus encore le guide des procédures budgétaires sont au centre de l'activité des collectivités territoriales. Ils mobilisent et structurent une partie essentielle de leur organisation.

Mais l'intensification de la concurrence d'une part entre les collectivités, d'autre part entre les différentes équipes qui se présentent pour les diriger, et l'obligation financière de rationaliser l'allocation des ressources publiques ont fait émerger de nouveaux besoins et de nouveaux outils. Ainsi les systèmes budgétaires traditionnels ont-ils été couplé d'une démarche de stratégie financière importante. L'analyse financière, l'identification des risques et la gestion active du patrimoine, de la dette et de la trésorerie sont devenus incontournables pour dégager des marges de manœuvre financières et préserver la solvabilité et la crédibilité des collectivités vis-à-vis de l'Etat et des banquiers.

Néanmoins, pour essentiels qu'ils soient, le contrôle budgétaire et le contrôle financier stratégique sont insuffisants dans une perspective d'amélioration de l'efficacité, de la pertinence et de la cohérence des politiques publiques. Dans cette optique, il importe de promouvoir les dimension stratégique et managériale de la gestion budgétaire, et ainsi d'introduire un véritable contrôle de gestion.

La tendance actuelle, devant la complexité des décisions à prendre, confirme en effet

---

la nécessité d'une réflexion stratégique. Celle-ci implique l'élaboration d'un système d'informations et d'indicateurs pertinents, venant en appui de la préparation budgétaire, pour éclairer les prises de décision des élus et des fonctionnaires. Le système d'informations doit permettre de mesurer les attentes du public, la satisfaction de la population, la pertinence entre objectifs et moyens, l'efficacité et l'efficience des services rendus. Ainsi l'outil budgétaire peut-il être rapproché de la démarche de planification stratégique, dans le cadre de méthodes et de techniques rationnelles. Cette démarche seule oblige chaque institution à repenser ses missions, ses objectifs et la force de l'engagement sur chacune de ses missions, en tenant compte des ressources budgétaires présentes et futures.

Cette perspective implique également un système d'organisation particulier. La réflexion stratégique ne doit pas être réservée à quelques experts patentés ou à une poignée de dirigeants. Elle doit être élargie à un nombre plus important d'acteurs, afin de s'enrichir de multiples apports intellectuels et de mieux préparer l'implication des cadres intermédiaires dans sa mise en œuvre. Ainsi le système d'organisation doit-il être au creuset de la réflexion stratégique et de la mise en action de la stratégie définie. L'enjeu des années à venir sera donc la capacité des institutions publiques à construire une organisation stratégique efficace. Celle-ci suppose des structures mobiles et flexibles afin de rapprocher le pouvoir de la capacité de décision et du terrain. Les relations hiérarchiques entre les équipes doivent tendre vers une contractualisation, avec des outils tels que les budgets participatifs et les contrats d'objectifs, et des systèmes de type « équipes responsables » d'un projet.

La rupture théorique qui existe aujourd'hui entre, d'une part, l'analyse stratégique et, d'autre part, la mise en œuvre de l'action doit s'estomper, voire disparaître. La dimension stratégique doit être partagée par l'ensemble de l'organisation car il n'existe pas de succès stratégique sans que soit mise en œuvre une excellence opérationnelle. Ainsi, dans le cadre de la préparation budgétaire, il faut que l'organisation soit capable de mixer les logiques de « bottom up » et de « top down ». La direction générale doit d'abord demander à chaque unité stratégique, dans le cadre du projet global de la majorité politique, et au niveau des segments d'activité, d'analyser la demande, les partenaires, les prestataires publics ou privés « concurrents », et de déterminer les champs présentant un fort potentiel et ceux dont il convient de se désengager. Dans un second temps, chaque unité doit être en mesure de formuler des propositions stratégiques détaillées, budgétées, qui remontent vers la direction générale. Enfin, celle-ci examinera les propositions de les présentera à l'exécutif qui décide de sa mise en œuvre opérationnelle.

Certains pourront objecter que cette implication des services administratifs au niveau stratégique tendra à renforcer une certaine technocratie condamnée par ailleurs. Mais les problèmes de la technocratie se posent, semble-t-il, plus en termes d'absence de remontée d'informations, de blocages, de manque d'implication qu'en terme de foisonnement d'idées, de recherche de productivité, d'appropriation des objectifs d'action et d'implication.

Une fois que les options fondamentales sont prises, la stratégie et l'opérationnel sont intimement liés et interagissent en permanence. A ce niveau, c'est la possibilité donnée, aux élus et aux services, de pouvoir réagir ensemble et rapidement aux évolutions de

l'environnement et des politiques publiques qui prime. Cette démarche seule peut garantir la mise en place d'un contrôle de gestion dynamique.

C'est un des enjeux fondamentaux des services publics que de doter l'administration d'un mode de fonctionnement performant. Il ne s'agit pas de vaines théories sur l'Etat ou sur l'organisation, mais bien de moderniser la production des services administratifs au bénéfice de la population.

Les barrières à l'implantation d'un tel système de contrôle de gestion dans les collectivités locales sont plus d'ordre culturel et psychologique que technique. Ainsi la réussite du projet dépend-elle avant tout de l'engagement de l'exécutif et de la direction générale, du degré de participation des agents au management et de la qualité de la communication sur le projet. Les collectivités qui s'engageraient sur cette voie prendraient, à coup sûr, une avance considérable sur leurs « concurrents ».



## BIBLIOGRAPHIE :

### I – OUVRAGES :

#### Le budget :

---

ALBERT J.-L. et PÉREAU J.-L., *L'exécution des budgets locaux*, Paris : Economica, 1997 ; 112 p.

BARBASTE P., "Le contrôle budgétaire", cours de l'I.E.P. Lyon DESS Management du secteur public, janvier 2003 ; 38 p.

BEFEC et associés, *Collectivités territoriales M14 et M4 : guide pratique de la réforme budgétaire et comptable*, Levallois : F. Lefebvre, 1996 ; 1142 p.

BERLAND, N., *Le contrôle budgétaire*, Paris : éd. la Découverte, 2002 ; 120 p.

LANDBECK, D., *Les principes budgétaires locaux*, Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001 ; 505 p.

#### Comptabilité publique :

---

ADANS B., *La comptabilité communale*, Paris : LGDJ, 2001 ; XI-113 p.

AUBY J.-B. et AUBY J.-F., *Droit des collectivités locales*, Paris : PUF, Thémis, 1990 ; 311 p.

PRADA M. et BARBERYE R., *La comptabilité publique*, Paris : Berger-Levrault, 3<sup>ème</sup> éd., 1988 ; 376 p.

## **Contrôle de gestion :**

---

ALLÈGRE H., MOUTERDE F., *Le contrôle de gestion : méthodes, outils, tableaux de bord*, Paris : Ed. du Moniteur, 1989, 166 p.

ARNAUD H., GARMILIS A., VIGNON V., *Le contrôle de gestion en action*, Paris : Rueil-Malmaison - Ed. Liaisons, 2001, 270 p.

ASSOCIATION POUR L'EMPLOI DES CADRES, *Le contrôle de gestion*, Paris : APEC, 1988, 51 p.

BÉNÉDICT G. et KRAVEL R., *L'évaluation du contrôle interne*, Paris, éd. Comptables Malesherbes, 1996 ; 236 p.

BESCOS P.-L., DOBLER PH., *Contrôle de gestion et management*, Paris : Montchrestien, 1997, 553 p.

COSSU C., *Contrôle de gestion : des informations pour la maîtrise des décisions et du contrôle*, PARIS : NATHAN, 1998, 160 p.

CUYAUDIÈRE T. MULLER J., *Contrôle de gestion. Tome 2, La gestion prévisionnelle et budgétaire*, Paris : La Villeguérin-Groupe « Revue fiduciaire », 1996, 396 p.

GERVAIS M., *Contrôle de gestion*, 7<sup>è</sup> édition, Paris : Economica, 2000 ; 719 p.

GIRAUD F., SAULPIC O., NAULLEAU G., *Contrôle de gestion et pilotage de la performance*, Paris : Montchrestien, 2002, 269 p.

KEISER A.-M., *Contrôle de gestion*, Paris : Eska, 1999, 535 p.

LAUZEL P., *Contrôle de gestion et budgets*, Paris : Sirey, 1994, 395 p.

LEROY M., *Le contrôle de gestion*, Paris, Eska, 1996, 197 p.

LÖNING H., MALLERET V., MERIC J., *Le contrôle de gestion : organisation et mise en œuvre*, Paris : Dunod, 2003, 278 p.

LORINO PH., *Le contrôle de gestion stratégique*, Paris : Dunod, 1996, 212 p.

OULÉ J., *Le contrôle de gestion. Tome 2, Budgets et prévisions financières*, Paris : BPI, 1994, 208 p.

SAVALL H. et ZARDET V., *Le nouveau contrôle de gestion ; méthodes coûts-performances cachées*, Paris : Editions comptables Malesherbes, 1992 ; 399 p.

SCHMIDT J., MICHEL D., ARDOIN J.-L., *Le contrôle de gestion*, Paris : Publi Union, 1986, 454 p.

---

**Management public :**

---

- BARBASTE P., "Productivité des services publics", cours de l'I.E.P. Lyon DESS  
Management du secteur public, janvier 2003 ; 65 p.
- Carles J., *Management stratégique et renouveau du projet politique*, La lettre du cadre territorial, 1999, 400 p.
- CARLIER B., RUPRICH-ROBERT C., *Le guide de la gestion locale : organisation, évaluation, contrôle*, Paris : Ed. Berger-Levrault, 1990 ; 479 p.
- DUPUY F. et THËNIG J.-C., *L'administration en miettes*, Paris : éd. Fayard, 1985 ; 316 p.
- DEMEESTÈRE R., *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, Paris : LGDJ, 2002, 196 p.
- DUPUIS J., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris : PUF, 1991, 170 p.
- GASCHET R., *Le management socio-économique des collectivités territoriales*, La lettre du cadre territorial, 1999, 380 p.
- GIBERT P., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris : éd. d'Organisation, coll. « Management public », 1980 ; 239 p.
- HUSSENOT Ph., *La gestion publique par objectifs*, Paris : éd. d'Organisation, coll. « Management public », 1983 ; 249 p.
- LA ROCHE -SUR-YON, *Le contrôle de gestion dans les villes moyennes*, Paris : CNFPT, 1993, 164 p.
- LAUFER R. et BURLAUD A., *Management public ; gestion et légitimité*, Paris : éd. Dalloz, coll. « Dalloz-Gestion », 1980 ; 337 p.
- MENY Y. et THËNIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris : PUF, coll. « Thémis », 1989 ; 391 p.
- PORTER M., *Choix stratégiques et concurrences*, Paris : Economica, 1982 ; XVII-426
- RAMANANTSOA B., *Pensée stratégique*, Encyclopédie de gestion, Paris : Economica, 1988.
- REY J-P., *Le contrôle de gestion des services publics communaux*, Paris : Dunod, 1991, 268 p.

---

**Communication interne :**

---

- AUVINET J.M. (et al.), *La communication interne au coeur du management*, Paris, Editions d'Organisation, 1990 ; 114 p.
- Collectif, *La communication interne dans les administrations publiques*, Paris : La Documentation française, 1995.
- DETRIE P., MESLIN-BROYEZ C., *La communication interne au service du management*,

Rueil-Malmaison : Editions Liaisons, 1995 ; VII-196 p.

## Finances locales :

---

Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, *Les finances locales*, Paris : Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, 1996 ; 264 p.

Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), *Les finances locales*, Paris : AMGVF, 1997 ; 24 p.

BARBASTE P., NYS O., STAHL L., *La gestion de la dette et de la trésorerie*, Voiron : La lettre du cadre territorial, Collection « Essais », 2002, 353 p.

BOUVIER M., *Les finances locales*, Paris : L.G.D.J., « Systèmes », 6<sup>ème</sup> éd., 1999 ; 194 p.

BOUVIER M. et ESCLASSAN M.-C., *Le système communal, état actuel et virtualités de la gestion financière des communes*, LGDJ, 1983 ; 295 p.

BOURDIN J., *Les finances communales*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris : Economica, 1995 ; 368 p.

BOYER B. et DE CASTELNAU R., *Portrait des chambres régionales des comptes*, Paris : L.G.D.J., « Décentralisation et développement local », 1997 ; 219 p.

BOYER B. et LAURENT P., *La stratégie financière des collectivités locales*, Paris : L.G.D.J., « Systèmes », p. 31 et suivantes.

CARLES J., *Les collectivités locales et leur financement*, Paris : la revue "Banque", 1990 ; 374 p.

CATHELINÉAU J., *Les finances locales*, Paris : Dalloz, « Collectivités territoriales », 1993 ; 412 p.

Centre d'information et de formation sur l'aménagement rural (CIFAR), *Finances locales : fiches pédagogiques*, Paris : CIFAR, 1986 ; 68 p.

CHOUVEL F., *Finances publiques 2000*, Paris : Gualino éditeur, « Mémentos », 3<sup>ème</sup> éd., 2000 ; 215 p.

CLUZEL, J., *Les finances locales décentralisées*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1989 ; 419 p.

COPÉ J.-F. et WERNER F., *Finances locales*, Paris : Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 1997 ; 243 p.

Crédit local de France, *Finances locales, la décennie de la décentralisation : statistiques commentées*, Paris : Crédit local de France, 1994 ; 213 p.

CRUCIS H.-M., *Droit des contrôles financiers des collectivités territoriales*, Le Moniteur, AJDA, 1998 ; 750 p.

DELARUE D. et VERVISCH L.-A., *Finances territoriales – aide mémoire personnel*, Paris : Editions du CNFPT, 1997 ; 417 p.

Direction de la documentation française, *Les finances locales, la décentralisation inachevée?*, Paris : la Documentation Française, 1990 ; 136 p.

KEISER A.-M., *Gestion financière*, Paris : Editions Eska, 2001 ; 638 p.



- 
- KLOPFER M., *Gestion financière des collectivités locales : analyse financière et fiscale, intercommunalité, gestions externes (SEM, associations, OPHLM, délégations...), dette et trésorerie, organisation budgétaire*, Paris : le Moniteur, 2002, 684 p.
- KLOPFER M., *Le guide de la gestion financière : endettement, trésorerie et solvabilité des collectivités locales*, Paris : Editions du Moniteur, 1993 ; 253 p.
- LABIE F., *Finances locales*, Paris : Dalloz, Cours, 1995 ; 340 p.
- LAFITE G., BOUCHERIE C. et KLOPFER M., *La gestion des risques financiers des collectivités territoriales, Actes des journées techniques*, Paris : Editions du CNFPT, 1992.
- LIGNIÈRES P., *Les cautionnements et garanties d'emprunt donnés par les collectivités locales*, Paris : Litec, 1994 ; 533 p.
- MOUZET P., *Finances locales*, Paris : Gualino, 2000 ; 231 p.
- MUZELLEC R., *Finances locales*, Paris : Dalloz, « *Mémentos* », 3<sup>ème</sup> éd., 1998 ; 218 p.
- PAYSANT A., *Finances locales*, Paris : P.U.F., « *Droit fondamental* », 1993 ; 554 p.
- PHILIP L. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 2 vol., Paris : Economica, 1991 ; 1647 p.

## **Sociologie de l'organisation**

---

- BERNOUX Ph., *La sociologie des organisations*, Paris : éd. Le Seuil, 1992 ; 372 p.
- CROZIER Michel et EHRARD Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collectives*, Paris : éd. Le Seuil, 1977 ; 416 p.
- SAINSAULIEU R., *Sociologie de l'entreprise – Organisation, culture et développement*, 2<sup>è</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, 476 p.

## **Théories générales de management :**

---

- STRATEGOR, *Stratégie, structure, décision, identité*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris : InterEditions, 1997 ; XIV-615 p.
- STRATEGOR, *Politique Générale d'entreprise*, Paris : InterEditions, 1997 ; XV-551 p.
- DRUCKER P.-F., *La nouvelle pratique de la direction des entreprises*, Paris : éd. d'Organisation, 1975 ; 295 p.
- DUNCAN J.W., *Les grandes idées du management ; des classiques aux modernes*, Paris : éd. AFNOR-Gestion, 1990 ; 242 p.
- MINTZBERG H., *Le management : voyage au centre des organisations*, Paris : éd. d'Organisation, 1990 ; 570 p.

## II – ARTICLES ET CONTRIBUTIONS :

AUBRY F.-X., *Réflexion à propos de l'Etat péréquateur*, LPA, 15 avril 1999, n°75 p.19 et suivantes.

BERGER E. et REY L., *Le risque financier dans les petites et moyennes communes*, Dossiers d'experts, La lettre du cadre territorial, mars 1998.

BESOMBES C., *SEML : Les contrôles par les chambres territoriales des comptes*, AJDA, 1993 ; p. 625.

BOTTIN M., *L'autorisation budgétaire*, in *Histoires du droit des finances publiques*, in *Les grands thèmes des finances locales*, vol. III, Henri ISAÏA et Jacques SPINDLER (dir.), Economica, 1988, p.97.

BOUVIER M., - *Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude*, RFFP, n°39, p.16.

Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire, in *L'équilibre budgétaire*, Lucile TALLINEAU (dir.), Economica, 1994 ; p.23.

BURLAUD A. et GIBERT P., *L'analyse des coûts dans les organisations publiques : le jeu et l'enjeu*, in *Revue Politiques et Management public*, vol.2, n°1, mars 1984, p.93-117.

CARLES J., *L'instruction M14 et la gestion des communes*, *Revue française de comptabilité*, octobre 1994, n°260, p.23.

CHARTIER J.-L., *La détection du déséquilibre et le rétablissement de l'équilibre dans les budgets locaux*, in *L'équilibre budgétaire*, Lucile Tallineau (dir.), Economica, 1994, p.99.

CHARTIER J.-L. et DOYELLE A., - *Le principe d'équilibre réel des budgets locaux*, AJDA, 1988, p.644.

*La notion de sincérité des évaluations budgétaires*, AJDA, 1989, p.164.

*Management stratégique ou gestion domestique ?*, La lettre du cadre territorial, janvier 1996.

CHAZEAU H., *L'adaptation du cadre financier et comptable à la gestion locale*, AJDA, 1988, p.711.

CHEVALLIER J. et LOSCHAK D., *Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'Administration française*, in *Revue française d'administration publique*, n°24, octobre-décembre 1982, p.53-94.

DEFRANCE J.-P., « *Histoires des finances locales en France* », *Administration* n°171, 1996, p. 21 et suivantes.

Pour un premier bilan dans le monde de l'entreprise, lire Drucker P., *L'information dont un dirigeant a vraiment besoin*, *L'Expansion Management Review*, juin 1995.

ESCALLIER C. ET KLOPFER M., « *Comment définir une stratégie de gestion active de la*

- dette ?», *La lettre du financier territorial*, mai 1999.
- GIBERT P., - *Management public, management de la puissance publique*, in *Rev. Politique et Management Public*, vol.4, n°2, 1988, p.89-123.
- La difficile émergence du contrôle de gestion territorial*, in *Rev. Politique et Management Public*, vol.13, 1995.
- GUENGUANT A., *Equilibre budgétaire et diagnostic financier global*, in *Analyse financière des collectivités locales*, A. GUENGUANT (dir.) PUF, 1995.
- HERTZOG R., *Le préfet doit régler les budgets locaux en équilibre réel*, RFFP, 1990, n°30, p.146.
- KœNIG J. L., *Budget local et programmation*, *Le quotidien juridique (L.Q.J.)*, 23 janvier 1990, n°91, p.2.
- KLOPFER M., - *Comment passer de la prospective à la stratégie financière*, *Gazette des communes*, septembre 1997, p.114.
- Apprécier les risques financiers des collectivités locales*, *La vie départementale et régionale*, novembre 1998, p.11.
- LAURENT Ph., - *Stratégie financière et gestion budgétaire*, RFFP, 1996, n°56, p.117.
- Vers un renouveau de l'analyse financière*, *Gazette des communes*, décembre 1997, p.17.
- LAVIGNE S., *Le contrôle de la légalité budgétaire et le juge administratif*, LPA, 1995, n°103, p.6.
- LOGEROT F., *L'évolution des instruments traditionnels de la pluriannualité : la gestion des autorisations de programme et le problème des reports de crédits*, RFFP, 1994, n°39, p.33.
- MUZELLEC R., - *De la pertinence des principes budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales*, PMP, septembre 1988, p.3.
- Les moyens et les techniques de la démarche stratégique financière pluriannuelle des collectivités locales*, RFFP, 1996, n°53, p.81.
- ORSONI G., - *Réflexions sur la politique d'équilibre budgétaire*, in *Rev. de droit prospectif*, n°6, 1978, p.66.
- Principes et techniques budgétaires*, *La documentation française*, (documents d'étude), 1992.
- PORTAL E., *Eléments d'utilisation sur l'outil financier pluriannuel dans les collectivités locales*, RFFP, 1996, n°53, p.121.
- SAÏDJ L., *Les compétences mises en œuvre dans le contrôle budgétaire*, AJDA, 1985, p.72.
- SESSIN T., *Les collectivités et les agences de notation dans « L'Euroland »*, in *Rev. Pouvoirs locaux*, n°40, 1999, p.15.
- Guide de l'emprunt des collectivités locales*, *Direction générale des Collectivités locales*, *La Documentation française*, 2000, p. 130 et suivantes.

## Contrôle de gestion :

- ARTHUS I., « Proposition d'une méthodologie de détermination des indicateurs de tableaux de bord à l'aide des cartes cognitives », *Actes des 13<sup>ème</sup> Journées Nationales des IAE*, Toulouse, tome I, 1996, p.6-18.
- ASSOULINE D., « Intérêts et limites du tableau de financement du Plan comptable 1982 », *Revue française de comptabilité*, mars 1985, p.20-30.
- BARRET E. et FRASER L., « Les contradictions du contrôle budgétaire », *Harvard-L'Expansion*, n°9, été 1978, p.110-119.
- BESSON P. et BOUQUIN H., « Identité et légitimité de la fonction contrôle de gestion », *Revue Française de Gestion*, n°82, janvier-février 1991, p.60-71.
- BESSON P., « Où va la comptabilité d'activité ? D'une culture de l'allocation à une culture de la modélisation », *Revue française de comptabilité*, n°248, septembre 1993, p.30-36.
- BETH C. et DOUCET Y., « Enquête sur les outils utilisés dans la simulation financière », *Echanges*, n°104, 4<sup>ème</sup> trimestre 1993, p.59-64.
- BURLAUD A., « Contrôle de gestion : le développement de l'intelligence organisationnelle », CNAM, Paris-Chaire de comptabilité et contrôle de gestion, *Leçon inaugurale*, juin 1995.
- CHIAPELLO E. et DELMOND M.H., « Les tableaux de bord de gestion, outil d'introduction du changement », *Revue Française de Gestion*, n°97, janvier-février 1994, p.49-58.
- CONWAY M. et MODOUX G., « Technique et procédure du budget base zéro », *Direction et Gestion*, n°5, 1978, p.6-18.
- DANZIGER R., « Une nouvelle dimension du contrôle de gestion : les indicateurs de qualité », in *Comptabilité et contrôle de gestion*, 7<sup>ème</sup> congrès de l'Association Française de Comptabilité Poitiers, 1986, p.141-161.
- FORTIN J., « Le budget : marges de manœuvre et comportement. Une étude empirique », *Gestion*, novembre 1980, p.49-56.
- FRÉDOUET C.H., « Systèmes experts et processus de décisions aléatoires », *Cahiers de recherche de l'Institut de gestion de Rennes*, n°1, 1984, 64 p.
- GERVAIS M., « L'avenir de la planification et de la gestion budgétaire », *Cahiers de recherche de l'Institut de gestion de Rennes*, n°59, 1994, 18 p.
- KAPLAN R. et NORTON D., « L'évaluation globale des performances, outil de motivation », *Harvard-L'Expansion*, n°65, été 1992, p.7-15.
- LEBAS M., « Comptabilité analytique basée sur les activités, analyse et gestion des activités », *Revue française de comptabilité*, septembre 1991, p. 47-63.
- MARGERIN J., « Comptabilité analytique : un outil de gestion efficace si... », *Revue Française de Gestion*, n°51, mars-avril-mai 1985, p.94-106.
- MÉVELLEC P., « La comptabilité à base d'activités. Une double question de sens », *Comptabilité Contrôle Audit*, mars 1995, p.62-80.
- ROY J.L., « Le contrôle de gestion de projets », *Formation et Gestion*, n°39, septembre 1986, p.97-102.
- SEGAL J.-P., - « La gestion participative : une comparaison Etats-Unis, Québec,

France », *Revue Française de Gestion*, n°64, septembre-octobre 1987, p.51-58.

« Peut-on vaincre les résistances au contrôle de gestion en France ? », *Revue Française de Gestion*, n°82, janvier-février 1991, p. 72-91.

TRAHAND, J., « Le contrôle de gestion : quel style adopter ? », *Revue Française de Gestion*, n°37, septembre-octobre 1982, p. 59-66.

VASSAL J., « Contrôle de gestion et style de commandement », *Revue Française de Gestion*, janvier-février 1978, p. 14-22.

### **III – DOCUMENTS ET ETUDES :**

CES, *Le bilan et les perspectives financières de la décentralisation*, Rapport présenté par M. Marc DIDIERJEAN, direction de journaux officiels, 1994.

Cour des comptes, *Les communes confrontées à de graves difficultés financières*, Rapport public particulier, éditions du JO, 1995.

### **IV – JURISCLASSEURS :**

Jurisclasseur collectivités territoriales (JCCT) :

BOE F., *Gestion territoriale*, JCCT, fasc. 2010, 1994.

BOUINOT J., *Analyse financière des collectivités locales ; fondements et méthodes générales*, JCCT, fasc. 2020, 1994.

Encyclopédie Dalloz : collectivités locales (dir. F.-P. Benoit) SAÏDJ L., - *La comptabilité et la trésorerie communales*, éd.1997. *Les principes applicables au budget communal*, éd. 2000.

### **V – SITES INTERNETS :**

<http://www.admifrance.fr>

<http://www.adminet.fr>

<http://www.assemblée-nationale.fr>

<http://www.ccomptes.fr>

<http://www.conseil-etat.fr>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

<http://www.europa.int/eur-lex>

<http://www.legifrance.gouv.fr>

<http://www.senat.fr>

<http://www.lagazettedescommunes.com>

<http://www.territorial.fr>