

Le budget au service de la démocratie locale

1. PARTAGER : répondre aux nouvelles attentes de la population
2. ASSOCIER : le budget participatif
3. DONNER DE LA VISIBILITÉ : le budget pluriannuel
4. CLARIFIER : le budget programme
5. ÊTRE OPÉRATIONNEL : les outils de la transparence financière.

Juillet 2019

Capsule 1

PARTAGER : répondre aux nouvelles attentes de la population**Pour une transparence des finances publiques**

Dans un monde global marqué par une hausse exponentielle de la population, par une métropolisation, par une accélération des technologies d'information et de communication, par une progression du niveau intellectuel, les gouvernants se doivent d'être réactifs et répondre aux attentes de la population dans une logique de développement durable, fonction nouvelle à satisfaire à côté des fonctions premières du secteur public que sont la sécurité et l'ordre public, l'accès à l'eau potable et à l'électricité, l'éducation, le logement et la santé.

La société civile doit - pour sa part - s'intéresser et être associée à la chose publique, être informée - formée de façon pédagogique - sur les grands enjeux des politiques conduites et les difficultés de leur financement.

Rigidification croissante des budgets, dégradation des soldes publics et croissance de la demande sociale. Comment rompre avec ce constat, proche de la société bloquée qu'exprimait Michel CROZIER ? *« Pour que la participation soit possible et efficace, il faut que les organisations passent d'un modèle rigide bureaucratique contraignant à un modèle plus souple et plus tolérant fondé sur la mobilité, la concurrence et la négociation. Il ne faut donc pas lutter pour contenir les organisations trop puissantes, mais combattre pour qu'elles se modernisent réellement. »*

En faisant de la transparence financière un vecteur essentiel du contrat social et donc en facilitant la compréhension de certains mécanismes complexes (transferts, péréquation, autorisation d'engagement, crédits de paiement...) et en mobilisant de façon raisonnée les financements privés.

Pour une démarche participative.

Cette démarche s'applique en premier aux élus locaux, notamment des villes les plus importantes, où se concentrent les problèmes sociaux (malaise urbain, ghettoïsation de populations défavorisées,...) la nécessaire adaptation des politiques éducatives, de sécurité publique et sanitaire (distribution d'eau, assainissement, traitement des déchets) et les besoins de développement spécifique (transports, infrastructures, internet, loisirs, etc.), dans un contexte prégnant de protection de l'environnement.

Gouverner, c'est l'art de gérer les relations au plus près des acteurs de la société, de tenir compte de la diversité des attentes et des besoins de la société civile. C'est associer la société civile à la prise de décision pour en favoriser son appropriation et obtenir l'adhésion.

Le vote du budget annuel par les élus ne répond plus totalement à cet objectif.

Pour cette raison, la prise de décision budgétaire et financière s'enrichit de nouvelles approches participatives bien intégrées par les décideurs¹ :

- Le budget participatif, en appui sur des projets proposés par les habitants, dans le respect d'une enveloppe globale fixée par le conseil municipal ;
- L'approche pluri annuelle, adossée à des stratégies de développement à long terme des villes² fondées sur des visions partagées par la population, les acteurs économiques et les partenaires financiers.

¹ Colloque "Métropoles européennes, stratégies, gouvernance" – Mairie de Paris (mai 2016) : *Quelle place pour le citoyen dans l'élaboration du projet métropolitain ?*

² *Stratégie de développement de la ville de Douala et de son aire métropolitaine (décembre 2009).*

Capsule 2

ASSOCIER : le budget participatif**Des projets concrets de la population.**

Le **budget participatif** est un processus de démocratie participative dans lequel des citoyens peuvent affecter une partie du budget de leur collectivité territoriale, généralement à des projets d'investissement.

C'est au Brésil, à **Porto-Alègre**, qu'est né le budget participatif en 1989. En une dizaine d'années, il est parvenu à rassembler plus de 18 000 habitants pour décider des priorités de la ville. La clé de ce succès est double : un véritable pouvoir leur a été confié et des résultats concrets ont amélioré le quotidien dans les quartiers.

Le budget participatif de Porto-Alègre a accru entre 1989 et 2004 la proportion d'habitants reliés au réseau d'assainissement, passant de 70% à 83,4 %. 53 000 familles ont bénéficié de la régularisation de leurs titres de propriété et de la construction de nouvelles habitations.

C'est sans doute pour cette raison et grâce à la transparence du processus que les populations les plus en retrait de la démocratie se sont emparés du budget participatif.

La démarche traduit la volonté des élus locaux de mieux associer la population à la politique municipale en s'appuyant notamment sur les conseils de quartier, les comptes rendus de mandat, les réunions de concertation, et d'influer encore davantage, en leur donnant la possibilité de faire connaître leurs préférences concernant l'utilisation d'une partie du budget d'investissement de la ville.

"Les budgets participatifs redonnent de la visibilité à l'investissement municipal."
Giovanni Allegretti (consultant italien).

"Je fais confiance aux Parisiens : cette ville qu'ils connaissent mieux que quiconque, je veux qu'ils nous aident à la façonner, à la faire grandir." Anne Hidalgo - Maire de Paris.

Quelques exemples de projets retenus en France :

- De nature écologique et de développement durable pour la ville de Grenoble (*un jardin partagé pour les habitants en plein cœur d'un quartier, un théâtre de verdure, des vélos triporteurs électriques pour les habitants transporter de lourdes ou volumineuses charges pour des activités économiques*) et pour Paris (création d'un *parcours artistique, ludique et végétalisé, accessible à tous sur l'avenue Daumesnil*, à la demande d'une association réunissant 52 artisans et commerçants).
- De nature sociale : *l'ouverture d'une maison de santé* en réponse d'un quartier de Paris, en augmentant de façon conséquente l'offre de premier recours pour les habitants, particulièrement en médecine générale ; *travaux de mise en accessibilité*

du quartier de Montmartre et du 13^{ème} arrondissement pour les personnes à mobilité réduite ;

Une démarche transparente.

Le *budget participatif* répond à une volonté démocratique, parfois de nature constitutionnelle³, reposant sur un processus organisé allant de la collecte des projets à ceux retenus et au suivi de leur exécution :

- La collecte des projets est ouverte à tous les habitants, après des actions d'information et/ou de sensibilisation, dans le respect d'une enveloppe globale (de 5 à 10% du budget d'investissement de la ville), soit directement (via un site internet dédié ou sur support papier), soit par les associations représentatives ;
- Les projets sont examinés et chiffrés par l'administration communale, puis priorisés par les commissions associant des élus et des représentants de la société civile, et parfois soumis au vote de la population sur des sites d'internet dédiés ;
- Les projets retenus sont publiés et intégrés dans le budget communal (montant et calendrier de réalisation) ;
- La réalisation des projets fait l'objet d'une information régulière aux habitants, via le site internet dédié ou tout autre source d'information, et via le compte rendu annuel d'exécution du budget auprès de l'assemblée communale.

³ Article 139 de la constitution de Tunisie : "les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi";

Capsule 3

DONNER DE LA VISIBILITÉ: le budget pluriannuel

Etre à l'écoute de la population : des besoins nouveaux et l'attente de résultats

Les investissements des collectivités territoriales s'inscrivent dans une vision élargie, en réponse aux nouveaux besoins, exprimés par la population, plus exigeante et mieux formée et/ou informée.

Les besoins primaires (eau et assainissement, collecte et traitement des ordures ménagères, électricité, établissements scolaires et de santé) sont complétés d'exigences plus récentes répondant à la mobilité et l'évolution économique (transports urbains, maillage informatique, commerces de proximité, etc.) dans un cadre de développement durable de plus en plus prégnant.

En outre, les administrés sont de plus en plus critiques sur la gestion des politiques publiques et en attente de leur efficacité (« les objectifs sont-ils atteints ? ») et de leur efficience (« quel coût financier par rapport à la réalisation ? »).

La programmation budgétaire annuelle, selon la démarche des moyens, ne répond plus à ces exigences. Elle ne prend pas en compte les impacts financiers excédant l'horizon annuel et s'en tient le plus souvent à une reconduction des crédits budgétaires, amodiés de façon marginale.

Favoriser la stratégie pluriannuelle de développement des villes : modernisation et transparence du budget.

La programmation budgétaire qui traduit des choix politiques, prend désormais en compte les impacts excédant l'horizon annuel et intègre les stratégies nationales et sectorielles des villes, le plus souvent documentés (plans de développement communaux, documents stratégiques, etc.).

Cette démarche vise à intégrer l'action des villes dans un cadre temporel de moyen terme et de prendre en compte, dès la formulation du budget, les impacts financiers des décisions publiques annuelles sur les exercices suivants. Cette approche se concrétise en phase de programmation budgétaire et en phase d'exécution.

Les stratégies s'appuient sur un diagnostic, associant les acteurs communaux, comme l'indiquait la *stratégie de développement de la ville de Douala et de son aire métropolitaine* (2009) : « établir et valider, à travers un processus participatif en relation avec les parties prenantes locales et les partenaires au développement, une vision à long terme de l'aménagement de la ville et de l'aire métropolitaine, adossée à un programme pertinent d'actions prioritaires à court terme ».

Le contenu rénové du budget budget intègre ainsi l'impact financier des investissements dépassant le cadre annuel. Le cadre traditionnel est maintenu (crédits de paiement), mais il est aussi enrichi (autorisations d'engagement).

L'assemblée communale délibère sur deux types de crédits :

- Les **autorisations d'engagement (AE) ou de programme (AP)** : elles donnent de la lisibilité dans le temps et de la souplesse aux gestionnaires car elles constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées (signature d'un marché ou d'une convention) au cours de l'année, mais dont l'exécution s'échelonne sur plusieurs années (3 ans par exemple) ;
- Les **crédits de paiement (CP)** : ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être réalisées et ordonnancées durant l'exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Ces données nécessitent donc un double suivi budgétaire et une actualisation annuelle : exécution budgétaire des AE/AP et CP, et révision à opérer sur les années suivantes (annulation ou reports)

Exemple :

1. budget voté de l'année N

AE (par opération d'investissement ou par programme)		Echéancier prévisionnel des CP			
		N	N+1	N+2	Total
Opération	Montant				
Opération n° 1	10.000	3.000	5.000	2.000	10.000
Opération n° 2	100.000	20.000	50.000	30.000	100.000

2. Exécution de l'opération n° 1 en fin de gestion N et actualisation de l'échéancier des CP

AE (par opération d'investissement ou par programme)		Echéancier prévisionnel des CP				
		N	N+1	N+2	Total	
Opération	Montant	Prévisions				
Opération n° 1						
1. AE	10.000	CP ouverts	3.000	5.500	2.000	9 500
2. Engagements (consommation des AE)	9.500	CP consommés	2.000			
1-2 : AE à annuler	500	CP à ajuster (9.500 - 2.000)	7.500			

Capsule 4

CLARIFIÉ: le budget-programme

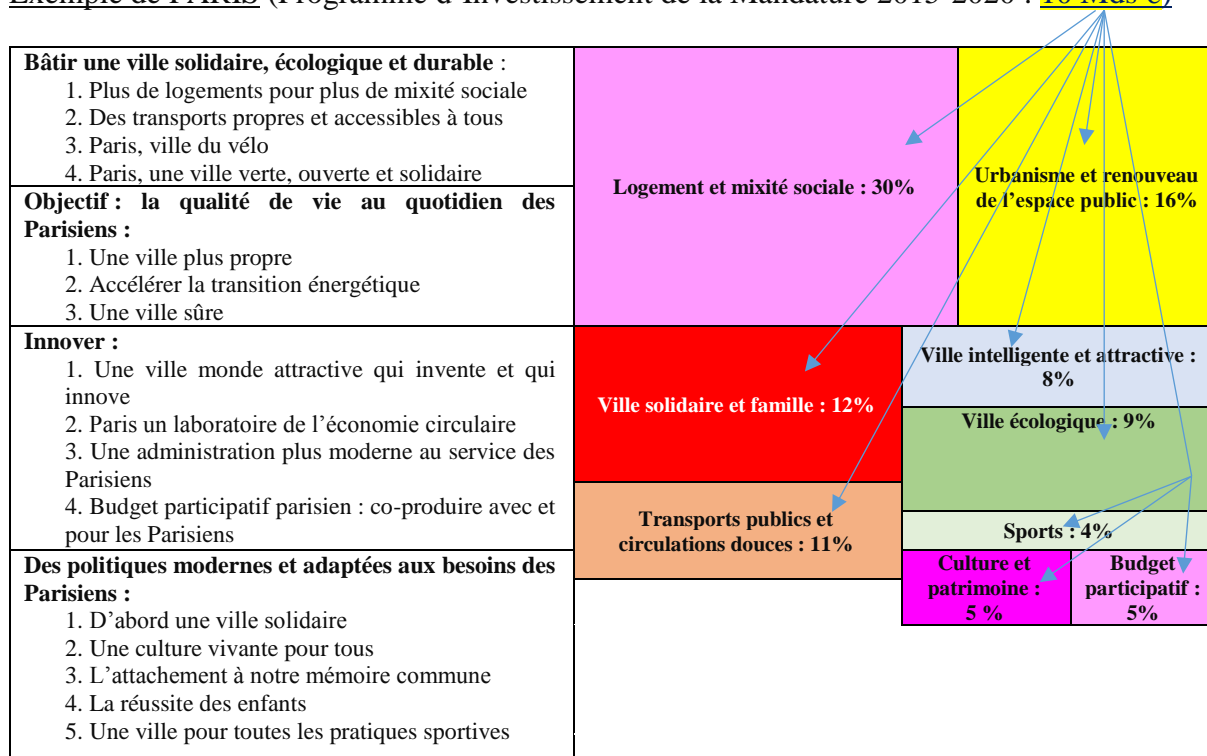
Une présentation dynamique et pédagogique du budget.

Le budget-programme constitue la phase la plus aboutie des finances publiques, intégrant les politiques stratégiques et la pluri annualité.

Il traduit en effet une présentation budgétaire selon les politiques publiques ou grandes fonctions publiques (ordre et sécurité publics, protection de l'environnement, logements et équipements publics, santé, loisirs et culture, éducation, etc.)⁴ et non plus seulement selon la démarche du budget de moyens (charges de personnel, achats de biens et services, investissements, etc.).

Le budget-programme assure une meilleure lisibilité des politiques publiques et répond ainsi aux attentes de la population, plus intéressée par une présentation pédagogique du budget par actions stratégiques engagées et leur déroulement dans le temps, que par une simple présentation comptable annuelle des charges et des recettes par nature.

Exemple de PARIS (Programme d'Investissement de la Mandature 2015-2020 : **10 Mds €**)



⁴ De référer à la classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) de l'OCDE.

Le changement de dimension du budget : l'approche performance de chaque programme.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble d'actions représentatifs d'une politique publique, définie dans le document stratégique de la ville. Chaque action est déclinée en activités ou projets.

Exemple de la communauté urbaine de Douala (C.U.D) : 4 axes stratégiques

Axes stratégiques	Programmes
1. Améliorer les conditions de vie du plus grand nombre pour atténuer les effets de la pauvreté	Prog. 11 : améliorer les accès Prog. 12 : réorganiser le système des marchés Prog. 13 : développer les services et équipements publics Prog. 14 : maintenir l'ordre, la sécurité et la salubrité publique Prog. 15 : agir en faveur des publics vulnérables
2. Améliorer la compétitivité économique dans l'aire métropolitaine pour relancer la dynamique des activités formelles	Prog. 21 : améliorer et compléter les infrastructures logistiques Prog. 22 : promouvoir un centre d'affaires de niveau international Prog. 23 : créer des nouvelles centralités
3. Faire de Douala une ville pilote en matière d'environnement	Prog. 31 : conforter les réseaux d'assainissement Prog. 32 : améliorer la gestion des déchets solides et des zones vulnérables Prog. 33 : développer les espaces verts et les espaces de loisirs
4. Améliorer la gouvernance	Prog. 41 : sécuriser les ressources publiques Prog. 42 : assurer la coordination technique des opérateurs publics et la cohérence entre les interventions de la C.U.D et celles des concessionnaires Prog. 43 : développer les réserves foncières

Programmes	Actions	Activités ou projets
Prog. 11 : améliorer les accès	1. Etudes et constructions de voiries tertiaires ... 7. Gestion de la circulation 8. Réhabilitation et aménagement des gares routières 9. Développement des transports collectifs	1. quartiers A et B : 30 Km environ 2. quartier C : environ 30 Km 3. quartier D, E et F : environ 60 Km au total

La présentation par programme permet aussi de mieux **mesurer résultats attendus, l'efficacité de la dépense** avec la définition d'objectifs et d'indicateurs associés.

Programmes	Objectifs	Indicateurs associés
Prog. 11 : améliorer les accès	1. Étendre le réseau des voiries	1. Taux d'études ayant abouties (nombre d'études réalisées/nombre d'études prévues) : ...% 2. Taux de couverture des voiries (linéaire de voirie construite/linéaire de voirie à construire) : ...% 3. Taux de consommation de crédits : ...%
	2. Améliorer la fluidité de la circulation	1. Durée moyenne des trajets sur les axes réhabilités et/ou entretenus : ... 2. Taux de consommation de crédits : ...%

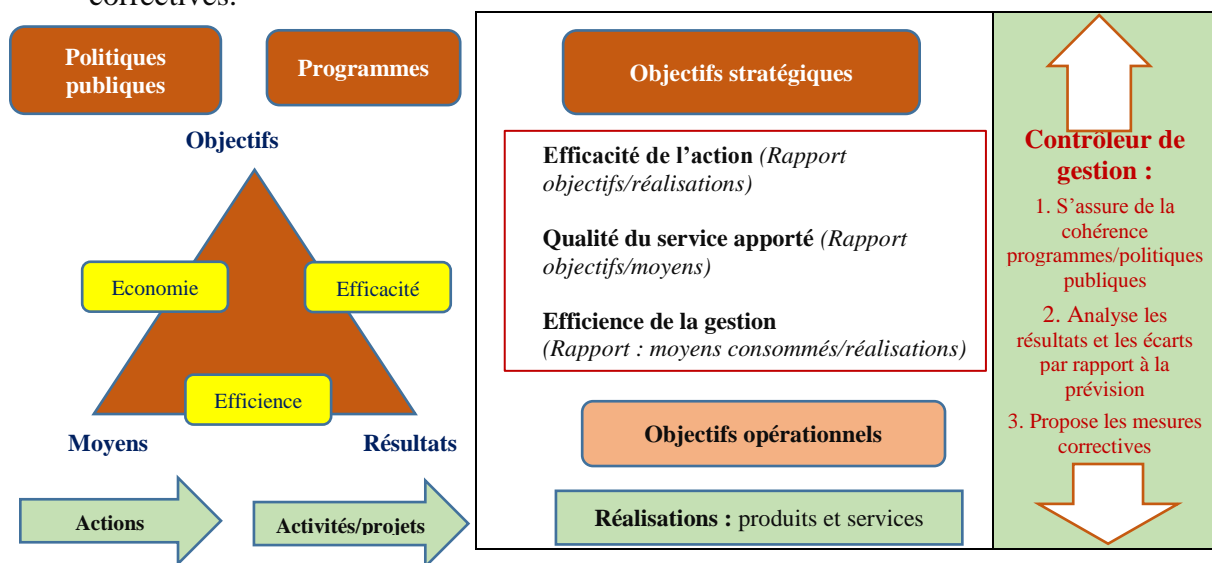
Le changement de dimension : un management public enrichi.

Les **responsables de programme**, acteurs de la performance, sont chargés de :

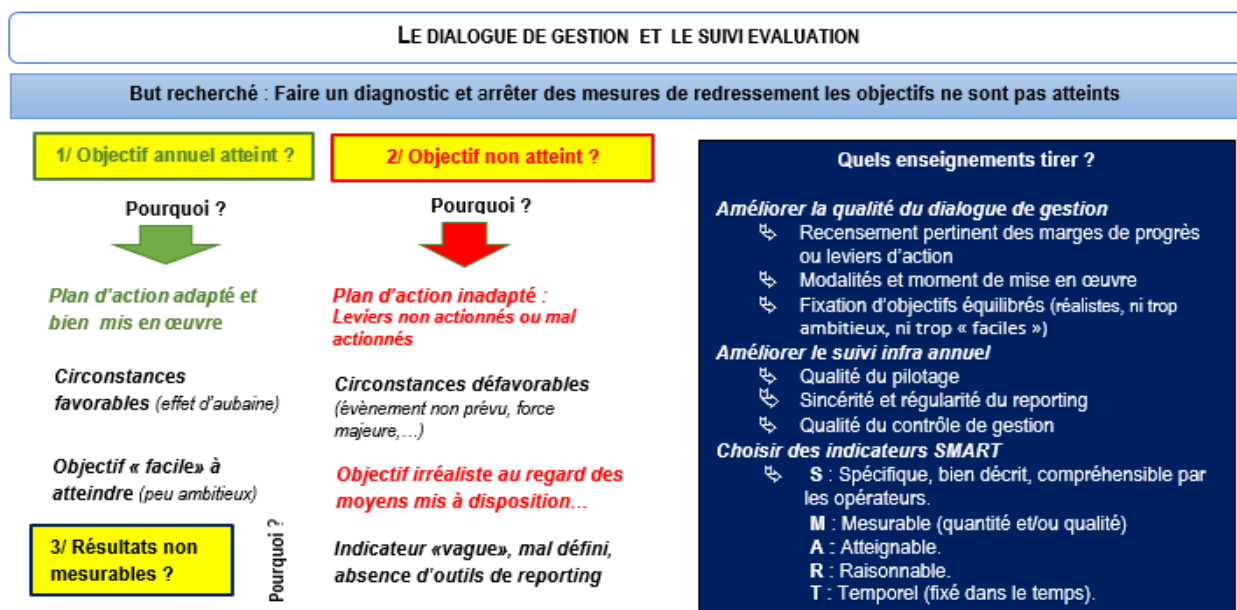
- Formuler le programme sous tous ses aspects (stratégie, objectifs et indicateurs) ;
- Organiser et suivre la mise en œuvre effective du programme ;
- Restituer l'état d'avancement du programme et l'atteinte des résultats.

Le **contrôleur de gestion**, positionné auprès du directeur des services municipaux, est au cœur du dispositif de pilotage. Il est chargé, pour l'ensemble des programmes, de :

- Veiller au respect de la démarche stratégique : cohérence programmes/politiques publiques ;
- S'assurer de la pertinence des indicateurs ;
- S'assurer de la qualité des moyens engagés par rapport aux résultats attendus ;
- D'analyser les résultats obtenus et de proposer, si nécessaire, les mesures correctives.



Ce processus s'exerce dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les responsables des programmes, lors de la préparation du programme et lors de leur réalisation.



Capsule 5

ÊTRE OPÉRATIONNEL : les outils de la transparence financière

L'exigence de la transparence financière.

La transparence des finances publiques exige une information exhaustive et fiable sur les activités passées, présentes et futures de la collectivité locale pour contribuer à la prise de décisions efficaces de l'assemblée délibérante.

Elle permet aussi à la société civile d'obtenir les informations dont elle a besoin pour veiller à ce que les autorités répondent de leurs choix.

Elle facilite enfin l'accès à l'emprunt, par la sincérité des comptes et des prévisions pluri annuelles, et par l'analyse de la capacité d'endettement (capacité à rembourser la dette).

Des outils opérationnels au service de la soutenabilité budgétaire.

Afin de renforcer le lien entre le budget annuel et les politiques publiques pluri annuelles, des outils de programmation budgétaire présentant l'évolution des crédits sur un horizon de 3 à 5 ans deviennent les supports de préparation des projets du budget annuel.

1. Le *cadre budgétaire à moyen terme* (CBMT) est un pré requis. Il présente sur 3 à 5 ans l'ensemble des recettes et donc des contraintes financières, et des dépenses prévisionnelles, par grandes masses.

Il constitue un outil de réflexion et de prise de décision par l'assemblée délibérante, lors du débat d'orientation budgétaire, préalable à l'élaboration du budget annuel. Il fixe le montant maximum des investissements et des emprunts induits, selon les approches ci-après :

- La collectivité territoriale dégage-t-elle des marges de manœuvre budgétaires pour satisfaire des investissements nouveaux et les dépenses de fonctionnement induites ?
 - L'évolution des recettes (dont fiscales) et les dépenses de gestion est-elle évaluée avec rigueur et exhaustivité ? Les dépenses sont-elles bien maîtrisées ? Les recettes sont-elles d'ores et déjà bien mobilisées ?
 - Les projets d'investissement sont-ils matures (qualité des études, de leur coût prévisionnel et de leur réalisation dans le temps) ?
 - L'impact financier des dépenses de fonctionnement induites par l'investissement est-il chiffré, bien chiffré ?
- Le besoin de financement par emprunt (capacité d'endettement) peut-il être satisfait ? L'équilibre global des finances repose-t-il sur un endettement maîtrisé, sans risque d'insolvabilité ?

2. Sur la base du CBMT validé par l'assemblée délibérante, le *cadre des dépenses à moyen terme* (CDMT) vise à répartir les masses de dépenses, objet du CBMT, par services

administratifs et/ou par fonctions (politiques publiques) et à préciser les crédits d'investissement par programme (ou projet).

Le CDMT traduit la pluri-annualité nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques :

- Par sa présentation budgétaire :
 - Les autorisations d'engagement (AE) ou de programme (AP) ;
 - Les crédits de paiement (CP).
- Par son approche de performance des politiques publiques (fonctions), des programmes d'investissement.
 - Cadre stratégique ;
 - Objectifs et indicateurs associés ;
 - Décomposition en AE (AP) et CP.

Le CBMT et le CDMT s'articulent et sont cohérents avec le projet de budget annuel :

- Le plan prévisionnel des CP (sur 3 ou 5 ans) est associé à chaque AE (ou AP). Les CP doivent couvrir les AE (AP) ;
- Les crédits ouverts au budget de l'année comportent à la fois les AE (AP) et les CP de l'année.

3. Le **plan prévisionnel de trésorerie** vise à assurer une gestion rigoureuse des dépenses, dont le service fait doit pouvoir se traduire par un paiement rapide et donc par l'existence d'une trésorerie suffisante. Il détaille de façon mensuelle les flux d'entrée et de sortie de fonds.

Il convient ainsi :

- de bien hiérarchiser les dépenses et de les cadencer tout au long de l'exercice,
- d'éviter l'existence d'arriérés et de garantir aux entreprises et fournisseurs un paiement dans les délais.

Les trois documents sont actualisés de façon infra annuelle pour tenir compte des réalisations (exemples : situation mensuelle de trésorerie, exécution budgétaire trimestrielle) et en fin d'année (exécution budgétaire des AE/AP et CP, et révision à opérer sur les années suivantes : annulation ou reports).

Présentation synthétique du CBMT

	Réalizations		Prévisions				
	N-1	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
I – Fonctionnement (gestion courante)							
1. Recettes de fonctionnement	35 000	35 500					
Recettes fiscales	30 000	30 500					
Recettes d'exploitation	3 000	3 000					
Subventions de fonctionnement	500	1 000					
Autres recettes de fonctionnement	1 500	1 000					
2. Dépenses de fonctionnement	30 000	31 500					
Dépenses de personnel	10 000	10 500					
Biens et services consommés	11 000	11 500					
Subventions et transferts	4 000	4 000					
Frais financiers	1 000	1 100					
Autres dépenses de fonctionnement	4 000	4 400					
3. Marge de manœuvre : autofinancement = 1-2	5 000	4 000					
II - Investissement							
4. Recettes d'investissement	12 000	13 300					
Autofinancement (3)	5 000	4 000					
Subventions/participations/dons	4 000	2 000					
Emprunt (montant maximum, lié à la capacité d'endettement)	3 000	7 300					
5. Dépenses d'investissement	12 000	13 300					
Remboursement des emprunts (capital)	2 000	2 300					
Investissements	10 000	11 000					

Justifier l'évolution des recettes, notamment des recettes fiscales

Justifier l'évolution des dépenses et intégrer les dépenses induites par les investissements et les intérêts des emprunts

Veiller à l'équilibre global et au respect de la capacité d'endettement.
Intégrer le capital des emprunts à rembourser chaque année

Présentation d'un CDMT détaillé au niveau du programme (investissements sur 3 ans)

Programme n°: ...					
1. Présentation stratégique / principaux enjeux					
...					
2. Responsable du programme					
...					
3. Objectifs et indicateurs associés					
4. Actions					
Nature des dépenses prévisionnelles		Montant AE (en millions F)	Montant prévisionnel des CP (en millions F)		
Action	Contenu		N	N+1	N+3
1		20 000	10 000	5 000	5 000
.2		5 000	1 000	1 000	3 000
3		30 000	5 000	15 000	10 000
Total		55 000	16 000	21 000	18 000
Tableau de financement prévisionnel					
		Montant	Observations		
Autofinancement		10 000			
Emprunts		30 000			
Subventions Etat		15 000			