

## TRANSPARENCE ET GOUVERNANCE DES FINANCES LOCALES

### **Hamid BACHIR BENDAOU**

Doctorant Cnam/Lirsa

Maire-adjoint en charge du budget et des finances de la commune de Jouy Le Moutier (95280)

Directeur des études à l'IUT GEA de l'Université Paris-Nanterre

Université Paris Nanterre - Bâtiment E - 2<sup>ème</sup> étage

200 avenue de la République - 92001 Nanterre cedex

Hbachirb@parisnanterre.fr

Tél : 01 40 97 98 27

Cette étude est centrée sur l'introduction d'un nouvel outil de gestion, le rapport d'orientation budgétaire (ROB), au sein des communes par la loi NOTRE (2015) relatif à la transparence des finances locales. Cet article interroge la capacité de ce nouvel instrument de gestion à réduire l'asymétrie d'information entre l'exécutif local d'une part, et les citoyens et leurs représentants (élus de la minorité) d'autre part ?

Mots-clefs : transparence, finances publiques locales, *reporting* externe, gouvernance locale, rapport d'orientation budgétaire, loi NOTRE (2015)

Keywords: varieties of transparency, local public finance, external reporting, governance, budget orientation report, law NOTRE (2015)

## 1. CONTEXTE ET QUESTION DE RECHERCHE

La transparence des informations est au cœur des mécanismes et dispositifs de gouvernance des collectivités territoriales françaises. Le FMI (2007, p 8), à l'instar d'autres institutions internationales, préconise une régulation par la transparence afin de réduire l'asymétrie d'information et ainsi permettre « à la société d'obtenir les informations dont elle a besoin pour veiller à ce que les autorités répondent de leurs choix. ». Ce faisant, elle rappelle que la transparence constitue une condition indissociable de l'idéal démocratique des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

C'est dans cet esprit, que le troisième et dernier volet de la réforme territoriale, la loi Notre (2015)<sup>1</sup> a introduit, au sein des communes de plus de 3500 habitants, l'obligation de produire un rapport d'orientation budgétaire (ROB). Ce dernier est présenté lors du débat d'orientation budgétaire (loi du 6 février 1992)<sup>2</sup> au sein du conseil municipal, qui constitue l'instance de gouvernance, dans un délai de deux mois précédents l'examen du budget, avant de faire l'objet d'une publication. Ce nouvel outil de gestion, qui prend la forme d'un *reporting* comptable et financier<sup>3</sup>, est entré en application dans le cadre du budget primitif 2017 et vise à mettre à disposition des élus et des citoyens une information complète et lisible sur la situation réelle des finances locales. Il nous paraît alors intéressant de profiter de l'introduction du ROB au sein des communes pour interroger la capacité, de ce nouvel instrument d'action publique, à réduire l'asymétrie informationnelle qui existe entre l'exécutif local et les citoyens, ou leurs représentants élus. **La transparence produite par le ROB permet-elle d'améliorer l'information à destination des élus et citoyens sur les finances de l'organisation communale ?**

## 2. ÉCLAIRAGE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Nombreuses sont les recherches, menées selon des approches se réclamant des sciences administratives et politiques ou des sciences de gestion (Bentham, 1816<sup>4</sup> ; Charron, 2004<sup>5</sup> ; Heald 2006<sup>6</sup> ; Bredin, 2008 ; Joseph et Mazouz 2013<sup>7</sup> ; Pesqueux, 2015<sup>8</sup> ; Archirel et Castel, 2015)<sup>9</sup>, ainsi que des travaux de grandes institutions transnationales (OCDE, 2002<sup>10</sup> ; FMI 2007<sup>11</sup>), qui s'accordent sur l'importance de la transparence dans une optique de bonne gouvernance.

Dans le champ des finances publiques, la transparence « exige une information exhaustive et fiable sur les activités passées, présentes et futures des administrations publiques » (FMI, 2007 p 8). Cette quête de transparence financière relève donc d'un « art délicat » qui s'inscrit dans une logique de fonctionnement général de l'administration centrée sur les résultats, les mesures de ces résultats et le *reporting* (Zifcak, 2000). Dès lors, la transparence des finances locales est tributaire de l'instrument utilisé et censé la véhiculer.

La méthodologie employée consistera, dans une première partie, à proposer une grille conceptuelle permettant de définir les critères de transparence des finances locales et ainsi pallier son absence au sein de la littérature. Dans une seconde partie, à partir d'une observation participante de 18 mois et à la lumière de la grille d'analyse, nous identifierons les caractéristiques de la transparence véhiculée par le ROB 2017 de la ville de Jouy Le Moutier (95280), ainsi que le précédent instrument, le DOB 2016. Enfin, nous analyserons les changements induits par l'introduction de ce nouvel instrument de gestion sur la qualité de l'information diffusée.

## 3. PRINCIPAUX RÉSULTATS

Au terme de la première partie, nous définirons la transparence comme l'accès à des informations utiles et utilisables permettant d'éclairer le plus grand nombre, de manière exhaustive et fiable, sur les activités passées, présentes et futures d'une organisation. Nous identifierons sept composants structurels de la transparence des finances locales : l'accès, l'objet, l'exhaustivité, fiabilité, lisibilité, temporalité et l'utilité. Chaque composant renvoie à une série de conditions afin d'être vérifié.

Au cours de la seconde partie, nous mettrons en lumière les caractéristiques de la transparence du DOB 2016 et du ROB 2017 de la ville de Jouy Le Moutier. Nous monterons un DOB 2016 offre une transparence partielle des intrants, exclusivement qualitative et prospective. Cette transparence est avant tout le résultat d'un travail politique dont l'accès est réservé aux élus locaux (aucune publication).

Le ROB 2017 présente une transparence partielle des intrants et des extrants, essentiellement quantitative, centrée sur la maîtrise des dépenses publiques et de l'endettement, à destination des élus et directeurs administratifs. Ce rapport fait l'objet d'une publication à posteriori et présente un caractère substantiel, combinant une analyse rétrospective et prospective. Cependant, nous insisterons sur deux aspects, d'une part l'absence des impacts (*outcomes*), et d'évaluation du patrimoine, et d'autre part, une utilisation des informations soumises à la possession de compétences comptables et financières spécifiques.

Enfin, nous relèverons quatre principaux changements induits par l'introduction du ROB :

- Le passage d'une transparence symbolique (procédurale) à une transparence substantielle, mais partielle ;
- Le changement de nature de l'information provoque d'une part une myopie, doublé d'un tropisme financier (au détriment des autres dimensions de l'action publique locale) qui accentue l'asymétrie informationnelle à long terme (un filtre politique dans un contexte d'incertitude non paramétrique). D'autre part, une complexification de l'information soumise à compétences spécifiques ;
- Une relative dépolitisation de la transparence qui peut participer à cet objectif de réduction de l'asymétrie d'information (d'une construction politique à une construction administrative soumise au filtre politique) ;

En conclusion, formulons des questions relatives à la qualité de la transparence des informations :

- Le droit d'accès à l'information en démocratie (les communes de moins de 3500 hab. n'ont aucune obligation légale de produire un ROB alors qu'elle représente 97 % des communes de France et les communes de moins de 10 000 habitants ont des conditions allégées).
- La tendance de nouvelles formes de régulation visant à substituer les instruments de régulation de type réglementaire *command and control*, à une régulation par la persuasion au travers de la transparence des informations.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE).

<sup>2</sup> Loi ATR (administration territoriale de la république) du 6 février 1992.

<sup>3</sup> L'art. 107 (al 4) de la loi Notre (2015).

<sup>4</sup> BENTHAM J. (1816), « De la publicité ». *Dans Tactiques des assemblées législatives*. Ed. Dumont E. Genève, Paris : J.J. Paschoud p14-48

---

<sup>5</sup> CHARRON, J-O. (2004) « L'idéologie de la transparence dans l'audit : une approche de sa dimension médiatique », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, vol. tome 10, no. 3, 2004, pp. 105-131.

<sup>6</sup> HEALD, D. (2006) Transparency as an instrumental value. In: Hood, C. and Heald, D. (eds.) *Transparency: the Key to Better Governance?* Series: Proceedings of the British Academy (135). Oxford University Press for The British Academy, pp. 59-73.

<sup>7</sup> JOSEPH F. et MAZOUZ B. « L'imputabilité des dirigeants publics. Éléments de théorie et observations tirées de l'expérience québécoise », *Revue française de gestion*, vol. 237, no. 8, 2013, pp. 117-132.

<sup>8</sup> PESQUEUX Y (2015) « Le principe de transparence », p. 19-52, dans S. Perseil, Y. Pesqueux, (dir.), *Faire l'économie de la dénonciation*, L'Harmattan.

<sup>9</sup> ARCHIREL et CASTEL (2015), « Recours à la fiscalité et transparence des gestions locales ». *Revue française de finances publiques* - 01/09/2015 - n° 131 - page 195

<sup>10</sup> OCDE (2002), *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques*. <http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/transparence-budgetaire-meilleures-pratiques.htm>

<sup>11</sup> FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. *Manuel sur la transparence des finances publiques* (2007). 179 pages. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf>