

Les vertus de la notation financière

Philippe Saunier, professeur agrégé de droit public, avocat au barreau de Paris, chargé des études à l'agence

« Public Evaluation System »



A. BROKHIERO/MALYPP

Une notation financière de l'ensemble des collectivités locales, rendue publique, serait, pour les responsables locaux, un outil d'information, d'évaluation et de comparaison utile.

► La notation des finances des régions, des départements, des communes et de leurs groupements évalue l'arbitrage rendu entre les ambitions légitimes des élus locaux, les besoins infinis des populations et les limites des finances locales. L'impact financier de l'action politique doit s'affirmer comme une priorité naturelle des exécutifs locaux. La notation, qui a peu de rapports avec le « rating » des entreprises ou la cotation des émissions obligataires publiques, s'inscrit dans ce processus inéluctable. La vue d'ensemble prime les détails.

L'intérêt de la notation

Paradoxalement, la nécessité de noter la gestion des collectivités locales s'enracine dans les principes et les règles qui contribuent à asservir les finances à l'action politique.

Le principe d'équilibre tout d'abord. Les budgets locaux sont votés et exécutés en équilibre. En droit, cette condition légale est réputée suffisante pour attester de la qualité de la gestion d'une collectivité. Ensuite, la solvabilité de principe des collectivités locales. En théorie, elle fonde la prééminence du politique sur les contingences du portefeuille. Traduction financière de la pérennité des institutions, elle rassure les populations. En pratique, elle fait des contribuables les derniers recours en cas de difficultés.

L'intérêt général enfin. Gouvernant l'action des collectivités, il présente la particularité d'être indifférent aux quantités. Il habite les dépenses comme les recettes, indépendamment de leurs montants. Face à ces monuments du droit public, l'arbitrage en faveur de la rationalité financière ne part pas gagnant. La notation est de nature à, sinon rétablir les chances de l'efficacité financière de l'action politique, du moins départager les collectivités sur ce point.

Les obstacles politiques

La notation de la gestion financière des collectivités locales, telle que je la conçois, doit surmonter trois obstacles de nature politique. Premièrement, la qualité de la gestion des collectivités s'apprécie lors de l'élection des assemblées délibérantes et des exécutifs locaux. Le vote des électeurs est sans appel.

Il présente néanmoins la caractéristique d'être assez néfaste aux finances publiques, le temps des promesses étant rarement celui des économies. « L'approche comptable » est notoirement absente des débats électoraux. Deuxièmement, la détermination des critères de la notation se heurte à la singularité des collectivités locales. Le problème doit être posé différemment. Il ne faut pas s'attacher aux différences de fait mais aux points communs en droit. Précisément, les nomenclatures budgétaires et comptables assurent l'unité de présentation et d'exécution des budgets. Troisièmement, l'évaluation des gestions locales est assurée par le Trésor et par les chambres régionales des comptes. Les effets de ces contrôles sont imperceptibles. Les analyses sont soit confidentielles, soit suspectes aux yeux des élus.

Dans ces conditions, il existe un espace pour une notation à caractère privé des finances publiques locales effectuée à partir des seuls chiffres produits par les collectivités elles-mêmes.

Les modalités techniques

La notation de la gestion financière des collectivités locales doit reposer sur trois principes. Premier principe, la notation doit s'effectuer à partir des sources officielles centralisées de données chiffrées relatives aux budgets principaux des collectivités. Les pouvoirs publics ont accompli des efforts importants dans le domaine de la transparence et de la facilité d'accès au plan technique. L'étape suivante consiste à traiter ces données dans une optique comparative et synthétique.

« Il existe un espace pour une notation à caractère privé des finances publiques locales effectuée à partir des seuls chiffres produits par les collectivités elles-mêmes. »

Deuxième principe, la notation doit porter sur l'exécution des budgets. Le calcul de la note part des comptes de gestion. L'inconvénient, c'est le décalage dans le temps. Un an au moins entre l'exercice considéré et la notation. L'avantage, c'est que la notation ne sera pas soupçonnée de nuire « à chaud » aux exécutifs locaux.

Troisième principe, la problématique générale de la notation commande d'éviter les « gros thermostats » sur les « petites chaudières ». Les enjeux financiers locaux sont très différents, aucun n'est négligeable. Les critères de la notation se doivent d'être simples : rigidité, solvabilité, vitesse de désendettement, écarts entre prévisions et réalisations et évolution des taux. Ils résument les relations entre l'action politique locale et la situation financière des collectivités.

La situation financière des collectivités locales résulte de l'accumulation dans le temps de décisions à caractère politique. La capacité d'une note à exprimer la valeur relative d'une gestion à un moment donné en fait un outil d'information indispensable. ●