

## Atelier dépenses publiques et performance

21 décembre 2017

### ✓ **Le Word café**

Quarante personnes inscrites , une vingtaine de présences effectives à l'avant-veille de Noël.

3 tables rondes pour 3 trois groupes pluridisciplinaires, tous les participants ont traité de chaque sujet.

3 axes travaillés selon la note de cadrage (jointe).

### ✓ **Wording de l'atelier**

Solidarité nationale pèse sur les finances des collectivités locales / insuffisamment compensées par l'Etat.

Problématique des indus / des contrôles.

Fuite des cerveaux/ jeunes productifs.

Absence de projet territorial partagé

Nécessité de créer de l'emploi : problématique d'accès des jeunes à l'emploi / réflexe anti-jeunes en Guadeloupe /

Tissu guadeloupéen – petites entreprises sans moyens techniques et administratifs)

Temps de l'entreprise, le temps des habitants, n'est pas le temps de l'administration

Effort de simplification et de lisibilité, du partage de compétence

Dépense publique : faible qualité des indicateurs !!! ex : le taux de chômage affiché différent de la réalité

Clarifier le niveau de la dépense publique

Pilotage de la commande publique défaillant

Absence de contrôle financier / présentations de budgets insincères / procédures de mandatement d'office sans effet faute de trésorerie disponible

Retranscription des options gouvernementales : mesure de recentralisation (Guyane et Mayotte)/ réforme de la fiscalité locale (fraction de la CSG)

Retard des applicatifs de gestion pour répondre au besoin des personnels et des usagers (exemple des impôts)

Méconnaissance des droits génère une inefficience des mesures (le public cible n'est pas toujours touché et certains publics plus habiles bénéficient des prestations payées indûment)

Problème d'outils et de formation aux outils

Administration numérique à mettre en place

Exemples de démarches complexes : FSE/ Impôts/ prestations sociales

Support informatique FSE: contrainte de payer un assistant à la maîtrise d'ouvrage pour pouvoir déposer un dossier – jugé trop complexe

Rôle de l'Agence du Numérique dans le déploiement des outils de gestion

Structure accompagnante clés en mains nécessaire

E-Guadeloupe permettait dématérialisation de l'information sur les marchés mais pas l'instruction des marchés

Culture de la performance n'est pas partagée

Outils liés à la performance ne sont pas connus (marchés publics, délais de paiement, BFR, ...)

Outils mutualisés de gestion des marchés publics ne sont pas déployés en Guadeloupe

Chorus / marchés publics/ ... pas d'interface

Mutualisation des compétences aujourd'hui nécessaire

Le tiers payant non appliqué par les médecins

Les impôts non déclarés et non payés

Difficultés pour l'adressage car le cadastre n'est plus à jour

Constructions illégales sans sanction

Disponibilité des données entre les 3 fonctions publiques souhaitée (transparence)

Vieillesse de la population donc besoins nouveaux émergents, s'adapter aux nouveaux enjeux

Définir le ratio de fonctionnaires en fonctionnaire (réel vs nécessaire)

Coût financier et humain des interfaces manuels

Nécessaire mise à jour de l'assiette fiscale

Repenser les outils de formation et aider les personnels à accepter de se former (GPEC)

L'évolution pourrait être conditionnée à la formation et à la mobilité

Difficultés de faire venir des personnes externes

Question du management : engagement / évaluation des collaborateurs

Cesser la pratique du clientélisme

Impôts : 25% assujetties – stigmates des pays sous-développés

Potentiel de la Guadeloupe sous exploité

Défaut de communication

Obligations de transparence

Besoin de définition de sanctions définies par le National – volonté politique

### **Axe 1 : Efficience des organisations**

Constats en matière de performance de la dépense publique : recettes vs dépenses

- Le non recouvrement de sommes dues à la sphère publique
- Des organisations internes qui doivent se réformer et s'adapter aux nouveaux enjeux

Besoin exprimé : visibilité et transparence

- Objectivation de la situation des dépenses publiques Etat/ collectivités/ opérateurs
- Coordination générale des diagnostics et actions déployées (photographie de l'écosystème global)

### *Axes de travail et pistes de réflexion*

- **Analyse de la situation et prospective** : Faire face au diagnostic partagé, quelle est la vision politique pour ce territoire ? (sommes-nous prêts à changer notre façon de faire ? pour quel niveau de la dépense, que est le rapport à la subvention, le rôle de la sphère publique ?)
- **Outils et méthodes** permettant de mutualiser, déployer et monter en ingénierie et en compétences (attractivité des potentiels, interfaçage des logiciels, coordination des actions, répartir les rôles public/privé, renforcement du rôle de conseil des fédérations/ du comptable/ de la banque)
- **Evaluation, communication et pédagogie** : recréer de la confiance auprès de la population et engager un cercle vertueux des acteurs? (connaissance de l'information disponible et des moyens mobilisables, campagnes, conseil, sanctions, éducation, conditionnalité puis atteinte du résultat)

### *Propositions concrètes*

*Pour améliorer l'utilisation des deniers publiques*

#### **DIAGNOSTIC**

Elaborer un logigramme d'intervention (acteurs et outils)

Etablir un état des lieux des manques et des besoins (forces et faiblesses du système actuel)

Définir un schéma explicitant les complémentarité des compétences et les mutualisations des moyens entre niveaux de collectivités

#### **OUTILS**

Automatiser les procédures de dématérialisation pour simplifier et sécuriser l'instruction (économique)

Etablir un programme partagé de formation des personnels (formation technique et de management)

Mettre en place des systèmes d'information compatibles (formats d'échanges labellisés)

Créer une structure départementale d'informatisation pour l'installation des logiciels et la formation des personnels (structure souple – qui en sera le pilote)

#### **CONSEIL**

Identifier des opérateurs permettant l'accompagnement et le conseil en organisation des petites et moyennes collectivités (structuration des dépenses, gestion des ressources humaines, analyse financière).

Il s'agit d'entreprendre un travail d'anticipation sur les besoins d'une organisation en fonction des évolutions réglementaires technologiques, etc... analyse des chiffres en amont : conseils / systématiser le conseil du comptable vers l'ordonnateur (AFD/CNFPT/ ARAC)

Systématiser la signature de l'autorisation générale de poursuite pour responsabiliser

Permettre l'application de sanctions sur les démarches non vertueuses, viciées

## Axe 2 : modalités de gestion

### **Comment rendre la conduite des politiques publiques plus performante ?**

#### Définir les besoins

Le choix du mode de gestion « en régie » -plutôt qu'externalisé- est trop fréquent et n'est surtout pas le résultat d'une réflexion rationnelle. Rares sont les cas où les acteurs économiques se voient confier le portage des projets alors que les avantages attendus sont nombreux : souplesse, raccourcissement des délais de traitement, réduction des effectifs des collectivités.

Le maintien en régie s'explique en partie par la défense musclée de leur périmètre d'intervention par certains agents publics. La situation des effectifs dans les collectivités semble même une auto-justification à la gestion en régie : il convient d'occuper des effectifs parfois pléthoriques, recrutés sans stratégie de GPEEC. Dans ces conditions, une solution consisterait à réduire d'abord les effectifs pour ne pas polluer la prise de décision.

Une correcte estimation des besoins constitue la première condition d'une conduite performante des politiques publiques. S'agissant des principales politiques publiques (eau, déchets, transport,...), les décideurs locaux pensent d'abord à leur pré carré et ne communiquent pas suffisamment entre eux, ce que pourrait peut-être résoudre la création de commissions ad hoc. Surtout, il apparaît nécessaire -tout en se gardant de créer une « usine à gaz »- de redéfinir et articuler les besoins à partir des différents schémas existants -y compris ceux de l'État, de moins en moins visibles- et d'en assurer une communication simple et claire, avec un contenu concret, réaliste et dépouillé de toute pétition de principe. La mise en place d'une unité centrale d'évaluation serait un complément naturel. Le dispositif recherché se caractériserait par un engagement de chaque partenaire, une programmation pluriannuelle de financement et une coordination renforcée des services.

Un fort besoin de transparence et de simplification est exprimé, tout comme la nécessité de fonder un partenariat constructif qui cesserait d'opposer les uns et les autres, dans lequel chaque acteur ferait l'effort de comprendre les contraintes des autres pour poser un diagnostic partagé et in fine apporter ensemble les réponses adéquates. Une analyse systématique des coûts et avantages des options sur la table éclairerait le débat et légitimerait cette co-construction, utilement accompagnée d'une communication -elle aussi « grand public »- relative aux critères sélectionnés pour justifier le choix de gestion.

#### Lutter contre la complexité et mutualiser

La Guadeloupe est un petit territoire, mais avec de nombreuses strates de collectivités. La problématique de l'enchevêtrement des compétences est connue, notamment entre la Région et le département. La loi NOTRe a apporté des modifications, mais la mutualisation a été oubliée.

Les EPCI n'exercent pas (encore) toutes leurs compétences, ce qui a conduit à maintenir des effectifs au niveau communal. Or les collectivités ne sont pas forcément outillées pour monter un dossier, ce qui pose la question de l'assistance technique.

Les EPCI pourraient constituer un bon support en termes d'expertise pour les politiques publiques. De manière générale, il apparaît pertinent de bâtir une stratégie territoriale et de développer l'exercice effectif des compétences au niveau des EPCI.

Les collectivités ne disposent pas toujours de l'expertise suffisante pour mobiliser à bon escient les instruments juridiques existants : des partenariats publics-privés ont été noués par mimétisme (notamment pour l'éclairage public), avec une facture finale élevée ; le recours au bail emphytéotique administratif (rare exemple : construction de l'URMA) s'avère complexe. Le défi de l'ingénierie est ainsi posé, d'autant plus difficile à relever dans un contexte de vieillissement des agents administratifs qui impose d'accompagner la transmission du savoir-faire et de définir une stratégie à moyen et long terme en matière de GPEEC. Une solution mise en avant réside dans la création d'une agence technique, par exemple placée auprès du département ou de la région, chargée de mutualiser sa force d'experts attirés. Au-delà, les acteurs -tant politiques que technico-administratifs- seraient bien inspirés d'envisager des projets plus simples, dont la réalisation offre des avancées concrètes et rapides, quitte à s'inscrire dans une stratégie ambitieuse modulaire.

La complexité pose également des difficultés pour les entreprises. Elles ont besoin d'être soutenues par une structure d'ingénierie -associative ou autre- pour le montage de leurs dossiers. Toute complexité a un coût, nécessairement répercuté sur la collectivité, donc le contribuable.

Les mutualisations doivent s'imposer, loin des réflexes consistant, pour nombre de collectivités, à disposer de sa propre piscine, sa propre médiathèque, etc. Parallèlement, des plateformes de restauration peuvent être promues et ouvertes à des prestataires privés. Inversement, il ne faudrait pas que se développent des situations de monopole ou quasi-monopole sous couvert de mutualisation ou de rationalisation : par exemple, le secteur des transports requiert certes une amélioration des infrastructures, mais les transporteurs doivent opérer dans une concurrence effective.

### [Suivre efficacement le projet ou la politique publique](#)

Si les collectivités ont sous-estimé les avantages de la délégation, une entreprise spécialisée sachant mieux entretenir les infrastructures, elles ont probablement également insuffisamment nourri la volonté de cadrer rigoureusement et suivre leurs prestataires -notamment pour faire respecter les délais- ce qui suppose de disposer de cadres aptes à cela. Or, les collectivités souffrent d'un déficit de cadres, en outre insuffisamment formés.

Résoudre cette difficulté au travers des pistes envisagées plus haut aurait la vertu de pouvoir mieux accompagner les porteurs de projets.

L'ardente obligation de transparence plaide pour rendre public non seulement le diagnostic mais également le suivi du projet. Il convient de penser le contrôle de gestion dès le départ : fixer des objectifs, définir des indicateurs, les rendre publics et dire pourquoi ils n'ont éventuellement pas été atteints.

### Rendre compte des résultats

La question de la sincérité des budgets locaux est posée (en particulier : des cas d'absence d'engagement budgétaire ou de factures non payées). Face à cette situation structurelle pour nombre de collectivités et vécue comme inextricable, le retour de l'État s'impose dans les esprits, non pour tenter vainement de combler par des subventions des déséquilibres qui ne manqueraient pas de réapparaître aussi vite, mais pour concevoir et mettre en œuvre des solutions nouvelles, moyennant des modifications législatives ou réglementaires lorsque c'est nécessaire :

- des mises sous tutelle « volontaristes », par opposition à la pratique normale de budgets réglés de manière minimaliste par le préfet et ne corrigeant que trop lentement la situation ; parallèlement, les collectivités devraient être obligées d'intégrer le résultat de l'année précédente élaborer leur budget ;
- des exercices périodiques de comparaison publique permettant tant de dénoncer les mauvaises pratiques que de mettre en valeur les expériences positives ;
- la publication des mandats impayés ;
- des sanctions, en faisant évoluer le code des juridictions financières pour rendre justiciables les élus locaux et rendre plus facilement possibles les condamnations d'inéligibilité.

En fait, un mouvement de fond plaide pour plus de transparence, fondement de la démocratie, afin d'empêcher la captation de l'argent public. Les comptes eux-mêmes pourraient être revus pour être plus compréhensibles, par exemple au travers d'un « 2 pages » didactique. S'agissant des dépenses de personnel, il convient de développer des outils de performance, d'assurer de la transparence effective sur les horaires de travail, de justifier les rémunérations versées (notamment en cabinet) ou encore de briser le mythe de la dépense de personnel comme amortisseur social (les conséquences étant perverses sur l'économie en général et l'emploi privé en particulier).

Des évaluations des politiques publiques doivent être systématisées. Les citoyens ont le droit de savoir dans quelle mesure les objectifs à court et long terme ont été atteints. Dans la même perspective, les cofinancements publics devraient être strictement conditionnés au respect d'engagements préalablement pris (sociaux, environnementaux,...).

Des formations au contrôle de gestion, au montage de projets et au suivi sont nécessaires. Il existe des formations, mais elles sont chères et inadaptées : il faudrait développer des formations sur place (plutôt qu'en métropole) ou en ligne. Là encore, une mutualisation des besoins des collectivités se fait sentir. Elle devrait s'accompagner de recrutement à l'extérieur pour que les collectivités puissent bénéficier d'une forme de transfert de compétences.

### Axe 3 : Prospective

#### Diagnostic

79% du PIB investissement et fonctionnement

Différence entre le taux d'administration

Effet d'aubaine quand au recours de la dépense publique

Trop de guichets, trop de structures services et opérateurs : illisibilité pour les citoyens et les entreprises

Manque d'efficacité avérée

Ceux qui bénéficient de la dépense publique sont ceux qui sont le mieux organisés mais pas forcément ceux en ont le plus besoin

Dilution de la responsabilité

#### Stratégie et priorités

Benchmarking

Affectation de la TSC et Octroi de mer à l'investissement?

De l'assistanat à l'autonomie

#### Moyens

Évaluation de la dépense publique de manière précise (analyse globale et sectorielle)

Management de meilleure qualité (au sein des services)

Création d'une agence technique (ingénierie territoriale)

Proposition d'un guichet unique (simplifier les procédures, raccourcir les délais)

Observatoire régional de l'action publique (prospective et bilan) adossé à la CTAP

Redéfinition du rôle des banques dans l'appui aux collectivités