

Exposé présenté au congrès EURORAI du 18 octobre 2004 à Barcelone sur le thème suivant :

## **« Contrôle d'accompagnement de la Cour des comptes de Saxe sur la mise en œuvre des mesures liées à la modernisation de l'administration au sein des communes »**

par Karl-Heinz Binus, directeur de la Cour des comptes

1	Problématique.....	1
2	Méthode et délimitation du contrôle.....	2
3	Situation dans les communes de Saxe .....	4
3.1	État de la mise en œuvre de la modernisation de l'administration .....	4
3.2	Objectifs du processus de modernisation.....	6
3.3	Orientations pour la conception des objectifs, le suivi et le soutien lors de la mise en œuvre.....	7
3.4	Conditions préalables au processus de modernisation.....	8
3.5	Problèmes et obstacles, durée de la mise en œuvre .....	9
4	Domaines de décision liés à la suite du processus de réforme .....	10
4.1	Décisions fondamentales en matière de droit budgétaire .....	10
4.2	Évaluation de l'actif immobilisé.....	11
4.3	Comptabilité sur le coût et le rendement (comptabilité analytique) - comptabilité interne.....	11
4.4	Modification du droit budgétaire actuellement en vigueur.....	12
4.5	Remarques complémentaires .....	12
5	Conclusion.....	13

## **1 Problématique**

Les administrations communales sont confrontées à de profonds changements bouleversant certains principes de base. Le processus de réforme actuel implique ainsi les exigences suivantes :

- Augmentation de la flexibilité en matière d'approche des préoccupations communales ;
- Rationalisation de l'administration ;
- Optimisation de l'efficacité et de l'efficacé ;
- Amélioration de la transparence ;
- Simplification des formes traditionnelles de responsabilité ;
- Décentralisation ;
- Privatisation ;
- Actions publiques en faveur des citoyens ;
- Délimitation des responsabilités politiques et administratives.

Dans le cadre de ce processus de réforme, la Cour des comptes de Saxe (CCS) assume en premier lieu une tâche de conseiller et de guide. Il convient, en effet, d'apporter un soutien aux administrations communales ainsi qu'aux auteurs de lois et règlements dans le contexte de la modernisation, notamment par le biais de recommandations liées à la mise en œuvre des mesures réformatrices.

## 2 Méthode et délimitation du contrôle

Afin d'élaborer des indications et supports de décision pratiques, le processus de réforme a fait l'objet d'un contrôle de suivi ou d'accompagnement dont les résultats ont été publiés sous la forme d'un document consultatif (*beratende Äußerung*) de la Cour des comptes. Les recommandations formulées sont accompagnées de modèles de principes directeurs, de contrats et de descriptions des postes. Les listes de contrôle relatives aux différents éléments du processus de réforme – par ex. principes directeurs, produits, contrats – doivent permettre aux administrations communales de procéder à un autocontrôle lors de la mise en œuvre dudit processus. Parallèlement, de nouveaux domaines de décision liés à l'évolution du processus de réforme requièrent impérativement une position des auteurs de lois et règlements pour garantir un déroulement continu et la sécurité juridique des communes.

Le document consultatif se réfère aux enquêtes portant sur la situation de 50 communes et aux contrôles de suivi sur le processus de réforme au sein de 7 communes, qui ont été menés entre 1999 et 2002.

Le présent exposé vise à cristalliser quelques réflexions sur la méthode de contrôle appliquée, sur l'état de modernisation de l'administration dans les communes de Saxe et sur les domaines de décision pertinents aux yeux de la Cour des comptes de Saxe pour la suite du processus de réforme. L'objectif n'est pas de traiter les indications et recommandations élaborées sur les aspects suivants :

- Gestion budgétaire et financière,
- Actif immobilisé,
- Gestion des participations,
- Gestion des projets,
- Principes directeurs,
- Gestion du personnel,
- Organisation,
- Utilisation des techniques de l'information et de la communication,
- Formation des produits,
- Comptabilité sur le coût et le rendement (comptabilité analytique),
- Budgétisation,
- Controlling,
- Responsabilité et engagement civiques,
- Gestion des contrats.

Les enquêtes relatives à la situation des années 1999 et 2002 ont été menées auprès de :

- 8 districts ruraux (arrondissements dotés de la personnalité juridique et subdivisés en municipalités),
- 7 villes non rattachées à un district (villes-arrondissements – grandes villes – dotées d'une administration autonome),
- 10 municipalités rattachées à un district (communes – petites villes – relevant d'un arrondissement) comptant 10 001 à 100 000 habitants et
- 25 municipalités rattachées à un district comptant 3 000 à 10 000 habitants (villages).

Le relevé a porté sur les thèmes clés suivants :

- État de la mise en œuvre,

- Motifs et objectifs,
- Étendue de la modernisation,
- Bases et conditions préalables,
- Problèmes et obstacles.

Les communes à soumettre au contrôle de suivi ont été sélectionnées selon une procédure de candidature. L'ensemble des districts ruraux, villes et municipalités ont été invitées à participer par le biais de la revue des membres de l'association des villes et municipalités de Saxe (*Städte- und Gemeindetag*). Onze communes ont postulé. Un contrôle minutieux sur site a été mené auprès de :

- 2 districts ruraux,
- 3 grandes villes à statut de district,
- 2 municipalités relevant d'un arrondissement.

Les contrôles ont exclusivement porté sur les domaines administratifs impliqués dans les mesures de modernisation visées ou d'ores et déjà mises en œuvre. En outre, la situation financière a fait l'objet de diverses considérations. Afin de concrétiser les données disponibles sur la situation réelle, des questionnaires structurés ont été élaborés sur les blocs thématiques suivants, puis soumis aux 11 communes avant le début des relevés *in situ* :

- Données financières,
- Gestion budgétaire et affaires de personnel,
- Bases et préalables de la modernisation administrative,
- Éléments des nouveaux instruments de gestion.

Le contrôle supposait une méthode systématique et surtout une comparaison de ces communes. Les priorités du contrôle, jusque-là fort théoriques, ont pu être confirmées selon l'évolution du processus de réforme dans les communes de Saxe. Les contrôles de suivi présentaient les blocs thématiques suivants, pour lesquels un questionnaire a été respectivement préparé :

- Données financières, budget et personnel ;
- Organisation de projet/ exécution de projet ;
- Principes directeurs ;
- Utilisation des techniques de l'information ;
- Formation des produits ;
- Budgétisation/ responsabilité décentralisée en matière de ressources et de résultats ;
- Comptabilité sur le coût et le rendement (comptabilité analytique) ;
- Controlling et rapports (y compris gestion des participations) ;
- Service au citoyen ;
- Gestion des contrats ;
- Exigences posées aux auteurs de normes.

Pour chaque priorité, la CCS disposait, au sein des différentes administrations communales, d'un interlocuteur qui a permis de procéder au contrôle projeté. Cette forme de coopération avait été sciemment instaurée. Toute commune soumise à un contrôle de suivi a reçu un rapport comportant des recommandations pour la suite du processus de réforme.

La CCS a créé un groupe de travail pour coordonner et piloter cette activité consultative. Ce groupe est composé de représentants de l'association des villes et municipalités de Saxe, de

l'assemblée délibérante des districts ruraux de Saxe et du projet « Modernisation de l'administration des communes de Saxe ». Les méthodes et résultats des contrôles ainsi que l'élaboration du document consultatif ont été régulièrement abordés au sein de ce groupe de travail. Les 11 communes ayant postulé pour un contrôle de suivi ont été intégrées progressivement et à intervalles relativement longs dans cette activité consultative. Une concertation avec les ministères d'État de l'intérieur et des finances de Saxe a clôturé la phase finale du projet.

Le contrôle de suivi a concerné en premier lieu les relevés et la comparaison sur l'état de modernisation de l'administration au sein des communes de Saxe en 1999 et 2002. Les aspects fondamentaux liés au processus de réforme et les recommandations d'utilisation pour chaque instrument de gestion ont ensuite été examinés. Par souci de lisibilité et de clarté, les évaluations ont été structurées dans le document consultatif comme suit :

- Introduction,
- Constatations tirées du contrôle de suivi,
- Objectifs,
- Facteurs internes et externes,
- Indications et recommandations,
- Particularités pour les communes de petite taille.

En annexe figuraient plusieurs listes de contrôle, modèles et exemples ainsi qu'un glossaire auquel le texte a renvoyé.

Dans son ensemble, le contrôle s'est déroulé en cinq phases distinctes.

### **3 Situation dans les communes de Saxe**

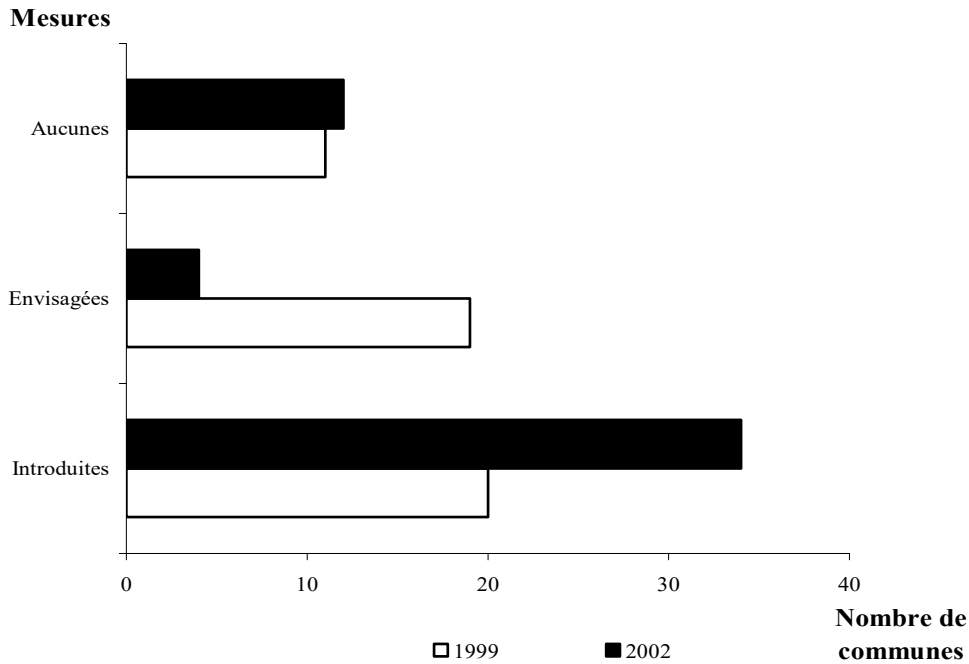
#### **3.1 État de la mise en œuvre de la modernisation de l'administration**

L'application des mesures relatives à la modernisation de l'administration s'est sensiblement accélérée au sein des communes de Saxe. Dès 2002, une majeure partie de ces dernières ont fait l'objet de mesures concrètes, alors qu'en 1999 seule l'introduction de nouveaux instruments de gestion avait été prévue.

La part des communes ayant introduit des mesures concrètes a augmenté, passant de 40 % (1999) à près de 70 % (2002). En revanche, la part des communes qui n'envisagent ou n'exécutent aucune mesure est restée pratiquement constante (près de 20 %).

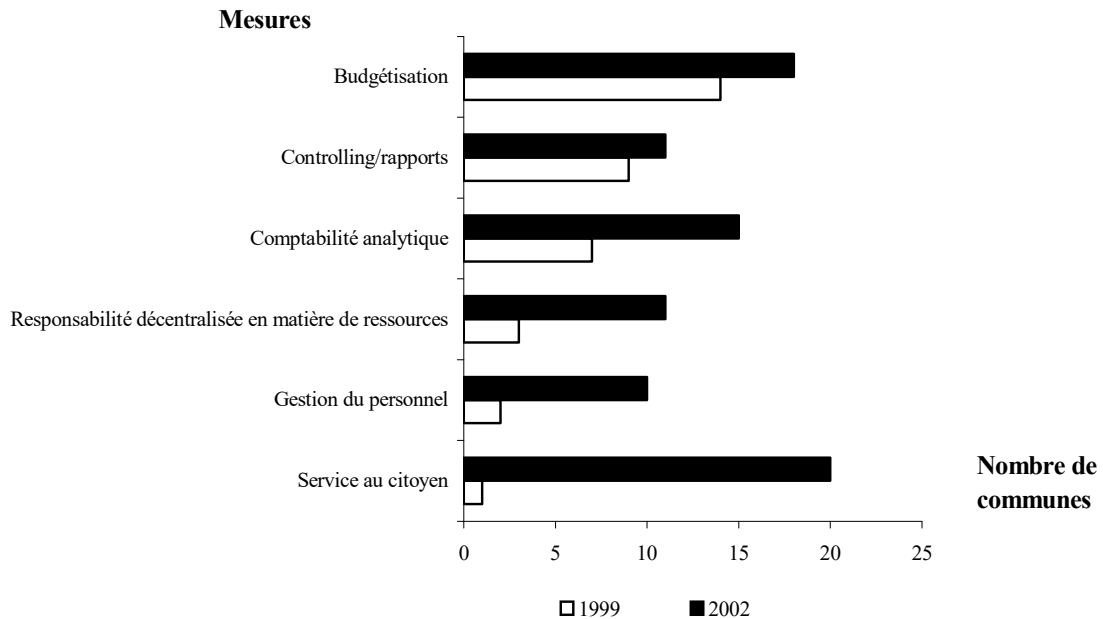
L'introduction de nouveaux instruments de gestion a évolué comme suit :

## Mesures de modernisation



Les différentes activités liées au processus de modernisation des communes peuvent être représentées comme suit :

## Introduction de différentes mesures de modernisation

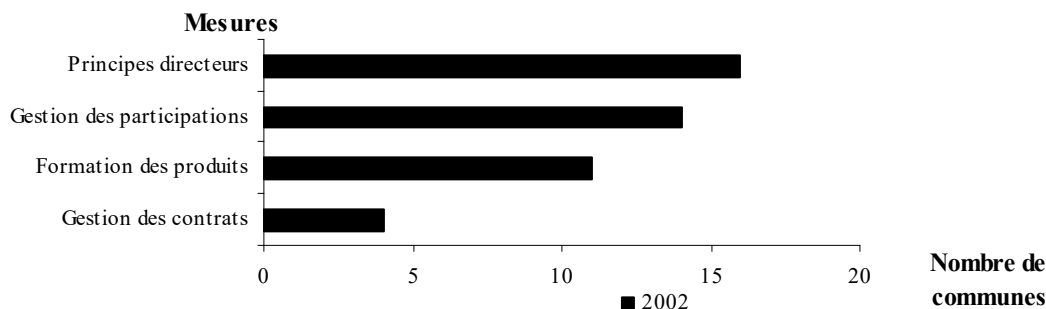


La majorité des communes (2002 : près de 53 %) a transposé en 2002, comme en 1999, la budgétisation dans le cadre du processus de réforme. Le service au citoyen a été indiqué tout

particulièrement en 2002 (près de 59 %) comme élément de réforme, de même que la comptabilité analytique (près de 44 %).

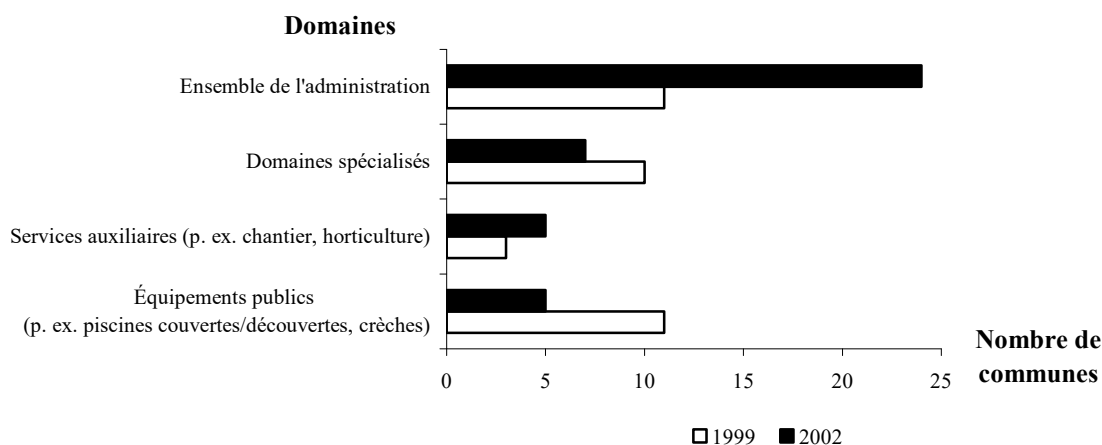
En 2002, les communes ont également mentionné les principes directeurs (près de 47 %), la gestion des participations (près de 41 %) et la formation des produits (près de 32 %). La gestion des contrats entre le conseil municipal et la direction de l'administration revêt un rôle subalterne (près de 12 %).

### Autres mesures de modernisation



Les mesures de modernisation ont davantage porté sur l'ensemble de l'administration en 2002, par rapport à 1999 :

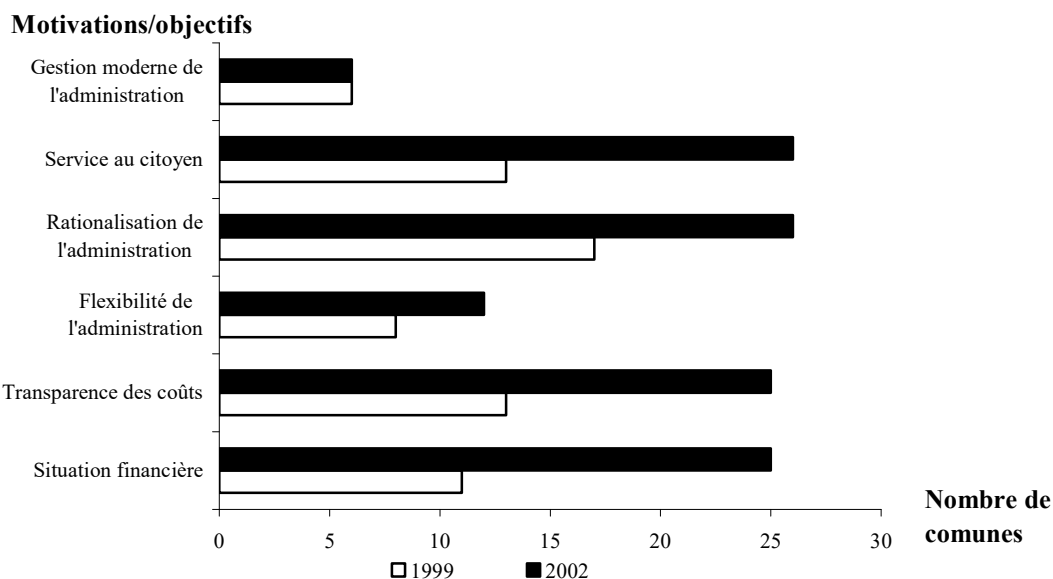
### Domaines concernés par les mesures de modernisation



## 3.2 Objectifs du processus de modernisation

Les tensions financières, la transparence des coûts, l'optimisation du service au citoyen et la rationalisation de l'administration ont représenté les principales motivations de la plupart des communes (2002 : près de 75 %). En 1999, seule la rationalisation de l'administration importait.

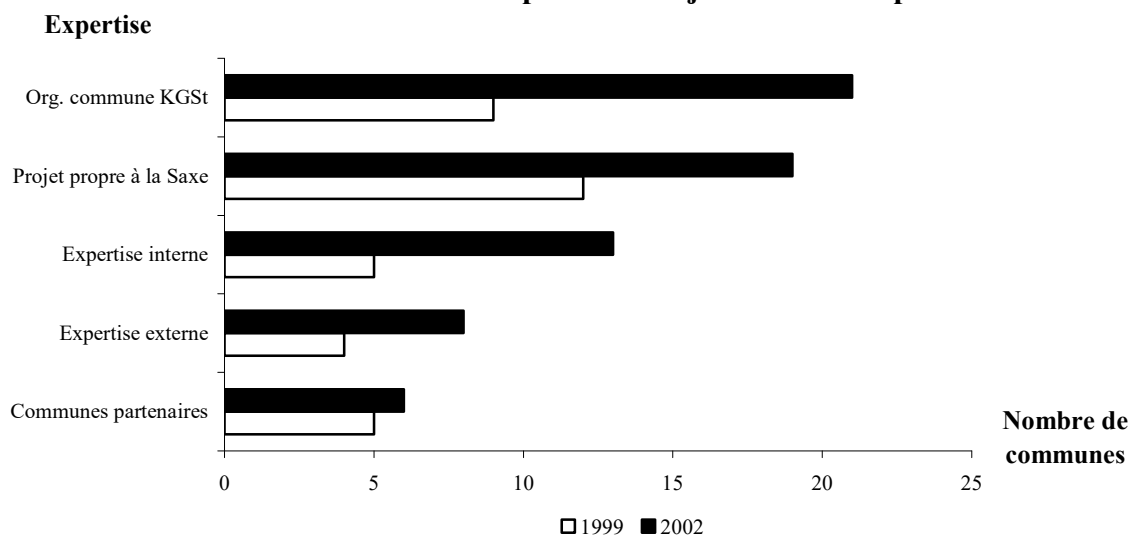
## Motivations et objectifs du processus de modernisation



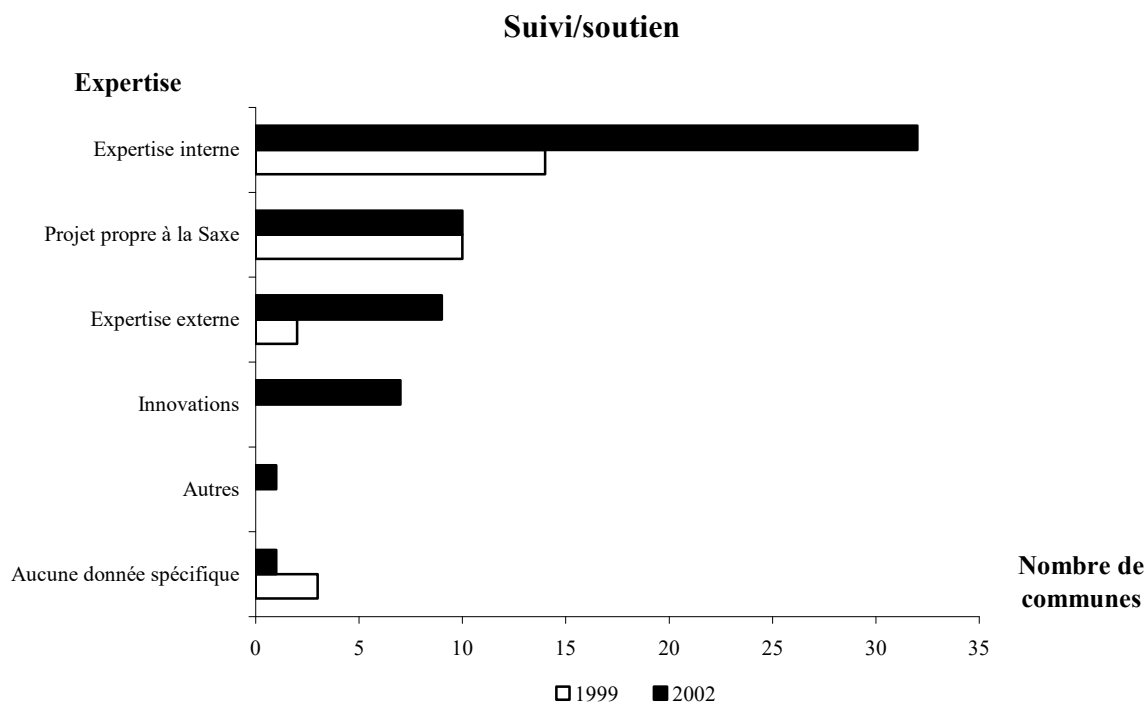
### 3.3 Orientations pour la conception des objectifs, le suivi et le soutien lors de la mise en œuvre

Lors de la **conception des objectifs** (1999 et 2002), de nombreuses communes ont tenu compte des constatations théoriques et pratiques, mais aussi des indications et recommandations émises, par exemple, par l'organisme commun des communautés locales pour la simplification des procédures administratives (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, KGSt*) qui a son siège à Cologne ou dans le cadre du projet « **Modernisation de l'administration communale de Saxe** ». Les experts externes ont été largement sollicités.

### Orientations lors de la conception des objectifs ou de la planification



Lors de la **mise en œuvre** des nouveaux instruments de gestion, la plupart des communes ont fait appel à leurs **experts internes**.



### 3.4 Conditions préalables au processus de modernisation

En 1999 ainsi qu'en 2002, les communes étaient loin d'avoir réuni toutes les bases et conditions nécessaires au processus de réforme même si elles appliquaient déjà des mesures réformatrices. Ainsi, **21 % des communes en 2002 (25 % en 1999) ne disposaient ni de concepts écrits ni de règles spécifiques** à la modernisation de l'administration.

De surcroît, certaines communes (**30 % en 1999 et 24 % en 2002**) ne satisfaisaient **pas** aux **conditions** requises en matière de techniques de l'information. En 2002, pas moins de 24 % d'entre elles **n'avaient pas** procédé à l'élaboration d'un **concept pour l'utilisation des techniques de l'information**.

Parmi les communes ayant introduit de nouveaux instruments de gestion dès 2002, **71 %** ont indiqué que la modernisation de l'administration a permis de répondre à **certaines attentes**.

Les divers avantages liés au processus de modernisation ont été évalués de façon identique. Ainsi, **65 % des communes ont indiqué que leur personnel est davantage sensibilisé aux coûts et 50 % d'entre elles mentionnent une baisse des dépenses** (par ex. personnel et matériel), **une amélioration du service au citoyen / une meilleure prise en compte des besoins de la clientèle et une plus grande transparence des coûts**.

Seuls 38 % des communes ont constaté une **amélioration au niveau des processus internes**.

En revanche, la plupart des communes n'étaient **pas en mesure d'indiquer le montant des dépenses** engendrées par le processus de modernisation. Certaines communes ont signalé que



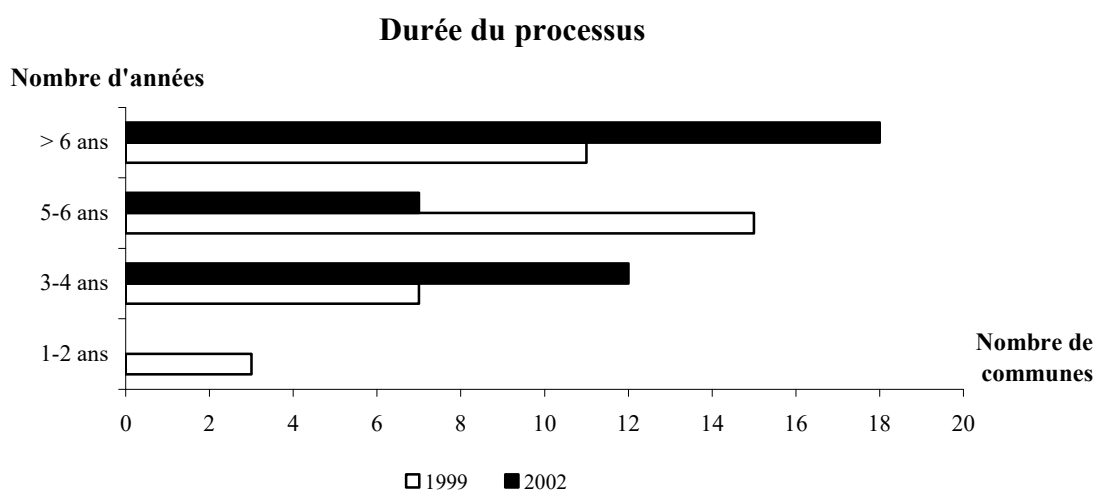
l'introduction de nouveaux instruments de gestion serait de longue haleine. Les résultats ne sont donc pas directement perceptibles et, qui plus est, sont difficiles à mesurer.

### 3.5 Problèmes et obstacles, durée de la mise en œuvre

Lors de la mise en œuvre de nouveaux instruments de gestion, les communes, qui prévoient et exécutent aujourd'hui certaines mesures, ont fait savoir qu'elles avaient rencontré des problèmes et obstacles de diverses natures. Les points soulignés en **1999** et en **2002** tenaient principalement aux **conditions-cadres légales particulièrement rigides**. En outre, les **dispositions relatives au droit de la fonction publique, au droit régissant les rapports de service du personnel ainsi qu'au droit du travail étaient perçues en 2002** comme sources de problèmes:

1999 %	Problèmes et obstacles	2002 %
14	Faible écho positif auprès de la population active occupée	21
4	Accueil mitigé dans la sphère politique	11
38	Pression liée à la consolidation budgétaire et à la modernisation de l'administration	42
<b>46</b> ↘	<b>Rigidité des conditions-cadres légales (droit communal et droit budgétaire)</b>	↗ <b>50</b>
16	Qualification insuffisante du personnel	21
20	Équipement insuffisant en matière de techniques de l'information	32
28	Dispositions relatives au droit de la fonction publique, au droit régissant les rapports de service du personnel et au droit du travail	↗ <b>50</b>

En raison des problèmes et obstacles à surmonter ainsi que du manque de ressources financières, les communes estimaient en 2002 que la **mise en œuvre** du processus de réforme durerait nettement plus longtemps qu'elles ne l'avaient envisagé en 1999.



La majeure partie des communes table sur une durée de mise en œuvre supérieure à cinq ans. Le processus de réforme durera plus longtemps que ce qui avait été supposé à l'origine.

## 4 Domaines de décision liés à la suite du processus de réforme

### 4.1 Décisions fondamentales en matière de droit budgétaire

La conférence des ministres de l'intérieur, qui s'est tenue à l'automne 2000, a abouti sur une vaste réforme du droit budgétaire au niveau des communes, axée sur deux principes de développement. Le premier consiste à développer le système de comptabilité publique (qui repose sur la comptabilité dite «caméralistique»<sup>1</sup>) davantage sous l'angle de la comptabilité analytique. Le deuxième principe vise la mise en place d'une comptabilité commerciale à l'échelon communal, ce qui équivaut à un changement complet de système.

Certains *Länder* exécutent actuellement des projets-pilotes et testent différentes solutions de mise en œuvre (possibilité de choix entre une comptabilité en partie double et une comptabilité «caméralistique», remplacement de cette dernière par la comptabilité en partie double). L'État libre de Saxe n'a pas encore pris de décision en la matière, mais des concepts y afférents sont en cours d'élaboration au sein du ministère de l'intérieur.

Il convient de rappeler qu'une modification de la méthode de comptabilisation n'entraînera pas encore de changement au niveau de la situation budgétaire des communes. La CCS ne souhaite pas que les activités relatives à la nouvelle gestion publique se limitent à l'adaptation de la comptabilité externe.

Avant que le législateur n'adopte une décision concernant le futur système comptable, il importe de définir les exigences relatives aux finances publiques et de considérer les points suivants:

- Quel système comptable est en mesure de satisfaire aux exigences élevées (par ex. présentation du patrimoine des communes et enregistrement des ressources consommées suivant la période) ?
- Quel système comptable est le mieux adapté pour atteindre les objectifs fixés en matière de gestion des communes (efficacité / réalisation d'économies dans l'intérêt public, exécution systématique des tâches, équilibre budgétaire) si l'on considère les avantages et inconvénients des diverses solutions ?
- Quelles mesures financières, organisationnelles et techniques seront nécessaires pour développer et introduire, comme il se doit, le système comptable retenu ?
- Quelle charge de travail le système induit-il ? La réalisation des tâches communales est-elle garantie ou faudra-t-il augmenter les effectifs ?
- Quels logiciels peuvent être utilisés ? Ces logiciels ont-ils été suffisamment testés et répondent-ils aux exigences en matière de gestion financière des communes ? Le fournisseur du logiciel occupe-t-il de ce fait une situation de monopole ?
- Quelles économies de matériel peuvent être générées (à moyen et à long terme) grâce au nouveau système comptable ?
- Dans quelle mesure le nouveau système comptable favorise-t-il ou entrave-t-il la modernisation de l'administration ?

---

<sup>1</sup> Mode de comptabilité spécifique à l'Allemagne, dans lequel les dépenses en liquide et la comptabilité de caisse sont comparées avec ce qui est convenu dans le budget.

- Quelles sont les contraintes subséquentes pour les communes délivrant des renseignements et quels sont les avantages et inconvénients pour ceux qui ont recours à la statistique financière ?
- Quelles adaptations complémentaires sont nécessaires (par ex. dispositions légales et de rang inférieur, statistiques) ?
- Quelle période transitoire doit être accordée aux communes ?
- Quelles dispositions transitoires sont à prévoir ?
- Quand s'achèvera le processus d'introduction dans les communes ?

Le rapport coûts-utilité doit impérativement être analysé sur la base des expériences acquises dans les communes-pilotes, situées également dans d'autres Länder.

La CCS estime que l'évaluation du patrimoine (partielle ou intégrale) et la présentation des ressources consommées sont bien plus importantes pour l'avenir des finances publiques que le choix d'une méthode de comptabilité, car elles permettent par ex. de définir clairement les exigences afférentes à l'équilibre budgétaire (mesures dérogatoires, gestion des déficits, etc.).

#### 4.2 Évaluation de l'actif immobilisé

Le traitement actuel de l'actif immobilisé des communes s'avère insuffisant.

La CCS recommande de procéder le plus tôt possible au contrôle du traitement de l'actif immobilisé dans la gestion budgétaire des communes. Il convient de définir s'il est nécessaire d'évaluer l'actif immobilisé des communes et de présenter les pertes de valeur sous forme d'amortissements dans la comptabilité des communes, sans oublier de préciser comment procéder le cas échéant.

Le choix d'une évaluation complète ou partielle de l'actif immobilisé et du calcul des amortissements implique des instructions et données précises, prévues par des dispositions légales et des règles de rang inférieur. Ainsi, des prescriptions relatives à l'évaluation et à l'amortissement de l'actif immobilisé sont nécessaires afin de disposer d'une base plus ou moins identique pour toutes les communes dans le cadre des négociations portant sur la péréquation des ressources et des charges entre communautés locales.

À l'heure actuelle, une première évaluation de l'actif immobilisé dans les diverses communes serait très onéreuse selon la CCS. Elle impliquerait notamment une augmentation des effectifs, à titre temporaire tout du moins. Si l'évaluation de l'actif immobilisé devient obligatoire au regard des normes, il faudra examiner s'il est nécessaire de prévoir et de définir le cas échéant un réajustement financier.

#### 4.3 Comptabilité sur le coût et le rendement (comptabilité analytique) - comptabilité interne

L'introduction de la comptabilité sur le coût et le rendement ou comptabilité analytique est plus que jamais une question d'actualité et nourrit les discussions en raison des liens étroits qu'elle présente avec d'autres éléments de réforme. Elle présuppose une panoplie d'éléments de réforme (par ex. produits, évaluation de l'actif immobilisé) et représente elle-même une condition pour d'autres éléments de réforme (par ex. gestion des contrats, budgétisation axée sur les résultats).

En cas d'introduction de la comptabilité analytique, il est impératif d'établir des règles, notamment pour l'évaluation de l'actif immobilisé, la présentation de ce dernier dans le budget, la présentation du plan budgétaire, des comptes annuels ainsi que la budgétisation axée sur les résultats. La présentation actuelle du plan budgétaire et des comptes annuels, qui repose sur l'utilisation des codes de catégorie et de groupe, deviendrait ainsi caduque et devrait par conséquent être remplacée par une présentation basée sur les produits. Il serait donc nécessaire d'introduire un nouveau plan budgétaire, établi à partir de produits, et ceci aussi à des fins d'approbation. Un tel plan-cadre existe déjà en Saxe. Il devra permettre d'élaborer un modèle pour l'ensemble des communes de Saxe, tout au moins au niveau des groupes et catégories de produits.

Les auteurs de lois et règlements devraient donc adopter des décisions concernant les points suivants :

- Introduction de la comptabilité analytique (oui, non, à titre optionnel),
- Évaluation de l'actif immobilisé, y compris définition des modalités d'amortissement,
- Gestion de l'actif immobilisé faisant partie du budget,
- Planification budgétaire axée sur les produits (dépend de l'introduction de la comptabilité analytique) et
- Budgétisation axée sur les résultats (dépend de l'introduction de la comptabilité analytique).

Les auteurs de lois et règlements sont tenus d'assurer aux communes le plus rapidement possible la sécurité en matière juridique et en matière de planification dans le cadre de l'introduction de la comptabilité analytique, faute de quoi le processus de réforme s'en trouvera fragilisé.

Lors du choix de nouveaux instruments de gestion, il est nécessaire de tenir compte d'un rapport coûts-utilité approprié.

Dans le cadre de ce processus de réforme, les communes requièrent impérativement le soutien de l'État.

#### 4.4 Modification du droit budgétaire actuellement en vigueur

En attendant l'application de décisions fondamentales en matière de droit budgétaire, il conviendrait de continuer à développer le droit budgétaire actuellement en vigueur.

Lors de contrôles effectués auprès des communes, divers problèmes ont été constatés en matière d'élaboration d'un compte de patrimoine. Les auteurs de règlements devraient en tenir compte pour fournir des explications sur le compte de patrimoine par le biais de prescriptions administratives.

Il est également recommandé d'élaborer des prescriptions administratives ou autres sur l'établissement de justificatifs d'immobilisations pour les équipements publics.

#### 4.5 Remarques complémentaires

Pour une action publique des autorités concernées, les solutions sur le thème du « gouvernement électronique » des différentes administrations doivent être coordonnées. La

mise en place d'un réseau numérique pour l'ensemble des communes permettrait à ces dernières d'accéder aux mêmes bases de données et de numériser le traitement des opérations. L'application de solutions spécifiques aux communes, ministères, présidences régionales (*Regierungspräsidien*<sup>2</sup>) et autres divisions administratives est également envisageable.

L'Internet offrant de nouvelles possibilités techniques, il y a lieu d'examiner la nécessité de modifier les dispositions légales actuelles de l'État libre de Saxe sur les communes et le budget communal pour y introduire l'utilisation de la signature numérique.

Les modifications susmentionnées sont intimement liées au statut de la fonction publique et au droit conventionnel du travail. Au fur et à mesure que le statut de la fonction publique se développera, le législateur sera contraint de prévoir un mode de rémunération reflétant davantage les performances et l'engagement de chacun. Concernant le droit conventionnel du travail, les communes pourront elles-mêmes aborder le sujet et formuler leurs exigences dans le cadre des négociations.

## 5 Conclusion

Le changement de système qui résulte de la modernisation de l'administration concerne tous les domaines administratifs communaux. Jusqu'à présent, il était possible de procéder à des modifications dans le cadre des normes en vigueur. La poursuite de la mise en œuvre du processus de réforme exige de plus en plus d'adaptations au niveau des spécifications, des règlements et des lois, notamment en matière de droit budgétaire.

Les communes souhaitent que les auteurs de lois et règlements adoptent des décisions concrètes et objectives et qu'ils fixent les délais, notamment en vue des modifications dans le système budgétaire et comptable des communes et afin de réunir les conditions permettant d'établir une comparaison intercommunale de produits.

La poursuite du processus de réforme implique l'autonomie administrative des communes et la mise à disposition de ressources financières suffisantes. Pour leur planification, les communes ont besoin d'une assise financière plus stable. Les économies tant espérées dans le cadre de la modernisation de l'administration ne modifient en rien la nécessité d'une réforme complète des finances communales. La reconfiguration des administrations communales ne peut avoir lieu tant que l'autonomie financière des communes, telle qu'elle est définie par la Loi fondamentale, n'est pas garantie.

Selon le principe de connexité, l'État se doit de fournir les finances nécessaires à l'exécution de tâches supplémentaires confiées aux communes, ou de tâches plus larges ou de tâches devant répondre à des exigences plus rigoureuses. Ce principe s'applique également aux tâches qui, jusqu'à présent facultatives, deviennent obligatoires en raison de la réglementation en vigueur.

À l'heure actuelle, les tâches obligatoires représentent bien souvent une part substantielle du volume budgétaire des communes. Une forte réglementation, l'adjonction de nouvelles tâches et l'influence considérable exercée par l'État sur la définition des priorités par le biais de subventions affectées restreignent de surcroît le champ d'action des communes.

---

<sup>2</sup> Circonscriptions administratives intermédiaires.

D'une manière générale, il conviendrait d'accorder aux communes une plus grande marge de manœuvre dans l'exécution de leurs tâches. Les normes relatives aux effectifs et équipements actuels doivent être analysés, à l'appui de cas concrets, dans chaque domaine administratif pour déterminer leur pertinence et les adapter de manière fondée aux conditions locales (ce qui mènera très fréquemment à des réductions d'effectifs et/ou d'équipements), la décision revenant aux communes. Plus que jamais, il convient de trouver un équilibre entre ce qui est nécessaire, souhaité et financièrement réalisable.

Il serait souhaitable que les organismes de coordination et de représentation des communes prennent l'initiative de déterminer les changements nécessaires et la marge de manœuvre à accorder aux communes.

Il ne suffit pas d'encourager le processus de modification au sein de l'administration, encore faut-il reconsidérer les tâches incombant aux responsables politiques. Pour être en mesure de se consacrer de façon plus intensive à la recherche d'une solution pour la gestion stratégique de leur commune, les élus locaux devraient ne plus avoir à se pencher sur les détails concernant la gestion administrative. Les représentants des communes pourront se recentrer sur leurs compétences clés, l'administration bénéficiant ainsi d'une marge de manœuvre plus importante, nécessaire à la modernisation.

Les exigences en matière de contrôle évoluent parallèlement aux influences exercées sur le développement de l'administration des communes. La modernisation de l'administration et ses répercussions sur le système budgétaire et la comptabilité des communes, la diversification croissante des formes d'exécution des tâches, l'intervention des administrations communales sur le marché ainsi que la demande en matière de conseil représentent autant de facteurs entrant en considération.

L'on est en droit de se demander quelles fonctions les contrôleurs des finances publiques ont joué jusqu'à présent dans le processus de modernisation et dans quelle mesure leur méthode de travail doit être modifiée.

Le projet de modernisation de l'administration, la nouvelle gestion des administrations et les mesures prises afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacé du travail donnent naissance à de nouveaux problèmes en matière de contrôle:

- Contrôle visant à vérifier que l'administration assume ses tâches organisationnelles. Selon le volume des tâches communales et en raison des défauts organisationnels constatés, la réalisation de contrôles portant sur l'organisation au sein des administrations continue d'être une tâche du contrôle supra-local. La détermination des besoins en personnel dans les administrations peut être perçue comme une tâche organisationnelle durable et importante, qu'il est nécessaire d'examiner ;
- Contrôle de la conception et de l'exécution de projets;
- Réalisation d'analyses de l'information et de la communication;
- Contrôle des nouvelles procédures de planification, de gestion et de contrôle mise en œuvre.

Dans ces domaines, le contrôle des finances publiques communales ne se limite plus à une simple observation *a posteriori*, mais devient un véritable outil d'encadrement pour les processus de modification et s'apparente de ce fait davantage à une forme de conseil aux entreprises.