

→ RGPP, ACTE 2

Les collectivités entrent en scène



Si l'État creuse son déficit avec sa politique de relance, il ne relâche pas la pression sur les collectivités. Une forme de Révision générale des politiques publiques (RGPP), encouragée par le gouvernement, devrait toucher cette année les collectivités. Via une redéfinition des compétences et une chasse aux "doublons".

Un vent nouveau s'apprête à souffler sur les collectivités en 2009. Il a été annoncé par Nicolas Sarkozy en personne. Le 25 septembre, à Toulon, le chef de l'État

déclarait que "le grand chantier de la réforme de nos administrations locales sera ouvert dès le mois de janvier". Un acte II de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en quelque sorte. Qui vise à répondre à un défi, précisé dans l'argumentaire présidentiel : mettre de l'ordre dans les échelons de collectivités locales car, toujours selon Nicolas Sarkozy, "le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires". Un constat qui n'est pas nouveau. Et qui fait même l'objet d'un consensus.

Plus personne n'ose contester que l'enchevêtrement des compétences et la contractualisation entre les différents acteurs publics – régions et État notamment – ont un coût élevé et entravent l'efficacité des politiques publiques. Quatre niveaux d'administration locale paraissent un chiffre trop élevé, surtout lorsqu'il se double des services de l'État au niveau local. Dans ses services déconcentrés, l'État a commencé à réduire la "voilure", en cherchant à mieux articuler ses services autour du préfet de région.

Quantité de rapports pointent également l'augmentation des dépenses des collectivités, à un rythme bien supérieur à celles de l'État. Y compris en neutralisant l'effet des transferts de compétence liés à la décentralisation. Les dépenses locales sont passées de 8 % à 9,5 % du PIB en vingt-cinq ans. Outre les transferts de compétences, cette évolution s'explique par une forte augmentation des dépenses de fonctionnement, tirées par la progression de la masse salariale.

Les collectivités ne seraient donc pas aussi vertueuses qu'elles le prétendent, même si le manque de données fiables en la matière empêche d'apprécier avec certitude le phénomène.

La rationalisation en marche

Quoi qu'il en soit, les collectivités sont aujourd'hui fortement incitées par l'État à effectuer leur propre RGPP. En clair, à rationaliser leur processus et rendre leurs dépenses plus efficaces. L'augmentation des contraintes financières qui pèsent sur les budgets locaux ne leur laisse guère le choix. "Nous sommes face à un contexte budgétaire difficile et à un mouvement de fond qui est le désengagement de l'État", constate Laurent Bacquart, directeur général des services de Saint-Michel-sur-Orge (Essonne) et membre du Syndicat national des directeurs généraux (SNDGD). "Dans les mois à venir, des tensions seront inévitables sur les finances des collectivités", a averti le Premier ministre au Salon des Maires le 25 novembre.

Entre un tarissement des ressources et une hausse des transferts de charge, les collectivités sont contraintes de dégager des marges

doivent composer avec un marché de l'immobilier tendu, synonyme de baisse des droits de mutations. Pour dégager des ressources, "certaines villes vont tenter de créer des bases nouvelles pour attirer de la taxe professionnelle", pense Laurent Bacquart.

Autre moyen, moins risqué électoralement, de retrouver quelques marges de manœuvre : agir sur le levier des dépenses. Même si le virage de la performance est amorcé depuis les années 1990, des améliorations sont toujours possibles. "Depuis maintenant dix ans, les collectivités maîtrisent mieux leurs coûts grâce à l'apparition du contrôle de gestion", rappelle Cédric Mauduit, consultant chez Inéum. Il n'empêche, les collectivités seraient bien inspirées d'imiter la RGPP de l'État. "La révision générale des politiques publiques ne pouvait ignorer les collectivités locales", annonçait en préambule le rapport Lambert publié en décembre 2007.

Pas de méthode imposée

Mais, principe de libre administration oblige, l'État ne peut pas imposer une RGPP aux élus locaux. Les collectivités, à en croire nombre d'observateurs, n'auraient d'ailleurs

« Nous sommes face à un contexte budgétaire difficile et à un mouvement de fond qui est le désengagement de l'État. »

Laurent Bacquart

de manœuvre. Les régions exceptées, "la plupart des collectivités sont au taquet niveau dette", précisent plusieurs spécialistes. Dans ce contexte, l'augmentation des impôts locaux paraît inévitable. Selon une enquête réalisée par l'Association des petites villes de France (APVF) début décembre, 54 % des maires des petites villes ont l'intention d'augmenter leurs impôts locaux. Même tendance du côté des départements, qui

aucune leçon à recevoir sur ce plan. Certaines collectivités ont ainsi pris des mesures drastiques de réduction de leurs frais de fonctionnement au cours des dernières années, doublant parfois l'État et sa RGPP. Le Havre s'est lancé dans une contractualisation de sa masse salariale sur trois ans, le conseil général de la Manche a décidé de ne pas remplacer un fonctionnaire sur trois, et aux dernières nouvelles, Marseille aurait lancé une sorte d'audit interne, appelé revue générale des moyens municipaux. Signe des temps, de plus en plus de départements lancent des appels d'offres pour des marchés de rationalisation de leur organisation. Mais attention, "il ne s'agit pas d'une lame de fond", tempère Cédric Mauduit. La diversité des territoires empêche effectivement une démarche aussi systématique que la RGPP.

À défaut d'être supprimés, les départements pourraient perdre leur clause de compétence générale.





Au Havre, un départ à la retraite sur trois ne sera pas remplacé.

Jean Claude Moschetti/REA

“Les populations sont différentes, leurs attentes et leurs besoins également, sans parler de la volonté politique des élus”, souligne un haut fonctionnaire. Surtout, les collectivités peuvent intervenir, sous le contrôle du juge, dans tout domaine, sur la base de l’intérêt public local et dès lors que la compétence n’est pas dévolue par les textes à une autre personne publique. Les élus ne s’en privent pas. Libre administration et clause de compétence générale se conjuguent pour aboutir à l’enchevêtrement des compétences tant dénoncé.

“Un jardin à la française”

Plus qu’à une rationalisation des dépenses, c’est donc à une clarification des compétences des collectivités que la RGPP devrait aboutir. C’est l’une des trois pistes de réflexions abordées par le rapport Lambert, à côté de la fiscalité et de l’allègement des contraintes normatives. *“La clarification devrait pouvoir se faire d’elle-même”, avance Cédric Mauduit. Selon les conclusions des entretiens territoriaux de l’Inet publiés en novembre 2008, “les contraintes financières conduisent les collectivités à rationaliser leurs interventions et par conséquent à accroître leur spécialisation”.*

Le mouvement auto-régulateur risque néanmoins de trouver rapidement ses limites. Et le législateur devrait intervenir, en tenant compte des conclusions du comité Balladur,

afin de “reventiler” les compétences entre échelons. À défaut de toute suppression d’échelons, dont au demeurant le bénéfice en termes d’économies paraît somme toute limité (voir l’interview d’Alain Lambert), c’est plus à une redistribution des blocs de compétences qu’il faut s’attendre. Dans un rapport publié en octobre, le député Jean-Luc Warsmann assure qu’*“il n’existe aucune définition a priori d’un noyau dur de compétences dont l’exercice serait inextricablement lié à la liberté des collectivités territoriales”.*

Le même constat peut être fait pour l’application du principe de libre administration aux relations entre les différentes collectivités territoriales. Ainsi, ce principe ne devrait

pas empêcher le législateur de priver une collectivité territoriale de certaines de ses compétences pour les attribuer à une autre. Tant qu’un socle de compétences suffisant est préservé pour chacune d’elles. La mission Warsmann a considéré que la clause générale de compétences n’avait pas elle-même acquis une valeur constitutionnelle. Mais, tempère le rapport, *“le législateur est trop souvent tenté, pour ménager chaque catégorie de collectivités territoriales, de reconnaître simultanément à chacune d’entre elles une capacité d’intervention dans chaque domaine de compétence”.* Un “jardin à la française” bien ordonné des responsabilités locales n’est peut-être pas pour demain. X. S.

Un portail pour une gestion efficace

Plus qu’un simple tableau de bord, le Syndicat national des directeurs généraux (SNDGD), avec l’appui de Berger-Levrault, éditeur de logiciels de gestion financière, réfléchit depuis trois ans à la mise en place d’un site Internet présentant, entre autres, les indicateurs consolidés des dépenses par secteurs d’activités des collectivités locales. *“Il s’agit de savoir comment dériver l’approche de la Lolf dans le monde des collectivités publiques territoriales”, précise Guy Beaudet, maître d’œuvre du projet chez Berger-Levrault. L’objectif est de construire un outil d’aide à la décision pour mesurer la performance selon trois approches : l’efficacité du service au regard du besoin, l’efficacité du service et la qualité du service rendu. La demande du Syndicat était de bâtir un référentiel commun afin de permettre à chaque collectivité de se positionner. Dans un premier temps, trois secteurs – l’éducation, le sport, la petite enfance – seront couverts. Chacun devrait comporter une centaine d’indicateurs. Mise en ligne du site prévu courant janvier.*

→ RÉFLEXION

Dans la jungle des commissions

La proposition du rapport Attali de supprimer le département d'ici dix ans a lancé un débat qui n'a cessé de prendre de l'ampleur. Celui du redécoupage du mille-feuille territorial. Depuis, les commissions ont poussé comme des champignons. Parlementaires, élus locaux, experts... Chacun veut donner son avis.

Au centre des attentions, le comité présidé par Édouard Balladur bénéficie de la plus forte légitimité puisqu'il a été installé le 22 octobre par le président de la République. Il est officiellement chargé d'émettre des propositions "innovantes" et "audacieuses". Un travail qu'Édouard Balladur a accepté à la condition "qu'il n'y ait pas de confusion entre une multitude d'organismes qui feraient la même chose". Un vœu pieux.



Le groupe de travail de la majorité parlementaire

Présidents : les présidents des quatre groupes politiques majoritaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ; Jean-François Copé (UMP), Henri de Raincourt (UMP), François Sauvadet (Nouveau Centre) et Michel Mercier (Union centriste).

Le groupe de travail rassemble 200 députés et 80 sénateurs répartis en quatre ateliers thématiques (compétence, finance, gouvernance, international).



Le groupe de travail du groupe UMP au Sénat et à l'Assemblée nationale

Président : Jean-Patrick Courtois, sénateur UMP de Saône-et-Loire.

Le groupe de travail interne au groupe UMP du Sénat sur la réforme des collectivités territoriales a tenu sa première réunion le 14 octobre.



Le groupe de travail du groupe PS à l'Assemblée nationale

Président : Jean-Pierre Bel, sénateur PS de l'Ariège.

Le groupe de travail est chargé de coordonner la position des socialistes sur la réforme des collectivités territoriales. Il se réunit périodiquement pour suivre les travaux des différentes commissions.

La mission du Sénat

Président : Claude Belot, sénateur UMP de la Charente-Maritime.

À l'initiative de son président, Gérard Larcher, le Sénat a mis en place sa mission sur la réforme territoriale le jour même de l'installation du comité Balladur. Composée de 36 membres de la majorité et de l'opposition réunis, elle doit rendre ses propositions au printemps 2009.



Le comité Balladur

Président : Édouard Balladur
Vice-président : Pierre Mauroy

Sur le fond, Édouard Balladur a affiché son intérêt pour un mode de coopération plus étroit entre deux échelons territoriaux, sans préciser lesquels. Il exclut la suppression pure et simple d'un niveau de collectivité. Le comité rendra son rapport fin février.



Le Mouvement national des élus locaux (MNEL)

Président : André Santini, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique.

Les 22 000 élus de la majorité réunis dans le Mouvement national des élus ont lancé leur propre groupe de travail. Sur la forme, le Mouvement a lancé une vaste enquête auprès de ses adhérents dont la synthèse sera présentée au comité Balladur.



La Conférence nationale des exécutifs locaux

Président : François Fillon, Premier ministre

Cette instance réunit autour du Premier ministre les principaux ministres, les représentants des trois principales associations d'élus locaux (AMF, ADF et ARF), ainsi que des personnalités qualifiées de tous bords. Cette instance, qui devait être "un lieu de concertation au plus haut niveau", ne s'est réunie que deux fois ! La question de la clarification des compétences a été abordée lors de la réunion du 10 juillet, sur la base du rapport Lambert.

La Commission des lois de l'Assemblée nationale

Président : Jean-Luc Warsmann, député UMP des Ardennes.

Le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Jean-Luc Warsmann, prône une formule à la carte, laissant le choix aux différentes collectivités (communes, agglomérations, départements et régions) de fusionner selon leurs besoins.



→ INTERVIEW - ALAIN LAMBERT

“La suppression d'un échelon dégagerait moins de 5 % d'économie”

Le père de la Lolf et auteur du rapport RGPP sur les relations entre l'État et les collectivités appelle à un apaisement des relations entre les ministères et les élus locaux. Il insiste sur la bonne gestion des collectivités.

Les collectivités territoriales peuvent-elles s'inspirer de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ?

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) que l'État met en œuvre pour son compte est une pratique déjà en vigueur dans les collectivités. Elles ont un temps d'avance dans la rationalisation des dépenses du fait des transferts permanents de compétences effectués par l'État sans compensations financières réellement équivalentes. Les collectivités ont appris à réduire leurs dépenses pour pouvoir, sans augmenter leurs impôts, en assumer de nouvelles. Dans cette affaire, l'État est un peu schizophrène : il est prescripteur en matière de dépenses, dont le coût est assumé par les collectivités, mais leur demande en même temps de les contenir !

Comment évaluer le niveau de dépenses des collectivités ?

Nous avons besoin d'un outil analytique incontestable pour séparer les dépenses discrétionnaires des collectivités et celles qui relèvent de décisions de l'État. Afin de savoir enfin de quel côté est la dérive. Il suffit d'actualiser la nomenclature pour y parvenir. Si la dérive relève des dépenses discrétionnaires, je ne suis pas opposé au principe d'introduire une norme d'évolution de dépenses chaque année. Mais si la dérive vient des dépenses imposées par l'État, il devra s'en prendre à lui-même et les assumer !

Moins d'échelons, est-ce nécessairement moins d'impôts ?

Non, je ne le pense pas. Les économies de gestion que l'on génère par la mutualisation de services représentent des coûts infinitésimaux au regard des grands postes de dépenses des collectivités. Les gisements les plus importants d'économies se trouvent bien

davantage dans une simplification drastique du formalisme bureaucratique subi par les collectivités. La suppression administrative elle-même d'un échelon n'économiserait pas plus de 5 % des dépenses. L'échelon ne doit pas être analysé sous l'angle de l'économie mais sous l'angle de l'efficacité. Par exemple, je ne crois pas bon que les communautés de communes et les communes fassent les mêmes choses. Il faut rationaliser et ordonner l'action de chaque échelon par rapport aux autres.

Les économies passent-elles par une redéfinition des blocs de compétences ?

Je préconise de laisser la possibilité aux régions d'intervenir dans des compétences dont elles ne disposent pas explicitement, par la voie de la contractualisation. La voie recherchée est celle d'une clarification des compétences entre les échelons sans pour autant aboutir à la suppression de la clause générale de compétence. Je ne fais pas de

« L'État est un peu schizophrène. »

la suppression de la clause de compétence générale un dogme. À mes yeux, il faut limiter à deux le nombre de collectivités sur un même projet et que l'une d'elles soit clairement identifiée comme chef de file.

Les collectivités locales peuvent-elles réduire leur nombre de fonctionnaires ?

La règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'est pas transposable pour une raison simple :

un nombre important d'agents est transféré par l'État du fait de la décentralisation, ce qui pose un problème de définition de périmètre.

Le dialogue avec l'État et les collectivités est-il en panne ?

Je suis favorable, pour ma part, à un renforcement de la légitimité et la représentativité des organes représentant les collectivités. Heureusement, celles-ci sont aujourd'hui mieux associées à l'édiction des normes qui les concernent et leur coûtent, grâce à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) que je préside. C'est un vrai outil de régulation où siègent des élus et les représentants des administrations centrales prescriptrices de réglementations nouvelles. Si ces réglementations ne représentent aucune valeur ajoutée pour les citoyens, nous les rejetons, sans hésitation.

Propos recueillis par Xavier Sidaner

