

Des économies attendues de la réforme territoriale et des outils budgétaires et RH pour les favoriser

Un axe récurrent des réformes projetées : la nécessaire réduction des coûts

Du rapport Pébereau sur la dette publique aux travaux de la commission Warsmann, un consensus assez fort existe autour du postulat que la décentralisation, de la manière dont elle a été menée depuis 1983, s'est traduite par un alourdissement des coûts de fonctionnement. Le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali, rendu en janvier 2008, souligne ainsi que « *la décentralisation est devenue un facteur de confusion, tant les compétences partagées sont nombreuses et paralysantes, et génératrices de coûts supplémentaires, notamment de fonctionnement* ». Le rapport Warsmann sur la clarification des compétences des collectivités territoriales précise que « *L'aggravation progressive, au fil des années, de l'enchevêtrement des compétences entre les différents échelons d'administration territoriale a un coût, qui n'est pas seulement financier mais aussi politique* ».

De fait, les pistes de réforme avancées par ces différents rapports et celles qui émergent des travaux du comité Balladur ont en vue cette réduction des coûts. Dans sa lettre de mission préalable à l'installation de cette instance, le Président de la République souhaite ainsi que « *que soient, par priorité, mises à l'étude la modification des structures en vue de leur simplification, la répartition des compétences en vue de leur clarification, l'allocation des moyens financiers en vue de leur emploi le plus économe possible* ».

Plusieurs pistes sont à l'étude qui pourraient permettre de générer ces économies : la suppression pure et simple d'un niveau de collectivités (même si cette idée paraît avoir le vent moins en poupe), la fusion à la carte de structures ou encore la spécialisation des compétences des collectivités locales.

La capacité de ces évolutions à générer des économies doit être questionnée. Quels leviers une telle évolution permettra t'elle d'actionner dans le domaine des ressources humaines ? Quels enseignements tirer des démarches de mutualisation entre communes et intercommunalités, largement engagées sur nombre de territoires ?

Quelles économies pour quelles réformes ?

Le rapport Warsmann est celui qui va le plus loin dans la réflexion sur l'évolution des structures, en préconisant des fusions à la carte, à différents niveaux (entre régions, entre une région et ses départements, entre un département et une intercommunalité, entre une intercommunalité et ses communes).

La principale source d'économies attendue de ces réformes, l'évolution vers une administration unique, n'est pour l'instant que peu abordée dans les divers travaux présentés et ne fait, de surcroît, pas forcément consensus. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux collectivités territoriales et partisan affiché des conseillers territoriaux assumant à la fois un mandat de conseiller général et de conseiller régional, ne semble pas envisager une administration si ce n'est unique, tout du moins commune.

Toutefois, il semble bien que cette idée soit sous-jacente à ces propositions, notamment pour les services supports principalement visés dans des démarches de mutualisation. Ainsi, la création de deux binômes de collectivités locales, région/département et EPCI/communes, pourrait mener pour le premier binôme à un mouvement de mutualisation identique au second binôme avec des services supports communs et unifiés.

A noter enfin : les travaux actuels de la commission Balladur pourraient préconiser une accélération claire de la mutualisation des services communaux et intercommunaux avec une unification des services supports communs et un partage clair sans doublons des services opérationnels sur la base de la définition de l'intérêt communautaire.

De même, la remise en cause du principe de la clause générale de compétences proposée par plusieurs rapports pourrait conduire certaines collectivités locales à devoir mener des réorganisations internes impactant alors également leurs services opérationnels et non plus seulement fonctionnels.

Ainsi le rapport Lambert préconisait-il l'attribution de compétences spéciales aux départements et régions à la place de la clause générale de compétences. Cette proposition pourrait conduire à une remise en cause de l'existence ou à une restructuration de la taille de certains services territoriaux mettant en œuvre des compétences extra-légales ou dont la loi a confié la responsabilité à d'autres niveaux. La simple réaffirmation de la notion de chef de file aurait des impacts moins importants, mais ne serait pas sans conséquence sur la taille de ces services n'exerçant pas leurs activités dans le cœur de compétence de la collectivité locale.

L'évaluation des surcoûts générés par l'enchevêtrement des compétences locales et la superposition des échelons territoriaux fait globalement défaut et peu d'études permettent d'évaluer les économies potentielles de restructurations. L'Assemblée des départements de France, afin d'obtenir une expertise en la matière, a mandaté le cabinet KPMG. Les régions Basse et Haute Normandie ont commandé un rapport sur la question, dévoilé en mai. Le coût du montage s'élève à un montant compris « *entre 7 et 15 millions d'euros* ». Après cette période d'amortissement « *de quatre à dix ans* », la fusion entraîne des gains « *de 2,7 à 4 millions d'euros* » par an. Ces montants sont à rapporter aux budgets actuels des deux collectivités (BP 2008) : 600 M€ pour la Basse Normandie et 905 M€ pour la Haute Normandie.

Les économies principalement attendues de ces réformes concerneraient essentiellement des dépenses de personnel, mais aussi des dépenses de fonctionnement, notamment via une plus grande intégration des achats de collectivités regroupées.

Les leviers financiers et RH de la réforme territoriale

Si la fusion d'échelons territoriaux ou d'autres réformes impactant l'organisation des services devait être décidées, le processus menant à des services communs sera nécessairement long, complexe et coûteux. Se posera la question des moyens supplémentaires qui pourraient être alloués par l'Etat pour accompagner et faciliter ces réorganisations. Le rapport Warsmann suggère une carotte financière, évoquant « *une fraction de la dotation globale de fonctionnement créée spécialement au profit des collectivités s'engageant dans une démarche de simplification territoriale* ». Cette formule serait finalement assez proche des incitations financières actuelles existantes en faveur des communes s'engageant dans une démarche d'intercommunalité.

La situation des finances de l'Etat et les contraintes qui ont été croissantes ces dernières années sur les dotations allouées aux collectivités ne laissent pas augurer d'un accompagnement financier à la hauteur des enjeux. Des marges de manœuvre devront être trouvées en local, avec le difficile impératif de concilier un niveau de service public constant aux citoyens avec des réorganisations administratives.

Si ces décisions importantes des réorganisation des structures locales devaient être prises, divers leviers RH seront à mobiliser, tant les réformes à venir impliqueront une mobilité des agents, aussi bien fonctionnelle que géographique :

- mise en place d'une structure de pilotage du changement au niveau de la direction générale, ayant pour mission d'expliquer les enjeux et de définir les axes de ces réorganisations ;
- gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ; les démarches de GPEC mises en œuvre d'ores et déjà dans la plupart des collectivités locales devraient être des outils d'analyse permettant d'accompagner la mise en œuvre de ces changements et de mieux anticiper les effets futurs des réorganisations ;
- dialogue social adapté à l'ampleur des changements avec une association importante des organisations représentatives du personnel à ces transformations ;
- accompagnement social et indemnitaire des agents qui seront amenés à changer de résidence géographique ou de collectivités locales ; la remise en cause de la clause générale de compétences pourrait ainsi conduire à des transferts de personnels entre collectivités. Le niveau de cet accompagnement indemnitaire serait l'objet d'une négociation financière entre Etat et collectivités locales. Là encore, les services RH des collectivités devront mettre en place les structures *ad hoc* d'accompagnement individualisé des agents ;
- réflexion sur l'harmonisation des régimes indemnitaires, la différence de ces régimes étant souvent des obstacles clairs à une mobilité des agents.

Les collectivités ne partent pas sans une certaine expérience des réformes de structure, faisant constamment évoluer leur organisation pour s'adapter aux transferts de personnels de l'Etat et aux besoins du public. Beaucoup, notamment parmi les Conseils généraux, ont par exemple engagé des démarches de territorialisation de leurs politiques.