

Date : 16/04/2014

Les propositions du rapport Malvy-Lambert permettront-elles de faire 11 milliards d'économies ?

Par : Raphaël Richard



Alain Lambert et **Martin Malvy** remettent leur rapport à **François Hollande**.

Quelques heures après l'annonce, par le Premier ministre **Manuel Valls**, des premières mesures prévues pour réaliser 11 milliards - et non plus 10 - d'économies au niveau des collectivités, **Martin Malvy** et **Alain Lambert** remettaient à **François Hollande** leur rapport proposant de "formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités".

« Le rapport de **Martin Malvy** et d'**Alain Lambert** énonce de nombreuses propositions, a déclaré le Premier ministre un peu avant sa remise officielle le 16 avril 2014. Nous y sommes sensible car elles proviennent d'élus. »

Et certaines vont dans le même sens que ce que préconise d'ores-et-déjà **Manuel Valls** (voir encadré).

Ce dernier ne pourra pas reprocher la timidité des orientations suggérées par les **présidents** de la région **Midi-Pyrénées (PS)** et du **conseil général de l'Orne (UMP)**.

Ils préconisent notamment de « stabiliser en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales », alors que les collectivités et leurs groupements devraient cumuler 230,9 milliards d'euros de dépenses totales (hors remboursement de dette) en 2014(1) contre 229,2 milliards en 2013.

Un objectif atteignable donc, mais qui sera rendu difficile par les baisses de dotations à venir et les nouvelles charges qui pèsent sur les budgets (rythmes scolaires, cotisations CNRACL...).

Pour s'assurer du respect de cette règle, les 2 élus plaident pour « formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités » : en clair, une loi de financement des acteurs publics locaux – réclamée à plusieurs reprises par **Alain Lambert** – qui n'aurait toutefois pas le même statut que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

« Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités », précise le rapport. Ce qui existe pour les dépenses d'assurance maladie serait donc transposé pour les budgets locaux.

Ce texte contiendrait :

les flux financiers entre l'État et les collectivités territoriales (dotations, remboursements et dégrèvements pris en charge par l'État, cofinancements État-collectivités, etc.). Les évolutions pluriannuelles des dotations de l'État seraient présentées dans ce texte ;
les évolutions de recettes cohérentes avec les données économiques, à fiscalité constante ;
l'impact des normes sur les dépenses des collectivités ;
l'impact des décisions déjà prises par l'État en matière de prestations sociales universelles aujourd'hui payées par les départements et de masse salariale des collectivités ;
les perspectives d'évolution des dépenses, des recettes, du besoin de financement et de l'endettement des collectivités cohérents avec les engagements européens de la France, et ce, par échelon de collectivité, en identifiant spécifiquement les métropoles au sein du bloc communal.
Améliorer le dialogue Etat-collectivités - Les orientations retenues ne seraient pas imposées par l'Etat, mais issues d'un processus de discussion avec les élus. Les 2 auteurs proposent dans ce but de créer un « Dialogue national des territoires », instance qui devra constituer « un espace de travail régulier » entre responsables politiques de l'État (Premier ministre et ministres concernés) et des collectivités (présidents des principales associations).

Cette concertation nationale serait complétée par un « pacte volontaire individualisé » entre l'Etat et les régions, les départements et les principales agglomérations, assorti de mécanismes d'incitation financière pour les 2 parties et fixant :

l'évolution de la DGF sur 3 ans et la compensation des décisions de l'État impactant sans accord préalable les finances des collectivités ;
l'évolution des dépenses, prélèvements, déficit et endettement, et éventuellement, les fusions ou regroupements de collectivités.

« L'État ne dispose en effet aujourd'hui comme levier sur l'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités territoriales que des ressources qu'il leur attribue. Le pacte permet d'ouvrir le jeu en offrant une contrainte allégée sur les ressources – même si elle reste inévitablement forte dans le contexte actuel – complétée par des engagements précis sur les évolutions financières de la collectivité », détaille le rapport.

De mêmes, les principales entités publiques partenaires (établissements publics, entreprises de transport...) pourraient être associées, dans un cadre conventionnel, à une logique de maîtrise forte des prestations qu'elles facturent aux collectivités.

Pour faire reposer ces discussions sur des constats communs, l'idée de développer une méthode partagée de calcul et d'objectivation des coûts, en s'appuyant sur un échantillon représentatif de collectivités volontaires, est avancée. Un observatoire des finances locales (mais il en existe déjà un, piloté par les élus locaux dans le cadre du CFL) pourrait aussi voir le jour dans ce but.

Au niveau local, une meilleure information des assemblées délibérantes concernant les coûts de fonctionnement et les impacts socio-économiques des investissements est souhaitée, de même qu'une plus grande communication autour de leur programmation.

Réduire les syndicats et les satellites - Martin Malvy et Alain Lambert préconisent par ailleurs une rationalisation de certaines structures locales. Sur l'avenir des départements, ils suggèrent « d'envisager » une évolution à long terme vers une fédération des intercommunalités ou des fusions avec les agglomérations, à l'image de l'expérience lyonnaise. Ils avancent de possibles mutualisations de services entre les conseils généraux et le bloc communal ou les centres communaux d'action sociale.

Ils souhaitent également que des « fusions de syndicat avec l'EPCI à fiscalité propre lorsque 80 % des membres du syndicat appartiennent à cet EPCI à fiscalité propre, les 20 % restants pouvant déléguer la compétence à l'EPCI concerné » (avec une dérogation pour l'eau et l'assainissement) puissent être prévues.

Ils réclament dans le même sens que le nombre de satellites soit réduit par fusion ou réinternalisation des compétences et encouragent le dispositif de commune nouvelle.

Achever la décentralisation - Autant d'évolutions qui nécessitent que le processus de décentralisation soit achevé et que la répartition des compétences soit clairement définie. Les 2 élus demandent donc le transfert des moyens d'intervention (crédits et personnels) de l'État dans les domaines où les collectivités interviennent aujourd'hui majoritairement.

De plus, ils veulent encourager la délégation de compétences des services déconcentrés de l'État vers les collectivités.

Enfin, les auteurs du rapport considèrent que les processus de mutualisation intercommunaux doivent s'accroître afin, par exemple, d'atteindre un seuil minimal d'intégration de 60 % à l'échelle intercommunale à un horizon de 6 ans.

Un ratio correspondant au rapport entre les dépenses effectuées pour le compte du territoire intercommunal et l'ensemble des dépenses additionnées des communes et de l'EPCI pourrait être créé à cette fin.

Toutes ces réformes demanderont du temps pour être mises en oeuvre. Or, le gouvernement n'en a pas pour réduire le déficit public. Le risque est donc réel de voir les économies précéder les évolutions qui doivent les engendrer.

Les pistes de Manuel Valls

A l'issue du Conseil des ministres du 16 avril 2014, Manuel Valls a annoncé que la part des collectivités dans les 50 milliards d'euros d'économies à réaliser d'ici à 2017 serait de 11 milliards

d'euros. Le futur projet de loi de réforme territoriale devrait inclure « des réformes profondes pour générer des économies ».

Il a notamment évoqué la suppression de la clause générale de compétence (pour les départements et les régions), une « meilleure sélection » des projets financés et une rationalisation des syndicats intercommunaux.

Le document communiqué par Matignon prévoit également une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) – en principe amorcée par la direction générale des collectivités locales – pour « encourager les comportements vertueux et renforcer les mécanismes de solidarité financière entre collectivités riches et défavorisées ».