

Mercredi 23 Avril 2014 - n°692

**Finances** - Redressement des finances publiques, les propositions Lambert-Malvy  
**Europe** - Elections européennes, un nouveau visage pour l'Europe?

- Remise à plat de la fiscalité, le CFL se donne trois séances pour arriver à un consensus  
- Lancement du concours "Capitale française de la biodiversité 2014"

## FINANCES



POUR UN REDRESSEMENT  
DES FINANCES PUBLIQUES  
FONDE SUR LA CONFIANCE MUTUELLE  
ET L'ENGAGEMENT DE CHACUN

Rapport établi par

Martin Malvy et Alain Lambert  
Ancien ministre, Président du Conseil régional de Midi-Pyrénées  
Ancien ministre, Président du Conseil général de l'Orne

avec l'appui  
de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'Administration

### Redressement des finances publiques, les propositions Lambert-Malvy

Martin Malvy, président du Conseil régional de Midi-Pyrénées, et Alain Lambert, président du Conseil général de l'Orne, tous deux anciens ministres du Budget, ont remis au Président de la République, mercredi 16 avril 2014, leur **rapport** sur la maîtrise collective des dépenses publiques, en présence du ministre des Finances et des Comptes publics, de la ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction Publique, et du Secrétaire d'Etat à la Réforme Territoriale.

Conformément à leur lettre de mission du 2 octobre 2013, ces deux élus avaient la délicate charge de formaliser le partenariat et l'engagement de tous les acteurs publics (Etat, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale) qui permettront à la France de respecter ses engagements, tout en préservant durablement le modèle social de services publics auxquels les Français sont attachés.

Sans être exhaustif, 53 mesures ayant été proposées dans ce rapport,

*Ondes Moyennes* revient pour vous sur les plus significatives d'entre elles.

#### **Gouvernance renouvelée : réconcilier les Collectivités locales avec l'Etat.**

Les deux anciens ministres proposent d'associer systématiquement les Collectivités locales aux décisions qui les concernent, et pour cela de disposer d'un lieu de dialogue, après le rejet par les sénateurs du Haut Conseil des Territoires (HCT).

La FVM appuie la création de cette instance de dialogue national des territoires préconisée dans le rapport à condition que toutes les associations nationales d'élus généralistes y siègent et que la concertation ne se limite pas aux seules trois AMF, ARF, ADF, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui.

La proposition (n°3) de création d'un mécanisme dématérialisé de consultation sur les textes réglementaires à impact local est elle aussi à retenir, sous réserve d'une transparence de l'exploitation des réponses, tout comme le fait de donner plus de souplesse au pouvoir local en limitant le niveau de détail des lois et règlements (n°4). La nécessité de mieux partager l'information (y compris financière) et de développer des études thématiques conjointes, propositions qui étaient faites dans le cadre du HCT, reviennent-elles aussi dans les propositions du Rapport Malvy-Lambert (n° 5 et 6), ainsi que la création d'un observatoire des Collectivités territoriales.

A l'heure de l'open data, ces propositions sont plus que jamais une nécessité. La méconnaissance des coûts réels des services publics ne peut qu'inciter à l'émergence de ce type d'outils. En outre, elle permettrait peut-être d'éviter le discours souvent descendendant, voire accusateur de l'Etat vis-à-vis des Collectivités locales. **Contractualisation : un jeu à 2... seulement ?**

Le rapport confirme que l'Etat doit effectivement renoncer aux compétences qu'il a transférées. Il préconise que les Contrats de plan Etat-régions (CPER) soient constitués à 50% de thématiques d'initiatives d'Etat et à 50% de thématiques émanant de la région, sortant ainsi de la contractualisation des CPER les autres niveaux de Collectivités, ce que dément aujourd'hui l'Etat, mais qui dans les faits représente déjà un risque réel. L'Etat devra donc prévoir un nouveau mode d'association des Collectivités territoriales infra-régionales à l'élaboration des CPER et des Programmes Opérationnels européens (PO).

Pour clarifier le nombre d'échelons le rapport propose d'inciter à la fusion de communes (commune nouvelle) et de limiter la création de structures (type syndicats).

#### **Diversité des territoires : richesse ou handicap ?**

Credo de la FVM, le rapport ouvre la brèche à une reconnaissance de la diversité des territoires, niée dans les politiques publiques depuis toutes ces dernières décennies : « *Les besoins du milieu rural ne sont pas ceux des Villes Moyennes ni des très grandes agglomérations urbaines* » ; une *lapalissade* que juge pourtant nécessaire de rappeler le rapport.

Il prône ainsi une action publique différenciée (et non uniforme) sur les territoires. Le principe de la subsidiarité territoriale est ainsi souhaité pour que les politiques publiques s'adaptent aux territoires.

## **Répartition des compétences**

Dans sa proposition 15, le rapport prévoit pour chaque domaine une loi de répartition des compétences entre un ou deux niveaux et la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions.

La région disposerait selon le rapport d'une large compétence stratégique de définition des orientations, d'appui et de mise en réseau, et les départements et intercommunalités assureraient l'accueil et la proximité. Le rapport remet en cause la taille actuelle des régions en préconisant un élargissement (sans aborder la question de la diminution du nombre de régions).

Contrairement aux récentes déclarations du Premier ministre, le rapport propose d'offrir aux départements un avenir réaliste. La nature des responsabilités du département doit être précisée dans une logique prescripteur-payeur en matière de RSA, d'APA et de prestation de compensation de handicap.

Il propose de distinguer les départements ruraux des urbains :

- Les départements ruraux (50% des Conseils généraux et 20% de la population) ont largement subi le désengagement de l'Etat. Le département doit y remplir le rôle de garant de la cohésion territoriale. Le rapport va plus loin en préconisant d'aligner la carte des cantons sur celle des intercommunalités pour faciliter la mutualisation entre les échelons, avec à long terme la transformation du département en fédération des intercommunalités (proposition 23).

- Pour les départements intermédiaires (1/4 des départements et 24,4% de la population), le rapport propose d'éviter les doublons.

- Les départements très urbanisés (26 départements, 53,6% de la population) pourraient quant à eux être amenés à fusionner avec la métropole (exemple lyonnais).

Le département sort ainsi conforté du rapport avec de nouvelles compétences sociales de l'Etat et pourrait même à terme absorber les centres de gestion.

## **L'intégration intercommunale**

L'intercommunalité a jusqu'à aujourd'hui permis un rattrapage de l'équipement collectif des communes, mais n'a pas contribué à la baisse de la dépense publique par habitant. La taille des intercommunalités est jugée insuffisante dans les territoires à faible densité. Le rapport préconise un seuil minimal d'intégration EPCI-communes membres de 60% à horizon de 6 ans, sur la base des compétences transférées et non comme c'est le cas aujourd'hui sur le transfert de la fiscalité (n°25). Plusieurs possibilités d'organisation sont proposées : services d'une commune mis en commun, transfert vers l'intercommunalité des fonctions assurées par les communes, élargissement des blocs de compétences obligatoires.

Le rapport propose de créer des instances paritaires intercommunales, d'établir le plan de formation au niveau intercommunal et de développer la santé et la sécurité au travail à ce niveau (n°26).

Il appelle à la mobilisation des réseaux (corps préfectoral et associations d'élus) pour promouvoir les mutualisations et accompagner les Collectivités locales et à l'introduction dans le CGCT, d'une définition de l'intérêt communautaire précisant que la gestion d'une compétence n'est pas détachable de l'ensemble des équipements permettant son exercice (n° 28).

Le constat du trop grand nombre de syndicats, incite à la proposition (31) d'une fusion avec l'EPCI lorsque 80% du syndicat appartient à l'EPCI, avec dérogations pour les syndicats d'eau et assainissement. Le rapport prévoit aussi de réduire le nombre de satellites des Collectivités locales en les fusionnant ou en ré-internalisant les missions au sein des collectivités (n°33).

## **Gestion publique**

Parmi les nombreuses mesures de gestion publique ou financière qu'ils listent dans leur rapport, Martin Malvy et Alain Lambert proposent de mesurer l'impact financier des normes nouvelles sur les collectivités, en amont de la prise de décision (proposition n° 2). Ils souhaitent que soit communiqué en amont selon une procédure formalisée et suivie, les projets de textes, via la saisine des instances d'évaluation (CCEN, CCEC) avant la finalisation des textes, dans la mesure où l'évaluation des coûts n'est pertinente qu'avant l'application.

Les deux ministres proposent également d'assurer une collégialité des employeurs publics (via un mandat formalisé) lors des discussions en matière salariale et de ressources humaines, ayant un impact sur l'ensemble des fonctions publiques (n° 1).

Pour optimiser les cofinancements, Alain Lambert et Martin Malvy, souhaitent obliger le maître d'ouvrage (hors circonstances exceptionnelles) à assurer au moins 50% du financement du projet pour toutes les communes de plus de 3 500 habitants (proposition n° 14 – NB la loi MAPTAM a porté ce seuil à 30%).

De nombreux outils financiers sont également proposés pour un pilotage sécurisé de la dépense des collectivités. Parmi ceux-ci, on pourra retenir la mise en place d'une comptabilité et d'un compte de gestion unique pour l'ordonnateur et le comptable (proposition n° 36), ou encore pour les collectivités les plus importantes, la mise en place d'une comptabilité patrimoniale (n° 37).

En rendant obligatoire, l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement, et le provisionnement d'une année de fonctionnement lors du vote de cette dépense (proposition n° 38), les anciens ministres du budget formulent également des mesures pour renforcer l'information financière et assurer une meilleure maîtrise de l'évolution de la dépense locale.

## **Pilotage de la dépense des collectivités**

La mission recommande aussi de proposer aux régions, départements et principales agglomérations un pacte volontaire individualisé avec l'État, assorti de mécanismes d'incitation financière pour les deux parties (n° 49). Ce pacte - au libre arbitre des collectivités - préciserait l'évolution minimale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur 3 ans, la compensation des décisions de l'État impactant sans accord préalable les finances des collectivités et l'évolution des dépenses, prélèvements, déficit et endettement (et éventuellement, les fusions ou regroupements de collectivités). Le respect de ces engagements donnerait droit à une bonification de DGF.

## **Pacte financier pour restaurer les équilibres budgétaires**

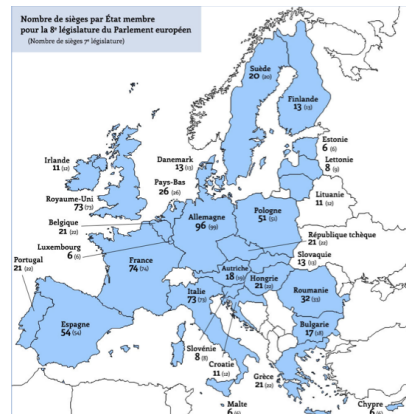
Parallèlement au programme de stabilité, il est proposé de mettre en place une trajectoire budgétaire simple et

intelligible, afin de stabiliser en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales. Ces normes d'évolution pourraient être actualisées chaque année et seraient naturellement soumises à révision en cas de « retour à meilleure fortune » et en tout état de cause remises à plat à l'issue des trois ans.

Les « principales » associations de collectivités seraient associées à la formulation du programme de stabilité, autour du Premier ministre et des ministres concernés pour en débattre (n° 47).

Enfin, sans modifier la Constitution, les auteurs proposent de formaliser dans une loi financière les évolutions de dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités (n° 48).

## EUROPE



### Elections européennes, un nouveau visage pour l'Europe?

Les institutions européennes sont souvent méconnues, le processus de leur renouvellement plus encore. A quelques semaines du scrutin du 25 mai, qui permettra aux citoyens européens d'élire leurs députés, *Ondes moyennes* revient, avec l'aide du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), sur les étapes de ce renouvellement, aux enjeux plus larges qu'il n'y paraît.

#### Rappel : institutions européennes et rôle du Parlement

Quatre institutions prennent les décisions au sein de l'UE: **le conseil européen** réunit les chefs d'Etat et de gouvernement et définit les priorités politiques.

**La commission** propose les textes et vérifie leur bonne application. **Le Conseil** réunit les ministres des Etats membres, tandis que **le Parlement** représente les citoyens. Il est un lieu essentiel de débat en Europe et de confrontation entre intérêts divergents. Y sont souvent entendus les syndicats

professionnels, ONG, entreprises, et associations qui y font valoir leurs intérêts. Le Conseil des ministres et le Parlement adoptent ensemble les lois et le budget. Le Parlement vote les lois, adopte le budget et contrôle le fonctionnement des institutions. **100 lois européennes** sont ainsi votées chaque année, dans des domaines parfois très techniques, et s'appliquent aux 510 millions d'européens. **Le visage du parlement européen**

Dans l'hémicycle, les députés se positionnent en fonction de leur groupe, et non de leur nationalité. La France compte 5 circonscriptions, chacune composée de 11 millions de citoyens. Un député européen représente donc 840 000 citoyens en moyenne (contre 110 000 citoyens pour un député français, un ce qui peut expliquer qu'on le connaisse moins). Chaque mois, les députés disposent d'une semaine pour aller à la rencontre des citoyens dans leur permanence locale. **Le rôle des députés européens**

Le 25 mai auront lieu les élections européennes, en un seul tour. Elles concernent 390 millions d'électeurs des 28 Etats membres de l'Union européenne qui élisent directement 751 députés européens pour 5 ans, dont 74 pour la France. Mal compris, confronté à un taux d'abstention de plus en plus fort, ce scrutin présente pourtant des enjeux considérables : d'abord, parce que le rôle des députés européens s'est largement accru au cours de ces dernières années. Les députés décident en effet à égalité avec les Etats membres s'agissant de certaines grandes politiques d'avenir : santé publique, commerce international, environnement, protection des données, agriculture, culture ; Ensuite, parce que ces élections permettront de dessiner très directement le visage politique d'autres institutions européenne, et c'est inédit.

#### Choix d'une orientation politique

Ces élections européennes seront très « politiques ». En effet, le traité de Lisbonne adopté en 2009 stipule que « **le Conseil européen propose à l'hémicycle le nom du futur président de la Commission "en tenant compte des élections au Parlement européen"** ». Ainsi, le président de la future Commission européenne sera choisi en fonction des résultats, au sein d'une liste de candidats désignés par chacun des partis, et non choisi librement par le Conseil. Chaque **parti politique** européen a donc déjà désigné son **candidat** pour assurer la fonction de **président de la Commission** : ainsi, la Gauche européenne a désigné A.Tsipras, président du parti grec Syriza ; le parti vert européen, le duo « José Bosé-Ska Keller » ; le Parti socialiste européen (PSE), Martin Schulz, actuel président du Parlement européen ; le Parti Populaire européen (centre-droit), Jean-Claude Juncker, ancien premier ministre du Luxembourg ; et enfin le Parti Démocrate européen, Guy Verhofstadt. Un **débat radio-télévisé** aura lieu le 14 mai, au cours duquel les principaux candidats confronteront leur projet. Il sera retransmis sur plusieurs chaînes européennes.

#### Un calendrier à suivre jusqu'en octobre 2014

Les élections européennes se dérouleront du 22 au 25 mai dans toute l'Europe. A partir des résultats des élections se composeront également les « **groupes politiques** » du Parlement. Actuellement, il en existe 7 (pour être constitué en groupe, il faut 25 représentants dans au moins 7 Etats-membres). Le parlement siègera pour la première fois du 1<sup>er</sup> au 3 juillet pour une session plénière inaugurale. Il élira alors son président. Le 27 juin, le Conseil devrait désigner son candidat à la présidence de la Commission, que le Parlement devra approuver - ou non - entre les 14 et 17 juillet. Le nouveau président aura un mois pour constituer son équipe et attribuer aux 28 nouveaux commissaires (un par Etat-membre) leur portefeuille. Le Parlement, là encore, devra approuver par son vote la nouvelle équipe, dans le courant du mois d'octobre (entre le 23 et le 30 octobre), à l'issue d'auditions individuelles et publiques de chaque candidat. La nouvelle commission entrera ainsi en fonction le 1<sup>er</sup> novembre 2014.



## Remise à plat de la fiscalité, le CFL se donne trois séances pour arriver à un consensus

À l'issue du Conseil des ministres de la semaine dernière, les collectivités locales ont eu la confirmation qu'elles devraient subir un nouveau coup de rabot de 11 milliards d'euros, dont le détail va être âprement discuté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. Au même moment, les membres de l'actuel Comité des Finances Locales (ndlr cette instance sera réinstallée, après son renouvellement, au début du mois de juillet) se réunissait le 16 avril dernier pour examiner une méthode et des premiers principes de remise à plat de la fiscalité. Deux autres séances sont normalement prévues les 29 avril et 6 mai prochains.

Un débat précipité ? Quelques-uns des membres du CFL ont en tout cas souligné en préalable qu'il leur paraissait surréaliste de tenir un tel débat, avant que n'ait été présenté le deuxième texte sur la décentralisation, ou même que les perspectives de réorganisation des échelons territoriaux n'aient été débattues devant la représentation nationale. **Termes de la mission**

Le 15 janvier dernier, André Laignel, maire d'Issoudun et président du Comité des Finances Locales (CFL), recevait de l'ancien premier ministre une lettre de mission. Jean-Marc Ayrault souhaitait en effet « associer le CFL à l'élaboration de propositions de modernisation de la fiscalité locale », propositions qui restent toujours d'actualité.

Les pistes d'investigations proposées par le Gouvernement au CFL étaient les suivantes :

- la simplification de l'architecture des impositions, redevances et taxes locales, dans un souci de meilleure visibilité ;
- l'éventualité d'une refonte du système des exonérations et dégrèvements ;
- les derniers ajustements consécutifs à la réforme de la taxe professionnelle, étant entendu « qu'il est nécessaire de stabiliser pour les redevables, les règles en la matière ». Enfin, le CFL est chargé d'étudier les conditions dans lesquelles cette remise à plat de la fiscalité pourrait s'articuler avec une réforme des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

### **Les élus très vigilants sur la « simplification » et les dégrèvements**

Lors de cette première séance consacrée à la définition des objectifs et des principes généraux qui doivent guider cette remise à plat, la majorité des élus ont fait part de leur extrême vigilance sur tout projet de **simplification**. Certains membres du CFL ont d'ailleurs souligné que dans l'esprit de la Direction générale des finances publiques, simplification est souvent synonyme de suppression, et qu'il fallait être très scrupuleux sur les termes pour éviter des désagréments (taxe sur la consommation finale d'électricité, annonces concernant de la Taxe Locale sur la Publicité extérieure (TLPE)...).

Toujours au rang des principes, les élus présents ont souligné l'importance du maintien des impôts locaux. Le consentement à l'impôt local par les citoyens est d'ailleurs meilleur que les impôts nationaux, car ils sont la contrepartie visible de services publics de proximité (voirie, crèches, animations sportives, culture...).

En lien avec la contribution qui a déjà été formulée par la Fédération des villes moyennes (voir *Ondes Moyennes* n° 687) sur cette remise à plat, plusieurs membres du CFL ont aussi insisté pour dire qu'ils ne voulaient pas davantage de spécialisation des types d'imposition par niveau de collectivité (au minimum un impôt ménage et un impôt économique).

Vis-à-vis du système des **dégrèvements** en fonction du revenu (à l'heure actuelle 3,5 milliards d'euros au titre de la taxe d'habitation (TH) et du foncier bâti (FB)), qui est certes une charge pour l'État, mais qui est en fait une charge transférée du contribuable local au contribuable national, les élus ont insisté pour qu'il ne soit pas remis en cause. Ces dégrèvements constituent un puissant correctif de l'impôt local en fonction des capacités contributives des habitants des villes. Leur remise en cause, ou le transfert de cette charge aux collectivités locales envisagée depuis plus de 15 ans, pourrait constituer un puissant mécanisme « anti-péréquateur » pour le monde urbain.



## Lancement du concours "Capitale française de la biodiversité 2014"

Natureparif, l'ARPE PACA et Plante & Cité ont lancé le 15 avril, la cinquième édition du concours « Capitale française de la biodiversité », dont la Fédération des Villes Moyennes est membre du jury depuis 2013. Ce concours récompense la mise en œuvre de démarches exemplaires en matière de protection et de restauration de la biodiversité. Il permet de valoriser les actions innovantes, d'identifier les bonnes pratiques, et de promouvoir les politiques menées en faveur de la biodiversité à l'échelle locale, à la fois par l'attribution de trophées et

par l'édition de recueils d'actions. **Agriculture urbaine** En 2014, le concours a pour thème principal « Agriculture urbaine et biodiversité ». En choisissant ce thème, le concours vise à promouvoir les démarches que les collectivités mettent en œuvre en faveur de la nature et de la biodiversité en ville : rôle et intégration de l'agriculture urbaine dans les documents d'urbanisme, reconnexion des citoyens avec la nature, pratiques et techniques de jardinage au naturel, réintroduction de la biodiversité potagère, adaptation au changement climatique... Les actions sont multiples tout autant que le sont les formes prises par l'agriculture en ville.

Pour Liliane Pays, présidente de Natureparif, François Colson, secrétaire général de Plante & Cité, et Annabelle Jaeger, présidente de l'ARPE PACA « Les villes sont aussi une vraie opportunité pour la biodiversité et l'adaptation au changement climatique ; des initiatives nombreuses et variées existent. Nous souhaitons par ce concours valoriser et partager les actions exemplaires et accompagner les initiatives des villes et intercommunalités ».

### **Candidatures jusqu'au 30 juin**

L'appel à candidature 2014 est ouvert aux communes de plus de 2000 habitants, aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle et métropoles



jusqu'au 30 juin 2014. Un comité scientifique et technique composé de chercheurs, urbanistes, naturalistes, représentants d'associations et de collectivités et professionnels de la biodiversité est chargé d'évaluer les candidatures.

Cette année, des Capitales régionales de la biodiversité seront de plus récompensées dans les quatre régions partenaires : Aquitaine, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Le dossier de candidature et le règlement du concours sont téléchargeables sur le site dédié :

[www.capitale-biodiversite.fr](http://www.capitale-biodiversite.fr)

Plus d'informations au 01 75 77 79 06 ou [email protected]

## AGENDA

### **Jeudi 19 juin - Paris**

Assemblée générale de la Fédération des Villes Moyennes

### **Mercredi 2 juillet - Paris**

Réunion du Conseil d'administration

### **Jeudi 3 et vendredi 4 juillet - Paris**

5è Forum de la coopération décentralisée

### **Mercredi 9 juillet - Paris**

Commission des finances

#### **Edité par Villes de France**

94 rue de Sèvres - 75007 Paris

Tél. : 01 45 44 99 61

<http://www.villesdefrance.fr>

© O.U. © Fotolia 

#### **Directrice de la publication**

Caroline Cayeux, maire de Beauvais,  
présidente de la CA du Beauvaisis

#### **Directeur délégué**

Jean-François Debat, maire de  
Bourg-en-Bresse, président de la CA  
Bourg-en-Bresse Agglomération

#### **Rédacteur en chef**

Bastien Régnier

#### **Rédaction**

Céline Juteau, Armand Pinoteau,  
Jean-Sébastien Sauvourel,

Adrian Philip

#### **Secrétariat**

Anissa Ghaidi