

Compte-rendu de l'audition de M. Alain Lambert
Sénateur de l'Orne, Président du Conseil Général, Ancien Ministre
devant la Commission Balladur

4 décembre 2008

L'accroissement des libertés des collectivités locales : quel rôle pour l'Etat ? quel degré de décentralisation ?

Sur ce point, Alain Lambert a rappelé qu'en dépit de certaines divergences au sein du groupe qu'il avait présidé en 2007, un consensus s'était dégagé quant à la nécessité de ne pas laisser la décentralisation « au milieu du gué ». En effet dès lors qu'une compétence a été transférée, il importe qu'elle le soit intégralement afin qu'une collectivité soit véritablement le maître d'ouvrage d'une politique qui lui est transférée. Si beaucoup de compétences ont été confiées aux collectivités, l'Etat a néanmoins conservé un pouvoir de prescription sur des dépenses la charge pèse sur les seules collectivités. Ce déséquilibre est source de malentendus permanents entre l'Etat et les collectivités.

Alain Lambert a soutenu que l'Etat se trouvait face à une alternative simple : soit l'Etat transfère une compétence et alors il la transfère pleinement, en transférant aussi la compétence normative, soit il conserve son pouvoir de prescription mais dans ce cas, il assume intégralement le coût de ces prescriptions nouvelles. Il n'est pas choquant que le chef de l'exécutif local, en tant que dépositaire de l'autorité publique, ait un pouvoir normatif. Le Préfet, représentant de l'Etat dans le département, conserverait son rôle de garant de la légalité.

Si l'on estime en revanche que l'Etat ne peut être concurrencé par tout autre titulaire du pouvoir normatif, si l'on conclut que l'Etat est le seul prescripteur digne de ce nom, le choix de simples opérateurs locaux devient alors une évidence et il n'y a pas d'obstacle à une recentralisation. Depuis 25 ans, ce débat n'a pas été tranché.

Le dessein de la commission Balladur : efficacité de l'action publique ou démocratisation de la vie locale ?

Le débat sur l'exercice d'une compétence par l'Etat ou par les collectivités serait dans une certaine mesure dépassé, a affirmé Alain Lambert. Les citoyens se préoccupent davantage de l'efficacité et de la transparence de l'action publique, de la fourniture de biens et services de qualité dont les maîtres d'ouvrage importent peu.

Le groupe de travail constitué, dans le cadre de la RGPP, afin d'examiner les relations entre l'Etat et les collectivités locales, n'avait pas reçu de mandat pour aborder les questions de gouvernance. La question reste entièrement posée aujourd'hui : la décentralisation est-elle un outil permettant de rendre aux Français un service de meilleure qualité ou une politique visant à rendre la démocratie de proximité plus vivante ? Dans la première hypothèse, la réforme des collectivités serait fondée sur des critères d'efficacité. Dans la seconde, l'enjeu est d'abord politique et implique de trancher à quel niveau doit s'organiser la représentation des citoyens.

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités

Parce qu'elles représentent 20% des dépenses publiques, les collectivités sont cosignataires tacites du Pacte de Stabilité et de croissance. La part des dépenses discrétionnaires s'est réduite, au fil des transferts de compétence, au point que le système est désormais comparable à celui, antérieur à la LOLF, des services votés. L'accumulation de malentendus et de conflits entre l'Etat et les collectivités impose un rebasage des relations financières.

Gérard Longuet a demandé si le pourcentage des recettes issues de la fiscalité directe était une condition et une garantie de l'autonomie des collectivités locales. Si la réponse à cette question était positive, A. Lambert a souligné qu'il faudrait alors procéder à une hausse insoutenable de la fiscalité locale.

Les compétences : suppression de la clause générale de compétence ou clarification des compétences transférées ?

Le rapport Lambert avait proposé, pour mettre fin à l'enchevêtrement des compétences, de supprimer la clause de compétence générale pour au moins un échelon. A. Lambert a rappelé la sensibilité de cette proposition radicale, à laquelle sont opposés la majorité des élus, et exposé le cheminement de cette proposition. Deux options avaient été identifiées : la suppression de la compétence générale ou la clarification « au peigne fin » des compétences, afin de les répartir plus clairement. Les membres du groupe de travail avaient conclu que la suppression de la compétence générale, modulée par la possibilité de contractualiser avec l'échelon supérieur une compétence non détenue, aboutirait plus efficacement à rationaliser l'action des collectivités. En interdisant aux collectivités d'agir sur des compétences autres que celles expressément transférées, la clarification s'accomplissait de facto.

Edouard Balladur s'est interrogé sur la portée de cette suppression : dans quelle mesure dispense-t-elle de clarifier la répartition des compétences ? Est-ce une condition préalable à toute clarification ? En cas de maintien de la clause, comment clarifier les compétences et limiter les financements croisés ?

Au terme d'une année de débats sur le sujet, Alain Lambert estime que la suppression de la compétence générale donnerait lieu, de la part de l'échelon visé, à des montages et des contournements visant à éviter l'interdiction. Il ne reste pas moins nécessaire d'imposer une contrainte quant à l'exercice des compétences. Une règle simple consisterait à limiter à deux le nombre de collectivités finançant un investissement ou portant une action. Le maître d'ouvrage financerait au minimum 50% de la dépense. La commission et au premier chef, son président, Edouard Balladur, a retenu cette proposition comme particulièrement judicieuse.

Répondant ensuite au Professeur Verbois, Alain Lambert a affirmé que la clause de compétence générale et le statut de collectivité étaient deux notions distinctes, la suppression de l'une n'entraînant en rien la disparition de l'autre. Il apparaît toutefois que la mise en œuvre de la suppression est de nature à alimenter des conflits entre échelons. On constate en effet aujourd'hui qu'un département faible sur le plan économique et démographique, éloigné du pôle économique régional, se sent inmanquablement oublié par la région. L'interdiction à ce type de département d'intervenir, par exemple, en matière de développement économique serait source de conflit. Les avantages indéniables de la suppression de la clause (économies

d'échelle, cohérence accrue, fin des financements croisés et des doublons) seraient inférieurs aux conflits sous-jacents entre collectivités.

Quelle organisation territoriale faut-il privilégier ?

- **Quelles compétences pour quel échelon ?**

Interrogé par Pierre Maurois sur l'éventuel retrait de compétences et par Edouard Balladur sur l'idée de réserver une compétence à deux collectivités, Alain Lambert a indiqué qu'en ne prévoyant que deux collectivités par opération financière, on parvient, opération par opération, à la suppression de la compétence pour deux des quatre niveaux. Cette solution contredit une conception uniforme de l'organisation territoriale qui implique d'imposer un régime identique à toutes les collectivités, sans pour autant garantir, au contraire, le respect du principe d'égalité. Alain Lambert a brièvement esquissé des propositions :

- ✓ Le développement économique est la compétence la plus sensible, chaque échelon s'estimant légitime : la région bien sûr, les agglomérations, les départements, notamment ruraux, quand l'agglomération chef-lieu est trop petite pour provoquer un effet d'entraînement.
- ✓ Dans le domaine de l'action sociale, le département et l'agglomération forment le couple le plus légitime qui devraient s'associer pour proposer un guichet unique aux usagers.
- ✓ Pour la formation professionnelle, la région est le niveau le plus pertinent, ce qui n'exclut pas un partenariat avec les départements pour soutenir une filière spécifique.
- ✓ La répartition des compétences en matière d'éducation laisse perplexe : ni la logique économique, ni la logique éducative n'ont prévalu.
- ✓ Le retrait de l'aménagement du territoire, ne serait-ce qu'à un échelon, sera difficile à mettre en œuvre tant il s'agit du fonds de commerce de toute collectivité.

- **Quel rôle pour l'Etat ?**

« Il faut choisir un destin à l'Etat territorial » : Alain Lambert a stigmatisé les dégâts causés par l'Etat, cantonné par excès de juridisme à un rôle « d'empêcheur » des politiques mises en œuvre par les collectivités.

Le Préfet Canepa a indiqué que L'Etat territorial s'était au contraire doté d'outils permissifs, d'encouragement et plus seulement prescriptifs. Alain Lambert reconnaît qu'il faut, sur le terrain, laisser à l'Etat les compétences qu'il exerce efficacement. Par déformation budgétaire, il estime néanmoins que l'Etat perd en crédibilité s'il intervient comme co-financeur. Son rôle local doit être celui de stratège, d'arbitre, de conciliateur et non d'opérateur. Le rôle d'un Préfet ne se mesure pas à sa capacité d'intervention financière. Il est légitime que l'Etat s'interdise d'intervenir et laisse aux collectivités le plein exercice de leurs compétences et la faculté de décider de la nature des prestations dont elles ont la charge financière.

Le rôle aujourd'hui dévolu aux Préfets pour mettre en œuvre le plan de soutien à l'économie illustre cette contradiction néfaste entre les deux approches : interventionniste d'une part, de contrôle et de prescription d'autre part.

- **L'échelon communal et l'intercommunalité**

Si la commission envisage de supprimer un échelon, Alain Lambert estime qu'il faut supprimer la commune et inciter au regroupement de communes. Le rôle et la présence du maire comme responsable de proximité – c'est à dire dans ses dimensions auxquelles les Français sont le plus attachés – seraient maintenus par le biais de maires délégués. La collectivité de référence serait la collectivité de communes. Pierre Maurois confirme à ce titre que l'intercommunalité bien traitée est le complément de la commune : les communautés de commune dynamiques bénéficient de transferts de compétence spontanés de la part des communes.