

Interview

ALAIN LAMBERT,
sénateur, président
du Conseil général
de l'Orne



INTER RÉGIONS

N° 276

La revue des agences de développement et des comités d'expansion



**Ile-de-France, Grand Paris,
comment aménager
la région capitale ?**

Chargé de réfléchir aux relations entre l'Etat et les collectivités locales et de faire des propositions, le sénateur, président du Conseil général de l'Orne et ancien ministre, **Alain LAMBERT**, a remis au Premier ministre, un rapport riche de propositions nombreuses et ambitieuses.

Clarifier, simplifier, pour renouer un lien de confiance

> Inter Régions : Dans quel esprit avez-vous mené la mission que vous a confiée le Premier ministre ?

Alain Lambert : Pour aborder les trois thèmes de la mission que m'a confiée le Premier ministre, j'ai réuni un groupe de travail composé de représentants de l'Association des Maires de France, de l'Assemblée des Départements de France, de l'Association des Régions de France, de directeurs d'administrations centrales et de personnalités qualifiées. Ce rapport est ainsi le fruit d'échanges nourris au sein de ce groupe de travail.

De tels lieux d'échanges sont en réalité plutôt rares et cette rareté contribue à entretenir un climat de défiance réciproque qui empêche tout progrès vers une plus grande cohérence et une plus grande efficacité de l'action publique.

Au-delà des sujets de fond, il était donc important que ce groupe de travail soit l'occasion de renouer un lien de confiance mutuelle entre l'Etat et les collectivités locales.

Face à un état des lieux plutôt accablant et face aux défis collectifs à relever, ce travail commun permet d'ouvrir, je l'espère, une nouvelle voie à une pacification des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Il dessine ainsi un partage entre les départements, les régions et l'Etat territorial qui pourrait faciliter la coopération entre départements et

régions. Il invite à appliquer de nouveaux principes aux prochains chantiers législatifs touchant aux compétences des collectivités locales : trancher notamment entre compétences prescriptives ou d'opérateurs.

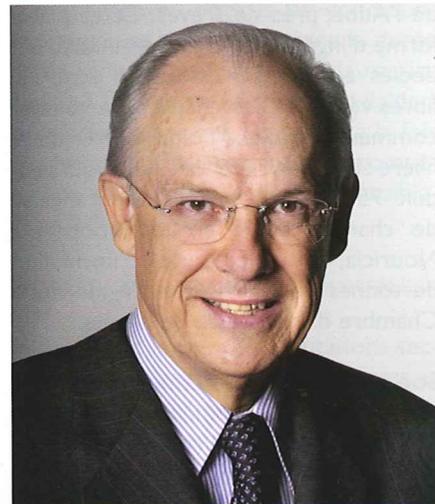
Il esquisse enfin les pistes d'un double compromis, sur les dépenses et sur les ressources :

- d'une part, les collectivités locales seraient prêtes à une maîtrise de leurs dépenses, si l'Etat mettait fin aux transferts « rampants » et parvenait à diminuer les normes ;
- d'autre part, si le contrat de stabilité doit durablement évoluer comme l'inflation, la fiscalité locale doit être réformée en même temps.

> I.R. : L'enchevêtrement des compétences est source de blocage et de gaspillage. Que préconisez-vous pour clarifier la situation ?

Alain Lambert : Pour remédier à l'enchevêtrement des compétences, nous avons présenté deux grandes options.

On peut envisager, en premier lieu, de clarifier « au peigne fin » les compétences sur des politiques décentralisées par le législateur : des clarifications ponctuelles sont ainsi possibles dans les champs de l'action sociale, l'insertion, la formation professionnelle et l'éducation.



« De façon plus radicale, on peut imaginer de supprimer la clause de compétence générale pour les départements et les régions. »

Sur l'action économique, l'aménagement du territoire et la politique de la ville : la clarification passe par des actions et des outils de planification coordonnés dans le cadre de schémas prescriptifs élaborés par une collectivité chef de file et par une plus grande sélectivité de l'Etat dans ses interventions.

De façon plus radicale, on peut imaginer de supprimer la clause de compétence générale pour les départements et les régions : les régions et les départements n'interviendraient plus que sur une liste limitative de compétences obligatoires,

avec un privilège de prescription à l'égard de tous les autres niveaux de collectivités et des marges de manœuvres maximales pour assumer les compétences spéciales.

Afin de garantir de la souplesse au système, une liste complémentaire de compétences facultatives ferait l'objet d'un choix, exercé en début de mandat par délibération expresse. Une conférence annuelle des exécutifs locaux assurerait la coordination des interventions et des financements. Pour tester la faisabilité, une expérimentation pourrait être menée sur le territoire de deux ou trois régions.

Quelle que soit l'option, il est apparu nécessaire d'encadrer la pratique des cofinancements à travers deux propositions à tester : l'application d'un principe de limitation à deux personnes publiques comme intervenants directs et l'obligation, pour le maître d'ouvrage, de financer au moins 50 % du projet.

> I.R. : En matière de développement économique en particulier, ne faut-il pas confier définitivement et clairement la direction des opérations au seul échelon régional ?

Alain Lambert : Dans ce domaine, le compromis trouvé en 2004 n'est pas satisfaisant, non pas tant que l'Etat ait souhaité garder quelques modestes outils d'intervention, mais parce que le développement économique est aussi bien d'intérêt local que national. C'est le caractère insuffisamment prescriptif du schéma régional qui semble être en cause. Une affirmation de celui-ci dans le cadre d'une réflexion sur la clause générale me paraît devoir être envisagée.

Je pense que les expérimentations que nous recommandons, en préfiguration d'une suppression de la clause générale pour les départements et les régions, seraient l'occasion de faire fonctionner réellement ce rôle de chef de file de la région en matière de développement économique, notamment vis-à-vis des grandes intercommunalités.

> I.R. : L'intercommunalité a permis d'organiser plus rationnellement la carte de nos 36 000 communes. En même temps, ce nouveau niveau territorial n'est-il pas source de dépenses ?

Alain Lambert : S'agissant de l'intercommunalité, la nécessité de dégager des économies d'échelle conduit à recommander la suppression des doublons de services et d'interventions sur les compétences transférées à l'échelon intercommunal et la mutualisation des fonctions supports entre communes et EPCI.

Il convient donc de lever les obstacles à cette mutualisation. La rationalisation de la carte est une condition structurelle à la clarification : rationalisation sur décision des élus eux-mêmes, à l'invitation du préfet, avec prise en compte des enjeux de taille critique et une réduction drastique du nombre de syndicats.

En parallèle, la question de la légitimité démocratique des EPCI doit aboutir, d'ici 2014, en explorant la piste du suffrage universel dans le cadre de la circonscription communale par double désignation des conseillers municipaux et intercommunaux lors du scrutin municipal.

> I.R. : Nos institutions souffrent d'une inflation normative et réglementaire croissante. Comment juguler cette dérive ?

Alain Lambert : Cette inflation normative conduit à une multiplication des contraintes sans évaluation du bilan coût/avantage et à un surcoût accentué par l'absence des financeurs dans la prise de décision. Nous avons donc cherché les voies d'une meilleure association des collectivités locales aux processus de décision, afin de faire valoir le point de vue du financeur.

S'agissant de la production réglementaire de l'Etat, nous proposons l'obligation pour tout projet de texte d'une évaluation préalable de l'impact sur les collectivités locales et la création d'un organisme ad hoc examinant les projets de

texte et chargé d'organiser l'examen systématique du « stock » normatif.

S'agissant du processus de normalisation AFNOR, il convient de prévoir la transmission des projets d'arrêtés rendant obligatoires les normes AFNOR à l'organe ad hoc dans le cadre de la procédure sur la production réglementaire de l'Etat.

S'agissant du code des marchés publics, au regard des coûts administratifs générés par le souci du détail et de la réglementation, pourquoi ne pas se contenter du seul droit communautaire, évitant ainsi un code des marchés publics en permanente modification ?

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces mesures en 2008, le groupe de travail a recommandé un moratoire de l'édiction des normes réglementaires concernant les collectivités locales.

> I.R. : La réforme de la fiscalité locale est une urgence sans cesse remise à plus tard. A quelles conditions pourra-t-on avancer sur ce chantier ? Quelles sont vos propositions ?

Alain Lambert : La réforme de la fiscalité locale ne figurait pas dans la lettre de mission du Premier ministre. Nous avons cependant fait le constat d'une fiscalité de plus en plus amputée par les décisions du législateur et qui laisse de moins en moins de marges de manœuvre aux collectivités, comme en témoigne le plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. L'empilement des pouvoirs de vote des taux sur une même assiette et la faible corrélation entre les assiettes et les compétences exercées ont aussi été soulignés par tous les rapports.

Il nous a semblé que la transformation des dégrèvements en dotations figées, voire la suppression des dégrèvements et la transformation d'exonérations législatives générales en exonérations facultatives, sous la pleine responsabilité des assemblées délibérantes, pourrait guider le chantier qui va être ouvert sur

INTERVIEW

la réforme de la fiscalité locale. Les collectivités pourraient ainsi arbitrer sur les dépenses à raison de la pression fiscale qu'elles souhaitent ou non exercer sur les contribuables.

Le groupe de travail a souhaité en tout état de cause que le processus de révision générale des prélèvements obligatoires associe étroitement les représentants des collectivités locales et aboutisse à des décisions rapides, même si la réforme sera sans nul doute mise en œuvre progressivement.

> I.R. : De son côté, l'Etat ne doit-il pas commencer par se réformer et comment ?

Alain Lambert : Nous avons fait le constat que l'Etat conserve souvent beaucoup plus qu'un simple rôle normatif ou de contrôle, qu'il maintient des structures ou des dispositifs d'in-

tervention dans les champs décentralisés et qu'il conçoit ou annonce des mesures qui seront appliquées par les collectivités. En témoigne le maintien de services « doublons » de ceux des collectivités après l'« acte 1 » comme après l'« acte 2 » de la décentralisation. De plus, l'Etat sollicite les collectivités sur ses propres compétences pour des cofinancements qui retardent la décision publique.

Or, les collectivités locales souhaitent trouver sur le territoire un Etat bien identifié, responsable et stratège. Ceci appelle de sa part trois clarifications :

- une identification de ses services autour d'un seul responsable, à l'échelon départemental comme à l'échelon régional ;
- une déconcentration maximale des responsabilités d'exécution des textes nationaux et des directives ministérielles ;

- une séparation claire, variable selon les politiques publiques, entre ses fonctions d'arbitrage et de contrôle et ses fonctions d'impulsion et d'intervention.

Au cœur des compétences décentralisées, l'Etat ne doit plus intervenir comme acteur mais comme le garant des grands principes républicains d'égalité et de sécurité et comme l'arbitre des conflits de compétences.

Vis-à-vis des collectivités locales, il est appelé à se recentrer vers le conseil, l'information et le contrôle.

Dans des domaines nécessitant encore impulsion et coordination de sa part – transport, environnement –, l'Etat doit repenser la notion d'intérêt national pour circonscrire ses interventions sur les enjeux qui ne peuvent pas être pris en compte par le niveau local. ■

Les territoires dans les stratégies de développement économique des régions

Entreprises, Territoires et Développement, vient de faire paraître, dans le cadre de ses « notes », une étude sur les politiques territoriales de développement.

Au cours des deux dernières années, l'élaboration des schémas régionaux de développement économique, SRDE, la définition d'une nouvelle génération de politiques territoriales et la négociation des contrats de projets Etat-région ont conduit les conseils régionaux à préciser la place des territoires dans leurs stratégies économiques. Durant la même période, les agglomérations, mais aussi les pays ont confirmé leur implication croissante dans le développement économique local, appuyée sur les compétences transférées aux intercommunalités.

Dans ce contexte, ETD a engagé, en 2007, une analyse des relations entre régions et territoires dans le champ du développement économique, à travers l'examen des SRDE, des politiques territoriales de nouvelle génération des régions et des contrats de projets sur la période 2007-2013. Une vingtaine d'entretiens ont également été réalisés auprès de directions régionales « politiques territoriales » et « développement économique ». Alors que la nouvelle étape de la décentralisation donne aux régions le rôle de coordonnateur de l'action économique, l'objectif de l'étude est de proposer une première analyse des évolutions en cours dans l'appui des conseils régionaux aux stratégies de développement économique des territoires.

Par ailleurs, un hors série n° 2 de la **Lettre du Développement Local**, propose un tour d'horizon sur les **territoires de projet** – pays, intercommunalités, parcs naturels régionaux... –, dix ans après leur création, à travers une série de portraits, témoignages d'élus, contributions d'experts...

ETD – Tél. : 01 43 92 67 67

