

POLITIQUES

INTERVIEW



ALAIN LAMBERT

1976 Notaire à Alençon

1989 Maire d'Alençon,
président du district
(devenu communauté
urbaine d'Alençon)

1992 Sénateur de l'Orne

1998 Président

de la commission
des finances du Sénat
2002 Ministre délégué
au Budget

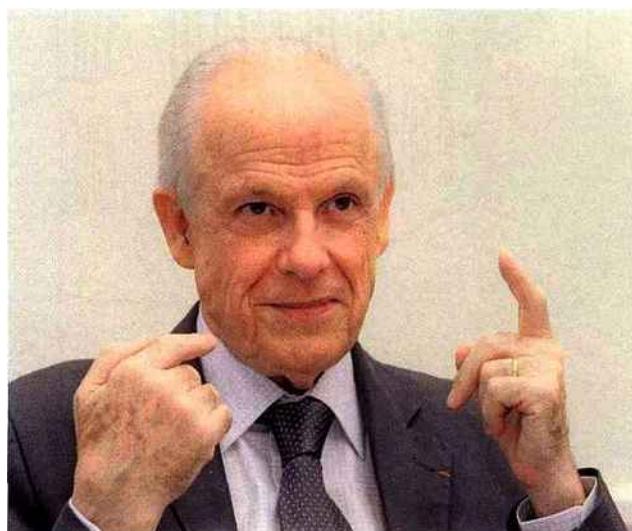
2006 Conseiller municipal de
Saint-Céneri-le-Gérei (Orne)

« Si on veut faire payer les ménages, il faut le dire »

À l'occasion du premier anniversaire de la Commission consultative d'évaluation des normes, qu'il préside, Alain Lambert livre son bilan. Il donne aussi son point de vue critique sur la réforme territoriale et celle de la taxe professionnelle.

Quel bilan tirez-vous de la première année d'activité de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ?

Un bilan très positif. Nous pouvons désormais mesurer très clairement combien les décisions de l'exécutif coûtent aux budgets des collectivités territoriales. Dans le passé, nos malentendus n'étaient pas chiffrables, désormais ils le sont. Ceci fournit aussi un très bon instrument de mesure de la prolifération de la norme réglementaire française. Nous nous sommes réunis quinze fois, nous avons examiné 170 textes. C'est le « flux ». Jean-Luc Warsmann, le président de la Commission des lois de l'Assemblée, en a dénombré 400 000 « en stock ». J'ai saisi le Premier ministre sur l'utilité, pour la CCEN, de pouvoir examiner le stock. En se limitant au flux, on ne s'attaque pas au fond du problème. Mais, au rythme actuel, il nous faudrait 2 000 ans pour réaliser cet examen du stock ! Pour calibrer l'appareil normatif français à sa juste mesure, les administrations devraient être mises en demeure de procéder à des vagues massives d'abrogations de textes qui coûtent inutilement de



l'argent aux collectivités ou qui ralentissent l'action publique

Quel est le coût des mesures présentées à la CCEN et quelles économies cette commission a-t-elle permis de réaliser ?

Sur dix séances, le coût des mesures examinées avoisine 576 millions d'euros en année pleine, et elles génèrent 363 millions d'euros d'économie par rapport à la réglementation actuelle. Les questions salariales et de rémunération représentent 54 % des coûts

et d'une simplification dont personne n'avait mesuré qu'elle avait un impact financier négatif. L'exécutif est très attentif à nos avis.

Est-ce que la création de la CCEN peut changer les relations entre l'État et les collectivités locales ?

Oui. On est entré dans une révolution quasi copernicienne. Les administrations centrales avaient jusqu'alors totalement oublié, en édictant des normes, que celles-ci avaient souvent une incidence financière lourde. Aujourd'hui, elles ont acquis le réflexe. Elles ont l'obligation de présenter une fiche d'impact financier, ensuite elles doivent aller défendre la norme devant une assemblée critique. Des hauts fonctionnaires sont parfois revenus quatre fois pour obtenir notre avis favorable.

Pensez-vous que cela peut aboutir à ralentir le flot de la réglementation ?

Cela l'a déjà ralenti ! Les administrations se parlent entre elles et la réputation de la CCEN est déjà faite : une commission souriante mais impitoyablement ferme. Je suis convaincu que des textes déjà prêts, mais peu utiles,

2007 Rapport

« Les relations entre
l'État et les collectivités
locales » (Sénat)

2007 Président
du conseil général
de l'Orne

2008 Président

de la CCEN

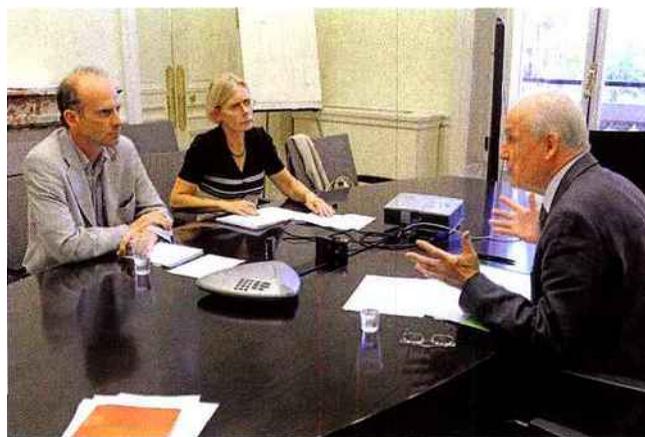
2009 Membre
de la mission sénatoriale

Belot sur
les collectivités locales

ne sont pas sortis car ceux qui les portent n'ont pas envie de venir les défendre devant ce « pseudo-tribunal ». On est au début d'une relation de confiance nouvelle qui va se nouer entre l'État normatif et la collectivité territoriale qui exécute sa norme, grâce enfin à une concertation en amont. Je suis persuadé que, dans le futur, la CCEN donnera plus qu'un avis : à défaut de pouvoir d'interdiction, ses pouvoirs seront renforcés parce que c'est probablement la digue la plus efficace pour freiner le flot normatif lié aux effectifs surabondants des administrations centrales qui continuent de produire des textes à jet continu.

Concernant la réforme territoriale, fin 2007, l'une des propositions de votre rapport pour clarifier les compétences était la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions. Défendez-vous toujours cette idée ?

C'était une idée très audacieuse. Vouloir l'appliquer nécessiterait cependant au préalable une clarification extrêmement précise des missions que nous voulons confier à chaque échelon territorial. J'avais souhaité donner un élan en proposant que cette question de la suppression de la clause générale de compétence soit posée et débattue en toute transparence. Sauf la commission Belot qui a parfaitement travaillé, aucune négociation partenariale n'a été ouverte depuis pour clarifier les compétences qui devraient être dévolues à chaque niveau de collectivités. Aujourd'hui, les grands principes de sécurité juridique et de confiance



légitime ne sont pas vraiment réunis pour pouvoir procéder à la suppression de la clause générale de compétence.

Cette répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités ne figure pas dans l'avant-projet de loi de réforme territoriale transmis cet été aux associations d'élus. Vous le regrettez donc ?

C'est regrettable. Cela montre la difficulté de l'exercice mais

et présidents d'associations d'élus pour préciser les compétences à répartir entre les différents échelons territoriaux. Ce travail a été abandonné et la répartition des compétences ne figure pas pour l'instant dans l'avant-projet de loi. Il est à craindre que cela ne ralentisse beaucoup les travaux parlementaires. Je regrette que le dialogue permanent que nous avons initié entre administrations centrales

« Les collectivités locales reçoivent ces propositions de réforme avec le sentiment qu'elles ont été conçues sans elles »

probablement aussi un défaut de méthode. Nous aurions pu, par exemple, suite au rapport de notre groupe de travail sur les relations entre l'État et les collectivités locales, recevoir mandat pour poursuivre nos travaux. Nous aurions alors travaillé conjointement entre administrations centrales

et présidents d'associations n'ait pas été prolongé. Nous aurions formulé probablement des propositions responsabilisantes pour chacun. Aujourd'hui, les collectivités locales reçoivent ces propositions de réforme avec le sentiment qu'elles ont été conçues sans elles.

Quelles compétences du département faudrait-il, selon vous, transférer aux métropoles ?

Je plaide pour l'utilisation de la voie de la contractualisation. C'est la plus féconde. Puisque le gouvernement prévoit un nouveau texte plus précis vingt-quatre mois après le vote de la loi, offrons ce temps aux collectivités territoriales pour se répartir les compétences au moyen de la contractualisation. La taille des collectivités concernées par les délégations de compétences

compte beaucoup. Lorsque l'agglomération est très importante dans son département, il ne s'agit plus de délégation mais de plein exercice. Inversement, dans les départements où l'émiettement communal est très grand, la délégation est le meilleur outil. Un conseil général pourrait très bien, par convention, confier à des agglomérations le soin de mener des actions relevant de son domaine de compétence. Un peu comme maîtres d'œuvre de ces politiques. Cela permettrait de voir si, à terme, il faut les transférer purement et simplement à l'agglomération ou si le département doit continuer à jouer un rôle de déléguant pour assurer une péréquation entre les territoires.

Mais une disposition de la loi d'août 2004 permettait déjà cette possibilité de délégation de compétence d'un niveau à l'autre. Or, elle n'a pas été utilisée...

C'est dans la nature humaine. En l'absence de délais contraignants, c'est le *statu quo* qui l'emporte. En revanche, si les élus savent qu'ils ont deux ans pour expérimenter la délégation de compétences, la loi venant ensuite sanctifier

les contrats passés, ces délégations se feront d'elles-mêmes. C'est le même état d'esprit qui inspire le gouvernement en laissant un certain délai pour l'achèvement de la carte de l'intercommunalité.

Êtes-vous favorable à la création des conseillers territoriaux ?

J'y suis favorable. Si chaque échelle territoriale s'érige en souveraineté, nous perdons en efficacité. L'avantage d'avoir des élus communs aux niveaux départemental et régional est de supprimer des risques de contradiction. Je ne pense pas que cela revienne à assujettir un échelon à un autre. Le fait que les régions soient gouvernées par des élus ayant une responsabilité de proximité plus grande au niveau de leur département est une bonne idée. Je ne vois pas quel principe de démocratie cela peut blesser.

Vous avez dénoncé à plusieurs reprises le maintien de l'intervention de l'État dans les domaines transférés aux collectivités. Doit-on s'attendre à une réelle évolution dans ce domaine ?

C'est un volet qui pourrait être introduit dans la réforme en posant le principe que l'État ne peut plus édicter de normes sur les compétences qu'il a transférées. Qui commande paye. Ce n'est pas le cas pour l'instant. D'où le malentendu et la perte de confiance entre les collectivités et l'État. Pour retrouver cette confiance, il faut que l'État admette qu'il n'a plus à régenter les compétences qu'il a transférées. C'est une nécessité absolue.

Dans quel état d'esprit le Sénat s'apprête-t-il à débattre du projet



de réforme territoriale ?

C'est une occasion fantastique pour le Sénat, toutes sensibilités politiques confondues, de montrer qu'il est capable de proposer à l'exécutif et à l'Assemblée nationale un nouveau dessein de l'action publique sur le territoire français, qui fonctionne bien, avec le meilleur rapport coût/efficacité pour les citoyens. C'est un grand rendez-vous pour le Sénat. Même si tous les sénateurs ne sont pas forcément d'accord sur les dispositions proposées, ils sont tous d'accord, en revanche, sur la nécessité d'avoir ce rendez-vous.

Fallait-il réformer la taxe professionnelle (TP) ?

La situation des finances des collectivités ne permet pas de supporter des pertes de ressources financières. Si l'impôt sur les entreprises vient à changer, il faut que ce soit à somme nulle. Si la charge sur les entreprises est allégée, s'agit-il d'un report sur les ménages ? Ce que personne n'a encore dit. Je réaffirme ma position : la réforme de la TP n'est possible que dans le cadre du maintien des ressources actuelles des collectivités. À défaut, ce serait les placer dans une situation

financière irréparable comme celle que connaît l'État aujourd'hui.

La réforme proposée va-t-elle dans le bon sens selon vous ?

Clarifions d'abord le débat : veut-on faire payer davantage les ménages et moins les entreprises ? Si c'est le cas, il faut le dire clairement. Il est impossible de trouver le financement par les seuls gains de productivité dans les collectivités. Par exemple, comme président de département, mes dépenses sont pour 60 % des dépenses de guichet au titre de l'aide sanitaire et sociale, avec des règles fixées au niveau national. Si on baisse la fiscalité sur les entreprises, il faudra augmenter celle des ménages. Peut-on trouver un impôt plus intelligent sur les entreprises, c'est-à-dire à enveloppe constante ? Probablement. Mais il faut alors accepter que certaines paient moins et d'autres plus.

La réforme fiscale en discussion est-elle une simple réforme de la TP ou une réforme globale de la fiscalité locale ?

À l'évidence, ce n'est pas qu'une réforme de la TP mais bien une

véritable réforme fiscale. Celle-ci vise à réallouer certaines taxes au bénéfice de certaines collectivités. Les premières victimes sont les départements, qui ne pourront probablement pas boucler leurs budgets. Les régions sont également touchées. Les communes et intercommunalités conservent des outils fiscaux.

Dans cette réforme, la péréquation semble oubliée.

La péréquation est un objectif permanent qu'on ne réalise jamais. Probablement parce qu'elle n'est acceptée que si elle ne prive aucune des collectivités de ressources antérieures. La meilleure péréquation est celle qui maintient en euros courants les ressources des collectivités favorisées et qui consacre les fruits de la croissance aux collectivités les moins favorisées.

Avec les effets de la crise économique et de cette réforme fiscale, faut-il s'attendre à une dégradation des finances locales ?

Il faut l'éviter à tout prix. Elle est encore évitable. Je considère qu'en matière de finances publiques il n'y a pas trois « porte-monnaie » distincts, celui de l'État, celui de la protection sociale et celui des collectivités locales. Il n'y en a qu'un. Celui de l'État et de la protection sociale est plus que vide. Si l'on vide aussi celui des collectivités, ce sont les comptes publics dans leur ensemble qui seront en danger. Ceci ne résoudrait en rien le problème des déficits publics mais placerait les collectivités dans une situation intenable.

Propos recueillis par
**Antoine BLOUET et
Christine NEMARQ**