

RAPPORT « LAMBERT »

Vers la fin de la clause générale de compétence ?

Annoncé pour la première quinzaine de novembre, le rapport du groupe de travail sur les relations entre l'Etat et les collectivités, présidé par le sénateur Alain Lambert, a été remis au Premier ministre, le 7 décembre.

Silences. Le sujet qui fâche, l'instauration de normes indicatives de dépenses, souhaitée par l'ancien ministre délégué au Budget, ne figure plus au menu. Les associations d'élus s'étaient vivement insurgées contre cette idée formulée dans un pré-rapport que « La Gazette » s'était procuré (1). Nul écho non plus dans le rapport des propos de Michèle Alliot-Marie, le 7 décembre à Strasbourg, lors du congrès de l'Associa-

- S'inscrivant dans la RGPP, le document propose de redéfinir les compétences des régions et des départements.
- L'instauration de normes indicatives de dépenses a été supprimée.

tion des régions de France (ARF) : « Je propose que les régions qui seraient volontaires puissent se regrouper, voire fusionner. Pour certaines, cela aurait du sens au regard de leur histoire, de leur identité, de l'efficacité de leur action. »

Pas question non plus d'évoquer un acte III de la décentralisation. « Une pièce classique comprend pourtant toujours trois actes, ironise Michel

Piron (*lire ci-dessous*). Il ne suffit pas de déceler les symptômes de la maladie. Il faut remonter aux causes. »

Rationalisation. Le court document émet davantage de pistes que de propositions précises. Dans le droit fil du discours du candidat – puis Président – Sarkozy, un maître mot domine : rationalisation. Deux options sont envisagées.

La première vise à « clarifier les compétences ». Le rapport pose notamment « la question du regroupement des collèges et des lycées ». Au sein de la mission pilotée par Alain Lambert et le préfet François Lucas dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), et formée de représentants d'associations d'élus et de directeurs de grandes administrations centrales, une majorité s'est déclarée favorable à l'attribution des lycées aux départements. « Les avis sont très partagés », ne masque pas Alain Lambert. Dans un tout autre domaine, le rapport préconise que les « grandes villes et leur intercommunalité [exercent] les compétences du département en matière d'action sociale ».

Ce qu'ils en pensent

« Transférer les lycées »



Claudy Lebreton, président de l'ADF et président (PS) du conseil général des Côtes-d'Armor

« Je suis favorable au transfert des lycées aux départements : cela correspond à notre action de proximité. Les régions doivent, parallèlement, intervenir dans le domaine universitaire. Avec la réforme de l'Etat, les préfets seront les représentants du gouvernement et non du seul ministère de l'Intérieur. Les préfetures de départements seront des sous-préfetures régionales. Dans ces conditions, les conseils généraux ont vocation à préempter l'espace territorial de l'Etat. »

« Créer des instances »



Michel Piron, auteur du rapport sur « L'équilibre territorial des pouvoirs », député (UMP) et président de la communauté de communes des Coteaux-du-Layon

« Je me réjouis que le rapport envisage des conférences des exécutifs territoriaux, solution plus efficace que la suppression de la clause générale de compétence. Je regrette cependant que nous ne nous orientations pas vers deux fois moins de régions, deux fois plus fortes. Les lois "Defferre" et "Raffarin" ont été lancées en début de mandature. Aujourd'hui, nous nous contentons de changer la tapisserie au lieu de refaire toute la charpente. »

« Fixer des limites »



Philippe Duron, président de la commission « contrats de projets Etat-région » à l'ARF, président (PS) de la région Basse-Normandie

« Il n'est pas illogique de s'interroger sur la clause générale de compétence. Toutefois, il ne faut pas la supprimer, mais plutôt la limiter pour les conseils généraux et régionaux. L'action économique et la formation professionnelle sont des champs pour lesquels les régions seraient pleinement légitimes. En revanche, les lycées ne doivent pas relever des départements. Au contraire, créons de vrais pôles de compétence sur la formation, en lien avec l'économie et l'insertion. »



ENTRETIEN **Alain Lambert**, président du groupe de travail sur les relations entre l'Etat et les collectivités (*)

«Fabriquer une boîte à outils pour le bon fonctionnement du couple département-région»

Pourquoi votre rapport écarte-t-il d'emblée un acte III de la décentralisation ?

En poursuivant de nouvelles attributions sans avoir sécurisé les derniers transferts, nous aurions risqué de fragiliser les collectivités. La tentative de clarification de l'acte II s'est traduite par des imprécisions telles, qu'aujourd'hui, il convient avant tout de fabriquer une boîte à outils pour faire fonctionner l'ensemble.

Prônez-vous la suppression de la clause de compétence générale ?

Cette piste est à la fois la plus radicale et la plus responsabilisante. Nous souhaitons que le schéma régional de développement économique et le schéma départemental sanitaire et social bénéficient d'une sorte de privilège prescriptif vis-à-vis de tous les acteurs, y compris l'Etat. Pour garantir un peu de souplesse au système, il conviendrait d'introduire une liste de compétences facultatives que pourraient exercer, après négociation en début de mandat, soit les départements, soit les régions. Il s'agit d'affirmer un couple département-région à côté du couple commune-intercommunalité.

Un consensus s'est-il dégagé, sur ce point, au sein du groupe de travail ?

Non, le groupe est apparu assez divisé, non en termes de partis gauche-droite, mais de clivages terri-

toriaux. Les chefs d'exécutifs des régions et des départements importants s'accommoderaient bien mieux de cette évolution que ceux des petits départements ruraux éloignés de leur capitale régionale.

Etes-vous favorable au regroupement de la compétence collège-lycée au profit des départements ?

Peut-être est-ce le nouveau président de conseil général qui parle, mais je suis effectivement pour cette expérimentation qui pourrait être envisagée dès l'an prochain, sans loi, via une délégation de certaines régions.

Votre rapport ne risque-t-il pas d'être enterré comme de nombreux autres auparavant ?

C'est, à ma connaissance, le seul rapport sur les questions locales qui a fait l'objet d'un examen en Conseil des ministres. Inscrites à l'agenda au plus haut niveau de l'Etat, nos pistes seront étudiées dans les ministères concernés avant les municipales. Après cette échéance, elles se traduiront vraisemblablement par une loi et un allègement des normes, préjudiciables aux finances de nos collectivités. Prudence tout de même, car avec le Grenelle de l'environnement, et notamment la mise aux normes des stations d'épuration, l'Etat a encore montré son incorrigible disposition à faire le bonheur des autres... avec leur propre argent.

(*) Sénateur et président (UMP) du conseil général de l'Orne.

Le second choix consiste à « confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place d'une clause générale de compétence ». Les deux collectivités n'interviendraient que dans des secteurs délimités. En contrepartie, leurs attributions propres seraient prescriptives, c'est-à-dire opposables à chacun des autres acteurs publics. Une mini-révolution approuvée par l'ARE.

Il est des domaines dans lesquels chaque niveau a vocation à intervenir.

Claudy Lebreton, président de l'ADF

Conditions d'exercice. Claudy Lebreton, président de l'ADF, se montre beaucoup plus dubitatif : « La clause générale de compétence constitue un principe cardinal de la loi du 2 mars 1982. Il est des domaines relevant de l'aménagement du territoire au sens large dans lesquels chaque niveau a vocation à intervenir. L'apport des départements est particulièrement vital pour certaines petites villes. » Selon le président du conseil général des Côtes-d'Armor, l'essentiel se situe ailleurs : la conférence nationale des exécutifs, installée le 4 octobre, doit fixer les conditions d'exercice des compétences partagées.

Le document suggère, en ce sens, « deux principes complémentaires ». Le premier, tiré du rapport « Piron » (2), limite à deux le nombre d'intervenants directs sur un projet. Le niveau communal ne pourrait être « subventionné que par le département ou la région, jamais par les deux ». Le second, forgé par le rapport « Richard » (3) oblige le maître d'ouvrage à financer au moins 50% du projet.

Sur le volet intercommunal, le rapport plaide, pour la plus grande sa- >

Une concertation sur les suites à donner devrait avoir lieu

■ ■ ■ tatisfaction de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) exclue du groupe de travail, en faveur de la mutualisation des services des communes et de leurs intercommunalités. Il souhaite encourager les fusions de communautés et « la réduction drastique des syndicats mixtes ». Il prêche en faveur de l'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct. « L'élection du président de l'exécutif intercommunal ne garantirait pas des majorités claires », estime Alain Lambert.

Expérimentation. Surtout, l'ADCF se félicite de la reprise de l'une de ses préconisations : l'instauration d'une dotation globale de fonctionnement territoriale. Le rapport « Lambert » n'envisage toutefois qu'une expérimentation. Plus précisément, une « modulation des dotations communale et intercommunale » pour encourager la mutualisation des services, au moyen d'un coefficient d'intégration budgétaire, « avant de globaliser les concours de l'Etat dans une DGF territoriale unique ». Une expérimentation à laquelle l'AMF n'est pas opposée, « dès l'instant où elle recueille l'accord de l'ensemble des communes concernées. »

Au final, le gouvernement a salué « l'approche très pragmatique » du groupe de travail. Dans le cadre de la conférence nationale des exécutifs, il engagera, avec les représentants des collectivités, une concertation sur les suites à donner au rapport.

Jean-Baptiste Forray, avec Marion Cabellic

(1) « La Gazette » du 12 novembre, pp. 10-11.

(2) Rapport sur l'équilibre territorial des pouvoirs, déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 2006.

(3) « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », décembre 2006.



RGPP: la rénovation du contrôle de légalité

Au cœur de l'organisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, la réforme du contrôle de légalité est envisagée depuis plusieurs années.

Réorganisation. Le rapport « Woerth » sur la révision générale des politiques publiques, présenté lors de la mise en place du conseil de modernisation des politiques publiques, le 12 décembre, traduit un souhait exprimé par le Président lors du Congrès des maires, en novembre : « Je voudrais un contrôle de légalité qui conseille les maires [...]. Nos textes sont si difficiles à appliquer qu'on a besoin d'une administration d'Etat pour conseiller, pour guider. » Parmi les 96 propositions, deux axes tendant à l'allègement et à la réorganisation du contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Sans beaucoup plus de précisions. Toutefois, le rapport « Lambert » insiste sur la nécessité de maintenir le contrôle de légalité, lequel « protège les élus et tempère la judiciarisation de l'action publique ».

Préfectures. La région deviendrait le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques de l'Etat dans les territoires. Ce qui implique, notamment, l'affirmation de l'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département. Le contrôle de légalité sera recentralisé en préfecture. Une mesure déjà préconisée dans un rapport de l'Inspection générale de l'administration de février 2007 (n° PAM 07-004-01). Les auteurs insistaient alors sur la nécessité de regrouper à ce niveau l'ensemble des compétences, tout en préservant le rôle des sous-préfets en matière de conseil et de contact avec les élus locaux.

Priorité aux dossiers à risques. Il s'agit, ensuite, de concentrer le contrôle de légalité sur les dossiers à risques : marchés publics, urbanisme et environnement. Mais le rapport ne fait qu'entériner la pratique : selon le ministère de l'Intérieur, un certain nombre de préfectures n'exerçait ce contrôle que sur 60 % des actes. La circulaire (*) du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité avait, en conséquence, demandé aux préfets l'élaboration de programmes annuels. Ces derniers fixant des critères de contrôle approfondi sur les actes les plus sensibles : l'intercommunalité, l'urbanisme et l'environnement, et la commande publique.

Marchés publics. La commande publique se situe au cœur de la révision générale des politiques publiques. Si le rapport « Woerth » propose de façon sibylline la « simplification des procédures de passation », le Code des marchés publics 2006 devrait se trouver modifié par la loi relative à la simplification du droit (AN, proposition n° 177, adoptée le 11 décembre 2007).

Par ailleurs, la nouvelle donne environnementale devrait affecter le code avec des clauses environnementales renforcées. Le rapport « Stoléro » pour l'accès des PME aux marchés publics, remis le 5 décembre, propose la création d'un Small Business Act incitatif à l'échelle européenne.

Enfin, le rapport « Lambert » s'interroge, quant à lui, sur l'opportunité de supprimer le Code des marchés publics, l'encadrement de la commande publique pouvant se satisfaire des prescriptions du droit communautaire.

J.-M. J.

(*) NOR MCTB0600004C.