
Les relations entre l'État et les collectivités territoriales

Quels sont les objectifs du groupe de travail ?

Le partage des compétences entre l'État et les différents échelons de collectivités territoriales est trop complexe. Il se caractérise par un enchevêtrement et des redondances qui nuisent à la transparence et à l'efficacité de l'action publique et contribuent à la déresponsabilisation de tous les acteurs.

Par ailleurs, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales se caractérisent par des processus déséquilibrés. Elles ne sont pas organisées pour tenir compte de la solidarité indispensable à un pilotage global et efficace des finances publiques.

C'est pourquoi le Premier ministre a confié à M. Alain LAMBERT, ancien ministre et sénateur de l'Orne, le soin de présider un groupe de travail sur ces sujets. Ce groupe de travail poursuit trois objectifs :

- examiner la pertinence des domaines actuels de compétences de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales dans la perspective d'une réflexion sur leurs périmètres d'intervention respectifs et d'une clarification des missions de chacun ;
- alléger les contraintes, notamment réglementaires, que l'État fait peser sur les collectivités territoriales ;
- améliorer les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Quelles sont les principales propositions du groupe de travail ?

M. Alain LAMBERT a remis officiellement son rapport au Premier ministre le 7 décembre. Les principales conclusions du groupe de travail sont les suivantes :

1/ Il est possible de clarifier les compétences entre l'État et les collectivités territoriales, et entre les collectivités elles-mêmes.

Dans certains domaines (action sociale, insertion, formation professionnelle), où il existe des niveaux de compétences historiques, le groupe de travail propose d'unifier et de conforter les compétences des collectivités. Des ajustements sont possibles en supprimant les dispositifs redondants, en transférant des financements additionnels et des compétences résiduelles au profit du détenteur de la compétence principale et en appliquant le principe du « décideur-payeur ».

Dans d'autres domaines, l'empilement des compétences est inévitable (développement économique, éducation, aménagement du territoire). L'État doit alors essayer de circonscrire son intervention aux enjeux qui ne peuvent pas être pris en compte par le niveau local. La clarification passe par l'élaboration de schémas prescriptifs par la collectivité chef de file.

Le groupe de travail propose également une seconde option, consistant à supprimer la clause générale de compétences pour les départements et les régions. Ces collectivités auraient une liste limitative de compétences exclusives et prescriptives, qui seraient opposables aux autres niveaux, y compris aux interventions éventuelles de l'État.



Dans les cas de compétences encore partagées, les cofinancements doivent être limités et des mutualisations doivent être développées entre les communes et les intercommunalités. La carte des collectivités et de leurs groupements doit être simplifiée.

Le groupe propose une double désignation au suffrage universel des conseillers municipaux et intercommunaux à compter de 2014.

Enfin, il appelle de ses vœux une clarification des missions et de l'organisation de l'État territorial : identification des services autour d'un seul responsable, déconcentration maximale, séparation claire des fonctions d'arbitrage et de contrôle.

2/ Les contraintes normatives que l'État fait peser sur les collectivités doivent être allégées et encadrées.

Pour ce faire, le groupe de travail préconise qu'une évaluation préalable de l'impact des normes sur les collectivités territoriales soit mise en place. Une commission d'examen des normes aurait le pouvoir de suspendre les projets de texte en cas d'avis négatif. Le rapport propose d'interdire, par voie de circulaire du Premier ministre, de réglementer spécifiquement dans les champs de compétences décentralisés.

Le point de vue des collectivités serait mieux également pris en compte dans le processus de normalisation professionnelle et dans le processus l'élaboration de la norme communautaire. Quant aux normes déjà en vigueur, le groupe de travail propose de conduire une « révision générale des normes obligatoires » pour examiner le stock.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces mesures en 2008, le groupe de travail propose un moratoire sur l'édiction de normes réglementaires concernant les collectivités territoriales.

3/ Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales doivent être clarifiées, dans l'objectif d'un meilleur respect de la contrainte globale de finances publiques.

Dans ce sens, le groupe de travail rappelle la nécessité d'avoir une approche globale de la dépense publique. Il propose d'accompagner la moindre évolution des concours de l'État par une redéfinition pluriannuelle du contrat et une meilleure répartition de ces concours.

Concernant les ressources des collectivités, le groupe de travail incite le Gouvernement à s'engager dans une réforme ambitieuse de la fiscalité locale. Il propose de laisser les collectivités arbitrer leurs dépenses à raison de la pression fiscale qu'elles souhaitent exercer sur les contribuables, en transformant les dégrèvements en dotations figées, voire en supprimant les dégrèvements et en transformant les exonérations législatives générales en exonérations facultatives, sous la pleine responsabilité des collectivités territoriales.

Le groupe propose enfin d'étendre les mutualisations de services et de fonctions support entre collectivités territoriales, de mettre en place des outils d'amélioration de la gestion des collectivités et d'enrichir le débat budgétaire des collectivités, afin d'en améliorer la lisibilité pour les citoyens.



Quels sont les avantages attendus ?

La clarification des compétences permettra de donner plus de lisibilité aux politiques pour les citoyens et d'éviter des gaspillages au travers de redondances inutiles entre les périmètres de compétence de l'État et des différentes collectivités.

L'allègement des contraintes normatives est une source d'économies pour les collectivités territoriales, qui subissent les conséquences financières des décisions normatives prises par l'État.

Enfin, la réforme de la fiscalité locale et la simplification des relations financière doivent contribuer à l'autonomie financière des collectivités, à la mise en place d'une fiscalité locale plus juste pour le citoyen et plus efficace pour l'économie et enfin à la maîtrise globale des finances publiques du pays.



La simplification des procédures internes à l'État

Quels sont les objectifs du groupe de travail ?

Pour mener à bien les réformes sans précédent qu'implique la RGPP pour chacune des administrations, il est indispensable de libérer les initiatives des gestionnaires publics. Les contraintes diverses qui pèsent sur l'action administrative sont bien souvent le fruit de règles que l'administration s'impose à elle-même et qui n'ont jamais réellement été passées en revue, en vue de les alléger significativement.

Outre une gestion plus efficace, cet allègement des règles de gestion internes à l'administration doit mettre un terme à la culture de la défiance, qui a présidé à leur mise en place. Les règles qui corsetaient les décideurs publics reflétaient surtout la crainte de leur donner des responsabilités.

Une mission a donc été confiée à un groupe de travail composé de gestionnaires publics et privés et présidé par M. Bruno LASSERRE, président du Conseil de la concurrence. Elle a consisté à identifier toutes les réglementations internes aux administrations devenues inutiles, puis à proposer leur réforme ou leur suppression.

Quelles sont les principales propositions du groupe de travail ?

Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes :

1/ Il est possible d'offrir, au sein de l'État, une plus grande souplesse de gestion, en créant de véritables structures autonomes, s'apparentant à des « agences » de services publics, sur le modèle suédois. Une telle innovation répond au constat simple que les structures administratives en charge de la mise en œuvre des politiques publiques n'ont ni les mêmes besoins, ni les mêmes missions que les directions d'administration en charge de leur définition. Les administrations de gestion s'apparentent fortement à des entreprises de production des services, qui doivent faire face à une charge donnée dans les meilleures conditions de qualité et d'efficience.

Il convient donc de leur accorder beaucoup d'autonomie et de souplesse dans leur gestion, en matière budgétaire, comme de GRH. En contrepartie, elles doivent être soumises à un contrôle de leurs performances plus professionnel. Pour autant, ces structures légères, sans personnalité juridique, resteraient dans le giron de l'État. Des expérimentations de ce dispositif devraient être menées, à la fois sur des administrations et sur des structures qui ont actuellement le statut d'établissements publics.



2/ Le fonctionnement interne de l'État doit être allégé sous tous ses aspects. Il convient de :

- réaliser des études d'impact préalables pour tous les textes, afin de juguler l'inflation normative ;
- limiter les consultations préalables à l'édition d'un texte ;
- alléger les règles relatives à l'organisation des ministères, tant dans les consultations préalables que dans l'organisation (structure en sous directions, choix du nombre et de la nature des emplois d'encadrement et des personnes pouvant les pourvoir) ;
- simplifier les procédures de passation des marchés publics, par des suppressions de consultations et d'obligations formelles inutiles ;
- réformer le contrôle de la dépense publique, pour le rendre plus efficace et opérationnel. Une suppression du visa préalable sera expérimentée, avec un remplacement par un comité d'engagement en amont. L'objectif est de rendre ce contrôle moins procédural et plus stratégique, pour qu'il remplisse bien son rôle de veiller à la soutenabilité budgétaire. Ce dispositif se rapproche du contrôle interne comptable, tel qu'il est organisé par les directions financières des grandes entreprises.

Quelles seront les suites données aux travaux du groupe de travail ?

Les modifications nécessaires pour mettre en œuvre ces réformes vont maintenant être préparées, coordonnées et mises en œuvre au cours de l'année 2008, sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement et de la direction générale de la modernisation de l'État. Cette dernière coordonnera en particulier l'expérimentation des nouvelles structures s'apparentant aux agences de services publics. La direction du Budget coordonnera pour sa part l'expérimentation de la réforme du contrôle financier sur l'exercice 2008 au sein du ministère de la culture et de la communication.

