

# **ADMINISTRATIONS TERRITORIALES : VERS UN BOULEVERSEMENT ANNONCE ? Regards croisés de cadres territoriaux.**

**Table ronde organisée conjointement par la délégation Alsace de l'Association des Administrateurs territoriaux de France (AATF), le Pôle Européen d'Administration Publique (PEAP) et l'Institut National des Etudes Territoriales (INET).  
Jeudi 5 mars 2009 – Conseil Régional Alsace**

**Pierre de Saint-Chamas, délégué Alsace de l'AATF**, souhaite la bienvenue aux participants et remercie les intervenants, qui pourront apporter un regard riche sur le débat grâce à leur expérience et à leurs pratiques professionnelles.

L'originalité de cette table ronde est d'associer les regards des élus, des experts et des citoyens. Dans ce contexte l'AATF était légitime à apporter sa pierre à l'édifice, ce qu'elle a fait dans une contribution écrite comportant notamment :

- l'éloge de la diversité et l'intérêt de solutions à la carte,
- l'intérêt de la notion de chef de file pour clarifier les compétences,
- la nécessité d'apporter une réponse à la question des ressources financières,
- la place de l'usager comme critère d'organisation territoriale pertinente.

Il revient aux cadres territoriaux d'exercer leur capacité d'expert et de citoyen, loin du débat politique.

Une nouvelle donne s'ouvre pour le management territorial, qu'en disent les cadres territoriaux, quel dialogue local pour améliorer le service à l'usager ?

On peut souhaiter que ce débat contribue au travail en réseau, à l'image des « clusters » pour la recherche et l'innovation. C'est pourquoi a été associé le pôle européen d'administration publique.

**Jean WEBER, Président du PEAP**, souligne que Strasbourg a la chance de réunir plusieurs grands instituts et écoles d'administration publique. C'est sur ce constat que le pôle a été créé, pour associer les institutions publiques, les praticiens et les établissements d'enseignement en management public. L'intérêt du PEAP pour tout ce qui touche à l'organisation territoriale l'a amené naturellement à s'associer à ce débat. On ne peut que se féliciter de cette manifestation.

**Marion BERTRAND, Directrice de l'INET**, souhaite souligner la modernité du débat et le courage des intervenants et des élèves administrateurs territoriaux qui ont organisé cette session. Elle salue tous les intervenants de la formation au sein de l'INET et remercie la région Alsace pour son accueil.

**Aurélien TURC, Elève administrateur territorial**, remercie au nom de la promotion Galilée le conseil régional d'Alsace et l'AATF, en la personne de son délégué régional, pour l'organisation de cette table ronde. La promotion a montré un fort intérêt pour ce thème qui la concerne directement. Un blog a d'ailleurs été créé sur le sujet, sur lequel seront diffusés le compte rendu des débats et leur rediffusion intégrale en vidéo.

Les intervenants de cette table ronde sont **M. Raphael LE MEHAUTE**, Secrétaire Général de la Préfecture, **M. François CAVARD**, DGA de la région Alsace et ancien sous-préfet, **M. Roger CAMPARIOL**, Directeur de la territorialité de la Communauté Urbaine de Strasbourg, ancien sous-préfet et **M. Bernard ROCH**, Directeur de l'évaluation et de la prospective, ancien DGS du Conseil Général du Haut-Rhin.

Quels sont leurs commentaires sur les premières conclusions du comité Balladur ?

## **F. Cavard**

Sur le rapport et le débat, je suis frappé par le fait que chacun essaie de défendre le niveau de collectivité auquel il appartient. Je suis frappé également par deux propositions du rapport :

- le mode d'élection des conseillers régionaux parmi les conseillers territoriaux,
- la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements : sur ce point, notre première réaction a été de se demander quelles allaient être les conséquences sur les actions actuelles menées par la région. Par exemple, la convention sur le bilinguisme avec le département et l'Etat ne figure dans aucune compétence expresse de la région. Cette convention a été attaquée devant le tribunal administratif, qui a confirmé sa validité en visant expressément la clause générale de compétence. Donc, sans cette disposition, ce type de convention ne serait plus possible. La suppression de cette clause suscite donc une inquiétude, d'autant qu'elle fonde aujourd'hui encore la distinction entre les collectivités de plein exercice et les EPCI.

Donc le vrai problème est : combien de niveau de collectivités locales souhaite-t-on ? Ce débat pose la question de ce qu'est réellement une collectivité territoriale. Finalement quelle est la voie de la réforme à choisir ?

Selon moi il y a deux voies :

- l'interdiction de sortir de certains domaines, ce qui semble être la voie choisie par le comité Balladur ;
- la liberté de définir soi même ses compétences, qui est au cœur des lois qui ont fondé la décentralisation.

S'orienter-t-on vers un Etat qui fera le choix d'aller vers l'interdiction ? Derrière ce débat il y a donc celui de la décentralisation et de son évolution.

## **A. Turc**

Le titre du débat porte sur les « administrations territoriales » au pluriel et on doit logiquement donner la parole à l'Etat territorial, représenté ce soir par Monsieur le secrétaire général de la préfecture du Bas-Rhin.

## **R. Le Mehaute**

Il y a 3 propositions qui impactent directement le rôle local de l'Etat :

- le regroupement volontaire des régions et départements : ces propositions sont fortes car elles vont avoir des conséquences importantes sur l'organisation de l'Etat. On voit mal l'Etat conserver son découpage territorial alors que les collectivités se regroupent. En Alsace le regroupement porte sur la région et les deux départements donc l'évolution serait encore plus importante,
- la clause générale de compétence : il faut clarifier les choses pour les citoyens, au delà de l'usager. Le rôle du contrôle de légalité se pose à cette occasion, notamment sur sa pérennité, à l'instar de plusieurs pays européens,
- la RGPP : le niveau régional est le niveau privilégié de la représentation des ministères et de définition de la stratégie et des grandes politiques de l'Etat. Le Préfet de région répartit les moyens financiers et humains entre les différentes préfectures, de par son autorité sur les préfets de départements. Le niveau départemental est plus opérationnel, avec la mise en œuvre des politiques par des directions départementales interministérielles. Le nombre de directions départementales se trouve donc réduit (par ex. 3 directions dans le Bas-Rhin : DDTerritoire, DDCohésion sociale, DDTProtection de la population). Quelques directions régionales auront des délégations départementales (ex. DREAL)

Finalement c'est la gouvernance de l'Etat qui change : le rôle du préfet de région évolue et se trouve renforcé, les préfets de départements pilotent leurs directions comme des DGS de collectivités.

## **A. Turc**

On reviendra tout à l'heure plus précisément sur le lien RGPP-réforme des collectivités. Quel regard

sur la réforme du côté de la CUS ?

## **R. Campariol**

Précise qu'il s'exprimera à titre personnel et indépendamment de la CUS.

D'abord une remarque liminaire : le calendrier a fait que le débat tombe au bon moment, le jour même de la remise du rapport au Chef de l'État.

Sur le regroupement des régions, le rapport ne cite aucune région, contrairement aux rumeurs qui courent dans les médias.

Sur un plan politique, la majorité parlementaire ne dispose pas de la majorité des 3/5ème du congrès donc on se situe dans une réforme qui ne peut se faire que sans réforme constitutionnelle.

On ne parle plus de supprimer un échelon d'administration, ce qui est curieux à la lecture de la lettre de commande du Président de la République.

On pouvait imaginer que le « big bang » aurait pu consister à supprimer un niveau de collectivités. Cela n'est visiblement pas le cas.

Le problème de fond est celui des économies à réaliser, compte tenu de la situation du pays. Le déficit de l'Etat va atteindre 104Mds€ en 2009, ce qui est considérable et l'endettement va atteindre 65% du PIB.

Donc la réforme n'a de sens que si elle permet au pays de faire des économies. D'où mon étonnement à la lecture d'une étude du cabinet KPMG qui montre dans le cas de la fusion de deux départements que celle-ci n'engendrerait que des économies résiduelles (0,7% des budgets).

Or, on sait bien que les regroupements génèrent logiquement des économies, ne serait-ce que par la suppression de services en doublon (DG, services supports).

Si on se revoit dans un an, il sera intéressant d'examiner ce que sera devenu ce rapport, les projets de loi ne devant pas être déposés avant l'automne.

## **B. Roch**

Au delà des analyses faites ce soir, les pistes de réforme paraissent à la fois audacieuses et décevantes, en tous cas pour le Conseil Général du Bas-Rhin. Beaucoup de choses sont renvoyées au volontariat et au courage des élus.

Le comité Balladur indique qu'il faut simplifier les structures. Acceptons ce postulat, en admettant que cela procure des économies. En réalité, la dissolution du département est en filigrane dans le rapport Balladur, mais sur un terme lointain. Pourquoi ? Parce qu'aucune collectivité ne peut actuellement reprendre les compétences du département.

La fusion des départements entre eux est facilitée. Pour la fusion entre les départements et la région Alsace, il faut une loi – s'agissant d'une collectivité à statut particulier. Le rapprochement départements – région est cependant engagé par l'élection des conseillers territoriaux au département et à la région en même temps.

La suppression du canton : personne ne défend plus l'existence du canton mais le rapport préserve l'ancrage territorial sous la forme d'une autre circonscription électorale.

La simplification des structures concerne également les communes : on voit se profiler une collectivité du futur qui sera l'intercommunalité, dont les représentants seraient élus au suffrage universel et une suppression de la clause générale de compétence à terme pour les communes.

N'est ce pas ce que nous attendions tous lorsque nous encourageons les communes à se rassembler en aidant les projets intercommunaux ?

Il est toutefois étrange de voir l'obligation d'achèvement la carte de l'intercommunalité.

Concernant la suppression de la clause générale de compétence, cela inquiète vivement le département et si la clause est supprimée, cela doit nous encourager à agir pour la constitution d'une collectivité territoriale unique qui regroupe par conséquent les compétences de celles qui sont fusionnées.

En conclusion le rapport suscite pour le Bas-Rhin et l'Alsace une inquiétude, mais qui doit inciter à relancer la réflexion sur le regroupement département-région Alsace.

## **F. Cavard**

Je reviens sur la question des économies, dont il faut distinguer entre celles qui concernent les dépenses de fonctionnement et celles qui concernent les interventions. Sur le 1er poste, on peut en effet penser que la réforme peut susciter des économies. Sur le 2ème poste, on voit mal où se situeraient les économies.

Sur l'interne, méfions nous des phénomènes de « déséconomies d'échelle », où les coûts de fonctionnement peuvent croître en rapport avec le regroupement des compétences.

Croire que les collectivités territoriales coûtent cher est erroné, elles ont des interventions et des missions à mener. La suppression d'un échelon ne supprime pas les missions à assurer.

Sur les voies et moyens de la réforme, 3 moyens :

- les structures : cette voie semble abandonnée pour l'instant,
- les compétences : le débat sur la clarification est celui qui est le plus poussé par le rapport,
- la représentation politique : c'est la voie qui semblait la plus prometteuse, notamment en ce qui concerne la réduction du nombre d'élus.

## **R. Campariol**

Sur le regroupement des régions, disons le franchement le volontariat ne conduira à rien.

Sur la clause générale de compétence, il est intéressant de remarquer que l'idée sera très difficile à faire passer auprès des départements et des régions car l'intérêt de la suppression des financements croisés en termes d'économie n'emporte pas la conviction. C'est le fameux exemple des maires des petites communes qui font le tour des collectivités pouvant cofinancer leurs projets. La loi de 82 n'y était pas parvenue. Il serait plus simple de régler le problème en limitant le nombre de collectivités pouvant concourir au financement d'un équipement.

## **R. Le Mehaute**

On continue à souffrir sur le plan financier de l'émiettement communal et des imbroglios de compétences entre collectivités territoriales, donc la question des financements croisés reste un problème.

L'objectif d'économie est au cœur de la réforme, ne serait-ce que par la réduction du nombre de collectivités suite aux fusions volontaires.

L'État fait déjà des efforts considérables pour réduire ses dépenses et les collectivités territoriales doivent participer aux économies de dépenses publiques. Cela passe également par une modération fiscale, quitte à ce que le législateur oblige les collectivités territoriales à la mettre en œuvre.

## **O. Nicoli**

Le chef de l'État a confirmé ce matin dans son allocution - à l'occasion de la remise du rapport du comité Balladur - l'intérêt du rapprochement département-région pour clarifier les compétences et éviter que « tout le monde s'occupe de tout ».

Que doit-on penser des propositions du comité sur les intercommunalités, sur le modèle PLM ?

## **B. Roch**

Cela n'a pas surpris pour le cas du Bas-Rhin, qui avait déjà envisagé une reconfiguration de la représentation des territoires sur une autre base que le canton, qui tienne compte des intercommunalités.

## **R. Campariol**

Sur le thème de l'élection des conseillers des communautés en même temps que les conseillers municipaux, c'est une excellente chose. Par exemple sur la CUS et la ville de Strasbourg, la CUS a un budget deux fois plus élevé que celui de la ville et son assemblée ne procède pas du suffrage universel ce qui est une anomalie.

Toutefois cette bonne idée peut être faussée par le fléchage des conseillers sur les listes municipales, qui ne laisse pas un vrai choix à l'électeur pour envoyer à la communauté certains candidats et pas

d'autres.

## **DEBAT AVEC LA SALLE :**

### **Charles Chaillou, Elève administrateur territorial**

Revenons sur les financements croisés : comment la petite mairie rurale va-t-elle boucler ses financements si on limite les financements croisés ?

Sur le contenu du rapport, on ne parle pas des usagers ce qui est dommage. On se focalise sur le citoyen alors que sur la représentation, les électeurs votent pour une tête de liste sans se préoccuper vraiment du fléchage ou de qui va siéger à l'agglomération.

Le problème est bien plus grave pour l'usager, parfois en situation captive ou difficile et qui, lui, est directement concerné par la réforme.

### **R. Campariol**

Sur les financements croisés, il y aura une régulation automatique dans la mesure où les petites collectivités territoriales vont se tourner vers les seuls co-financeurs concernés.

### **B. Roch**

Sur cette question, je doute du caractère opérant de la limitation à deux intervenants. D'abord la commune peut voir son projet sérieusement entravé. Les deux collectivités territoriales qui pourront encore intervenir vont s'entendre pour mettre en place un mécanisme coordonné pour aboutir à ce que la commune ait un financement du même ordre que celui qu'elle avait précédemment.

Il y aura bien régulation mais on aura rien changé au système.

### **R. Le Mehaute**

On voit l'effet désastreux de saupoudrage des financements, pour le plaisir de couper un ruban. Il ne faut pas dire qu'on va bloquer les investissements des communes avec cette mesure, comme cela se faisait avant le changement de statut des régions par exemple.

Le facteur majeur de réussite pour cette réforme sera le portage politique. Si rien n'est décidé maintenant, dans 15 ans on aura toujours rien fait pour optimiser l'action publique et l'opinion publique jugera durement cette inaction.

### **R. Campariol**

Il faut vraiment une volonté politique, contrairement à ce qui a été fait précédemment avec la création des intercommunalités, qui n'a été qu'un palliatif à la réduction du nombre de communes. On veut achever la carte de l'intercommunalité alors qu'on a suscité des intercommunalités de petite taille et qui sont finalement des fictions. Donc l'achèvement de la carte intercommunale ne va pas révolutionner le monde territorial.

### **B. Roch**

Le rapport parle d'un modèle de ville nouvelle, sous la forme d'une intercommunalité qui absorbe les communes à l'image de celle proposée pour les métropoles. L'achèvement de la carte de l'intercommunalité n'est qu'une petite condition pratique pour y arriver, dans un horizon de 10 ans comme cela est précisé dans le rapport – moyennant une incitation financière.

On peut douter de la réalisation effective de cette nouvelle carte intercommunale aboutissant à une réduction du nombre de communes.

Toutefois, pour l'Alsace, il y a possibilité d'avancer moyennant une simple loi.

### **Belkacem Mehaddi, Elève administrateur territorial**

L'idée de fusion de territoires semble s'appliquer à des territoires riches. Allier des collectivités territoriales pauvres ne fera qu'accroître les problèmes, sur un territoire plus grand. Donc, on se demande si ça ne va pas accentuer les compétitions entre territoires et les disparités territoriales.

## **F. Cavard**

Les conséquences de la réforme sur l'organisation des territoires n'iront pas forcément dans ce sens : les territoires riches ont plutôt des comportements hostiles au regroupement que l'inverse.

Concernant les métropoles et Strasbourg en particulier, il est prévu que la « métropole-Strasbourg » exerce les compétences actuellement dévolues au département. Pour les habitants en dehors de la métropole, on peut se demander s'il n'y aura pas approfondissement des disparités. Au plan national, il y aurait le même problème entre territoires métropolitains renforcés et en réseau et territoires ruraux affaiblis et isolés, pour lesquels les départements continueraient à exercer leurs compétences.

## **Pascal Doisne, Elève administrateur territorial**

Il y a deux motifs d'inquiétude : le premier c'est la lenteur des réformes. Par exemple la RGPP n'est que la suite de la décentralisation et il a fallu 20 ans à l'Etat pour tenir compte de cette modification importante du paysage institutionnel français.

Le deuxième est la carence de l'évaluation en France, qui fait qu'on ne sait pas finalement ce que la réforme pourrait faire gagner ou pas, comme le montre a contrario l'exemple de l'étude KPMG.

Enfin, sur la gouvernance, on peut s'interroger sur la suite de la réforme et sur le fait qu'on ne donne pas beaucoup la parole aux acteurs. En Espagne et en Allemagne, le paysage institutionnel est aussi compliqué mais la gouvernance permet de faire des économies.

## **F. Cavard**

Effectivement c'est moins le nombre des structures que les relations qu'elles entretiennent entre elles qui importe. Soit les financements d'un niveau viennent d'un niveau supérieur (hiérarchie ou tutelle financière), soit il y a une hiérarchie juridique entre collectivités, avec la possibilité de déléguer des compétences d'un niveau vers un autre.

C'est pourquoi il était envisagé au lancement de la réflexion d'aller vers le maintien à la région d'une clause générale de compétence, le département la perdant et devenant une simple circonscription d'action publique infra régionale.

## **A. Turc**

A propos de cette question de hiérarchie, on voit que la notion de chef de file s'est développée depuis quelques années, avec des résultats toutefois mitigés. Que peut-on en dire pour l'Alsace ?

## **B. Roch**

Cette question de chef de file ne marche que lorsqu'elle est prévue par la loi. Il y a un projet proposé par le département du Bas-Rhin consistant à regrouper la région et les deux départements, ce qui donnerait à la nouvelle région ainsi constituée une plus grande force, notamment face à l'espace rhénan et qui lui permettrait de regrouper des compétences intéressantes en matière de services à la population.

L'échelon de mise en œuvre des politiques de la nouvelle collectivité territoriale pourrait être le niveau de l'arrondissement afin de garantir une proximité du citoyen.

Le rapport Balladur va dans le même sens mais la suppression de la clause générale de compétence risque d'enlever de l'intérêt au regroupement des régions et des départements.

## **F. Cavard**

Sur la notion de nouvelles collectivités territoriales issue des deux départements et de la région (à l'instar de ce qui était proposé pour la Corse), la région partage l'analyse du département du Bas-Rhin sur l'organisation de l'administration infra-régionale. D'ailleurs la région utilise déjà un découpage de ce type pour une partie de ses compétences.

## **François Parsi, Elève administrateur territorial**

Je souhaite rebondir sur les propos de Pascal Doisne pour donner un regard différent, en ce que les économies à attendre de la réforme ne semblent pas substantielles mais que la rationalisation ne peut concerner que des dépenses qui ne visent qu'à « exister sur l'échiquier ».

On peut regretter les réflexes corporatistes de certaines voix qui se sont élevées dans le débat national et, pour sortir de ce débat, je suggère un autre débat : celui de la séparation entre débat national et local.

### **R. Campariol**

Je ne partage pas cet avis, car les collectivités territoriales font partie de l'État et cela serait remettre en cause l'unité nationale.

Je souhaite parler également des métropoles et du risque de dévitaliser les territoires ruraux, qui ne semble pas sérieux, compte-tenu notamment de la natalité du pays. Donc la mise en place des métropoles ne pose pas problème de ce côté-là.

Le problème est plutôt le statut des EPCI, qui gèrent des projets et des budgets de plus en plus importants et dont il paraît légitime de les doter d'organes élus et d'une clause générale de compétence englobant celle des départements.

### **R. Le Mehaute**

Nous sommes tous fonctionnaires et nous avons des approches rationnelles et non politiques. Il faut donc une régulation entre les deux approches mais on sait de toute façon qu'il n'en sortira pas le meilleur système mais – espérons – le moins mauvais résultat, issu de certains arbitrages. L'intérêt de cette réforme est l'envie que nous partageons, l'envie de servir l'intérêt général.

### **Joseph Carles, élu de l'agglomération toulousaine**

Sur les financements croisés, comment faire des grands projets sans financements croisés ? (ex. de la LGV Est). Comment faire en sorte que les collectivités territoriales pèsent sur certains projets sans financements croisés ?

### **F. Cavard**

Je ne partage pas l'avis négatif de Roger Campariol sur la nocivité des financements croisés. La limitation risque de créer une tutelle, car que fait la collectivités territoriales pour financer un équipement si l'autre collectivité territoriale qui est co-financeur ne veut pas s'engager à ses côtés ?

### **R. Campariol**

Ce qu'évoque J. Carles n'est pas de même nature. Pour la LGV, il ne devrait d'ailleurs pas y avoir de financements croisés et l'État devrait pouvoir l'assumer seul sans faire appel aux collectivités territoriales.

L'idée simple est que les financements croisés sont source de paperasserie et de multiplication des doublons de services dans les collectivités territoriales concernées.

### **P. de Saint-Chamas**

En conclusion, je plaiderai pour la diffusion de l'innovation dans le secteur public afin de consolider la démocratie locale. En France, l'innovation gagne peu à peu du terrain mais il semble qu'on a peur de la mettre en œuvre réellement. Les cadres territoriaux doivent continuer à s'impliquer pour cela.