

## **ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE**

### **Contribution aux travaux du comité pour la réforme des collectivités locales**

Le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux a été créé en 1987 dans le mouvement de la décentralisation afin de doter les collectivités territoriales de cadres dirigeants de haut niveau. Aujourd'hui plus de 1500 administrateurs territoriaux occupent des postes de responsabilités en collectivité (60% des postes de direction générale dans les plus importantes collectivités) couvrant la plupart des secteurs d'expertise territoriaux.

Aux côtés des élus, nous coproduisons avec eux la mise en œuvre des politiques publiques issues des compétences et à ce titre, nous nous attachons depuis des années à participer aux réflexions sur le développement des territoires, l'autonomie locale et le management spécifique qui a été forgé avec la décentralisation.

Alors que le comité pour la réforme des collectivités locales travaille à des propositions pour une simplification du paysage des pouvoirs publics locaux en France, il nous a donc semblé indispensable d'être présents dans ce débat dont nous mesurons les enjeux et l'ambition.

Nous regrettons bien sûr que les dirigeants territoriaux dont l'expertise en termes de gestion locale est reconnue par les élus, les établissements d'enseignement supérieur où ils enseignent voire les instances étatiques n'aient pas été représentés au sein du comité.

Cependant, nous souhaitons par cette contribution participer à la réflexion engagée. Naturellement, ne nous situant pas sur le terrain politique c'est par notre regard d'expert que nous avons souhaité intégrer cette réflexion s'agissant tout particulièrement des modalités techniques et concrètes de mise en œuvre.

## **I- Des convictions pour animer la décentralisation**

Depuis sa naissance la décentralisation porte une ambition forte, celle de l'autonomie locale qui doit permettre aux territoires de créer les richesses et les services adaptés à la demande sociale. Elle présuppose bien sûr un recentrage de l'Etat sur ses missions de stratège et de garant de la cohésion nationale. Elle présuppose aussi des structures infra nationales animée par des élus en capacité de gérer plus efficacement des compétences de proximité mais aussi de porter un projet qui doit fédérer le plus grands nombre d'acteurs privés et publics.

Cette ambition, nous, acteurs du quotidien de l'action publique locale nous l'avons chevillée au corps. C'est elle qui motive notre engagement auprès du service public local.

La situation économique et financière actuelle entraîne très logiquement dans notre pays comme dans de nombreux autres le recours à l'Etat pour résoudre les problèmes qui se posent. En France cependant où l'interventionnisme est plus marqué qu'ailleurs, ce recours peut réveiller également les vieux démons du jacobinisme qui a montré et montre encore ses limites et ses erreurs.

Nous souhaitons donc attirer l'attention des membres du comité et celle de son président sur les risques d'une éventuelle réforme dont nul ne conteste la nécessité par ailleurs, mais dont la perception serait celle d'un procès injuste fait à la décentralisation et ses acteurs.

C'est pourquoi, nous tenons à rappeler, en préambule, que la décentralisation n'est pas un projet technique de réorganisation interne des institutions, mais qui engage tout un chacun, l'acteur public comme le citoyen et l'utilisateur. Car ce qui est en jeu est la légitimité de l'action publique et des institutions qui la portent. Nous appelons de nos vœux une décentralisation qui demeure un projet politique et sociétal compréhensible pour le citoyen et sorte du cercle étroit des spécialistes.

La décentralisation repose en effet sur le pari que l'action publique peut être renouvelée profondément :

- par la confiance dont est assortie la délégation des pouvoirs et des compétences,
- par la pluralité des choix au regard de la diversité des territoires,
- par les exigences du débat démocratique régional ou local,
- par un mode de management fondé sur la responsabilité.

Ce pari n'est pas gagné d'avance. Les tentatives de réforme de l'Etat ont toutes, ou presque, échoué. Ce ne sont pas les hommes qui sont en cause, mais un système qui montre aujourd'hui ses limites. Il ne nous semble pas concevable que la réforme engagée ne se traduise pas par un renforcement de la décentralisation.

Le postulat de la pluralité des choix suppose que l'Etat non seulement accepte, mais reconnaisse et encourage les manifestations de l'intérêt général qui n'émanent pas de lui. Il est donc difficile d'envisager une réforme des collectivités sans évoquer une réforme de l'Etat.

Pour autant nous affirmons que la décentralisation n'est pas un démembrement de la Nation. Elle peut au contraire contribuer à la fortifier en reconnaissant la différence et en permettant à celle-ci de s'exprimer au sein de la collectivité nationale.

Les collectivités locales françaises sont majeures ; elles ont démontré leurs capacités à rendre les services attendus par les citoyens, à animer des territoires, à développer des politiques innovantes.

Une décentralisation adulte, enfin n'est pas sans contreparties :

- la solidarité nationale a ses impératifs et il ne saurait être question de transformer la décentralisation en un éclatement égoïste des territoires. La question de l'égalité des chances données aux territoires est fondamentale. Des mécanismes financiers puissants doivent y contribuer.
- tout pouvoir doit être assorti de contre-pouvoirs. L'expérience prouve que la seule sanction du suffrage universel est insuffisante. Le contrôle par le citoyen, en même temps usager et contribuable, doit se manifester régulièrement.
- entre elles, les collectivités territoriales doivent savoir s'affranchir des susceptibilités institutionnelles et coopérer lorsque l'intérêt général le commande. Le citoyen a le droit de savoir qui fait quoi et qui est responsable de quoi.

## **II - Des conditions pour conforter la décentralisation**

L'association des administrateurs territoriaux accueille favorablement la méthode et l'économie générale du rapport de la commission des lois « Pour un big bang territorial », dont elle a convié les auteurs Jean-Luc Warsmann et Jean-Jacques Urvoas ainsi que les députés Michel Piron et Jean-Marc Balligand lors d'une conférence-débat organisée à l'Assemblée Nationale le 20 janvier dernier.

Elle soutient plus particulièrement certaines de ses propositions, notamment le fait de reconnaître la diversité des territoires et de favoriser l'instauration, à l'échelle locale, de chefs de file.

### **1 – Reconnaître la diversité des territoires**

Les territoires de France sont divers et ne peuvent accepter une réforme unique, identique sur tout le territoire. La diversité existe déjà. La loi « PML » par exemple prévoit un mode de scrutin et une organisation des trois villes, Paris, Marseille et Lyon différente des autres villes de France. La Ville de Paris ou encore la Communauté urbaine de Strasbourg assument déjà les missions d'un département.

Entre les territoires urbains et les territoires ruraux, entre l'Ile de France et les autres régions, entre le littoral et les espaces ruraux moins peuplés, entre les métropoles, les grandes villes, les villes moyennes entre les petites villes et les autres communes il existe une diversité d'histoire de géographie et de paysages mais aussi de réalités économiques et sociales et de réseaux, et la réponse institutionnelle à l'organisation des collectivités territoriales doit être adaptée aux réalités des territoires. C'est la condition pour prendre en compte la diversité, pour permettre un service de proximité adapté.

C'est aussi la condition pour que les économies d'échelles aujourd'hui recherchées soient les plus efficaces possibles. Celles-ci doivent en effet s'incarner dans une réalité et non pas prescrites et plaquées uniformément. La pertinence territoriale est bien la condition de la pertinence de gestion. Que de différences en effet entre la situation d'une intercommunalité issue d'une ville nouvelle en zone urbaine de la région parisienne et celle d'une communauté de communes rurale du Morbihan.

L'expression de la demande sociale et son traitement ne peuvent être identiques et l'objectif de rationalisation qui accompagne ce dernier ne peut prendre en conséquence les mêmes voies. Ceci est particulièrement vrai dans les besoins exprimés en matière d'équipements publics mais aussi de réseaux d'eau potable ou d'assainissement ou encore de transport. L'adaptation à cette diversité se traduit également par des modes de gestion différenciés étudiés au cas par cas qui combinent régie directe avec externalisation sous toutes ses formes.

Bien entendu cette réflexion doit intégrer la situation des services de l'Etat. Le rôle des différents acteurs qui les composent (services centraux de plusieurs ministères, services déconcentrés des niveaux départemental et ou régional, Agences diverses dotées d'une autonomie de fonctionnement s'affranchissant des circuits décisionnels classiques) ajoute encore en effet à la confusion, se présentant chacun comme interlocuteur légitime des collectivités locales selon leur légitimité respective.

Naturellement cette dernière observation renvoie à la question de l'articulation de la réforme projetée avec les décisions touchant les structures de l'Etat via la RGPP et dont les annonces successives (la dernière en date concernant la fusion des Dre, Drire et Diren) nuisent selon nous à la nécessaire approche cohérente de l'action publique territorialisée. Le millefeuille si ce terme peut être retenu est bien en effet un ensemble de strates et d'acteurs publics sur nos territoires et non les seuls niveaux décentralisés.

## **2- Clarifier les compétences et favoriser l'instauration de chefs de file**

Le rôle des collectivités locales ne peut se réduire à celui de simple exécutant. Les collectivités ont depuis longtemps une capacité juridique à se saisir des affaires les concernant. Elles ont su faire montre depuis 25 ans de l'efficacité de leur gestion des compétences qui leur ont été transférées de façon plus qualitative et moins onéreuse que l'Etat.

Toutefois, l'émiettement du territoire national qui concerne les collectivités elles-mêmes mais aussi les services d'Etat, et la complexité des financements croisés sont une réalité incontestable. Une réforme est donc nécessaire pour clarifier les compétences.

Les administrateurs territoriaux croient utile tout d'abord de revenir sur la notion de « compétence » qui consubstantielle avec la décentralisation elle-même et désignant à la fois la capacité pour les collectivités territoriales à agir et le fondement juridique de cette capacité, est de moins en moins à même de donner une définition précise des domaines de gestion et partant de leur attribution par niveaux de collectivité.

Les compétences relèvent en effet aujourd'hui de trois logiques juridiques différentes

- la clause générale de compétences ;
- les compétences d'attribution issues de la démarche (dite des blocs) de dé-centralisation employée et généralisée par les lois de décentralisation (et lois s'y rattachant telles les lois RMI de 1988 et 2003) jusqu'à aujourd'hui ;
- les compétences issues du principe de subsidiarité défini par les réformes de l'acte 2 de la décentralisation en 2003 et 2004

Si cette dernière logique s'inspire des principes fédéraux (et plus anciennement de la doctrine de l'Eglise) donnant compétence de principe au niveau territorial de proximité le plus pertinent et éclairant ainsi la clause générale de compétences, on remarquera qu'elle n'a quasiment donné lieu à aucune application jusque là.

Au final ces trois logiques complémentaires et contradictoires en opacifiant le débat sur les fondements juridiques (quelle est finalement la logique qui prévaut en priorité pour établir les choix de compétences ?) n'ont pas permis de définir les critères objectifs de la répartition des compétences par niveau.

Pire encore, malgré les champs du possible que permettent chacune d'entre elle, cette indétermination a permis de laisser de côté de multiples secteurs d'activité souvent importants qui ne donnent lieu à aucune compétence proprement dite alors même que de nombreuses politiques publiques issus de tous les niveaux de collectivités (et même de l'Etat) sont mises en œuvre dans ces secteurs. La culture se trouve notamment dans ce cas. Oubliée des lois de transfert de compétences des lois de 1983 et de 2004 (à quelques domaines partiels près parfois importants comme les archives ou la Bibliothèque départementale de prêt) elle est revendiquée par l'ensemble des niveaux y compris l'Etat. Mais quelle est celle des deux autres logiques juridiques qui, permet véritablement ce foisonnement d'acteurs et d'actions par ailleurs essentiels à l'un des axes forts du développement de nos territoires ?

Au total nous nous trouvons confrontés à l'existence de trois grandes catégories de compétences. Les compétences clairement définies et réparties par bloc cohérent. On ne voit guère que l'action sociale qui en fasse vraiment partie. Les compétences éclatées que chaque niveau à raison de la logique juridique qu'il met en exergue peut effectivement exercer une partie ou un segment. Celles-ci sont les plus nombreuses comme le développement économique ou l'aménagement. Enfin les compétences non véritablement traitées par l'une des trois logiques comme la culture.

Par le constat qui précède, les administrateurs territoriaux souhaitent attirer l'attention du comité de la difficulté aujourd'hui de régler la clarification des domaines d'action des collectivités par la notion de « compétence » sans avoir au préalable tranché laquelle des trois logiques juridiques doit prévaloir une fois pour toutes.

Les compétences dites « d'attribution » ont clairement atteint leurs limites et ne sont finalement opératoires que lorsqu'elles recouvrent un domaine d'activité global et cohérent comme c'est le cas pour l'action et l'aide sociale au profit du département. En revanche pour l'essentiel des autres domaines elles ne peuvent que contribuer à la confusion en raison d'une mauvaise appréhension de l'étendue de ces domaines (ex : aménagement des Zac et PLH à

l'Epci / urbanisme et stationnement sur voirie aux communes) et de l'absence de vision de l'interaction entre eux. Le développement économique en est l'exemple emblématique. La région est certes reconnue à juste titre comme chef de file mais comment ce rôle peut-il s'exercer sans l'action des communes et Epci qui maîtrisent le foncier (aménagement et urbanisme) et le département qui investit par milliards sur le territoire par ses infrastructures (routes départementales, collèges) ?

A cet égard, la réflexion engagée sur la complémentarité des niveaux de collectivité doit se nourrir des conclusions dégagées autour des compétences. En effet si de par leurs compétences respectives les communes et leurs Epci sont inévitablement destinés à se rapprocher pour former une unité de gestion territoriale de proximité, les autres rapprochements s'ils doivent être conduits ne peuvent l'être qu'en fonction des réalités locales et leurs enjeux spécifiques.

S'il n'appartient pas aux administrateurs territoriaux de prendre position sur l'attribution de telle compétence à tel niveau de collectivité, nous souhaitons préconiser une méthode qui peut aider à clarifier le rôle de chacun et qui s'appuie sur plusieurs axes :

- 1- Faire prévaloir l'une des trois logiques de détermination des compétences ; dans ce cas en conclure une clef de répartition**
- 2- Faire correspondre les domaines de compétences aux domaines d'activité (ex gestion en prévoyant les liens entre les domaines et le rôle du maître d'ouvrage chef de file en cas de conflit)**
- 3- Trancher le débat sur les compétences avant celui des institutions et dans tous les cas adapter la logique des compétences à la diversité des territoires (cf 1) incitant au maximum à la contractualisation entre les niveaux sous toutes ses formes (GIP, EP..) et dans le cadre de mutualisation recherchée de services**
- 4- Clarifier le rôle de l'Etat dans les compétences transférées ou non transférées afin d'éviter les confusions actuelles (ex financement de l'université ou des LGV par les collectivités)**

Ce faisant, les administrateurs rappellent que la clarification des compétences ne peut suffire à régler à elle-seule les questions qui se posent aujourd'hui au fonctionnement de l'action publique sur notre territoire. La réflexion qui s'ouvre devra bien entendu aborder le volet financier du nouvel ordonnancement. La plus claire des répartitions de compétences n'arrêtera pas les financements croisés. Un débat sur les recettes des collectivités devrait donc s'engager au plus vite.

### **3-Diminuer les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales par une réforme approfondie des impôts locaux**

Actuellement les collectivités locales assurent près des 2/3 des investissements publics. Pour assurer la qualité du développement de leurs territoires et le bon fonctionnement des services d'intérêt général il est essentiel que les budgets locaux soient assurés dans leur volet ressources et qu'ils contribuent à l'équilibre global des finances publiques, même indirectement.

De ce point de vue ne parler que des compétences sans aborder la question des ressources n'a pas de sens. Il ne s'agit pas seulement de simplifier notre organisation territoriale, mais de lui donner une capacité à agir concrètement quelque soit le dispositif retenu.

Après les lois des années 1982/1983 et les lois des années 2003/2004, les collectivités territoriales sont désormais les premières à devoir satisfaire les besoins collectifs. Il y a donc un changement d'échelle des budgets locaux qui jouent un rôle de plus en plus majeur dans le fonctionnement et l'équipement du territoire national mais qui, dans le même temps, s'intègrent de plus en plus dans les finances publiques marquées actuellement par un endettement généralisé.

La réforme constitutionnelle de mars 2003 constitue une étape importante en introduisant dans la Constitution la notion d'autonomie financière (article 72-2).

Désormais « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

Même si le Conseil constitutionnel n'a pas retenu dans sa décision sur la loi organique la notion de part déterminante cette obligation reste inscrite dans la Constitution.

Or tous les élus locaux le savent, les ressources fiscales sont essentielles à l'activité locale. Elles marquent même l'autonomie financière de celles-ci.

Le rapport de Philippe Valletoux « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne » adopté par le Conseil Economique Social et Environnemental dans sa séance des 12/13 décembre 2006 est important.

Il est issu en effet d'une demande unanime des trois grandes associations des collectivités territoriales : l'AMF (association des maires de France), l'ADF (association des départements de France) et l'ARF (association des régions de France).

Il pose clairement les données financières. Les ressources de fonctionnement du secteur local étaient en 2005 de 167 Md€, composées essentiellement de produits fiscaux (90,5 Md€), de dotations de fonctionnement provenant de l'Etat (39 Md€) et de compensations de produits fiscaux versés par l'Etat à la place des contribuables (13,6 Md€). Et c'est justement sur ce dernier point, qui représente un peu moins d' 1/3 du déficit de l'Etat qu'il convient d'agir.

Réformer la fiscalité locale est devenue encore plus essentiel dans le contexte actuel de crise économique où la justice des prélèvements importe tout autant que leur efficacité à développer les territoires et à faciliter l'existence de services d'intérêt général.

Or le rapport Valletoux fixe clairement les buts à atteindre :

- supprimer toute compensation de l'Etat qui s'interdirait, à l'avenir, d'intervenir de façon unilatérale en substitution des redevables locaux.

- doter chaque niveau territorial d'une recette fiscale globale composée de plusieurs impôts locaux.
- faire en sorte qu'un seul pouvoir fiscal local s'exerce sur chacun des impôts constituant la fiscalité locale ce qui permettra à chaque catégorie de contribuables d'identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal sur l'impôt qui la concerne.

Il ne s'agit pas ici de détailler les propositions faites au Conseil Economique Social et Environnemental mais de rappeler que si un débat sérieux ne s'ouvre pas sur la fiscalité territoriale, la réforme d'ensemble de notre organisation territoriale sera incomplète et sans doute peu efficace.

#### **4- Mettre l'utilisateur au centre des préoccupations**

Le service doit être rendu au plus près de l'utilisateur. Une réorganisation des collectivités territoriales ou une modification de leurs compétences ne doit pas aboutir à un éloignement d'un centre de décisions mais au contraire doit permettre un service au plus près de l'utilisateur.

L'expérience menée depuis plus de 20 ans a montré la capacité des échelons territoriaux à allier démocratie représentative et démocratie participative.

A cet égard le nombre important de niveaux de collectivités territoriales mais aussi le nombre important d'unités au sein de chacun des niveaux s'il a pu entraîner des confusions, a aussi permis une formidable démocratie de proximité grâce aux 500 000 élus qui la font vivre.

Cette proximité vis-à-vis des usagers mais également dans le management des agents des collectivités locales est gage d'efficacité car elle permet d'éviter le « fossé technocratique » entre le service qui est à rendre et la collectivité qui le rend.

Les administrateurs territoriaux attirent l'attention du comité sur cette dimension dans leurs préconisations.

#### **5- Reconnaître aux collectivités des pouvoirs juridiques propres et une responsabilité financière**

Plusieurs dispositions sont proposées par l'association des administrateurs :

Il s'agit d'abord d'inscrire dans la constitution le principe du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il prendrait deux formes :

- un pouvoir réglementaire autonome, pour les matières régies par le règlement
- un pouvoir réglementaire en application de la loi.

Dans le but de donner une véritable portée à la proposition qui précède, revenir dans la pratique législative à l'essence même de la loi, qui est dans de nombreux domaines la détermination des « principes fondamentaux » et non l'édiction des normes détaillées, de façon à laisser au pouvoir réglementaire territorial un pouvoir d'application et d'adaptation suffisant.

Il s'agit ensuite d'institutionnaliser un droit à participation des collectivités territoriales à la rédaction des normes juridiques qui, sans être de leur compétence, interfèrent directement ou indirectement avec l'exercice de leurs attributions. Cette proposition vise bien sûr à gommer la singularité de notre pays eu égard à ses voisins dont le système de production de normes est bien davantage ouvert. A cet égard les administrateurs rappellent leur attachement à la création d'un véritable conseil des exécutifs locaux dont le rôle en la matière serait affirmé.

Il s'agit enfin de permettre aux collectivités de disposer de leur propre comptable, à l'instar de la quasi totalité des pays européens. Instaurer en contrepartie un mécanisme de certification des comptes par les Chambres Régionales des Comptes.

## **6- Pour plus de démocratie, instaurer des contre pouvoirs**

Différentes propositions sont avancées par les administrateurs territoriaux:

- dissocier les rôles délibératifs et exécutifs, l'exécutif de la collectivité devenant responsable devant l'assemblée, comme en régime parlementaire.
- adapter les modes de scrutin des élections régionales et départementales pour trouver les compromis nécessaires entre représentation des sensibilités politiques, enjeux de parité et représentation des composantes territoriales de la collectivité ; instaurer l'élection directe des représentants des établissements de coopération intercommunale ou au moins de leurs exécutifs afin que le développement de l'intercommunalité s'accompagne d'une responsabilité politique directe
- instituer une inspection générale des collectivités territoriales. Dans le rapport que l'AATF a remis à l'Association des Départements de France en 2007, nous préconisons la mise en place de cette inspection afin d'améliorer la gestion et l'efficacité des collectivités locales, de mutualiser les coûts de recherche de la performance et de favoriser la mise en commun de bonnes pratiques. Elle permettrait d'avoir une vision élargie des questions traitées par les collectivités et serait un lieu ressource de l'expérience en matière de politiques décentralisées. Cette inspection pourrait prendre différentes formes, comme nous l'indiquons dans ce rapport.