



ETATS GENERAUX

DE LA DEMOCRATIE TERRITORIALE

Contribution de l'Association des

Administrateurs Territoriaux de France (AATF)

Contact :
Hôtel Communautaire
8 avenue des Alliés
BP 98407
25208 MONTBELIARD CEDEX

Téléphone : 03 81 31 88 95
Télécopie : 03 81 31 88 99

Messagerie :
contact.aatf@gmail.com

Le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux a été créé en 1987 afin de doter les collectivités locales 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) et interviennent, sous l'autorité des élus, dans le champ de l'expertise, du management et de la définition stratégique des politiques publiques.

L'association des administrateurs territoriaux de France (AATF) s'attache à assurer la représentation professionnelle du cadre d'emploi et à exprimer les positions de celles et ceux qui assument au quotidien la gestion des collectivités locales. Elle œuvre à la défense de la décentralisation et à la promotion de ses réussites.

C'est dans cet esprit que l'AATF a souhaité s'engager dans l'élaboration d'un manifeste de la décentralisation ayant pour but d'exposer la vision des administrateurs territoriaux quant à l'engagement d'une nouvelle étape de la décentralisation. Conçu sur le mode participatif, organisé autour des thématiques de la gouvernance, des compétences, des finances, excitant les bonnes pratiques du secteur public local, ce document en cours d'élaboration, sera soumis en juin aux instances de l'association. Il a ainsi vocation à contribuer au débat qui s'intensifie sur l'avenir de la gestion de nos territoires.

Réfléchir à une étape nouvelle de la décentralisation suppose au préalable que les enseignements des réformes précédentes puissent en être tirés. L'AATF souhaite que les succès de la gestion locale soient reconnus et conséquemment que la légitimité des collectivités soit confortée. Force est de constater que, dans une période enclise à la stigmatisation de la gestion locale, cette exigence se trouve renforcée.

Aussi l'association des administrateurs territoriaux de France entend souligner les apports positifs de la décentralisation 30 années après l'acte fondateur des lois Deferre.

Alors que la crise des dettes souveraines conserve une ampleur considérable, les collectivités locales témoignent d'une gestion responsable des deniers publics. En 2010, les collectivités locales contribuaient seulement à hauteur de 10% à l'endettement public

global français et leur stock de dette équivalait quasiment au seul flux annuel d'endettement de l'Etat sur cet exercice. En outre, les collectivités locales ont fait la preuve que la dynamique de leur dette était réversible quand l'Etat s'est figé dans une situation d'endettement chronique. Ainsi, de 1996 à 2003, le solde des comptes du secteur public local était positif et entre 2008 et 2010 le besoin de financement a été ramené de -0,5% à -0,1%. Sans doute la règle d'or, qui existe déjà pour les collectivités locales (la dette ne peut financer que l'investissement et est nécessairement adossée à des actifs) explique-t-elle cette capacité d'ajustement.

Alors que le monde du travail traverse une crise profonde, les collectivités locales sont regardées comme des employeurs ayant su développer des politiques innovantes de gestion des personnels (en termes de formation, de mobilité, de santé et de sécurité au travail, etc...). Les collectivités sont placées régulièrement de tête des baromètres sociaux devant les autres fonctions publiques et le secteur privé. Ainsi, l'enquête Edenred Ipsos de l'année 2011 fait apparaître que 70% des agents territoriaux sont satisfaits de leur situation professionnelle, que leur motivation augmente et que formation et conditions de travail sont considérées comme meilleure dans la fonction publique territoriale que dans les autres secteurs d'activité.

Dans un contexte où la préparation de l'avenir comme les politiques contre cycliques concourent à la sortie de crise, les collectivités locales portent 74 % des investissements publics nationaux. Elles ont rendu possible le plan de relance de l'économie en 2008 – 2009, financent les engagements nationaux autour de l'accessibilité, du développement durable (Grenelle de l'Environnement) et il n'est pas contesté qu'elles ont permis, en quelques années, de remettre à l'état de l'art le parc de collèges, lycées, la voirie et les équipements et infrastructures de transport ferroviaire.

Enfin, si les usagers, simultanément contribuables soucieux d'économies, citoyens désireux de participation et administrés en demande de transparence, nourrissent des exigences sans cesse plus complexes à l'égard de l'action publique, il n'en demeure pas moins qu'ils plébiscitent les services publics locaux dont la qualité est jugée satisfaisante par 78% des français selon le baromètre BVA de janvier 2012.

Dans son manifeste, l'AATF développera nombre d'exemples qui témoignent de ces succès à travers un recensement des bonnes pratiques.. Mais elle milite également pour la mise en place d'outils institutionnels qui permettront au secteur public local, quelle que soit la légitime multiplicité des niveaux de collectivités, associations d'élus et associations professionnelles, de mieux affirmer la crédibilité de son bilan, l'efficacité de ses actions, d'en réaliser la promotion mais aussi de diffuser, évaluer et mutualiser davantage en son sein les expériences et initiatives de tous ordres.

Fort de ces constats, le monde territorial ne peut pour autant pas faire l'économie de réformes. Les questions de compétences et de financement, sur lesquelles ce cahier d'acteurs nous invite à réagir, en constituent incontestablement deux champs majeurs.

L'association des administrateurs territoriaux de France considère que toute nouvelle étape de la décentralisation doit puiser sa force dans l'approfondissement

du socle commun de valeurs constitutives de la République Décentralisée : principe de libre administration, principe de subsidiarité, principe d'autonomie financière, principe de péréquation, de participation citoyenne. De valeur constitutionnelle, ces exigences sont désormais fédératrices, acceptées de tous quels que soient les engagements partisans. Elles marquent l'identité de la décentralisation mais le législateur n'en a pour autant pas encore exploité toute la substance.

C'est à franchir un nouveau cap que nous souhaitons appeler.

Il en va ainsi du principe de libre administration des collectivités territoriales qui doit permettre de clarifier l'organisation des compétences en s'appuyant sur le respect de la diversité des situations locales et de l'intelligence collective qui se noue entre acteurs publics sur un territoire. Nul doute que la cohabitation, entre collectivités mais aussi avec l'Etat, de compétences d'attributions, du principe de subsidiarité, d'interventions croisées et de pratiques d'incompétences négatives, peut générer absence de lisibilité pour le citoyen et perte d'efficacité dans la production du service public.

L'association des administrateurs territoriaux de France souhaite donc réfléchir à la mise en place d'une contractualisation entre collectivités sur un même ressort géographique, porteuse de rationalité quant à la mobilisation des ressources et respectueuse du libre consentement des collectivités quant à son contenu. Ce contrat pourrait être conçu, non du point de vue des compétences, ce qui correspond à une approche d'experts, mais du point de vue des besoins de la population, ce qui le rendrait lisible et opérationnel pour les usagers du service public

Ces accords de volonté entre collectivités interviendraient dans le cadre de la loi qui est appelée à redéfinir les lignes de démarcation entre le rôle de l'Etat et celui du secteur public local ainsi qu'entre les différents niveaux de collectivités locales. Notre manifeste proposera de nouvelles articulations de politiques publiques qui devront conduire les collectivités locales à pouvoir agir plus librement sur des champs de compétences rendus plus cohérents et non comme des agences (les départements en matière d'allocations universelles de solidarité) ni des acteurs partiels (les régions en matière d'emploi).

Une libre administration approfondie en matière de compétences pose inévitablement la question du pouvoir réglementaire. Notre manifeste se prononcera à la fois sur son périmètre et son intensité.

Une nouvelle étape de la décentralisation exige par ailleurs d'aller plus loin s'agissant de la déclinaison du principe d'autonomie financière. On ne peut poursuivre longtemps encore dans la voie qui consiste à différencier autonomie financière et autonomie fiscale. La démocratie représentative, y compris au niveau local, naît et se perpétue par le consentement à l'impôt. Or, les réformes successives de la fiscalité et la dernière en date concernant la taxe professionnelle ont progressivement substitué à des impôts locaux dont les taux relèvent de la décision locale des produits d'impôts nationaux répartis et des compensations d'exonérations ou de dégrèvements. Il convient d'ailleurs d'ajouter que les bases fiscales échappent également pour partie à l'empire des collectivités dès lors qu'il s'agit pour beaucoup de valeurs administrées.

Dans son manifeste, l'association des administrateurs territoriaux de France soutiendra l'orientation qui consiste à faire refluer ce mouvement et à généraliser une fiscalité locale

avec pouvoir de taux. A l'exclusion des dotations de péréquation, dont la légitimité tient à l'exigence de solidarité nationale, les concours de l'Etat aux collectivités locales pourraient être remplacés par des impôts locaux. Ceux-ci devraient assurer un lien suffisant entre les contribuables et les bénéficiaires des politiques publiques pour chaque niveau de collectivités locales à l'inverse du dispositif actuel dans lequel, par exemple, les Régions qui agissent à destination des populations comme des entreprises ne disposent pas d'impôts ménages.

L'autonomie financière implique d'autres formes d'indépendances que le manifeste aura à déterminer. Echapper aux aléas des cycles économiques conduit sans doute à concevoir une fiscalité de flux permettant de bénéficier de la dynamique de l'activité et de stock, garante d'une atténuation des chocs conjoncturels. Marquer une distance par rapport au système de financement externe dont les dysfonctionnements se sont propagés au secteur public local aboutit à examiner l'opportunité de promouvoir un accès direct aux marchés financiers et à l'épargne populaire. Optimiser librement les ressources peut amener à revenir sur l'obligation de dépôt des fonds au Trésor.

Au-delà des finances et des compétences, thématiques auxquelles l'objet de ce cahier d'acteurs était limité, le manifeste de l'association des administrateurs territoriaux de France abordera les questions de gouvernance. Entre autres sujets, l'AATF souhaitera montrer qu'une nouvelle gamme d'outils de démocratie participative est désormais nécessaire pour accompagner l'exercice des mandats représentatifs et vivifier de façon permanente le lien entre l'action publique et les citoyens. Notre conviction est que l'écosystème local verra son fonctionnement amélioré dès lors qu'il reposera sur des élus dont le statut sera renforcé, une administration dont la parité avec les autres fonctions publiques sera mieux assurée et des citoyens plus associés

L'association des administrateurs territoriaux de France communiquera au Sénat dès le mois de juillet son manifeste de la décentralisation et se tiendra à sa disposition pour participer au débat public.