

**CRISE, RÉFORME  
DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION**

# **LES PROPOSITIONS DES HAUTS FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX**

**ASSOCIATION  
DES ADMINISTRATEURS  
TERRITORIAUX DE FRANCE**

---

Fabien Tastet, Président de l'AATF  
Clément Le Bras-Thomas, Coordinateur national



**ADMINISTRATEURS  
TERRITORIAUX**

---

Janvier 2021

# CRISE, RÉFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION: LES PROPOSITIONS DES HAUTS FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

L'AATF, réseau professionnel et laboratoire d'idées des hauts fonctionnaires territoriaux, a régulièrement formulé des propositions pour faire évoluer la conduite de l'action publique dans notre pays: manifeste de la décentralisation (2013), 20 propositions pour une action publique renouvelée (2017), 10 propositions pour un service public renouvelé (2018), 4 mesures immédiates pour sortir de la crise des gilets jaunes (2018),

Penser le Monde d'Après (2020), 20 mesures pour accompagner et soutenir le redémarrage (2020), etc. Nous comptons une soixantaine de nos propositions désormais traduites dans le droit positif.

Si le sujet a largement été décanté au fil des ans, les premiers enseignements de la crise Covid nous éclairent sur de nouvelles attentes qui devraient inspirer une réforme en profondeur de l'État et un nouvel acte de décentralisation. Ces deux chantiers devront répondre aux priorités suivantes:

- Traduire en acte la confiance que les Français témoignent à l'endroit des collectivités locales en leur attribuant plus de responsabilités dans le monde de demain;
- Combattre la rupture qu'on observe désormais entre nos concitoyens et l'État en réformant puissamment celui-ci;
- Porter un projet d'ensemble qui traite à la fois des compétences, des finances, de la démocratie et de la culture de l'action publique

Dans la 4<sup>e</sup> édition de notre baromètre AATF-IPSOS «les Français et le service public local», à l'épreuve de la crise covid, les Français confirment leur très large satisfaction face à l'action du secteur public local. **79% des Français sont satisfaits des prestations fournies par les collectivités locales. 66% des Français considèrent, qu'après les hôpitaux, les collectivités locales sont les services publics qui ont su le mieux réagir à la crise.**

**IL FAUT DONC CAPITALISER SUR LA CONFIANCE FORTE QUE LES FRANÇAIS PLACENT DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET SUR LES QUALITÉS DONT ELLES ONT FAIT PREUVE PENDANT LA CRISE.**

**Ainsi, nous demandons que les collectivités locales disposent de nouvelles compétences pour porter la transition écologique.** Celle-ci correspond à une aspiration essentielle de nos concitoyens, ils souhaitent qu'elle soit conduite avec rapidité, inventivité, proximité. Les compétences du secteur public local doivent être élargies en matière de transports (transfert du réseau ferroviaire d'intérêt local et des lignes d'équilibre, des voiries restant encore dans le giron de l'État) et de logement (aides à la pierre, statut d'autorités organisatrices de l'habitat, guichet unique de la rénovation thermique, accompagnement social de la transition écologique).

**Nous proposons que les collectivités locales soient placées au cœur de la relance et qu'elles puissent davantage s'investir en matière d'économie.** Liberté pourrait être donnée pour permettre aux collectivités, si elles le souhaitent, d'aider les entreprises par une **entrée sous conditions à leur capital**, ce qui n'est aujourd'hui possible que pour les régions. Cette mesure forte favoriserait la résilience de certaines entreprises stratégiques pour leur territoire (en termes d'emplois directs ou induits) et le développement d'autres entreprises (R&D, investissement matériel / immatériel, etc.) sans que le soutien n'ait le caractère de subventions sans contrepartie. **Il conviendrait également de séparer le vote du taux de foncier bâti entre les ménages et les entreprises.** Il s'agit aujourd'hui d'un taux unique, cette distinction donnerait aux collectivités la possibilité de baisser la fiscalité pour les entreprises comme appui à la relance

**80% des français appellent à davantage d'interventions des collectivités locales en matière de**

**santé alors que cette compétence a toujours été considérée comme indissociable de l'État.** Nous estimons que la situation de l'hôpital doit être traitée comme il fut pratiqué pour les collèges et les lycées au milieu des années 80. Comme ce fut le cas pour la politique pédagogique, **la politique sanitaire doit rester de la responsabilité de l'État mais les collectivités locales doivent être autorisées à participer à la construction, à l'entretien et l'équipement des centres hospitalo-universitaires et centres hospitaliers généralistes.**

À un moment où les Français se montrent particulièrement sensibles aux enjeux de santé, cette évolution ferait sens dès lors qu'elle serait accompagnée de deux autres mesures. **D'une part nous demandons à nouveau que soit mise en place une obligation d'installation des nouveaux médecins dans les déserts médicaux** (91% des Français y sont favorables). **D'autre part, nous proposons que les Conseils départementaux, qui disposent déjà de services de protection maternelle infantile, deviennent de véritables pôles de médecine préventive et de proximité, par transfert de la compétence de santé en milieu scolaire,** incluant médecins et infirmiers, des premier et second degrés. Ce transfert permettrait une mutualisation de professionnels dont on constate la pénurie dans bien des endroits du pays. Dans les territoires les plus carencés, ces pôles, en appui de l'obligation de primo installation, pourraient prévoir des permanences médicales à destination des publics les plus fragiles,

#### **Décentralisation ne doit plus rimer avec uniformité.**

Ce temps de l'homogénéité, qui fut une étape essentielle de la décentralisation, n'est plus en phase avec la réalité d'un pays clivé. L'âge de la différenciation est venu, la gestion de crise covid ayant déjà largement fait appel à ses vertus. 89% des Français sont favorables à la possibilité d'adapter la législation et la réglementation aux circonstances locales.

**Nous plaçons ainsi pour que les collectivités locales puissent bénéficier de façon assouplie du droit à l'expérimentation** de sorte que les innovations créées par certaines d'entre elles n'aient pas besoin d'être généralisées aux autres pour perdurer. Cette libération de la force créative des collectivités locales sera particulièrement utile dans le champ des solidarités, au moment où la crise sociale s'ajoute à la crise sanitaire. Des **États Généraux de la Solidarité** pourraient d'ailleurs favoriser l'intelligence collective, l'émulation et le prototypage de futures initiatives comme l'expérimentation du revenu universel.

**Nous souhaitons que les préfets puissent actionner le droit de dérogation dans un plus grand nombre de domaines,** et qu'ils exceptent ainsi aux procédures en vigueur pour faciliter la mise en œuvre des projets des élus locaux, notamment en matière d'aménagement.

**Les Français apprécient la réactivité des collectivités locales. Elle peut être encore améliorée par la reconnaissance d'un droit à la subsidiarité,** qui leur permettrait d'agir rapidement en situation d'urgence, face à la carence d'un autre acteur public, dans le cas d'un besoin émergent dont les conditions de prise en charge n'ont pas encore été définies par notre système institutionnel.

**MAIS L'ÉTAT A AUSSI BESOIN DE LÉGIFÉRER SUR LUI-MÊME. SES DÉFAILLANCES SONT CONNUES ET LA CRISE COVID EN A MONTRÉ LA GRAVITÉ.**

**Notre pays a davantage besoin d'une « déconcentration » que d'une décentralisation.** L'action de collectivités locales plus épanouies doit se conjuguer avec les interventions d'un État local plus fort. Il est donc impératif d'interrompre la tendance lourde d'affaiblissement des services de l'État au niveau territorial, en opérant des choix forts

**En finir avec « l'État désarticulé » : nous plaçons pour que le commandement des services déconcentrés de**

**L'État soit unifié sous l'autorité du Préfet** y compris les diverses agences (dont les ARS) qui constituent autant de démembrements de l'État ayant pour conséquence de le fragiliser et de diluer les responsabilités. Il sera alors possible de **rompre avec « l'État polyphonique »** qui adopte plusieurs positions sur un même sujet, donnant le tournis à ses interlocuteurs. Le **rescrit normatif**, prévu par la loi engagement et proximité et qu'il convient de conforter, apportera sa contribution.

**Mettre un terme à « l'État englué »** : la prolifération normative de l'État central le détourne des exigences de l'action et ralentit, quand elle n'inhibe pas, les forces vives du pays, les acteurs de terrain, l'État local comme les collectivités locales. À titre d'exemple, sur les sept semaines qui suivent le début du 1<sup>er</sup> confinement, 256 textes ont été adoptés contre 198 en 2019, soit une augmentation de 29%. **Nous souhaitons que, avec l'aide du CNEN, l'État s'auto discipline et s'impose un principe selon lequel « le national fixe le cap et seulement le cap, le local adapte »** ; Serait ainsi reconnu un **pouvoir normatif** aux collectivités locales.

**Promouvoir « l'État allégé » par un transfert progressif des services déconcentrés non régaliens vers les collectivités locales, permettant de supprimer les doublons administratifs (que 85% des Français dénoncent) et de recentrer l'État sur ses missions régaliennes** comme le contrôle de l'application des lois, la prévention et la gestion des risques. L'AATF a estimé qu'il était possible de transférer jusqu'à 100 000 agents des services de l'État vers les collectivités locales avec une perspective d'un redéploiement, en raison de la suppression des doublons, de 30 000 postes. À titre d'exemple, en matière économique, les services régionaux de l'État pourraient être transférés aux Régions. Dans le champ de l'enseignement, il paraît nécessaire de transférer les gestionnaires des établissements publics locaux d'enseignement aux Régions et Départements, déjà propriétaires des biens,

responsables de la restauration et de l'hébergement et employeurs des personnels techniciens, ouvriers et de service. Ce transfert mettrait fin à la double autorité qui pèse sur ces milliers d'agents territoriaux et établirait une répartition plus claire des compétences entre les collectivités et l'éducation nationale.

**SI CES RÉFORMES SONT NÉCESSAIRES,  
TROIS CONDITIONS DOIVENT ÊTRE RÉUNIES  
POUR PERMETTRE LEUR MISE EN ŒUVRE.**

**D'abord rien de supplémentaire ne pourra venir des collectivités locales si leur modèle économique n'est ni conforté ni libéré.** Nous proposons ainsi de **supprimer les contrats Cahors** c'est-à-dire l'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités mis en place par le gouvernement. Libérées de ce carcan infantilisant, les collectivités locales pourraient ainsi pleinement mobiliser leurs budgets au service de la protection des français, de la relance, des solidarités, de leur fonction d'amortisseur économique et social tout en s'engageant de façon responsable sur une trajectoire de déficit comme le fait la France vis à vis de l'Europe. **Nous plaçons également pour que les collectivités locales soient dotées d'une fiscalité de résistance**, qui leur garantisse des ressources stables en période de crise et leur permette ainsi de délivrer les interventions attendues d'elles. Il convient donc d'aller à rebours des dernières législations gouvernementales, qui ont augmenté la part des recettes volatiles des collectivités locales (TVA) au détriment des recettes de stock (suppression de la taxe d'habitation, baisse de la cfe et la taxe foncière économique). **Ainsi, un nouveau panier de recettes fiscales des collectivités locales est à construire** en renforçant notamment la place de la taxation des infrastructures (création d'un IFER sur les autoroutes), y compris numérique, du patrimoine, des valeurs locatives rénovées, des surfaces commerciales dédiées au stockage (**impôt Amazon**) et en **transférant une part de csg** au secteur public local

**Ensuite, au-delà des évolutions normatives et institutionnelles, l'État a besoin d'un changement de culture qui passe par une réforme de la haute fonction publique.** Il ne sert à rien d'être girondins dans les textes si on reste jacobins dans les têtes. Bien que cette réforme doive concerner l'ensemble des trois versants de la haute fonction publique, elle donne l'occasion de faire bouger les lignes au sein de l'appareil d'État. **Il est donc désormais temps de la mettre en œuvre sur la base des propositions du rapport Thiriez que l'AATF avait en partie inspiré. Une sélection des hauts fonctionnaires qui tienne compte des enjeux de diversité sociale et géographique et de la parité, une meilleure prise en compte des exigences de terrain et de l'opérationnalité** dans leur formation et leur trajectoire professionnelle, **un recul de la « pensée unique » et de la « culture de l'unilatéralité »** qui conduit l'État à traiter les autres moins en partenaires qu'en sous traitants, **un décloisonnement des carrières entre les trois versants de la haute fonction publique pour favoriser un meilleur dialogue État - collectivités territoriales - hôpitaux** sont autant de mesures à retenir. En particulier, **nous proposons de longue date que les nominations aux plus hautes fonctions au sein des ministères comme dans les grands corps fassent l'objet de quotas de diversification professionnelle**: un nombre minimum de postes (1/3 ou 1/4) seraient réservés à des hauts fonctionnaires de terrain issus des collectivités locales ou de l'hôpital. 84 % des français y sont favorables. Ces profils contribueraient à réarmer l'État quant à ses capacités opérationnelles alors qu'il est aujourd'hui focalisé sur la production de normes.

**Enfin, aucune réforme ne sera audible si les enjeux démocratiques ne sont pas pris en compte** alors qu'en ces temps troublés il faut retrouver les voies d'un dialogue apaisé entre les gouvernants et les citoyens et d'une implication accrue des Français dans la sphère publique. Nous proposons par exemple que soient instaurés des **auditeurs citoyens** (86 % des français sont favorables à cette mesure), à l'instar de ce qui

se pratique pour la justice pénale. Ils auraient un droit de regard sur l'utilisation de l'argent public ; rendraient compte devant leurs concitoyens et présenteraient leurs conclusions devant les assemblées délibérantes. **D'autres mesures de participation citoyenne** (budgets participatifs, conventions citoyennes thématiques) pourraient être généralisées pour les collectivités de plus de 150 000 habitants.

# NOS PROPOSITIONS PHARES

---

## DES COLLECTIVITÉS LOCALES AVEC PLUS DE PRÉROGATIVES

### **Pour mener la transition écologique par de nouvelles compétences :**

- réseau ferroviaire d'intérêt local et lignes d'équilibre,
- ensemble des voiries,
- aides à la pierre,
- statut d'autorités organisatrices de l'habitat,
- guichet unique de la rénovation thermique,
- accompagnement social de la transition écologique

### **Pour agir pour la relance du pays :**

- droit d'entrer dans le capital des entreprises,
- droit de différencier le taux de taxe foncière sur les entreprises par rapport aux ménages

### **Pour rassurer les français en matière de santé :**

- Autoriser les collectivités locales à intervenir pour l'investissement, l'aménagement, l'équipement des hôpitaux
- Imposer la primo installation des médecins dans les déserts médicaux
- Transférer la médecine scolaire aux départements qui deviennent des pôles de médecine préventive et de proximité

### **Pour donner plus de rapidité à l'action publique :**

- le droit à la subsidiarité

### **Pour inventer des solutions adaptées aux circonstances locales :**

- le droit à la différenciation par l'expérimentation simplifiée

### **Pour catalyser les bonnes idées de réponse à la crise sociale :**

- États Généraux des Solidarités

### **Pour faire aboutir plus facilement des projets :**

- octroi élargi de dérogations par le Préfet

## **UN ÉTAT QUI SE RÉFORME AU SERVICE DE LA « DÉCONCENTRALISATION » : UN ÉTAT LOCAL QUI REDEVIENT FORT AUX CÔTÉS DE COLLECTIVITÉS LOCALES PLUS ÉPANOUIES**

### **Pour en finir avec « l'État désarticulé » :**

- Le préfet, chef de tous les services territoriaux de l'État dont les ARS

### **Pour en finir avec « l'État englué » :**

- Réduction des normes produites par l'État et reconnaissance du pouvoir normatif des collectivités locales

### **Pour un « État allégé » :**

- Transfert des services non régaliens de l'État vers les collectivités locales
- dont transfert des « intendants » des collèges et des lycées

## **3 CONDITIONS POUR QUE LA « DÉCONCENTRALISATION » RÉUSSISSE**

### **Plus de démocratie participative**

- Les auditeurs citoyens

### **Un changement de culture de l'appareil d'État :**

- une réforme globale de la haute fonction publique
- des quotas de nominations de hauts fonctionnaires de terrain (issus des collectivités locales et des hôpitaux) à la tête des ministères et dans les grands corps

### **Des collectivités locales financièrement plus libres et plus robustes :**

- par une fiscalité de résistance : création d'un ifer autoroutes, élargissement de la Tascom vers un « impôt Amazon, transfert d'une part de csg
- par la fin de l'encadrement de leurs dépenses de fonctionnement

**CRISE, RÉFORME  
DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION :  
LES PROPOSITIONS DES HAUTS  
FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX**

---

**ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS  
TERRITORIAUX DE FRANCE**