

ISSN 2267-9049

LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE

INTERVIEW

ROLLON MOUCHEL-BLAISOT,
directeur général de l'Association
des maires de France
et des présidents d'intercommunalité

DOSSIER

RÉFORME TERRITORIALE : QUELS IMPACTS ?

FOCUS

32 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

42 ÉDUCATION NATIONALE
ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

52 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ



À l'aube d'un nouveau quinquennat et alors que vient d'être créé un ministère en charge de la Cohésion des territoires, la revue a estimé utile de présenter un dossier entièrement dédié à l'impact de la réforme territoriale



Par **MATTIAS GUYOMAR**

Conseiller d'État

Professeur associé à l'université Paris II
Secrétaire général de l'Institut français
des sciences administratives (IFSA)

Si notre République est une et indivisible, son organisation est décentralisée ainsi que le précise la Constitution depuis la réforme du 28 mars 2003. La part croissante qu'y occupent les collectivités territoriales témoigne de la singularité de la France dont l'État est à la fois unitaire et composé de plusieurs catégories de collectivités publiques.

Les dernières années ont été marquées par de nombreuses et importantes réformes qui ont notablement modifié l'organisation territoriale de la France : loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM, loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe, etc. *Les Cahiers de la fonction publique* y ont consacré de nombreux articles, accompagnant de leur analyse critique les dernières évolutions de la décentralisation.

À l'aube d'un nouveau quinquennat et alors que vient d'être créé un ministère en charge de la Cohésion des territoires, la revue a estimé utile de présenter un dossier entièrement dédié à l'impact de la réforme territoriale. Un temps suffisant s'est en effet écoulé depuis les premières étapes de sa mise en œuvre pour que puisse être dressé sinon un bilan du moins un premier retour d'expérience. C'est pourquoi le numéro comprend, ainsi que *Les Cahiers* s'emploieront à le faire encore davantage à l'avenir, un certain nombre de témoignages portant sur des exemples concrets, illustrant de la sorte, les différentes facettes de la réforme : le cas des Hauts-de-France s'agissant de la fusion des régions, le transfert des compétences vers les métropoles avec l'exemple de la voirie à la métropole européenne de Lille ou encore le cas particulier de la métropole du Grand Paris. Naturellement, cette approche concrète se double, comme à notre habitude, de réflexions plus transversales. L'interview du directeur général de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, Rollon Mouchel-Blaisot, ouvre le dossier. Le professeur Vincent Aubelle se penche sur la rationalisation du tissu communal que permet l'essor des communes nouvelles. Jean-Charles Savignac dresse un panorama documenté des différentes modalités suivies pour l'adoption des noms des nouvelles régions. Hugues Clepkens et Nicolas Kada, deux éminents spécialistes des questions de décentralisation, croisent leur regard sur le rythme et le sens de ces réformes. Les focus déclinent le thème du mois, en particulier avec l'analyse des relations entre régions et académies que propose Alain Boissinot.

Lorsqu'on aborde la question de notre organisation territoriale, reviennent fréquemment les reproches adressés à l'instabilité normative, une réforme chassant l'autre, et au millefeuille institutionnel qui caractérise la carte française, fruit d'un l'empilement des structures là où s'imposerait leur rationalisation. Alors même que les progrès réalisés depuis bientôt quinze ans sont indéniables, ce constat critique n'est pas sans fondement. Mais la France n'est pas et n'a pas vocation à être un État fédéral. Si l'organisation décentralisée de la République suppose des formes de concertation renforcées entre les différentes collectivités publiques, c'est au législateur seul qu'il appartient de remédier aux dysfonctionnements constatés, dans le respect des principes constitutionnels et en cohérence avec l'implication de la France dans la construction européenne.



LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE
Mensuel créée en 1982

COMITÉ DE RÉDACTION
Président : *Mattias Guyomar*
Conseillère : *Christine Szymankiewicz*
Membres : *Marie Gautier,*
Mathieu Lhériveau, Philippe Marin,
Jacques Veyret

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
Pierre-Marie Lehucher

**DIRECTRICE DE L'ACTIVITÉ
OUVRAGES ET CONTENUS**
Émilie Martin
emilie.martin@berger-levrault.com

RÉDACTEUR EN CHEF
Julien Nessi
julien.nessi@berger-levrault.com

**COORDINATRICE SECRÉTARIAT
ÉDITORIAL ET PRÉPRESSE**
Nathalie Veuillotte
nathalie.veuillotte@berger-levrault.com

MAQUETTE ET MISE EN PAGE
Isabelle Eveno

IMPRESSION
Socosprint imprimeurs
36 route d'Archettes, 88 000 Épinal

ABONNEMENT (2016)
Revue mensuelle - 11 numéros par an
Prix de l'abonnement annuel :
240 € TTC - 235,06 € HT
Prix au numéro :
30 € TTC - 28,44 € HT

SERVICE RELATION CLIENT
0 820 35 35 35
(service 0,20 €/ min. + prix appel)
64 rue Jean Rostand, 31 670 Labège

Les Cahiers de la fonction publique
sont édités par **Berger-Levrault**,
SA au capital de 12 531 365 €,
locataire gérant Intuitive,
RCS Nanterre 755 800 646
892 rue Yves Kermen,
92 100 Boulogne-Billancourt

DÉPÔT LÉGAL : MAI 2017
CPPAP : 1117 T 82374
ISSN : 0753-4418
© Berger-Levrault, 2017

L'autorisation d'effectuer des reproductions
par reprographie doit être obtenue auprès du
Centre français d'exploitation du droit de copie
(CFC - 20 rue des Grands Augustins, 75 006 Paris,
Tél. : 01 44 07 47 70, Fax : 01 46 34 67 19).

1 **EDITORIAL** par *Mattias Guyomar*

ACTUALITÉS

4 **ACTUALITÉS**

10 **A LIRE**

DOSSIER

12 **RÉFORME TERRITORIALE : QUELS IMPACTS ?**

INTERVIEW
ROLLON MOUCHEL-BLAISOT,
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION
DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS
D'INTERCOMMUNALITÉ

13

16 **FUSION DES RÉGIONS : LE CAS DES HAUTS-DE-FRANCE**
Par *Sylvie Depraetere*

16

19

RÉGION, QUEL EST TON NOM ?
Par *Jean-Charles Savignac*

19

**LA COMMUNE NOUVELLE OU LES PERSPECTIVES
D'UNE INVITÉE DISCRÈTE**
Par *Vincent Aubelle*

23

**TRANSFERT DE COMPÉTENCES VERS LES MÉTROPOLIS :
L'EXEMPLE DE LA VOIRIE À LA MÉTROPOLIS
EUROPÉENNE DE LILLE**
Par *Julien Henique*

27

FOCUS

32 FOCUS FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (MGP), UN AN APRÈS LA RÉFORME TERRITORIALE

33 Par Pauline Chaplet et Pascal Touhari

TRIBUNE RÉFORME TERRITORIALE... MÉFORME TERRITORIALE ? DES FORMES TERRITORIALES !

36 Par Olivier Dulucq

TRIBUNE FONCTION PUBLIQUE : PLACE À LA NÉCESSAIRE MODERNISATION !

40 Par Johan Theuret

42 FOCUS ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

RÉGIONS ET ACADÉMIES : NOUVELLES COMPÉTENCES ET ENJEUX STRATÉGIQUES

43 Par Alain Boissinot

OÙ EN EST LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉDUCATION ?

46 Par Bernard Toulemonde

ÉDUCATION NATIONALE, ÉDUCATION TERRITORIALE : UNE ORIGINALITÉ FRANÇAISE

48 Par Thierry Vasse

52 FOCUS FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

REPENSER L'HÔPITAL : LA PLACE DE L'HOSPITALISATION À DOMICILE DANS LE VIRAGE AMBULATOIRE

53 Par Dr Mickael Benzaqui

LE RENVERSEMENT DU SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE

58 Par Philippe Marin

SOMMAIRE

NUMÉRO 374 | FÉVRIER | 2017

ACTUALITÉ JURIDIQUE

65 LOIS ET RÈGLEMENTS

72 JURISPRUDENCE

81 RÉPONSES MINISTÉRIELLES

LE DOCUMENT DU MOIS

86 LE RAPPORT : LAISSER
RESPIRER LES TERRITOIRES

ACTUALITÉS GÉNÉRALES

NOUVEAU GOUVERNEMENT, NOUVELLES ATTRIBUTIONS

Gérald Darmanin a été nommé le 17 mai ministre de l'Action et des Comptes publics dans le premier gouvernement d'Édouard Philippe. Cette fonction ministérielle regroupe les attributions du budget, de la sécurité sociale, de la fonction publique et de la Réforme de l'État. Par ailleurs, un ministère de la Cohésion des territoires voit le jour, dirigé par Richard Ferrand. La lutte contre les fractures territoriales, la politique de la ville, le logement et les collectivités locales font partie des attributions de ce nouveau ministère.

L'INNOVATION TERRITORIALE, UN ENJEU POUR LES COLLECTIVITÉS

Transitions numériques et environnementales, territorialisation des compétences, optimisation des moyens et des ressources, modernisation de la relation entre élus locaux et citoyens, fusion de directions ou de services, etc. Face à tous ces changements, les collectivités locales doivent adopter de nouvelles pratiques et faire preuve d'innovation.

Organisée le 11 mai à Bordeaux par la chaire Optima (Observatoire du Pilotage et de l'innovation managériale locale - IAE Pau-Bayonne), la 4^e édition des « Entretiens de l'innovation territoriale » avait justement pour thème : « Quel manager territorial dans un contexte d'innovation ? ». Quatre tables rondes ont rythmé la journée, l'occasion pour une dizaine de collectivités innovantes de présenter leurs démarches, leurs projets et leurs expériences.

Les quatre tables rondes portaient sur quatre thématiques au cœur des enjeux de l'innovation territoriale, avec la participation d'universitaires et de nombreux professionnels de l'action publique locale, en poste dans les collectivités (adjoint au maire, directeur général des services, directeur de ressources humaines, directeur financier, etc.) :

- 1 - un manager entre stratégie et proximité : l'influence de la territorialisation ;
- 2 - un manager optimisateur des ressources : le cas de l'achat et des finances locales ;
- 3 - un manager pilote du changement : entre vision, animation et accompagnement ;
- 4 - un manager au cœur des transitions numériques et environnementales.

Chaque année, l'objectif de ce colloque est de présenter, à travers des exemples concrets et des éléments de la littérature scientifique, des cas et voies d'innovation managériale dans le

secteur public local. Dans un contexte de crise des collectivités locales, l'innovation constitue une solution interne possible, alors que jusqu'à présent les collectivités ont plutôt mobilisé des voies externes (endettement, pression fiscale, demande de dotations supplémentaires à l'État, etc.).



Le site de la chaire Optima :
<http://optima.univ-pau.fr/fr/index.html>
Le programme détaillé :
<http://optima.univ-pau.fr/fr/nos-evenements/eit-017/programme.html>

UN RAPPORT DU SÉNAT SUR LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DES TERRITOIRES

Publié le 19 avril, le rapport des sénateurs Jacques Mézard (Cantal)¹ et Philippe Mouiller (Deux-Sèvres) est un véritable guide pratique à destination des collectivités locales tentées par l'utilisation des nouvelles technologies pour moderniser leur service public. Intitulé *Les nouvelles technologies au service de la modernisation des territoires*, il recense une quarantaine d'initiatives innovantes prises au niveau local pour intégrer la révolution digitale et technologique dans la gestion des affaires publiques. Une source d'inspiration bien utile pour les décideurs publics locaux qui voudraient se lancer dans l'aventure.

Accès à l'information, efficacité énergétique, mobilité durable, collecte de tri et traitement des déchets, cohésion territoriale et simplification administrative, santé et aide aux personnes âgées, sécurité, etc. Dans tous ces domaines, les collectivités territoriales font preuve d'innovation et de dynamisme pour rendre leur politique publique plus efficace et plus intelligente grâce aux nouvelles technologies.

Drones pour détecter et lutter contre les incendies dans le département des Bouches-du-Rhône, conteneurs dotés de capteurs à Grenoble pour le traitement des déchets, plateforme *open data* pour améliorer la vie quotidienne à Toulouse, application smartphone pour le stationnement intelligent à Calais, domotique pour réduire la consommation énergétique des logements à Issy-les-Moulineaux, télé-médecine pour améliorer la prise en charge des accidents vasculaires cérébraux en zone rurale dans la région Languedoc-Roussillon, vidéo-protection intelligente à Nice, etc. Les exemples ne manquent pas pour démontrer l'utilité des nouvelles technologies, et comment elles peuvent grandement améliorer la vie quotidienne des citoyens, mais aussi rendre les politiques publiques encore plus efficaces.

« Nos territoires sont aujourd'hui autant de laboratoires où s'invente la ville du futur. Les élus locaux sont placés au cœur de la transition écologique et économique. Par leur approche pragmatique, ils accompagnent une véritable révolution, quasi civilisationnelle, vers des territoires connectés, intelligents, plus respectueux de l'environnement et offrant toujours plus de services aux citoyens », écrivent les deux sénateurs. À la fin de leur rapport, ils préconisent plusieurs recommandations pour favoriser cette généralisation progressive, dans tous les territoires, de ce type d'initiatives, tout en luttant contre le désert ou la fracture numérique.



Le rapport à télécharger :
<https://www.senat.fr/rap/r16-509/r16-5091.pdf>

¹ Jacques Mézard a été nommé ministre de l'Agriculture le 17 mai dans le nouveau gouvernement d'Édouard Philippe.

DE LA SMART CITY AU TERRITOIRE D'INTELLIGENCE(S)

C'est le titre du rapport remis par Luc Belot, le député PS du Maine-et-Loire, le 18 avril, au Premier ministre. Fruit de six mois d'enquête et d'échanges avec les acteurs publics et privés engagés dans la transformation numérique, ce rapport de 130 pages dessine les contours de ce que devrait être la ville intelligente et durable de demain. Il préconise 24 recommandations pour que la *smart city* reste une chance pour les territoires et les habitants.

« La *smart city*, c'est passer de la "ville informatique" à la "ville numérique". Il s'agit de construire une ville collaborative, contributive, disruptive, inclusive, créative. Pour saisir cette chance, il convient cependant de construire la ville intelligente dans le bon sens, en partant de l'habitant, de ses besoins et de ses demandes », précise l'auteur au début de son rapport. Selon lui, pour mettre en place des stratégies *smart city*, les pouvoirs publics doivent placer « l'expérience citoyen » au cœur de leur politique publique et adopter une approche plus innovante.

Après avoir rappelé le contexte actuel (tendance à l'expansion des villes, défi du changement climatique, accélération des progrès technologiques, irruption du numérique dans la vie citoyenne), le député formule 24 recommandations pour que les collectivités territoriales deviennent des territoires d'intelligences.

Parmi ces recommandations, citons en quelques-unes : la formation des élus et des agents territoriaux au numérique, un changement de gouvernance pour favoriser l'innovation, une meilleure évaluation de l'adéquation des investissements

aux besoins, une meilleure collaboration avec les grands acteurs du numérique, une sensibilisation aux enjeux de cyber-sécurité des élus, la création d'un statut des données d'intérêt territorial, le développement du *crowdsourcing*, la prévention de la fracture numérique territoriale et sociale ou encore l'autorisation du financement des entreprises innovantes locales.



Pour aller plus loin, le rapport Belot à télécharger : www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/04/rapport_smart_city_luc_belot_avril_2017_definitif.pdf

TOUTES FONCTIONS PUBLIQUES

L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE, VU PAR LE CESE

Le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur « l'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent » a été adopté le 24 janvier dernier.

Au moment où la fonction publique fait l'objet de nombreux débats sur son rôle et sa place dans la société française, le rapport propose une analyse d'un service public qui apparaît plus que jamais comme une protection en réponse à de nombreux défis de la société française : enjeux démographiques et sociaux, environnement, sécurité et développement du numérique.

Les auditions préparatoires ont réuni les avis de nombreuses organisations, d'experts et d'universitaires permettant ainsi une concertation approfondie qui a permis l'adoption du rapport par une très large majorité des organisations, notamment syndicales et patronales, qui composent le CESE.

Parmi les recommandations du CESE, l'ancienne ministre de la Fonction publique, Annick Girardin, a soutenu notamment la création d'assises nationales et territoriales pour le service public, gage d'une consultation régulière sur la diversité des missions et la capacité d'adaptation de la fonction publique. Elle a salué la qualité du travail réalisé par la commission spéciale présidée par Jean Grosset et l'engagement des co-rapporteurs Nicole Verdier Naves et Michel Badré sur ce sujet fondamental.

L'ORGANISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le prolongement du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 qui avait précisé le rôle de cette direction générale notamment dans ses missions de pilotage et de coordination de la politique des ressources humaines commune à l'ensemble de la fonction publique, son organisation a été précisée et ajustée par un arrêté de l'ancien Premier ministre et de l'ancienne ministre de la Fonction publique (A., 16 mars 2017, relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique²). La stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État pour la période 2017-2019 est par ailleurs énoncée dans une longue circulaire (datée du même jour) de l'ancien Premier ministre Bernard Cazeneuve.

La direction générale qui est chargée de coordonner la politique de ressources humaines au titre de l'ensemble de la fonction publique³, exerce les missions de direction des ressources humaines de l'État. Le directeur général de l'administration et de la fonction publique est assisté, pour l'ensemble de ses attributions, d'un directeur qui le supplée ; la direction générale comporte deux services :

- le service du pilotage des politiques de ressources humaines ;
- le service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales.

Sont par ailleurs rattachés au directeur général : un cabinet et un bureau des ressources humaines, des affaires financières et des moyens généraux. Le cabinet a deux missions : une mission « animation des conseils supérieurs et veille sociale » qui coordonne les échéances de dialogue social notamment par l'élaboration de l'agenda social ; elle assure notamment le secrétariat et le suivi du Conseil commun de la fonction publique et du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Une seconde mission « communication » propose et met en œuvre, en lien avec le secrétariat général du ministère de l'Économie et des Finances, la politique de communication interne et externe et d'information du public et coordonne les actions dans ce domaine.

Le bureau des ressources humaines, des affaires financières et des moyens généraux assure la gestion des ressources humaines de la direction générale en lien avec le secrétariat général du ministère de l'Économie et des Finances. Il organise le dialogue social de proximité et participe aux instances centrales et ministérielles de dialogue social. Il assure notamment l'élaboration, le pilotage et l'exécution budgétaire

et comptable des crédits d'intervention relevant du ministère de la Fonction publique et gère les crédits de fonctionnement courant de la direction générale.

1 – Le service du pilotage des politiques de ressources humaines assure la connaissance, notamment statistique, et la cohérence de ces politiques dans la fonction publique. Il a en charge le développement des compétences des agents publics dans leur parcours professionnel. Il comprend :

- une sous-direction de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats qui propose et formalise les orientations générales des politiques des ressources humaines dans les administrations publiques ;
- une sous-direction des compétences et des parcours professionnels qui anime le dialogue avec l'ensemble des administrations sur leur politique d'identification, de développement et de valorisation des compétences et talents. Elle pilote les politiques de recrutement, de formation, de mobilité et d'accompagnement des parcours professionnels ; elle doit promouvoir l'égalité professionnelle, la diversité et la prévention des discriminations dans la fonction publique. Elle coordonne la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans la fonction publique et accompagne le développement des filières professionnelles ;
- le département des études, des statistiques et des systèmes d'information qui pilote le programme d'études, recherches et statistiques sur la fonction publique, assure la diffusion des résultats notamment au travers du rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Il coordonne les projets de la direction en lien avec le programme SIRH-Paye et participe aux travaux des ministères dans leur processus de dématérialisation ;
- la sous-direction de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats comporte un bureau du statut général, de la diffusion du droit et du dialogue social, un bureau de la stratégie, de la gouvernance interministérielle et territoriale des politiques de ressources humaines et de l'appui aux réformes et un bureau de la prospective et de l'expertise européenne et internationale ;
- la sous-direction des compétences et des parcours professionnels comprend un bureau du recrutement et des politiques d'égalité et de diversité, un bureau de la formation professionnelle tout au long de la vie et un bureau de la gestion prévisionnelle, des filières métiers et de l'accompagnement professionnel.

2 – Le service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales est chargé de la définition des règles de rémunération, de

déroulement de carrière, de conditions de travail et de protection sociale des agents publics, en veillant à leur cohérence. Il définit, en lien avec la direction du budget, la politique salariale applicable à l'ensemble de la fonction publique d'État et diffuse les instruments juridiques de simplification des règles statutaires et des régimes indemnitaires, tout en veillant au respect des spécificités des employeurs. Il fait toute proposition d'amélioration de la qualité de vie au travail des agents publics ; il assure à cette fin une politique de modernisation de l'encadrement et la promotion d'une culture de la prévention en matière de santé et sécurité au travail. Il comprend deux sous-directions :

- la sous-direction de l'encadrement, des statuts et des rémunérations qui a pour mission de proposer et d'appliquer les orientations de la politique salariale dans la fonction publique. Elle comporte un bureau de la politique salariale et des rémunérations, un bureau des statuts particuliers et des parcours de carrière, un bureau de l'encadrement supérieur et des politiques d'encadrement ;
- la sous-direction des politiques sociales et de la qualité de vie au travail élabore et met en œuvre les textes concernant les droits sociaux, les régimes de retraite, les règles relatives au temps de travail, à la santé et à la sécurité au travail dans la fonction publique. Elle définit les orientations concernant les conditions de travail, la prévention des risques professionnels et l'amélioration de la qualité de vie au travail des agents publics.

Elle conçoit et déclenche la politique d'action sociale interministérielle et développe, au titre du secrétariat du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État, la connaissance de l'ensemble de l'action sociale bénéficiant aux agents de l'État. La sous-direction comprend :

- le bureau de l'organisation, des conditions et du temps de travail ;
- le bureau de l'action sociale ;
- le bureau de la protection sociale et des retraites.

² NOR:RDF1701418A

³ La direction de la fonction publique, devenue direction générale de l'administration et de la fonction publique en 1959, a été créée par l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945, qui lui donne pour mission de concevoir et de mettre en place une politique d'ensemble de la fonction publique, en particulier dans le domaine des ressources humaines.

COMMUNICATION DES RÈGLES DÉFINISSANT UN TRAITEMENT ALGORITHMIQUE AYANT PARTICIPÉ AU FONDEMENT D'UNE DÉCISION INDIVIDUELLE

Un principe de communication des règles définissant un traitement algorithmique a été créé par l'article 4 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, lorsque celui-ci a participé au fondement d'une décision individuelle. De nombreuses décisions individuelles sont effectivement prises par l'administration assistée de tels traitements algorithmiques, c'est-à-dire d'outils soumettant les données entrées par l'administration à une suite d'opérations ou d'instructions permettant d'aboutir à un résultat. De tels instruments sont en particulier utilisés pour gérer de grandes masses de données, faisant intervenir de multiples facteurs à prendre en compte comme des listes de vœux ou des critères à croiser, afin d'optimiser les solutions, comme le système Admission post bac (APB) qui permet d'affecter les étudiants dans les filières d'enseignement supérieur en tenant compte de leurs choix.

La loi a étendu la garantie à toutes les personnes, physiques ou morales, ainsi qu'à toutes les décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique. En revanche, ce droit ne s'applique qu'aux décisions prises par l'administration ; le droit d'accès n'est pas ouvert au traitement algorithmique lui-même mais aux règles le définissant ainsi qu'à ses principales caractéristiques de mise en œuvre.

Le pouvoir réglementaire vient de préciser les modalités de la demande et de la communication des règles définissant un traitement algorithmique lorsque celui-ci a participé au fondement d'une décision individuelle. Le silence gardé par l'administration au terme du délai d'un mois vaut décision de rejet.

MISE À DISPOSITION DES « DONNÉES DE RÉFÉRENCE »

Les données produites et détenues par l'État constituent une ressource de base de la vie démocratique, notamment pour stimuler l'innovation économique et sociale, voire pour améliorer le fonctionnement même de l'État (décloisonnement, meilleur pilotage des politiques publiques, etc.). Une liste vient d'être donnée par le gouvernement quant aux données de référence mises à disposition du public par le service public. Il s'agit des données suivantes :

1) le répertoire des entreprises et de leurs établissements produit par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;

2) le répertoire national des associations, produit par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur ;
3) le plan cadastral informatisé, produit par la Direction générale des Finances publiques ;
4) le registre parcellaire graphique, produit par l'Agence de services et de paiement ;
5) le « Répertoire à grande échelle », produit par l'Institut national de l'information géographique et forestière ;
6) la base adresse nationale, coproduite par l'Institut national de l'information géographique et forestière en vertu de la convention conclue le 15 avril 2015 entre l'État, l'Institut national de l'information géographique et forestière, la société anonyme La Poste et l'association OpenStreetMap France ;
7) la base de données de l'organisation administrative de l'État, produite par la direction de l'information légale et administrative à partir du recensement des coordonnées des services publics nationaux et locaux prévu par l'arrêté du 6 novembre 2000 relatif à la création d'un site sur internet intitulé « service-public.fr » ;
8) le répertoire opérationnel des métiers et des emplois, produit par Pôle emploi ;
9) le code officiel géographique, produit par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

LE TEMPS LÉGAL DE LA RÉPUBLIQUE

Une mise à jour a été effectuée des dispositions réglementaires relatives au temps légal français. On retiendra que le temps légal (ou heure légale) sur le territoire de la République française est fixé par référence au temps universel coordonné (UTC) établi par le Bureau international des poids et mesures (BIPM) dans le cadre de la conférence générale des poids et mesures. Dans le cadre de la coordination de la métrologie française et des règles fixées par le BIPM pour l'établissement du temps universel coordonné, l'Observatoire de Paris est chargé d'établir la valeur locale de l'UTC, dénommée « temps légal de base », et de la fournir aux utilisateurs.

Le temps légal sur les différentes parties du territoire de la République française est défini à partir du temps légal de base auquel est ajouté ou retranché un nombre entier d'heures.

Dans les départements métropolitains, le temps légal est obtenu en ajoutant une heure au temps légal de base. Toutefois, pendant la période d'heure d'été qui commence à 1 heure du matin, temps légal de base, le dernier dimanche de mars, et qui se termine à 1 heure du matin, temps légal de base, le dernier dimanche d'octobre, le temps légal est obtenu en ajoutant deux heures au temps légal de base.

FONCTION PUBLIQUE ÉTAT

FRANCE STRATÉGIE

La dénomination du Commissariat général à la stratégie et à la prospective a été modifiée fin mars pour devenir France Stratégie. Des clarifications ont été apportées au fonctionnement de l'institution notamment dans ses relations avec le Premier ministre grâce à une « Charte relative à l'autonomie de France Stratégie », préparée par le commissaire général et approuvée par le Premier ministre, qui définit le mode de travail de France Stratégie avec le Premier ministre et le Gouvernement.

Une plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises est créée au sein de France Stratégie. Par ailleurs, est prévu le rattachement à France Stratégie du Conseil national de productivité, institué dans chaque État membre par le Conseil européen du 20 septembre 2016.

LA MISSION « PARLEMENT EUROPÉEN » DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Signe de l'attention portée par ce ministère au Travail parlementaire européen, le rôle de la mission dédiée vient d'être adapté : la mission « Parlement européen » est chargée de suivre les travaux du Parlement européen qui sont en relation avec les attributions du ministère, principalement dans le domaine économique, ainsi que d'effectuer des comptes rendus et d'apporter les éléments utiles aux directions concernées du ministère. La mission assure des actions de formation et de sensibilisation ; elle concourt au processus d'élaboration des positions françaises. Elle est le correspondant ministériel du secrétariat général des affaires européennes et de la représentation permanente auprès de l'Union européenne pour tout ce qui concerne les affaires parlementaires européennes.

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

ET ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'INTERCOMMUNALITÉ A CHANGÉ

Au 1^{er} janvier 2017, la France comptait 1 266 Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, contre 2 062 au 1^{er} janvier 2016. Cette forte diminution est la conséquence d'un vaste mouvement de fusions, résultant de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015. L'ampleur de ces

fusions est supérieure à ce qui a été observé entre 2012 et 2014. La couverture du territoire par les EPCI à fiscalité propre est désormais achevée. Ces EPCI sont des structures de plus grande taille, tant en nombre d'habitants que de communes membres.

OÙ SONT AFFECTÉS LES AGENTS TERRITORIAUX ?

À partir d'une enquête menée auprès de 2 500 collectivités et établissements publics, le CNFPT a publié début février une étude sur les services d'affectation des agents des collectivités et établissements publics au 31 décembre 2012.

L'étude montre une forte disparité entre les services d'affectation. Sur les 37 services recensés, six regroupent près de la moitié des agents territoriaux (49 %). Il s'agit des services : affaires scolaires et périscolaires, social, affaires juridiques et administratives, bâtiment et patrimoine bâti, petite enfance, voirie, infrastructures et réseaux divers. Par ailleurs, cinq services comptent chacun moins de 5 000 agents territoriaux : Europe et international, formation professionnelle, funéraire, laboratoire, logement et habitat. Trois groupes de services se détachent, avec des spécificités affirmées :

- **organisation, aménagement, solidarité et citoyenneté** : on note des taux élevés d'agents de catégorie A et B et de femmes dans ces services. Ce groupe réunit 44,5 % des territoriaux, pour 23 services. Ils ont pour caractéristiques globales d'avoir un taux d'agents de catégorie A et B et un taux de féminisation élevé comparativement à la moyenne de la territoriale. Ils présentent également des proportions d'agents contractuels et à temps partiel plus importantes ;

- **éducation** : y est affecté une majorité d'agents de catégorie C, nombreux à travailler à temps non complet. Deux services liés à l'éducation, « affaires scolaires et périscolaires » et « restauration collective » regroupent de nombreux agents, auxquels se rajoutent les services « bâtiment, patrimoine bâti » et « agents polyvalents ». Les agents ont un âge moyen supérieur à la moyenne constatée dans la territoriale. Ce groupe à dominante « politiques locales éducatives » concentre par ailleurs 30,7 % des effectifs de la territoriale ;

- **techniques et sécurité** : on y trouve une forte proportion de fonctionnaires et d'agents de catégorie C. Composé des services techniques et des services de la sécurité, ce groupe est caractérisé par des services où la part des fonctionnaires est très importante, tout comme la proportion des agents de catégorie C et les agents à temps complet. Il l'est aussi par un taux de féminisation très bas et une propor-

tion d'agents de catégorie A et B relativement faible par rapport à ce que l'on observe dans la territoriale. Ce groupe représente 19 % des territoriaux.

LUTTER CONTRE LA MALADIE DE LA NORME

À l'occasion de l'audition d'Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), le 9 février 2017, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, présidée par Jean-Marie Bockel, et le Conseil national ont souhaité intensifier la politique de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. À cet effet, ils proposent à l'ensemble des « producteurs de normes » la mise en œuvre, à travers les douze orientations, une stratégie globale.

I – Diffuser une culture de la sobriété normative

1) Il s'agit d'abord de conduire à son terme la proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat le 12 janvier 2016, qui pose les fondements d'une nouvelle culture de la création juridique autour de trois principes : la sobriété normative, la responsabilité normative, la simplicité et la clarté normative ;

2) Le volet économique de la formation des fonctionnaires français ainsi que leur apprentissage de l'évaluation des politiques publiques et leur formation à la légistique et aux enjeux de la création normative devraient être significativement développés pour renforcer les capacités des administrations à intégrer la culture de la sobriété normative dans leurs méthodes de travail, et notamment à réaliser des études d'impact de qualité apportant une meilleure garantie de pertinence des projets de loi présentés au Parlement ;

3) L'organisation gouvernementale et administrative doit davantage prendre en compte l'impératif de simplification : renouveau de l'interministérialité pour briser les cloisonnements responsables de l'empilement normatif ; institutionnalisation au sein des services du Premier ministre et dans chaque ministère d'un référent « simplification et réduction du poids des normes » chargé de porter la politique de simplification et de diffuser ses méthodes ; création, dans le cadre de la LOLF, d'un programme spécifique « simplification » ;

4) Les études d'impact méritent d'être systématisées notamment pour éviter la surtransposition de directives européennes ;

5) Un recours plus fréquent à l'adoption de dispositions expérimentales dans les textes législatifs et réglementaires afin de favoriser un

ajustement plus fin de la norme aux objectifs de politique publique poursuivis ;

6) La culture de la sobriété normative doit être diffusée à toutes les étapes de la production législative, notamment dans la mise en œuvre du droit d'amendement ;

II – Généraliser l'évaluation *a posteriori*

7) Engager dans la durée un vaste programme d'évaluation *a posteriori* de l'efficacité des dispositifs en vigueur dans les secteurs jugés prioritaires pour les collectivités territoriales ;

8) Insérer dans les textes législatifs et réglementaires de clauses de réexamen, voire d'abrogation automatique, qui joueraient en cas d'absence d'évaluation ou d'évaluation négative *a posteriori*, est une piste de simplification à développer ;

9) L'évaluation de l'adéquation entre la réglementation d'application d'une loi et les intentions initiales du législateur permettrait de contrôler plus efficacement le risque de création intempestive de droit par l'administration ;

III – Rassembler pour mieux simplifier

10) L'organisation d'une journée nationale de la simplification et de l'évaluation ouverte aux collectivités territoriales et aux associations d'élus locaux permettrait de faire de la simplification normative une cause efficacement partagée ;

11) À cette occasion, un prix de la simplification pourrait être décerné aux ministères ayant réalisé les projets de simplification les plus pertinents et utiles ;

12) La pérennisation des ateliers territoriaux sur la simplification mis en place sous l'actuelle mandature doit être envisagée, en y associant davantage les élus locaux.

RÉGIME DE L'INDEMNITÉ AU COMPTABLE, AU PERCEPTEUR, AU TRÉSORIER.

De nombreux conseils municipaux, conseils communautaires, syndicats, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou encore hôpitaux versent une indemnité de conseil aux comptables du Trésor public sous le vocable « indemnité au comptable, au percepteur, au trésorier ». Cette indemnité est calculée en fonction du budget de la collectivité ou de l'organisme.

À l'heure où chaque structure est confrontée à une réduction de ses moyens financiers, la tentation existe de remettre en cause cette attri-

bution : certains conseils municipaux ont d'ores et déjà voté un arrêt ou une baisse significative de cette indemnité ; d'autres s'interrogent sur son bien-fondé et sur la pérennité de cette pratique.

Dans une réponse publiée dans le *JO Sénat* du 9 mars 2017, le ministre de l'Économie et des finances rappelle qu'une collectivité territoriale ou un établissement public local peut solliciter personnellement son comptable afin qu'il lui fournisse conseil et assistance. Le comptable public agit, alors, à titre personnel, en dehors de ses attributions de fonctionnaire de l'État, à la demande des collectivités territoriales.

Toutefois, les comptables publics étant des fonctionnaires de l'État, les conditions de cette intervention et de sa rémunération – par une indemnité dite de conseil – sont strictement encadrées. Les comptables publics peuvent fournir personnellement, et en complément de leurs obligations professionnelles, une aide technique aux collectivités territoriales qui les sollicitent dans les conditions fixées par l'article 97 de la loi du 2 mars 1982, le décret n° 82-979 du 19 novembre 1982 et les arrêtés du 16 décembre 1983 et NOR:ECOP8900663A du 12 juillet 1990.

L'attribution de l'indemnité de conseil et son montant font l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public local. Le montant de l'indemnité de conseil est déterminé à partir de la moyenne annuelle des dépenses budgétaires des sections de fonctionnement et d'investissement, à l'exception des opérations d'ordre, des trois derniers budgets exécutés, à laquelle est appliqué le barème figurant dans les arrêtés susmentionnés. L'assemblée délibérante a toute latitude pour moduler ce montant, en fixant un taux, en fonction des prestations demandées au comptable. Néanmoins, le montant ainsi choisi ne peut excéder le traitement brut annuel indiciaire minimum de la fonction publique, soit 11 279,39 € depuis le 1^{er} juillet 2010.

L'indemnité est acquise au comptable pour toute la durée du mandat de l'assemblée concernée, mais elle peut être supprimée ou modifiée pendant cette période par délibération spéciale dûment motivée. Si la modulation retenue initialement par l'organe délibérant devait ne pas correspondre aux conseils demandés au comptable ou réalisés par lui pendant l'exercice considéré, l'assemblée délibérante peut modifier le taux qu'elle avait initialement retenu avant le paiement de l'indemnité.

Les collectivités territoriales disposent d'une entière liberté, dans le cadre et les limites réglementaires ainsi rappelées, quant à l'opportunité de recourir aux conseils du comptable et pour fixer le montant de l'indemnité correspondante. Au bénéfice de ces explications, l'indemnité

de conseil ne rémunère donc pas le service rendu par la direction générale des finances publiques (contrôle et paiement des dépenses, recouvrement des recettes, tenue et reddition des comptes, etc.), service qu'elle rend avec une égale qualité à l'ensemble des collectivités territoriales, mais elle est la contrepartie de l'engagement et de l'investissement personnel du comptable en dehors de ses attributions de fonctionnaire de l'État.



INTERVIEW

LA RÉFORME TERRITORIALE, VUE PAR HUGUES CLEPKENS ET NICOLAS KADA

À l'occasion de la parution de leurs ouvrages, *Réformer la décentralisation* et *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, tous deux parus chez Berger-Levrault, les deux auteurs dressent un premier bilan de la réforme territoriale, et dévoilent quelle pourrait être l'organisation territoriale idéale.

LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE : *L'organisation territoriale française a fait l'objet de multiples réformes. Où en sommes-nous aujourd'hui ?*

NICOLAS KADA : Nous nous trouvons à un moment charnière, à un moment où il faut choisir : soit on va plus loin sur la voie déjà engagée, soit on s'engage sur une toute autre voie. Les réformes accomplies ne donnent pas entièrement satisfaction, elles ne sont pas allées jusqu'au bout de leur logique. Or, il me semble que la logique voudrait qu'on les poursuive et qu'on affiche plus clairement leurs objectifs.

HUGUES CLEPKENS : Force est de constater que nous avons beaucoup réformé, nous avons beaucoup changé l'organisation territoriale française, mais sans tenir compte du fait qu'un certain nombre de compétences de l'État sont parties au niveau européen, et sans s'interroger en conséquence sur le rôle que doit tenir l'État au sein de la République française.

Nous sommes dans une situation paradoxale dans la mesure où nous avons engagé des réformes législatives nombreuses, virulentes et fortes, mais sans les replacer dans le contexte de l'organisation européenne qui fait que l'État ne peut plus exercer les mêmes compétences qu'il exerçait auparavant.

CFP : *Tandis que l'organisation territoriale et la question européenne sont souvent questionnées, quelles réflexions sont menées autour de l'échelon « intermédiaire », c'est-à-dire de l'État ?*

H.C. : En 2017, nous n'avons toujours pas engagé de réflexion sur le rôle de l'État en France. On a engagé des réflexions sur la

manière dont il exerce ses compétences, le coût de ses compétences et de leur mise en œuvre avec la RGPP notamment, mais on n'a pas du tout engagé de réflexion politique au sens propre du terme sur ce que doit être le rôle de l'État en France dans un contexte européen et avec la décentralisation mise en œuvre depuis 40 ans.

N.K. : De nombreuses questions ont été éludées : que doit faire l'État ? Quelles sont les missions qui doivent lui incomber ? Quel est son périmètre d'intervention ? Comment doit-il être organisé ? On l'a vu, la réforme de l'organisation des services de l'État a suivi celle des collectivités, ce n'est pas nécessairement logique, l'ordre inverse aurait très bien pu s'imposer.

CFP : *En un mot, comment définiriez-vous les rapports actuels entre l'État et les collectivités ?*

H.C. : Ce sont des rapports de méfiance. Même si les déclarations répétées des uns et des autres promeuvent des rapports de confiance, y compris en passant des sortes de contrats ou de pactes entre l'État et les collectivités locales, il n'empêche qu'en réalité c'est la méfiance qui prévaut, surtout de la part des collectivités locales qui ont perdu toute forme de confiance, notamment dans les engagements financiers de l'État.

N.K. : Des rapports de méfiance certes, mais des rapports de force aussi. On vante en effet les mérites de la contractualisation, de la négociation entre l'État et les collectivités, dès lors qu'on leur transfère des compétences, dès lors qu'on met en œuvre des moyens.



Hugues Clepkens



Nicolas Kada

Mais derrière ce discours, il y a de vrais rapports de force qui sont en jeu. L'État a tendance de plus en plus à imposer aux collectivités leur regroupement, leur organisation en EPCI, à imposer par exemple la fusion des régions, et puis à imposer aux collectivités l'exercice de compétences. Ce rapport de force a tendance aussi à se développer entre les collectivités elles-mêmes, du fait de la volonté de l'État encore une fois, par exemple entre les régions et les départements ou entre les intercommunalités et les communes.

CFP : *Communes, EPCI, départements, régions... Les dernières réformes territoriales ont-elles contribué à rationaliser le mille-feuille tant décrié ?*

N.K. : La question est rhétorique mais non, évidemment. Loin de rationaliser ce mille-feuille, on l'a complexifié. On a rajouté une couche supplémentaire, à travers ces EPCI qui sont devenus des collectivités locales sans en porter encore le nom mais qui, de fait, s'en rapprochent fortement.

H.C. : On est toujours dans la même situation qu'en 1999, où on s'était posé la question de savoir s'il fallait faire une loi qui s'oriente sur les départements et les communes (la position de Jean-Pierre Chevènement) ou sur les régions et sur l'Europe (la position de Dominique Voynet). On en est toujours là. On n'a pas tranché, on n'a pas fait de choix et on a donc accumulé de nouvelles structures plutôt que d'en supprimer.

N.K. : Et puis, surtout, on a compliqué les choses puisqu'au sein d'une même catégorie de collectivité, on peut désormais trouver des déclinaisons différentes. La notion de métropole est en principe synonyme d'organisation intercommunale, mais dans le cas lyonnais par exemple, la métropole est une collectivité de plein exercice. Cette hétérogénéité se constate aussi au niveau régional. On le voit bien, malgré leur fusion, les régions ont des tailles et des poids politiques et économiques très différents...

CFP : *Beaucoup d'acteurs réclament une pause dans la réforme. Est-elle souhaitable à votre avis ?*

N.K. : Je pense que non, la pause n'est pas souhaitable, au grand désespoir sans doute des personnels qui ont en charge d'appliquer cette réforme. Je ne dis pas ça qu'en tant qu'universitaire qui aime commenter la réforme. Nous nous trouvons aujourd'hui dans la situation la plus inconfortable puisque nous sommes au milieu du gué. Il faut maintenant aller gagner l'autre rive, donc il faut continuer à avancer et choisir une voie plus claire.

H.C. : La pause est certainement souhaitable pour tous ceux qui ont eu à mettre en œuvre

toutes ces réformes depuis 30 à 40 ans. Qu'ils soient épuisés et fatigués de faire ces réformes et de les mettre en œuvre au quotidien, cela se comprend très bien.

Le problème est que l'aiguillage qui nous a emmenés sur la voie actuelle n'est pas le bon. La voie que l'on a empruntée ne va pas nous amener à être plus au contact de la réalité des habitants, à redynamiser la démocratie locale dont on a pourtant besoin.

CFP : *Quelle serait selon vous l'organisation territoriale adéquate ?*

H.C. : L'organisation qui suffirait à exercer les compétences des collectivités locales serait une organisation à deux niveaux. Il n'y a pas besoin d'une multiplicité de types d'organisations locales. Avec deux niveaux, mais des vrais niveaux de collectivités locales, c'est-à-dire des collectivités dotées d'un vrai pouvoir politique, notamment fiscal, on arriverait à faire face à l'ensemble des compétences qui sont à exercer pour la population.

La suppression d'un niveau de collectivité ne veut pas dire pas que l'on supprime des compétences qu'exerce cette collectivité. On suppose que ces compétences seraient réparties entre les deux niveaux qui resteraient : un premier au niveau des communes-communautés d'aujourd'hui et un second au niveau des départements et des régions, beaucoup moins grandes que les dernières que l'on a créées.

CFP : *Votre ouvrage Réformer la décentralisation est sous-titré « Pour la République ou pour l'État ? ». Quelle vision défendez-vous ?*

H.C. : Si la décentralisation vise à organiser dans les meilleures conditions démocratiques possibles, l'exercice d'un pouvoir politique local, c'est au bénéfice de la République puisque qu'à ce moment les niveaux de collectivités locales, fortes d'un point de vue politique, seraient vraiment les instruments du renouveau de la République au niveau local.

Si l'on continue dans la voie que l'on a choisie depuis le début du XIX^e siècle, à savoir de faire une décentralisation « administrative », elle est faite dans ce cas au bénéfice de l'État et de la survie de ce qui reste de l'État en France.

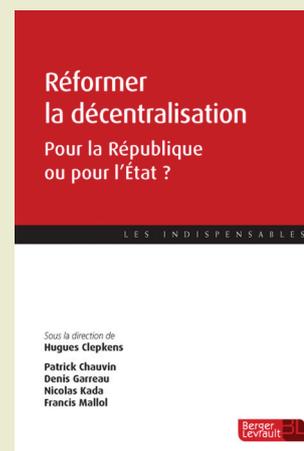
CFP : *Quelle est la vision défendue dans cet ouvrage ?*

N.K. : L'ouvrage qui porte ce titre, tout comme le Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation montrent bien que cette question est centrale et que la réponse n'est pas apportée par le pouvoir politique.

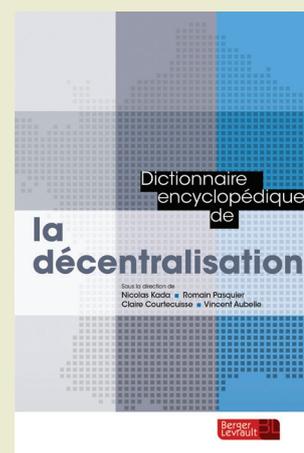
On a aujourd'hui clairement une décentralisation qui est faite pour l'État, pour le compte de l'État, dans l'intérêt de l'État. Il décentralise lorsqu'il n'a plus les moyens de garder de manière centralisée l'exercice des com-

pétences. Or, il serait souhaitable d'aller vers une décentralisation au profit de la République, c'est-à-dire réintroduire au cœur du dispositif la chose publique, le débat public, la démocratie locale, des sujets que l'on a un peu oubliés ou perdus de vue ces dernières années.

Propos recueillis par Émilie Martin



Hugues Clepens (dir.),
*Réformer la décentralisation -
Pour la République ou pour l'État ?*,
Berger-Levrault, févr. 2017, 832 p., 49 €.



Nicolas Kada (dir.),
*Dictionnaire encyclopédique
de la décentralisation*,
Berger-Levrault, janv. 2017, 1096 p., 75 €.

... à lire

RÉFORME TERRITORIALE : QUELS IMPACTS ?

13 INTERVIEW
ROLLON MOUCHEL-BLAISOT,
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION
DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS
D'INTERCOMMUNALITÉ

16 **FUSION DES RÉGIONS : LE CAS DES HAUTS-DE-FRANCE**
Par **Sylvie Depraetere**, fonctionnaire territoriale

19 **RÉGION, QUEL EST TON NOM ?**
Par **Jean-Charles Savignac**, conseiller maître honoraire
à la Cour des comptes

23 **LA COMMUNE NOUVELLE OU LES PERSPECTIVES
D'UNE INVITÉE DISCRÈTE**
Par **Vincent Aubelle**, professeur des universités associé,
département génie urbain, université Paris-Est – Marne-la-Vallée

27 **TRANSFERT DE COMPÉTENCES VERS LES MÉTROPOLES :
L'EXEMPLE DE LA VOIRIE À LA MÉTROPOLE
EUROPÉENNE DE LILLE**
Par **Julien Henique**, chef de service à la Direction espace public
et voirie (DEPV), Métropole européenne de Lille

INTERVIEW

ROLLON MOUCHEL-BLAISOT,

« LA COMMUNE EST PLÉBISCITÉE PAR NOS COMPATRIOTES. ELLE DOIT DEMEURER L'ÉCHELON PERTINENT DES SERVICES DE PROXIMITÉ POUR LES HABITANTS »



Directeur général de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), Rollon Mouchel-Blaisot revient sur l'impact et les effets de la réforme territoriale sur les communes. Il défend la nécessité de mieux prendre en compte les attentes et les spécificités des territoires et appelle à un véritable partenariat entre l'État et les collectivités.

LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE : *Les dernières années ont été riches en modifications de l'organisation territoriale, pourquoi l'État s'intéresse tellement à cette question ?*

ROLLON MOUCHEL-BLAISOT : Pour deux raisons évidentes :

- les collectivités territoriales, qui contribuent éminemment à la mission d'intérêt général, forment un tout avec l'État au service du pays et des citoyens ;
- depuis les lois de décentralisation de 1982, le secteur public local a pris une importance que l'État ne peut plus ignorer ; d'ailleurs, dans des domaines de plus en plus nombreux, ce sont d'abord les collectivités qui investissent, mettent en œuvre les politiques publiques et délivrent les services de proximité à la population.

Mais il y a aussi un intérêt plus immédiat, les finances ! Il n'a échappé à personne que l'État, en gelant puis baissant les dotations, a fait supporter aux collectivités l'essentiel de l'effort global de réduction du déficit public.

À l'aube de cette nouvelle mandature, formons le vœu que l'État central reconnaisse les collectivités locales comme de véritables partenaires de l'action publique.

À cet égard, il faut noter, dans le programme du président élu, la création d'une conférence nationale des territoires et la négociation d'un contrat de mandature.

CFP : *L'Association des maires de France (AMF) a souvent critiqué cette inflation législative, quels risques cela provoque-t-il ?*

R. M.-B. : À l'inflation législative s'ajoute l'instabilité normative dont le droit mouvant de l'urbanisme est un bon exemple. Le changement permanent des règles fait qu'on n'a même pas le temps d'appliquer celle qui vient d'être votée qu'il faut déjà en anticiper une autre, fragilisant les procédures et les actes en cours ! Il n'est donc pas hélas étonnant que nous soyons de surcroît les champions de la surtransposition des directives européennes, comme l'exercice récent sur les concessions et marchés publics ou les règles relatives à l'assainissement (eau résiduaire urbaine) l'ont démontré à nouveau.

Les plus hautes juridictions du pays n'ont cessé de dénoncer cette dérive législative (longueur excessive des lois, détails ne relevant pas du domaine législatif, rédaction non stabilisée nécessitant des correctifs législatifs ultérieurs, etc.).

Cette addiction textuelle à tous les niveaux renchérit et complexifie l'action publique en général, au détriment de l'efficacité.

Il faudrait donc changer résolument la façon de faire : moins de lois, plus courtes, mieux écrites et évaluées, et laissant une capacité d'adaptation locale pour atteindre les objectifs décidés par le législateur.

Était-il nécessaire par exemple de fixer dans



On peut regretter que l'État central ait encore du mal à reconnaître les collectivités locales comme de véritables partenaires de l'action publique



la loi un seuil démographique minimal pour les EPCI dont l'inadaptation a nécessité, après des longs débats, de prévoir cinq catégories de dérogations ? Dans la très grande majorité des cas, un travail local entre le préfet et les élus aurait permis d'y arriver plus sûrement.

CFP : *L'AMF a aussi relevé le manque d'études d'impact sérieuses des réformes touchant les communes, pouvez-vous en donner quelques exemples ?*

R. M.-B. : La Cour des comptes a fait le même constat sévère sur un plan général. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)¹, où l'AMF est très active par ses élus et ses services, examine plus de 500 textes législatifs ou réglementaires par an, ce qui est considérable, et la plupart d'entre eux n'ont aucune étude d'impact sérieuse. Les amendements parlementaires (30 500 adoptés en cinq ans, soit le triple de la législature précédente !) ne sont pas soumis à cette exigence, d'où la demande de l'AMF dans son *Manifeste*² adressé aux candidats à l'élection présidentielle, de compléter l'article 40 de la Constitution pour protéger réellement les finances des collectivités locales. Le domaine le plus frappant est celui des ressources humaines. Par exemple, l'État a décrété la mise en œuvre du parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) dans la fonction publique territoriale sans que personne n'ait pu disposer d'une étude financière préalable et fiable. La Cour des comptes a chiffré le surcoût en année pleine à plus d'un milliard ! Quelles que soient les justifications de ce plan, la méthode consistant à stipuler pour autrui tout en dénonçant ensuite la progression du coût des personnels locaux doit être radicalement changée. Les débats de la loi sur la transition énergétique³ sont aussi caractéristiques de cette difficulté à évaluer préalablement les coûts ou la soutenabilité de certaines mesures quel que soit leur intérêt (ex-obligation de bus propre pour tous les transports urbains dans un certain délai, entraînant un surcoût pour les autorités locales organisatrices). Le chantier de la rénovation thermique des bâtiments publics locaux (majoritairement communaux) est un enjeu de travaux de plusieurs dizaines de milliards pour les prochaines années et il est faux de prétendre qu'ils pourront être pleinement gagés par des économies d'énergie. La question du financement (part de la contribution carbone par exemple) n'a pas été prévue.

Nous espérons que la nouvelle mandature verra la mise en place de nouvelles relations État-collectivités basées sur la concertation, la transparence des données et l'évaluation partagée *ex ante* comme *ex post*. À cet égard, nous fondons de grands espoirs sur les travaux de l'Observatoire sur les finances et la gestion publique locales présidé par André Laignel et qui, regroupant experts de l'État et des collectivités, devrait faire enfin progresser cette indispensable culture commune de l'évaluation.

CFP : *Depuis 2010, comment évaluez-vous l'évolution de la structuration interne du bloc local entre les communes et les EPCI ?*

R. M.-B. : Cette question touche à la conception même de la commune et de l'intercommunalité ; cette dernière est-elle l'émanation des communes pour faire ensemble et mieux ce qu'elles ne peuvent faire seules ou devient-elle une collectivité de plein exercice élue au suffrage universel direct supra communal, faisant des communes des « arrondissements » de celle-ci ? De la réponse à cette question institutionnelle découle le type d'organisation qui n'a pas vraiment été tranchée. La véritable problématique est en fait de savoir si l'intercommunalité doit se concentrer sur les actions stratégiques et planificatrices indispensables pour préparer l'avenir ou si elle doit aussi gérer le quotidien des habitants.

Sur ce dernier point, la commune est toujours plébiscitée par nos compatriotes et il doit y avoir des raisons ! Elle demeure à l'évidence l'échelon pertinent des services de proximité pour les habitants et trouve son prolongement naturel dans l'intercommunalité qui permet une mutualisation optimale des moyens et la mise en œuvre au bon niveau des politiques stratégiques de développement et de solidarité territoriales.

Sur un plan plus technique, la multiplication ces dernières années du nombre de statuts possibles d'EPCI, l'élargissement des périmètres, l'accroissement des compétences obligatoires et les mesures budgétaires et fiscales ont complexifié la gestion et la gouvernance de ces entités importantes. Tous ces textes ne sont pas encore digérés aujourd'hui, ce qui explique la forte demande des élus locaux d'une pause institutionnelle pour éviter tout risque de paralysie de l'action publique.

Là encore, ne pourrait-on imaginer que la loi fixe des objectifs à atteindre et laisse plus de souplesse aux territoires pour arrêter l'organisation de leur « bloc communal » (communes + EPCI) en fonction des réalités du terrain ? Ce serait un salutaire changement de culture, le succès des communes nouvelles étant un bon exemple méthodologique à suivre.

CFP : *À côté des lois MAPTAM⁴ et NOTRe⁵ qui ont beaucoup marqué, la loi du 16 mars 2015 relative aux communes nouvelles et dite « pour des communes fortes et vivantes » est passée plus inaperçue. Quel est son effet réel sur les communes ?*

R. M.-B. : Nous devons cette dynamique à l'AMF et à son ancien président Jacques Péliard. 542 communes nouvelles au 1^{er} janvier 2017 émanant de près de 1 800 communes, pour une population concernée de 1,7 million d'habitants, 24 000 élus locaux impliqués, c'est une véritable révolution territoriale silencieuse en marche, et cela en un temps record ! La commune nouvelle figurait dans la loi de

¹ La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics a confié à cette instance la mission d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

² À l'occasion de l'élection présidentielle 2017, l'AMF a publié, avec le concours des associations départementales de maires, un *Manifeste des maires de France et des présidents d'intercommunalité pour des communes fortes et vivantes au service des citoyens*, qu'elle a soumis aux candidats (www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=24302).

³ L. n° 2015-992, 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte (NOR:DEVX1413992L).

⁴ L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (NOR:RDXF1306287L).

⁵ L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOR:RDXF1412429L).

décembre 2010 portée par Michel Mercier qui en a été l'ardent promoteur ; la loi du 16 mars 2015 initiée par Jacques Péliissard, avec le soutien du Bureau de l'AMF, la complète pour faciliter concrètement leur création en s'inscrivant résolument dans cette logique de volontariat. Ainsi, les communes peuvent librement prendre leur destin en main en se regroupant sur la base d'un projet commun et d'un bassin de vie partagé, et cela concerne aussi bien le milieu rural qu'urbain ou péri-urbain. C'est le modèle parfait et abouti de mutualisation dans un cadre démocratique communal préservé. La souplesse du statut laisse une part d'adaptation à la main des élus pour tenir compte des réalités du terrain et du souhait d'organisation plus ou moins rapidement intégrée des promoteurs du projet.

Les services de l'AMF se sont beaucoup investis pour informer et accompagner les élus locaux intéressés dans cette démarche à laquelle peu d'observateurs croyaient au départ et formuler des propositions d'améliorations et de simplification auprès des ministères et du parlement. Le mouvement continue, preuve, s'il en fallait, de la vitalité et de la capacité novatrice de l'institution communale.

En résumé, confiance et souplesse sont généralement plus efficaces que des procédures coercitives venant d'en haut.

CFP : La fusion des régions aura-t-elle un impact sur les communes et leurs EPCI ?

R. M.-B. : Oui, sur plusieurs plans. Tout d'abord, on peut se féliciter de la consolidation des compétences régionales et dont certaines pourraient être élargies ; cependant, le risque d'éloignement du pouvoir régional est réel ; les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) sont ressenties comme trop formelles et ne fonctionnent pas vraiment. Ce risque avait été signalé lors des débats par l'ARF elle-même. D'autre part, il est important que les régions mettent en place une véritable concertation avec tous les territoriaux, et pas uniquement les plus gros d'entre eux. Par exemple, il est difficilement concevable d'élaborer le plan régional des déchets sans y associer pleinement le bloc communal qui exerce concrètement la compétence. Il en est de même pour les transports urbains, les politiques locales de l'emploi ou les établissements de formation et d'enseignement supérieur. La bonne gestion des fonds structurels européens dont les régions ont désormais la pleine responsabilité nécessite non seulement l'association de tous les acteurs mais aussi la mise à disposition d'une véritable ingénierie territoriale pour aider les porteurs de projet, dans leur diversité. Les outils contractuels entre partenaires sont assurément la réponse la plus appropriée à cette nouvelle dimension.

Par ailleurs, il faut se féliciter que les compétences culture, sport et tourisme soient partagées entre les trois niveaux de collectivités car chacun d'entre eux à un rôle spécifique à jouer.

Enfin, la taille des régions ne changera rien à leurs contraintes financières réelles qui aboutissent au fait que leurs concours financiers pour les projets structurants portés par les communes et les intercommunalités ont plutôt baissé ces dernières années. Les besoins demeurent importants.

CFP : L'autre réforme structurelle majeure a été la fin du cumul des mandats qui va entrer en vigueur au prochain renouvellement parlementaire, quelles en seront les conséquences sur la gestion locale ?

R. M.-B. : Ce sera effectivement une nouvelle donne dont on n'a peut-être pas encore mesuré toutes les conséquences.

Faut-il craindre qu'à l'avenir les parlementaires, qui ne seront plus en charge des exécutifs des collectivités, soient de moins en moins en prise avec leurs réalités ? Naturellement, un parlementaire est d'abord celui de la nation mais son expérience locale était très utile, notamment au Sénat qui est la chambre émanant des collectivités territoriales.

Le débat politique ayant été tranché, cela entraîne une double exigence.

La première, pour l'association nationale la plus représentative des communes et intercommunalités qu'est l'AMF, de renforcer ses contacts avec tous les parlementaires, de mieux faire connaître ses positions et de pouvoir expliquer et argumenter sur des données les plus fiables possibles.

La seconde est qu'il sera plus nécessaire que jamais que l'État crée les conditions d'un véritable dialogue avec les représentants des exécutifs locaux sur les sujets qui les concernent, entre partenaires responsables. Toutes les associations nationales ont demandé aux candidats à la présidence de la République la négociation d'un contrat de mandature, avec un volet financier garantissant visibilité et stabilité. Nous avons vu précédemment que cette nouvelle gouvernance était indispensable pour lutter contre l'inflation normative ou les nouvelles dépenses imposées d'en haut. Il ne faut surtout pas créer une quelconque structure qui empiéterait sur le rôle constitutionnel du Sénat mais mettre simplement de la volonté politique, de la méthode et du professionnalisme dans ces rapports de travail. Trente-cinq ans après les premières grandes lois de décentralisation, il est peut-être temps !

CFP : Enfin, l'inflation normative pesant sur le secteur local ne diminue pas, quelles propositions feriez-vous pour réduire la pression sur les collectivités ?

R. M.-B. : Surtout, ne pas relâcher la pression ! Tout d'abord, il faut encore plus renforcer les pouvoirs et moyens du CNEN sur le flux des nouvelles normes. Mais cela ne suffira pas si on ne traite pas le mal à la racine, à savoir la révision du périmètre et de l'organisation de l'État

central, l'amélioration de la production législative (rationalisation de la procédure, moins de textes, mieux écrits, études d'impact étayées, concertations en amont, etc.) et le développement d'une véritable procédure d'évaluation partagée des politiques publiques qui ne soit pas bureaucratique.

Il faut aussi privilégier les guides de bonne pratique et autres référentiels professionnels quand une loi n'est pas indispensable.

Eu égard au poids des normes européennes, il faut également que la sphère locale soit mieux associée à la négociation des directives à Bruxelles et que l'Administration arrête de sur-transposer, sauf nécessité impérieuse.

D'autre part, pour le stock, qui est très difficile à faire maigrir, de nombreuses mesures sont possibles. Pourquoi ne pas imaginer, par exemple, que certaines normes non fondamentales et hors sécurité soient « périssables » et qu'elles doivent être réactivées pour continuer à donner leur effet ? Peut-être se rendra-t-on compte que beaucoup d'entre elles n'avaient plus d'utilité réelle !...

Le chantier étant titanesque, on pourrait l'expérimenter dans un ou deux domaines très producteurs de normes (petite enfance, urbanisme, environnement) et voir ce que cela donne.

Par ailleurs, il faudra aussi mettre en œuvre un principe très simple entre l'État et les collectivités : qui invente une nouvelle norme la finance ou prévoit les moyens nécessaires.

Enfin, il existe un fort consensus politique qui transcende les clivages partisans pour s'y attaquer résolument ensemble.

Cela suppose un portage politique déterminé et constant au niveau des plus hautes autorités de l'État pour que notre action publique soit moins centrée sur les procédures formelles que sur les résultats à atteindre, sur la base d'un travail vraiment commun entre l'exécutif, le législatif et les associations nationales représentatives des collectivités locales qui y sont prêtes.

Propos recueillis par Mathieu Lhériteau

LE RAPPORT : LAISSER
RESPIRER LES TERRITOIRES

La mission sénatoriale de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale a remis son rapport d'information le 29 mars 2017. Elle formule quinze recommandations pour « laisser respirer les territoires ».

Les quatre sénateurs¹ auteurs de ce rapport d'information commencent par dresser un constat critique sur la « clarification insatisfaisante des compétences entre collectivités », une aspiration des élus locaux à une plus grande diversité et autonomie dans les statuts des collectivités et de leurs groupements pour s'adapter aux spécificités locales et une attente de « pause dans les réformes » pour adapter les organisations aux changements profonds réalisés. Enfin, ils regrettent le manque de place pour l'expérimentation locale et à une véritable libre administration des collectivités pour choisir leurs organisations et leurs coopérations.

Si les petites communes rurales se considèrent perdantes suite aux réformes ; les métropoles et les régions ne se considèrent pas comme « gagnantes » compte tenu des contraintes financières qui s'imposent à elles. Les rapporteurs regrettent que les lois d'organisation du territoire et de répartition des compétences n'aient pas été suivies par une « loi de finances procédant à une refonte des ressources budgétaires et fiscales de chaque strate territoriale ». L'absence de pacte financier entre l'État et les collectivités sur une échéance pluriannuelle crée une incertitude financière dommageable à la gestion publique.

LES CTAP, DE « GRAND-MESSES »
AU SERVICE DE L'EXÉCUTIF RÉGIONAL

La nouvelle carte des régions est perçue par les présidents de ces nouvelles collectivités comme « un formidable défi, impliquant la remise à plat de l'ensemble des politiques publiques régionales et la recherche d'une gouvernance inédite ». Le travail sur le nouvel organigramme des régions fusionnées a été guidé par le souhait de ne pas se transformer en « monstre technocratique » grâce à une présence de proximité sous forme d'antennes ou d'agences locales par exemple. La proximité avec les autres collectivités passe aussi par la réussite des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) créées par la loi MAPTAM². Or, les sénateurs ont recueilli des avis plutôt négatifs sur ces « grand-messes » qui servent plus de tribune à l'exécutif régional pour présenter ses schémas plutôt que de constituer un lieu de dialogue entre élus locaux. Cet outil peu opérationnel est contourné en organisant des relations bilatérales avec les principales collectivités du territoire régional.

N° 485

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mars 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales.

Par MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe RUS, président ; Mme Catherine TRONDI, MM. Jean-Pierre SIVRY, François FILLIPE, Alain RICHARD, François-NOËL BIFFÉ, Alain ANASTAS, Yves D'ÉRYGNE, Mme Elise AUSSI, M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Fabrice HUBBARD, vice-présidents ; MM. André REICHHART, Michel FÉDÉRIE, Christophe-André FRISON, Thani MICHARD-SOLHÉ, secrétaires ; MM. Christophe BÉGIN, Jacques BÉGIN, François IYEROMAN, Luc CARVENNES, Gérard COLLOMBAT, Mme Cécile CALKEMAN, M. Mathieu DARNAUD, Mme Jacky DERMOSI, M. Félix DREPLIN, Mme Catherine DE FOLAN, MM. Christian FAVET, Pierre FROGER, Mme Jacqueline GROSSEAU, M. François GROSSEAU, Mme Sophie JOISSANT, M. Philippe KÄRBERICH, Jean-Yves LACOSTE, Roger MADIE, Alain MARI, Didier MARC, Patrick MASCLET, Jean Louis MASSON, Mme Marie MERCIER, MM. Michel MESSIER, Jacques MICARD, Hugues PONTÉ, Bernard STRAPPY, Simon SIBRE, Mme Catherine TROUS, Liane UZUNIAN, MM. René VANDIERENDONCK, Alain VANELLE, Jean-Pierre VIAL, François ZUCCHETTI.

DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES À AMÉLIORER

S'agissant des transferts de compétence, il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité des deux schémas régionaux structurants remplaçant tous les autres outils : le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Mais les compétences nouvelles qui leur ont été transférées ont été réellement prises en compte puisque les régions n'ont pas délégué aux départements l'organisation des transports scolaires non urbains. Les sénateurs souhaitent compléter le transfert de compétences à la région en élargissant la compétence emploi à l'ensemble du service public de l'emploi pour une meilleure coordination des politiques publiques de l'emploi au sein d'une même structure. Les sénateurs souhaitent également le renforcement des outils de péréquation à l'échelle des nouvelles régions et la construction de services d'ingénierie publique locale à disposition des collectivités de leurs territoires.

Pour qu'elles assurent leurs missions stratégiques et leurs compétences de gestion, les auteurs de ce rapport sénatorial appellent à une modification des ressources des régions. Ils regrettent leur faible autonomie fiscale et l'absence de dynamisme de leurs ressources. Ils ne donnent cependant aucune piste de transfert de fiscalité aux régions.

QUEL BILAN POUR LES NOUVELLES INTERCOMMUNALITÉS ?

Le rapport se poursuit avec l'analyse du renforcement inabouti de l'intercommunalité. Il critique une « réforme menée à marche forcée et parfois opérée aux forceps par la multiplication des fusions d'EPCI ». Les sénateurs redoutent le déficit démocratique des nouvelles intercommunalités élargies et appellent à l'intelligence des élus pour créer des passerelles entre les communes et les intercommunalités par exemple à travers de commissions thématiques ou de groupes de travail sur des projets. Ils appellent aussi à la formalisation des relations entre les exécutifs locaux par l'obligation de réunir une conférence des maires autour du président de l'EPCI d'autant plus que beaucoup de communes ont perdu des sièges dans les conseils communautaires pourtant pléthoriques. Ils souhaitent également préserver la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires ou métropolitains.

LA MÉTROPOLISATION DES TERRITOIRES EN MARCHÉ

Les sénateurs prennent acte du développement du fait métropolitain avec 22 métropoles annoncées au 1^{er} janvier 2018. Ils veulent que ce nombre soit désormais stabilisé afin de ne pas poursuivre cette fuite en avant vers une métropolisation incluant des territoires ruraux. Ils prennent acte de l'engagement de l'État à soutenir les métropoles via le pacte État-métropoles et l'animation d'une conférence des métropoles. Ils demandent à ce que cette politique n'aboutisse pas à « assécher les territoires qui leur sont extérieurs ». Leurs moyens et leur attractivité leur donnent une responsabilité afin de contribuer au développement de leurs territoires environnants. La métropolisation tend aussi à créer des relations difficiles avec les départements dont elles absorbent des compétences au risque de déséquilibrer le fonctionnement de ces derniers. Un équilibre financier et une solidarité territoriale doivent être organisés. S'agissant du financement des EPCI, les sénateurs font une proposition précise de modification de la dotation d'intercommunalité pour créer « un dispositif commun à toutes les intercommunalités permettant plus justement de calculer le montant de la dotation en tenant compte des compétences exercées, des charges de centralité et de ruralité, de la population, du nombre de communes regroupées voire de la superficie totale du périmètre ».

VERS UN NOUVEAU CADRE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE ?

Les départements n'ont finalement pas été supprimés car ni les régions ni les intercommunalités ne veulent reprendre les compétences sociales des départements. Les sénateurs appellent à trouver un nouveau cadre de solidarité territoriale par des relations apaisées avec les régions et un partenariat dynamique avec les métropoles. Ils affirment que le département « doit continuer à être une caisse de résonance des préoccupations et des projets des territoires ».

LA FUSION DES COMMUNES, UN PHÉNOMÈNE SANS PRÉCÉDENT

Le rapport porte aussi une analyse des fusions de communes. Ce phénomène est sans précédent depuis la décentralisation tout en restant largement concentré sur les territoires où la coopération territoriale est ancienne et il y a beaucoup moins de communes nouvelles dans le sud de la France que dans le nord-ouest. Les incitations financières ont été le principal facteur de fusion soit par effet d'aubaine soit par nécessité de survie. Mais il ne faut pas minimiser les difficultés : l'aubaine financière ne remplace pas un vrai projet de territoire partagé.



Les rapporteurs regrettent que les lois d'organisation du territoire et de répartition des compétences n'aient pas été suivies par une « loi de finances procédant à une refonte des ressources budgétaires et fiscales de chaque strate territoriale »



¹ Aux termes de quinze mois de déplacements sur le terrain à la rencontre des élus locaux et des services de l'État, la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, créée en son sein par la commission des lois du Sénat, conclut ses travaux conduits par ses quatre rapporteurs, MM. Mathieu Darnaud (Les Républicains - Ardèche), René Vandierendonck (Socialiste et républicain - Nord), Pierre-Yves Collombat (RDSE - Var) et Michel Mercier (UDI-UC - Rhône).

² L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

En outre, cela génère parfois des relations difficiles avec les intercommunalités de rattachement de la commune nouvelle.

Le rapport se termine par une réflexion sur le bouleversement des services régionaux de l'État. Il relève que l'éclatement des directions régionales sur des sites multiples nuit à l'efficacité globale de l'action de l'État. Malgré tout, il reconnaît que l'organisation multi-site permet

une présence de proximité et la préservation de l'attractivité des anciens chefs-lieux de régions. Il appelle aussi au maintien du rôle de conseil et d'assistance de l'État aux collectivités rurales et conclut sur la nécessaire confortation du rôle du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État.

Mathieu Lhériteau ■

LES PRECONISATIONS DE LA MISSION

Préconisations d'ordre général

Poursuivre le travail d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain de la réforme territoriale, de ses difficultés et des solutions qui ont pu y être apportées localement ;

Assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences ;

Proposer un pacte financier État/Collectivités territoriales permettant de fixer un cadre de financement pluriannuel des territoires et de soutenir l'investissement local.

Régions

Faire de la région l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi, ce qui inclut la coordination des acteurs concernés, la formation professionnelle et les transports.

Intercommunalités

Généraliser à l'ensemble des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de trente communes le dispositif spécifique aux métropoles d'une conférence des maires réunissant régulièrement sous la présidence du président de l'intercommunalité l'ensemble des maires de ses communes membres ;

Conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains ;

Prévoir la faculté, pour les intercommunalités « XXL », à la demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population, de saisir la commission départementale de coopération intercommunale pour modifier leur périmètre ;

Limiter la création des métropoles aux seuls territoires très urbanisés en continu ;

Lorsqu'une métropole est incluse dans le territoire d'un département, prévoir un mécanisme de compensation financière permettant à celui-ci de continuer à assumer la solidarité territoriale sur l'ensemble de son périmètre ;

Réformer la dotation d'intercommunalité en substituant au montant uniforme par catégories d'EPCI à fiscalité propre des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie à laquelle elle appartient : population, charges de centralité et de ruralité, degré d'intégration.

Départements

Préciser que la « solidarité territoriale » dont sont chargés les départements comprend la redynamisation des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes.

Administration territoriale de l'État

Renforcer les services déconcentrés de l'État en matière d'ingénierie pour leur permettre d'exercer effectivement leur rôle de conseil et d'assistance aux collectivités rurales ;

Assurer prioritairement le déploiement effectif et généralisé des moyens numériques nécessaires au fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites ;

Pérenniser les moyens financiers et humains permettant un fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites et prendre les mesures nécessaires au maintien des différents sites des nouvelles directions régionales déconcentrées, en assurant notamment l'attractivité de ceux des anciens chefs-lieux régionaux ;

Conforter l'autorité du préfet sur l'ensemble des services territoriaux de l'État.

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 343 | FÉVRIER 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
PHILIPPE RICHERT, président du conseil régional d'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, président de l'Association des régions de France (ARF)

DOSSIER
LA RÉFORME TERRITORIALE

FOCUS
50 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
50 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR **LA RÉFORME TERRITORIALE DES ACADÉMIES**
68 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 344 | MARS 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
ANNICK GIRARDIN, ministre de la Fonction publique

DOSSIER
LES 30 ANS DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

FOCUS
50 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
50 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR **LA MÉDECINE GÉNÉRALISTE**
62 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 345 | AVRIL 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
DIDIER MIGAUD, premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière

DOSSIER
LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

FOCUS
40 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
50 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
52 **LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE**
60 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 346 | MAI 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
FRANÇOISE DESCAUX-CROSNIER, députée des Yvelines

DOSSIER
LA LOI RELATIVE À LA DÉONTOLOGIE ET AUX DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

FOCUS
52 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
67 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
72 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 347 | JUIN 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
AMIRAL BERNARD ROGEL, chef d'état-major de la Marine

DOSSIER
LA MARINE NATIONALE

FOCUS
38 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
45 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
58 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 348 | JUILLET-AOÛT 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
BRUNO LASSERRE, président de l'Autorité de la concurrence

DOSSIER
L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

FOCUS
44 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
58 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
70 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

SUPPLÉMENT NUMÉRO 348 | JUILLET-AOÛT 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



RÉINVENTER LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE
ACTES DU COLLOQUE DU 10 MAI 2016

COLLOQUE ORGANISÉ PAR L'ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DES ÉTABLISSEMENTS SANITAIRES ET SOCIAUX (ADRHSS)

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 349 | SEPTEMBRE 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
DIDIER TABUTEAU, responsable de la chaire santé de Science-Po, directeur de l'Institut Droit et Santé de l'université Paris-Descartes

DOSSIER
LA LOI DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ

FOCUS
46 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
58 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
66 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 370 | OCTOBRE 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
CAROLE DELGA, présidente de la région Occitanie/Pyrénées-Méditerranée

DOSSIER
LE MANAGEMENT PUBLIC

FOCUS
48 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
58 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
68 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 371 | NOVEMBRE 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
FLORENCE ROBIN, directrice générale de l'enseignement scolaire et MARIANNE DE BRUNHOFF, responsable des relations européennes et internationales et de la coopération
Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

DOSSIER
ÉDUCATION À LA FRANÇAISE, UN ATOUT DE NOTRE ÉCOLE À L'INTERNATIONAL ?

FOCUS
50 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
58 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
64 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 372 | DÉCEMBRE 2016

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
MARC GUILLAUME, secrétaire général du Gouvernement

DOSSIER
INTERMINISTÉRIALITÉ, ÉTAT ET TERRITOIRES

FOCUS
40 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
45 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
50 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat

LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

NUMÉRO 373 | JANVIER 2017

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION
LES CAHIERS HOSPITALIERS



INTERVIEW
OLIVIER ROUSSELLE, conseiller d'État et PAULINE PANNIER, maître des requêtes au Conseil d'État

DOSSIER
FAIRE FACE À LA DISCRIMINATION : LES BONNES PRATIQUES

FOCUS
34 FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE
42 ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
50 FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

Berger LeVergat