

# DOSSIER

RÉALISÉ PAR LA RÉDACTION

## Le bilan territorial de François Hollande

**COP 21 et transition énergétique, loi «Macron» et loi «travail», «pacte de confiance», «mariage pour tous»... Dire qu'il ne s'est rien passé durant le dernier quinquennat serait véritablement faire preuve de mauvaise foi! Tout comme affirmer qu'il n'y a pas eu de réforme ou de tentative de réforme du monde territorial...**



«**U**n quinquennat pathétique.» C'est le jugement assez définitif porté par le candidat (LR) à la présidentielle François Fillon. Rien d'étonnant, dans la dynamique d'une campagne électorale qui n'appelle pas à la nuance. Sauf que, au crépuscule du quinquennat Hollande, les critiques, parfois féroces, fusent de toutes parts. La rédaction de «La Gazette» a donc voulu, sans concession ni parti pris, dresser un état des lieux de ce qui a été fait – ou pas – pour le monde territorial depuis cinq ans. Les pages qui suivent feront ainsi volontairement l'impasse sur les autres événements qui ont pourtant marqué la France depuis 2012, attentats terroristes en tête.

### ATTENTISME ET MARCHÉ FORCÉE

Sur la méthode, on peut distinguer deux grandes périodes, ou plutôt deux tempos. Le premier, lent, est une période de réflexion et de concertation pour les uns; de «retard à l'allumage» et d'«attentisme» pour les autres. Puis le tempo s'accélère, et l'on invoque d'un côté l'urgence et l'efficacité; de l'autre, on dénonce la précipitation et des réformes imposées à coups de 49-3 et d'ordonnances.

ILLUSTRATIONS COLCANOPIA

### INCANTATIONS ET SUPPLIQUES

Reste la mélodie, dont la tonalité générale aura été dominée par la lancinante question de la dette publique et des efforts à fournir pour la réduire. La terminologie, elle aussi, a évolué. Le gouvernement Ayrault avait eu recours à certaines notions ou incantations particulièrement choisies: «concertation» ou appel à l'«intelligence territoriale», sans que l'on sache exactement si ces formules relevaient du constat flatteur ou de la supplique pour mettre en œuvre une réforme un peu compliquée. Les éléments de langage se sont ensuite mués en «urgence», «pragmatisme» et «réalisme».

L'appel à l'intelligence territoriale a en tout cas été entendu par les associations et syndicats de territoriaux, qui ont su se regrouper au sein de l'Entente. Phénomène assez nouveau, la territoriale s'est ainsi exprimée, au gré des projets de loi, à travers des manifestes et autres recueils de propositions. Une parole libérée qui a pu parfois choquer, certains considérant qu'elle devait rester dans la sacro-sainte obligation de réserve.

Dans le registre sémantique, on retiendra aussi l'insertion dans les textes de concepts abstraits, de «chefs de filât», par exemple, ou de schémas parfois «prescriptifs» mais toujours alambiqués. Des principes dont la compréhension et la mise en œuvre pourraient encore nécessiter... tout un mandat! ● Jean-Marc Joannès ○○○

### SOMMAIRE

Réforme territoriale p.28

Réforme de l'Etat p.30

Sécurité p.31

Statut, déontologie, temps de travail p.32

Logement, urbanisme p.34

Finances locales p.35

Culture p.36

Politique de la ville p.37

Rythmes scolaires p.37

Environnement p.38

Social p.39

## Réforme territoriale

## Une réorganisation sans précédent

Treize nouvelles régions, au lieu de vingt-deux, ont vu le jour, dotées de nouvelles compétences en matière de développement économique.

Le nombre d'intercos a fondu de près de 40 % au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Quatorze nouvelles métropoles ont également été créées.

Principales victimes collatérales de ce mouvement, les communes et les départements voient leurs prérogatives rognées.

317

communes nouvelles au 1<sup>er</sup> janvier 2016

Soit le fruit de la fusion de 1090 communes. Ces entités représentent 1,2 million d'habitants. Au total, 14 069 élus se sont engagés dans une démarche de commune nouvelle. Un processus qu'accompagne au jour le jour l'Association des maires de France.

« Quelle couleur vous préférez pour le mur? », lance Jean-Pierre El Kabach sur Europe 1, au matin du 13 mai 2014. « Quel mur? », lui demande, interloqué, le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale André Vallini. « Le mur sur lequel votre réforme va se fracasser! », lâche le journaliste, très fier de son coup.

N'en déplaise au Cassandre de la rue François-I<sup>er</sup>, le gouvernement n'a pas échoué dans les grandes largeurs. S'il n'a pas pu mener son premier dessein – la « dévitalisation » du département chère au surnommé André Vallini –, il a réduit le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13. C'était là un

impératif aux yeux du Premier ministre Manuel Valls. Il s'agissait de disposer de régions de taille européenne, dotées de nouvelles compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Les sceptiques dénoncent des mammoth sans queue ni tête, doublés de nains financiers au regard des Länder allemands.

DES COMMUNES NOUVELLES  
EN PLEIN BOOM

Avec le feu vert de l'Assemblée nationale et du Sénat lors du vote final de la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (« Notre »), le gouvernement a diminué le nombre

d'intercommunalités de près de 40 %. Le nombre moyen de communes par EPCI à fiscalité propre est passé de 17 à 28. Huit nouveaux groupements dépassent même la barre de la centaine de municipalités, la palme revenant au Pays basque (158 communes., Pyrénées-Atlantiques) devant le Cotentin (150 communes., Manche) et la communauté autour de Reims (144 communes., Marne).

Tous ces nouveaux ensembles intercommunaux sont-ils destinés à avaler les compétences départementales? C'était l'une des perspectives dessinées par le gouvernement à l'été 2014. Mais sous la pression de l'actuel ministre des Collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, ce scénario a finalement été écarté.

Il pourrait toutefois resurgir, lorsque, dans cinq à dix ans, les nouveaux groupements auront trouvé leur rythme de croisière. Quoi qu'il en soit, ces intercommunalités, du fait de leur élargissement, n'apparaissent plus forcément comme le cadre idéal à la fusion des communes. La commune du XXI<sup>e</sup> siècle pourrait davantage ressembler à la commune nouvelle. Relifté, ce régime soft de fusion connaît un vrai succès. Sous l'impulsion des élus locaux eux-mêmes, l'Association des maires de France en tête, le nombre de communes est passé durant la mandature sous le seuil symbolique des 36 000 communes. Dans le même temps, 14 métropoles ont vu le jour au côté de la pionnière Nice-Côte d'Azur. Si à Aix-Marseille-Provence



## L'EXPERT

NICOLAS PORTIER, délégué général de l'Assemblée des communautés de France

« On passe de huit schémas, mal préparés par l'Etat, à deux, coproduits par les collectivités »

« Si nous avons essentiellement assisté à un mouvement de réorganisation territoriale, un mouvement de décentralisation a été initié en matière de stationnement et de fonds européens. Les régions reprennent aussi la main sur un certain nombre de politiques. Nous passons de huit schémas qui se chevauchaient, s'entremêlaient et étaient mal préparés par l'Etat à, essentiellement, deux, coproduits par les collectivités: le schéma régional d'aménagement durable et d'égalité des territoires d'une part, le schéma régional de développement économique, d'in-

novation et d'internationalisation d'autre part. Nous assistons à une vraie clarification des compétences au sein du bloc local et dans le dialogue avec le niveau supérieur. Nous avons un binôme intercommunalité-région qui s'affirme. Dans le domaine économique, là où il y avait quatre à cinq acteurs, il n'y a désormais que ces deux-là. Si nous sommes restés à la case départ sur le tourisme, des clarifications sont enregistrées dans beaucoup de secteurs: dans le domaine de l'environnement et en matière d'aménagement de l'espace par exemple. »



et dans le Grand Paris, la montée en puissance de ces pouvoirs d'agglomération reste à confirmer, à Lyon, elle a trouvé toute sa mesure. La métropole présidée par le maire de la cité des Gaules Gérard Collomb (PS) est la première, et pour l'heure, la seule à bénéficier du statut de collectivité de plein exercice. Le résultat de la fusion-absorption des compétences du conseil général du Rhône sur la totalité de sa zone d'activité.

A côté de ce vaste plan de restructuration territoriale, le gouvernement a tenté, avec un succès relatif, de mettre de l'ordre dans le maquis des compétences et des financements croisés, source de confusion et d'inflation de la dépense publique. Un temps rétablie, la clause de compétence générale des départements et des régions, qui permettait peu ou prou d'intervenir en tout domaine, a été supprimée. Reste à toiletter l'im-

mense masse de textes réglementaires et législatifs qui offrent encore la possibilité aux divers acteurs d'agir à leur guise...

#### COMPÉTENCES : TRANSFORMER L'ESSAI

Au grand dam des Girondins, ce premier pas vers une clarification des compétences ne s'est, en tout cas, pas accompagné de transferts conséquents venus du niveau national. La réforme territoriale a, cependant, délibérément favorisé les échelons les moins liés à la sphère étatique, l'intercommunalité et la région.

Principales victimes collatérales: la commune et le département. La première conserve bien la clause de compétence générale. Mais celle-ci devient très théorique dans des petites communes de plus en plus privées de compétences et de moyens propres. En proie à une disette budgétaire sans précédent, le département perd ses principales prérogatives en matière de transport et de développement économique. Au final, c'est bien l'organisation territoriale issue de la Révolution et de l'ère napoléonienne qui est donc sur la sellette. ● Jean-Baptiste Forray

#### Des conférences territoriales

Issues du premier volet de la réforme des collectivités (la loi « Maptam » du 27 janvier 2014), les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) sont la réunion des représentants des différentes couches du millefeuille. À l'origine destinés à favoriser une organisation harmonieuse et à la carte des compétences, ces cénacles pléthoriques ont, le plus souvent, viré à la grand-messe. Les partisans de cette démarche souhaitent, par souci d'efficacité, que soient instaurées en leur sein des commissions thématiques spécialisées.

## Elections: les règles du jeu chamboulées

**Mutations.** La mandature a vu un bouleversement sans précédent des règles du jeu électoral. L'exécutif a imposé le suffrage universel direct des conseillers communautaires, via un fléchage sur les listes municipales dans les communes de plus de 1000 habitants. Un arsenal pour la première fois mis en vigueur à l'occasion du scrutin de mars 2014. Au passage, la parité a vu son champ d'application étendu aux municipalités qui comprennent entre 1000 et 3500 habitants. Très attaché à ce principe, le gouvernement a imposé des binômes homme-femme à l'occasion des élections pour les conseils généraux rebaptisés conseils départe-

mentaux. Par là même, il a divisé le nombre de cantons par deux, ou presque. La plus vaste opération de remembrement depuis plus de deux siècles a donné lieu à des attaques très dures de l'opposition, l'UMP, l'UDI et les divers droite criant au « tripatouillage » et au « charcutage ruralicide ».

#### LE CUMUL DES MANDATS INTERDIT

La majorité n'en a eu cure, défendant un arsenal destiné, à ses yeux, à réduire les inégalités de représentation démographique. La proportionnelle pour les sénatoriales a été, dans le même temps, étendue. Mais la principale réforme en matière électorale reste la fin du cumul

entre un mandat de parlementaire et un mandat exécutif local. Une petite révolution qui va marquer, à partir de juin 2017, la fin du député maire.

Un temps tentée de revenir sur l'une des rares mesures de la présidence « Hollande » populaire dans l'opinion, l'opposition a dû accepter cette mutation. Pour les associations d'élus locaux, qui trouvaient des relais naturels avec les parlementaires-présidents d'exécutifs locaux, s'ouvre une nouvelle ère. Qu'en sortira-t-il? Difficile à dire précisément. Mais une chose est sûre: le rapport entre les autorités locales et le pouvoir national ne sera plus le même. ●

## Réforme de l'Etat

## Entre simplification et... complexification !

Le « choc de simplification » a imposé la règle du silence vaut acceptation et la saisine par voie électronique.

Les services d'état civil ont été réorganisés : Pacs et mariage pour tous se font désormais en mairie.

Du côté des préfectures et sous-préfectures, les lignes ont aussi bougé. Parfois à minima.

**L**e quinquennat aura été marqué par une volonté politique de simplifier les relations entre administration et citoyens, comme entre Etat et collectivités. Mais au-delà des annonces, la réalité est tout autre.

## SVA, SVE...

## TOUT SE COMPLIQUE

Annoncée en mai 2013 par le président de la République à l'occasion d'une conférence de presse, la réforme du « silence vaut acceptation » (SVA), présentée comme une mesure de simplification des relations entre les usagers et l'administration, est devenue loi par voie d'amendement. Sauf que les exceptions au principe sont nombreuses. Pas moins de 2400 en ce qui se rapporte aux décisions étatiques et 113 autres concernant directement les décisions locales ! Une complexité qui fait peser sur les collectivités un risque contentieux important.

Dans ce même « choc de simplification », le droit pour tout citoyen de saisir l'administration par voie électronique (SVE) est devenu effectif. Ainsi, depuis le 7 novembre dernier, toutes les collectivités doivent être en mesure d'être saisies par voie électronique par les citoyens. Qu'elles aient ou non un site internet, avec ou non un formulaire de contact ou un téléservice. Ce qui veut dire que si la collectivité n'a pas informé ses administrés qu'elle a mis en place un téléservice pour mettre en œuvre cette réforme, elle peut être saisie par la simple adresse de messagerie « mairie@ ». « Une véri-

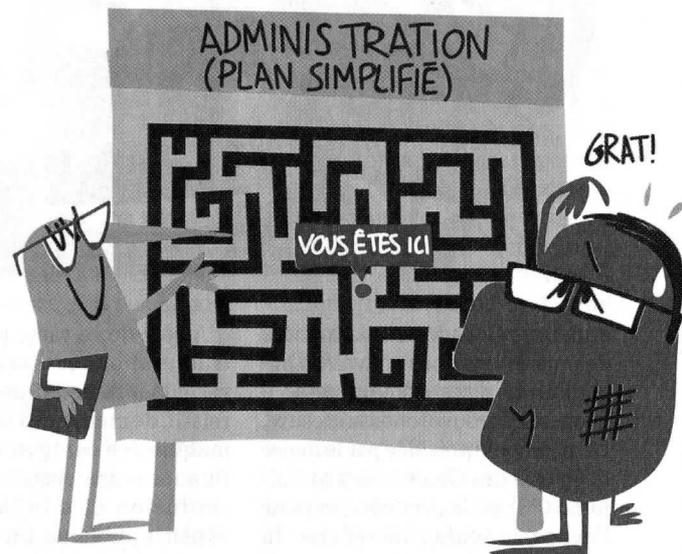
table usine à gaz », selon Philippe Jacquemoire, DGS de Fontenay-le-Fleury (13100 hab., Yvelines).

## LE PACS DÉSORMAIS EN MAIRIE

François Hollande a également réformé le droit de la famille. Tout d'abord, en ouvrant le mariage aux personnes de même sexe avec la loi « Taubira » du 17 mai 2013. Ensuite, en confiant aux mairies l'enregistrement des pactes civils de solidarité (Pacs). Depuis la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle du 18 novembre 2016, les personnes souhaitant conclure un Pacs en font désormais la déclaration conjointe devant l'officier de l'état civil de la commune dans laquelle elles fixent leur résidence commune. Une nouvelle charge pour les communes, qui devrait toutefois être indirectement compensée par la réforme des modalités de délivrance de la carte d'identité et des passeports, qui délétera une grande majorité d'entre elles.

## UN PLAN « PRÉFECTURES » EN MARCHÉ

Du côté des services déconcentrés, après le choc de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un changement de braquet était nécessaire. Les effectifs des personnels affectés dans les préfectures ont cependant continué à baisser lentement, tandis que le gouvernement a lancé un plan Préfectures nouvelle génération en juin 2015. L'objectif est de dématérialiser la délivrance des différents titres, avec la création de plateformes centralisées – et donc de repositionner les préfectures sur des missions de conseil. Selon



**1 500**

**emplois à temps plein**

ont été supprimés in fine par le plan Préfectures nouvelle génération.

le rapport sénatorial sur la mission « administration générale et territoriale de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2017, les plateformes d'instruction des passeports, déjà mises en place à Saint-Etienne, Nevers ou Montpellier, seraient sous-dimensionnées, et les délais de délivrance des titres auraient augmenté. Reste à voir si des enseignements en seront tirés pour les autres plateformes.

Enfin, la réforme des sous-préfectures plusieurs fois évoquée par les ministres de l'Intérieur Manuel Valls puis Bernard Cazeneuve se réduit finalement à un toilettage à minima, avec une mise en adéquation des périmètres des nouvelles intercommunalités aux arrondissements. Seules deux sous-préfectures sont fusionnées, et six jumelées. ● Delphine Gerbeau et Brigitte Menguy

## Sécurité

# Comment les attentats ont transformé le quotidien de nos villes

Si la menace terroriste mobilise pleinement les services de l'Etat, les territoriaux ne sont pas en reste.

Police municipale, sécurisation de l'espace public... La réponse publique est d'abord sécuritaire.

Au quotidien, les agents publics doivent prévenir la radicalisation par la détection de signaux faibles.

**I**ndéniablement, le quinquennat de François Hollande restera associé aux attentats contre «Charlie Hebdo», aux attaques meurtrières du 13 novembre, au massacre de la promenade des Anglais à Nice, mais aussi aux événements tragiques de Saint-Quentin-Fallavier, Montrouge ou Saint-Etienne-du-Rouvray...

Autant d'actes terroristes et de vies fauchées qui ont bouleversé les Français, engendré de la peur et créé un sentiment nouveau d'insécurité dans tout le pays. Car la menace est omniprésente. Pas un jour ne s'écoule sans que les pouvoirs publics, relayés par les médias, n'évoquent l'imminence d'une attaque. Deux ans après «Charlie», le bilan de la réponse publique au djihadisme n'en finit pas d'être commenté et débattu. Mais qu'en est-il des collectivités territoriales, qui, elles aussi, ont eu leur rôle à jouer ?

## SÉCURISATION MASSIVE EN NOMBRE ET EN ÉQUIPEMENT

Premier niveau d'intervention: la sécurité publique. Alors que l'état d'urgence était instauré dès novembre 2015 et que la mobilisation policière et judiciaire battait son plein, les élus locaux ont pris part, eux aussi, au «combat vital contre l'obscurantisme, le fanatisme et la violence», selon les mots du président de l'Association des maires de France, François Baroin. Bon nombre de municipalités ont ainsi fait le choix

de renforcer leurs polices municipales. En nombre mais aussi en équipement. Devant les revendications syndicales, le ministère de l'Intérieur est même allé jusqu'à autoriser la possibilité de porter des pistolets semi-automatiques 9 mm. Autre illustration de cette période d'exception: l'interdiction tous azimuts des festivals et des spectacles, particulièrement après Nice, et la sécurisation massive des lieux de rassemblement du public. Dans certaines villes, la menace plombe la vie sociale.

## LA PRÉVENTION REVISITÉE

Un second niveau d'intervention des collectivités, inédit celui-là, a été la mise en place d'une politique de prévention de la radicalisation. Des cellules de suivi sont créées dans toutes les préfectures, les services départementaux de la protection de l'enfance sont solli-

cités, les formations se multiplient. Au quotidien, les agents publics sont appelés à détecter les signaux faibles de radicalisation parmi les habitants de leurs villes.

Corollaire de cette nouvelle urgence, l'ensemble des champs d'intervention municipaux sont revisités. «Qu'il s'agisse de la lutte contre les discriminations, du dialogue avec les associations culturelles et les représentants religieux ou des problématiques d'éducation, nous avons face à nous un chantier qui n'est pas totalement inconnu. Bon nombre de maires y travaillent déjà depuis longtemps, confiait en mars dernier Paul Quin, vice-président du Forum français pour la sécurité urbaine. Il nous faut maintenant hâter le pas pour trouver des solutions concrètes et avoir des résultats qui s'inscrivent dans la durée.» ● **Hervé Jouanneau**

## 80 M€

C'est ce que devrait représenter l'enveloppe du fonds interministériel de prévention de la délinquance pour 2017. Une enveloppe dont près de la moitié sera dédiée à la prévention de la radicalisation ainsi qu'à des mesures antiterroristes. La circulaire est attendue fin janvier.

## L'état d'urgence prolongé pour la cinquième fois et jusqu'au 15 juillet 2017

**Une durée exceptionnelle.** Instauré le 14 novembre 2015 dans les heures qui suivirent l'attaque du Bataclan, l'état d'urgence devrait durer au moins vingt mois et s'étendre jusqu'au 15 juillet 2017. C'est ce qui ressort du cinquième prolongement de ce régime d'exception voté le 19 décembre au Parlement. Une durée jamais atteinte, même pendant la guerre d'Algérie pour laquelle il a été imaginé.

Selon le texte, l'Etat peut assigner à résidence toute personne «dont l'activité

est dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics» et d'ordonner «des perquisitions à domicile de jour comme de nuit» sans passer par l'autorité judiciaire. Les ministres et préfets peuvent également décider la fermeture provisoire des salles de spectacles et des lieux de réunion, ou d'«interdire la circulation des personnes ou des véhicules» dans certains lieux ou à certaines heures, ou encore d'instituer «des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé». ●

## Fonction publique territoriale

## Une très longue maturation

La loi «déontologie» du 20 avril 2016 marque la principale avancée de la présidence Hollande en matière de fonction publique.

L'accord «parcours professionnels, carrières et rémunérations» (PPCR) constitue une autre grande étape. Plus ou moins appréciée des acteurs.

Le dégel tardif du point d'indice, la question du temps de travail et de l'absentéisme restent, quant à eux, des points de crispation.

Il aura fallu trois ans au gouvernement pour accoucher d'une réforme majeure sur la fonction publique, dont le périmètre est toutefois différent et moins ambitieux qu'annoncé. Mais la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016 a tout de même vu le jour. Tout comme l'accord «parcours professionnels, carrières et rémunérations» (PPCR) qui réforme la politique de rémunération de la fonction publique. Rappelons que les dispositifs de rémunération n'avaient pas été revisités depuis plus de vingt ans! Et qu'il y a eu un passage en force du gouvernement pour l'appliquer... Le point d'indice n'a été dégelé que la quatrième année du quinquennat.

D'autres textes («Sapin 2», «égalité et citoyenneté») ont aussi été adoptés. La présidence Hollande a souhaité axer ses réformes relatives à la fonction publique sur l'exemplarité, la reconnaissance, l'égalité et la modernisation. Mais que la maturation fut longue! Certaines questions restent, de surcroît, épineuses: temps de travail, absentéisme...

#### ACCORD «PPCR» ET DIALOGUE SOCIAL

L'accord «PPCR» impulsé en 2015, après un an de négociations menées par l'ex-ministre de la Fonction publique Marylise Lebranchu, et qui prévoit un processus de revalorisation s'étalant jusqu'à 2020, a pris corps cette année. Des décrets ont été publiés en plusieurs vagues,



depuis mi-mai, certains entrant en vigueur rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2016, à l'instar de celui concernant les conseillers territoriaux socio-éducatifs. Une véritable course contre la montre s'est engagée au sein des différentes instances de consultation pour que les quatorze autres textes, touchant la fonction publique territoriale et s'appliquant au 1<sup>er</sup> janvier 2017, figurent au «Journal officiel» avant cette date butoir. Peine perdue. Les séances à rallonge font ressurgir les débats sur l'accord même, rejeté par trois organisations syndicales (CGT, FO et Solidaires) – représen-

## 7 Md€

C'est le montant que l'Etat aurait économisé avec le gel du point d'indice entre 2010 et 2016.

Le 1<sup>er</sup> juillet, le gouvernement a fait un effort de revalorisation de 0,6%. Le point d'indice sera à nouveau revalorisé en février 2017 de 0,6%.

Source: ministère de la Fonction publique

tant 50,20% des personnels. Si les intentions du texte apparaissent louables (transferts primes/points, refonte des grilles indiciaires, mobilités facilitées...), les projets de textes d'application pâtissent du «passage en force» de l'accord «PPCR». En effet persiste dans l'esprit des syndicats cette question: «Finalement, à quoi sert le dialogue social dans la fonction publique et quelle est la valeur d'un accord?»

Ainsi, les séances du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) qui se sont tenues autour des décrets touchant le cadre d'emplois des attachés

territoriaux, d'une part, et celui des agents de maîtrise, d'autre part, se sont révélées tendues. Principal reproche adressé à la direction générale de l'administration de la fonction publique sur ces deux derniers textes: ne pas tenir compte des spécificités de la territoriale et proposer des règles calquées sur celles de la fonction publique d'Etat. De l'aveu même du président du CSFPT, Philippe Laurent, les prochaines séances du Conseil sup' seront fastidieuses.

#### DÉBAT LANCÉ SUR LE TEMPS DE TRAVAIL

Le temps de travail est un autre sujet de crispation. Le rapport remis par Philippe Laurent à la ministre de la Fonction publique, Annick Girardin, le 26 mai 2016, révèle que la durée annuelle de travail des fonctionnaires se limite à 1584 heures par an, soit 1,4 % de moins que la durée réglementaire...

Nuancé, le rapport explique cette différence «principalement par la nature des missions confiées au secteur public», par les contraintes spécifiques de celui-ci (travail de nuit, astreintes...). Et rappelle que la durée du travail a aussi beaucoup servi d'outil managérial en l'absence de marges sur la rémunération. Il aura fallu quatre ans au quinquennat Hollande pour ouvrir réellement le débat. Et il n'est pas sûr que des suites concrètes au rapport soient apportées avant la fin du mandat.

Interrogée le 20 décembre par «La Gazette» sur ce point, Annick Girardin a mis en avant les diverses rencontres qu'elle a pu avoir avec les employeurs et les organisations syndicales. «Les débats ne sont pas terminés, nous a-t-elle assuré. La médiatisation de ce rapport a provoqué une dynamique de retour en arrière dans un certain nombre de collectivités dans lesquelles le temps de travail avait été utilisé pour la gestion des ressources humaines en raison du gel du point

## Transparence et déontologie

**Nouvelles règles.** Symboliquement déposé pour le trentième anniversaire de la loi «Le Pors» du 13 juillet 1983, le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a été promulgué le 20 avril 2016. Selon Samuel Dyens, avocat spécialiste des questions statutaires, «ce texte fourre-tout est le seul véritable texte relatif à la fonction publique de la mandature présidentielle». L'objectif premier du président: instaurer de nouvelles obligations déontologiques aux agents, qui prendront notamment la forme d'obligations déclaratives (déclaration d'intérêts avant nomination pour certains agents qui, dans l'exercice de leurs fonctions, sont potentiellement exposés à des conflits d'intérêts et déclaration de patrimoine pour les hauts fonctionnaires). Le texte permet également à

tout fonctionnaire le droit d'être accompagné d'un référent déontologue chargé de l'aider à respecter ses obligations déontologiques. Chaque administration pourra choisir librement les moyens de mise en œuvre de ce nouveau droit.

La loi «déontologie» revient aussi sur l'encadrement du cumul d'activités et le pantouflage des agents en leur apportant plus de lisibilité. Pour exemples, l'exercice d'une activité accessoire fait désormais l'objet d'une liste d'activités susceptibles d'être autorisées, et la possibilité pour un agent de se déclarer «autoentrepreneur» est simplifiée. Enfin, la loi procède à un nouveau toilettage des règles applicables aux agents contractuels, désormais nommés «agents non titulaires»: capacité à exercer leurs fonctions, évolution salariale, «CDIisation»... ● B. M.

d'indice.» La ministre évoque «quelques propositions» à venir, mais semble davantage miser sur un «rappel des règles», à savoir que la durée hebdomadaire légale du travail est bien de 35 heures... Elle annonce un plan sur l'absentéisme pour le début 2017.

#### LE LANCEUR D'ALERTE, RECONNU ET PROTÉGÉ

Face aux scandales Wikileaks, Luxleaks ou encore à celui relatif au Mediator, le président Hollande a voulu rattraper le retard de la France en matière de protection des lanceurs d'alerte. Dans ce cadre, et aussi parce que le vœu présidentiel d'exemplarité des fonctionnaires en dépendait, deux textes sont venus encadrer cette nouvelle figure de la fonction publique: tout d'abord, la loi «déontologie» du 20 avril 2016 (lire ci-dessus) et plus récemment la loi «Sapin 2» du 9 décembre. Ce dernier texte confère une irresponsabilité pénale pour la divulgation de certains secrets protégés par la loi. Toutefois, le lancement d'une alerte par un agent doit concilier des impératifs déontologiques a priori contradictoires (respect de

#### Formation: le message ambigu

Les agents territoriaux ont besoin de formations, le ministère de la Fonction publique le reconnaît. Mais, à la suite de deux arbitrages successifs des Premiers ministres Valls puis Cazeneuve, le taux plafond de cotisation versée par les collectivités au CNFPT restera bien bloqué à 0,9 % en 2017. A l'initiative du gouvernement, ce taux avait été descendu à ce niveau dans la loi de finances pour 2016 au regard de la contribution à l'effort de réduction des dépenses publiques. Résultat de cette première année de baisse de cotisation: l'excédent budgétaire du CNFPT a fondu à 10 millions d'euros, fragilisant l'offre de formations en 2017.

l'autorité hiérarchique et obligation d'obéissance, notamment). La protection du lanceur d'alerte n'est pas non plus absolue et sans limites. L'agent ayant agi de mauvaise foi, avec l'intention de nuire ou avec une connaissance partielle de l'inexactitude des faits, pourra voir sa responsabilité déontologique et pénale recherchée devant le conseil de discipline et devant le tribunal correctionnel. Par ailleurs, la collectivité territoriale devra octroyer le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'agent ayant été diffamé ou injustement accusé d'un conflit d'intérêts. La procédure de signalement de l'alerte est organisée en trois phases successives: auprès de l'employeur, puis d'une autorité administrative ou judiciaire et, enfin, en l'absence de traitement, auprès du public.

Le texte impose aux collectivités territoriales (communes de plus de 10000 habitants et leurs établissements publics de coopération intercommunale, départements et régions) l'obligation d'établir des procédures appropriées de recueil des alertes. ● Claire Boulland, Brigitte Menguy et Bénédicte Rallu