

# TERRITOIRES *du social*

ACTES

unocas

AVRIL 2020 • N° 507 • 9€

16

## INTERVIEW

*“La différenciation  
des règles est  
intéressante  
mais ambiguë”*

BERTRAND FAURE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC  
À L'UNIVERSITÉ DE NANTES

## ON EN PENSE QUOI

8

//////////

CONFIANCE ?

## FOCUS

//////////

LA FIN DES COMPÉTENCES  
OPTIONNELLES : ET EN  
MÊME TEMPS...

13

## DOSSIER NATIONAL

19

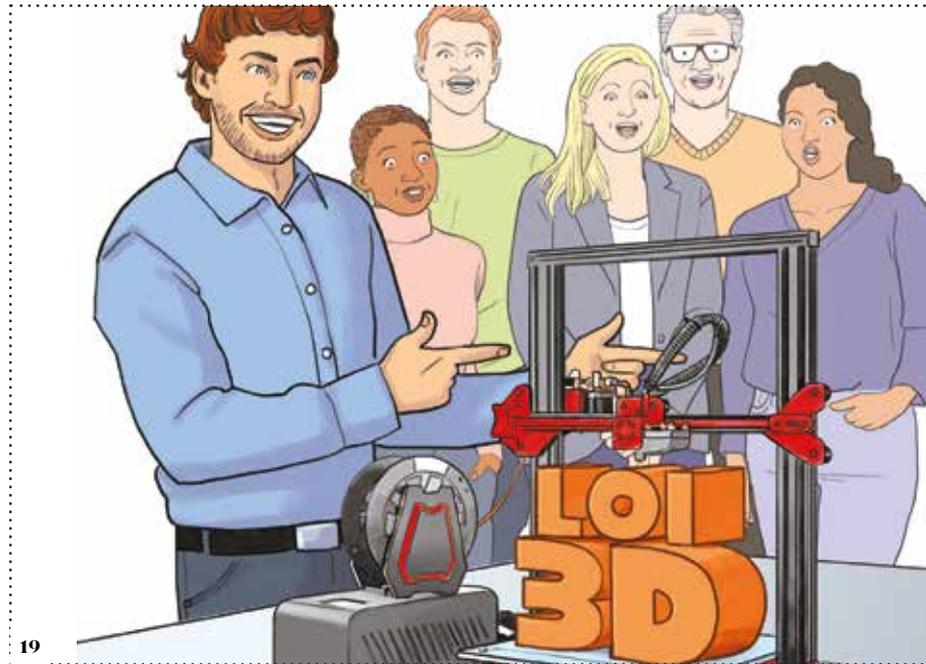
UN PAYSAGE TERRITORIAL  
EN PLEIN BOOM

**BOOM!**



## DOSSIER DU MOIS

# Un paysage territorial en plein boom



19



16

16

INTERVIEW

**Bertrand Faure,**  
professeur de droit public à l'Université de Nantes, auditionné à l'Assemblée nationale sur le projet de loi « *Décentralisation, Différenciation, Déconcentration* »

### L'ACTION SOCIALE AU NATIONAL

8

ON EN PENSE QUOI  
**Confiance ?**

11

LA FABRIQUE DES  
CCAS/CIAS®

**Mieux comprendre l'innovation dans la Silver Economic**

13

FOCUS

**La fin des compétences optionnelles : et en même temps...**

20

DOSSIER DU MOIS  
**Un paysage territorial en plein boom**



8

## CONFIANCE ?

### L'ACTION SOCIALE AU LOCAL

20

ENTRETIEN

**Interco : du XXL au XL ?**

21

ENTRETIEN

**De nouveaux outils pour les maires**

22

ENTRETIEN

**« De vrais pactes souderont les élus et les municipalités pour le mandat à venir »**

23

ENTRETIEN

**Rares mesures sociales**

24

ENTRETIEN

**« La formation des élus locaux est un sujet central »**

26

ENTRETIEN AVEC

JACQUELINE GOURAULT

**« La différenciation est un gage d'équité »**

27

ENTRETIEN

**« Pour une alliance des territoires »**

28

EUROPE

**La réorganisation administrative et territoriale des Etats en Europe**

30

FORMATION

**Revue d'actualité juridique des CCAS/CIAS**

Il y a les élus couverts  
par **SMACL Assurances**

... et les autres.



## SÉCURITÉ ÉLUS

Choisissez la sérénité tout au long  
de votre mandat.

Depuis 1974, nous accompagnons les élus des collectivités locales dans leur mandat. En mars 2020, choisissez la sérénité en souscrivant à l'offre « **Sécurité élus** » de SMACL Assurances.

**Rendez-vous sur [smacl.fr](http://smacl.fr)**



**LA MUTUELLE D'ASSURANCE DES TERRITOIRES**

Avec l'aimable autorisation de BIC. Ces stylos sont destinés à l'écriture uniquement et ne sont pas comestibles.

SMACL Assurances - 141, avenue Salvador-Allende - CS 20000 - 79031 NIORT CEDEX 9 Société d'assurance mutuelle à cotisations fixes régie par le Code des assurances - RCS Niort n° 301 309 605

# LA TOILE DE PÉNÉLOPE



**E**ncore un énième texte... Pour qui s'intéresse à la matière législative ou réglementaire en lien avec la décentralisation, il apparaît que nous sommes assez proches du mythe de Pénélope. Sans savoir qui joue le rôle d'Ulysse, et sans que la loi soit détricotée pour être retissée le lendemain, il n'est resté pas moins certain que l'ouvrage est régulièrement remis sur le métier.

Les élus et les fonctionnaires s'égarer dans une décentralisation de plus en plus complexe et de moins en moins lisible tandis que l'État et le législateur se perdent dans des productions de textes censés corriger les manques ou les erreurs du précédent. Quant aux Français, - et c'est ce qui ressort de notre sondage de mars 2020<sup>1</sup> - ils plébiscitent toujours l'échelon communal après avoir abandonné il y a bien longtemps leur appétence pour le millefeuille.

Corriger des manques ou des erreurs part d'un bon sentiment mais lorsque les textes se succèdent à six mois d'intervalle, commence à dominer le sentiment que la girouette tourne sans la boussole... qu'est notre Constitution.

Car ses articles 1 et 72 disent tout :

- ★ La République est décentralisée ;
- ★ Les collectivités s'administrent librement ;
- ★ La subsidiarité est le principe d'exercice des compétences ;
- ★ L'autonomie financière est assurée.

Alors respectons la Constitution et dès lors que l'État donnera aux territoires les moyens d'innover, de s'adapter et d'inventer, nul doute qu'Ulysse pourra retrouver sa Pénélope.

**Benoît Calmels, délégué général**

<sup>1</sup> LES FRANÇAIS, LEUR MAIRE ET LES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 2020 - VAGUE 3, MARS 2020, OPINION WAY POUR UNCCAS, PUBLIC SÉNAT ET LA TRIBUNE.

**ACTES • TERRITOIRES DU SOCIAL**  
**AVRIL 2020**  
**UNCCAS, 11 RUE LOUISE THULIEZ, 75019 PARIS.**

92<sup>e</sup> ANNÉE • N° 507 • 2020 • DÉCLARATION À LA PRÉFECTURE DU NORD LE 26/11/1926 (N° 1939)  
COMMISSION PARITAIRE DES PAPIERS DE PRESSE  
N° 0419G79123 • NUMÉRO D'IDENTIFICATION AUX CONTRIBUTIONS INDIRECTES LILLE: 44.559.599.006  
N° SIRET: 783 852 791 00079 • N° ISSN: 1294-4661  
TIRAGE: 7 000 EXEMPLAIRES  
© TOUS DROITS DE REPRODUCTION RÉSERVÉS.  
10 NUMÉROS PAR AN.  
DÉPÔT LÉGAL À PARUTION.

**★ DIRECTRICE DE LA PUBLICATION**  
HÉLÈNE-SOPHIE MESNAGE  
✉ HSMESNAGE@UNCCAS.ORG

**★ RÉDACTRICE EN CHEF**  
HÉLÈNE DELMOTTE • ✉ JOURNALISTES@UNCCAS.ORG

**★ CONTRIBUTEURS**  
FLORENCE ANGIER, ELODIE BACOU, LAURE BERTHON  
FRÉDÉRIC BODO, OLIVIER COMONT, STÉPHANIE COURTOIS,  
VALÉRIE GUILLAUMIN-PAUTRE, SOPHIE LE GALL, HÉLÈNE-SOPHIE  
MESNAGE, ALEXANDRA NAZARET, CAROLE PÉAN, BORIS RYCZEK,  
KRISTINE STEMPIEN.

**★ DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION**  
CHRISTÈLE CALMIER • ✉ CCALMIER@UNCCAS.ORG

**★ ABONNEMENT**  
PRIX DE L'ABONNEMENT ANNUEL (10 NUMÉROS, PRIX  
FRAIS DE PORT INCLUS - Y COMPRIS DOM-TOM):  
☞ ADHÉRENTS PREMIER ABONNEMENT:  
- 73 € (VILLE DE PLUS DE 3150 HABITANTS);  
- 32 € (VILLE DE MOINS DE 3150 HABITANTS).  
☞ NON ADHÉRENTS: 85 €. ☞ PRIX À L'UNITÉ: 9 €.  
✉ ACTES@UNCCAS.ORG

**★ PUBLICITÉ**  
FRANÇOIS PARDOEN • ☎ +33 (0) 6 78 74 43 48

**★ CRÉDIT PHOTOS / ILLUSTRATIONS**  
STÉPHANE ASTIER • ✉ ASTIERSTEPHANE86@GMAIL.COM • ISTOCK •  
ANTOINE REPESSÉ  
D'APRÈS UNE MAQUETTE ORIGINALE DE PHILIPPE CARTAULT •  
✉ PHILIPPE@KARTOGRAFIK.NET

**★ PRODUCTION**  
COM ON MARS • ✉ COMONMARS@GMAIL.COM

**★ IMPRESSION**  
TECHNICOM  
1 RUE DE L'UNION, VILLAGE DES VOILES 2,  
59520 MARQUETTE LEZ LILLE.

# ON A FAILLI OUBLIER



## DROIT DES FEMMES : RETOUR SUR QUELQUES LEVIERS D'ACTION DES CCAS/CIAS



Pour les CCAS/CIAS aussi, le 8 mars, c'est toute l'année. De l'urgence de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes au travail quotidien pour l'accès aux droits, à l'emploi, au logement, à la santé, aux loisirs, à la culture, aux modes de garde..., l'action sociale des communes et intercommunalités est, sur tous les fronts, un levier pour lutter contre les inégalités. Un article du site de l'Unccas met en exergue plusieurs d'entre eux.

<https://www.unccas.org/droit-des-femmes-retours-sur-quelques-leviers-d-action-des-ccas-cias>

## AIDE A DOMICILE

### Appel à projets

La CNSA souhaite développer les « nouvelles formes de participation des usagers et des aidants au sein des services à domicile » qui s'appuieraient sur les « inspirations étrangères ». Les CCAS/CIAS peuvent se faire connaître auprès de l'adresse [innovation2020@cnsa.fr](mailto:innovation2020@cnsa.fr)

## EVÈNEMENT

### Report des Assises nationales des Ehdap

Les Assises nationales des Ehdap du Mensuel des Maisons de Retraite ne se tiendront pas comme prévu les 10 et 11 mars prochains mais les 6 et 7 mai, dans les mêmes conditions, à la Maison de la Chimie, à Paris. La plupart des intervenants prévus ont confirmé leur venue.

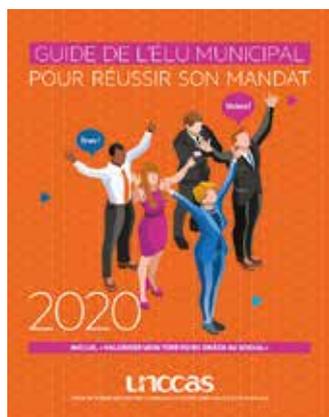
## RECRUTEMENT

### Les contrats de projet

Depuis le 1<sup>er</sup> mars, la fonction publique territoriale peut recourir aux « contrats de projet ». Alternatives au CDD ouvertes à toutes les catégories, ils se caractérisent par une « durée prévisible », qui peut être réduite ou prolongée selon l'atteinte des objectifs définis dans le contrat.

## ELECTIONS MUNICIPALES

### Réussir Mon Mandat



Suite au succès d'Objectif Municipales, l'Unccas lance Réussir Mon Mandat. S'adressant aux nouvelles équipes municipales, qu'elles soient nouvellement élues ou réélues, ce nouveau site met à disposition de nombreuses

ressources, dont des conseils vidéo, une feuille de route pour les « 100 premiers jours de l'élu » et le Guide de l'élu municipal pour réussir son mandat, téléchargeable en ligne ou disponible gratuitement sur commande.

L'objectif est de donner aux élus les premières clés sur le rôle du CCAS/CIAS, en montrant l'intérêt que revêt le social pour la valorisation des territoires. A ce titre, Réussir Mon Mandat présente en termes synthétiques les enjeux des différentes politiques sociales (accès aux droits, aides facultatives, politiques du grand âge, de la famille, de l'emploi, du logement, de la santé...), en insistant sur l'importance de quelques outils, en particulier :

- ★ L'Analyse des besoins sociaux (ABS), qui bénéficiera prochainement d'un site dédié mis à disposition par l'Unccas,
- ★ le design de service, qui permet de renouveler en profondeur l'action publique locale, au plus près des habitants.

Comprendre, organiser, agir, influencer, communiquer... Réussir Mon Mandat se veut un plaidoyer pour un portage politique fort de l'action sociale et un outil pour établir d'emblée des relations harmonieuses entre les élus et les équipes des CCAS/CIAS et, au-delà, avec l'ensemble de l'écosystème territorial.

<https://reussirmonmandat.unccas.org>

## LE CCAS EN 2050

### Découvrez le guide et les vidéos

Le cycle « Le CCAS en 2050 » entamé en 2019 s'est conclu le 5 mars par une matinée de débat à l'Unccas, au cours de laquelle ont notamment été présentées les vidéos réalisées par les participants : journaux télévisés et « figures » du CCAS du futur. Le guide gratuit *Fabriquer l'action sociale de*



*demain* tire pour sa part une synthèse de la démarche, dont peuvent s'inspirer toutes les

parties prenantes de l'action sociale locale. Retrouvez toutes ces ressources sur le site de l'Unccas.

<https://www.unccas.org/ccas-2050>



## ON A FAILLI OUBLIER



### RHÔNE : LA MÉTROPOLE AIDANTE

Fruit d'un travail partenarial ayant notamment impliqué l'Udccas 69, la Métropole Aidante a ouvert ses portes en février dernier. Avec l'ambition de recenser l'ensemble des services du territoire s'adressant aux personnes âgées et/ou handicapées ainsi qu'à leurs aidants familiaux, ce nouveau lieu permet d'évaluer sa situation, de rencontrer des familles confrontées à des difficultés similaires et de bénéficier d'un accompagnement convivial. 200 services sont pour le moment répertoriés.

### VIE ASSOCIATIVE

#### Renouvellement du conseil d'administration de l'Unccas



Qui dit nouvelles équipes municipales et intercommunales dit nouveaux conseils d'administration des CCAS/ CIAS... et nouveau conseil d'administration de l'Unccas. La nomination de cette instance, ainsi que celle du bureau et du nouveau président national, s'effectuera à la fin du mois de septembre 2020, dans le cadre d'un suffrage indirect reposant sur des grands électeurs réunis dans le comité des 100, une instance réunissant 100 élus de collectivités adhérant à l'Unccas, réunies dans 7 collèges électoraux, en fonction de leur population :

- ★ 1<sup>er</sup> collège (moins de 5 000 habitants) : 10 sièges

- ★ 2<sup>ème</sup> collège (5000 à 10 000 habitants) : 13 sièges
- ★ 3<sup>ème</sup> collège (10 000 à 19 999 habitants) : 15 sièges
- ★ 4<sup>ème</sup> collège (20 000 à 49 999 habitants) : 23 sièges
- ★ 5<sup>ème</sup> collège (50 000 à 79 999 habitants) : 11 sièges
- ★ 6<sup>ème</sup> collège (80 000 à 199 999 habitants) : 14 sièges
- ★ 7<sup>ème</sup> collège (200 000 habitants et plus) : 14 sièges

L'élection des membres de ces sept collèges s'effectuera du 22 juin au 23 août au moyen d'un vote en ligne, sauf pour le 7<sup>ème</sup> collège, l'Unccas comptant 14 collectivités de plus de 200 000 habitants, qui désigneront chacune un représentant. Chaque collectivité adhérente sera invitée à élire les membres du collège correspondant à sa population. Les collectivités souhaitant présenter un candidat dans le comité des 100 de l'Unccas sont invitées à se faire connaître dès maintenant à l'adresse [elections@unccas.org](mailto:elections@unccas.org).

personnes ayant des difficultés à parler ou entendre de communiquer par SMS ou fax avec un service apte à les mettre en contact avec les urgences médicales, les pompiers, la police ou la gendarmerie.

### HANDICAP

#### Urgence 114

Personnes sourdes, malentendantes, aphasiques, dysphasiques... Le numéro national 114 permet à toutes les

### ACCÈS A L'EAU

#### Veolia s'engage avec l'Unccas

L'Unccas, représentée par sa présidente Joëlle Martinoux, et le groupe Veolia, par Jean-Philippe Rodet, directeur marketing et expérience consommateur, ont signé

une nouvelle convention de partenariat le 5 mars. L'objectif est de faire connaître l'offre de Veolia en matière d'eau solidaire, à travers les différents outils de l'Unccas, et d'engager une réflexion commune pour simplifier le parcours des usagers susceptibles d'en bénéficier.



### SPORT-SANTÉ

#### Bonnes pratiques européennes

Une récente publication de l'Association nationale des élus en charge du sport (Andes) compare l'action de plusieurs municipalités européennes pour développer le sport-santé.

Outre l'importance du portage politique municipal et de l'implication des médecins généralistes, elle illustre le rôle potentiel d'autres acteurs : associations, infirmiers scolaires, pharmacies...

### EN CHIFFRES

#### Petits déjeuners gratuits à l'école et cantine à un euro

En 2019, 110 000 petits-déjeuners gratuits ont été servis dans le cadre de la Stratégie Pauvreté, et 8 000 élèves de communes rurales ont bénéficié de la cantine à un euro financée par l'Etat. L'objectif pour 2020 est de proposer ces petits-déjeuners à 200 000 élèves et la cantine à un euro à 40 000 enfants.



# CONFIANCE



# E ?

# ?

*Après 40 ans de réformes territoriales, que retenir de cette ambition consistant à vouloir rendre toujours plus digeste notre fameux « millefeuille » ? Tandis qu'avec la loi Engagement et proximité, l'exécutif entendait rassurer et conforter le rôle des élus locaux - ici des maires -, la question se pose avec la prochaine loi 3D de la confiance que l'Etat accorde réellement aux collectivités territoriales. Sommes-nous à l'aube d'un nouvel acte de la décentralisation ou d'une ultime réforme technique ? Comment et jusqu'où l'Etat est-il prêt à lâcher du lest dans sa conception verticale du pouvoir ?*

Une fois encore, tout a commencé à la Révolution. Au nom du principe d'égalité, l'unité administrative du royaume s'impose. La loi unifie le statut des communes, le territoire est découpé en départements, la Constitution de 1791 dispose que le Royaume est « un et indivisible ». L'impulsion est donnée par le pouvoir central bientôt incarné par les préfets napoléoniens. Si au 19<sup>ème</sup> siècle, les communes peuvent librement administrer leurs affaires, le pouvoir n'en reste pas moins distribué et organisé d'en haut. Au point qu'en 1947, le fameux *Paris et le désert français* du géographe Jean-François Gravier dénonce les excès de la centralisation et de la concentration des pouvoirs politiques et économiques à Paris.

## Le grand échiquier

Les années 60 et 70 seront celles de l'aménagement du territoire et d'une forme de liberté surveillée : création des communautés urbaines, suppression de l'approbation préalable du budget communal par les préfets, vote des impôts locaux par les communes et les départements, etc.

Viennent ensuite le grand tournant des années 80, la décentralisation et les premiers transferts de compétences. Puis l'attention se porte sur l'intercommunalité avec notamment la loi de 1992 relative à l'administration territoriale. Les années 2000 seront celles de l'approfondissement : loi de 2003 sur l'organisation de la décentralisation de la République et avec elle, le droit à l'expérimentation, loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et ses transferts de compétences. Ce sont enfin les redécoupages territoriaux, la réorganisation des services déconcentrés : Grand Paris, loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) de 2010, régions XXL auxquelles la loi NOTRe de 2015 donnera de nouvelles prérogatives tout en supprimant la clause générale de compétences des départements.

2020 : loi 3D, nouvelle étape ? Que de réformes, mais pour quels résultats ? Au-delà de certaines constantes, telle que l'affirmation continue de l'intercommunalité depuis les années 90, l'organisation territoriale de notre pays semble à l'image de la Sagrada Família de Barcelone : en construction permanente. Pourquoi ?

## Pays administratif vs pays réel

D'aucuns mettent en avant la recherche constante d'efficience de l'action publique, au nom du principe de subsidiarité reconnu aussi au plan européen. En écho, nos concitoyens attendent de plus en plus de l'acteur public qu'il réponde à leurs doléances dans une logique de proximité. De là, on comprend les aspirations légitimes des élus locaux à clarifier ce qui est de leur ressort mais aussi à disposer de toutes les marges de manœuvre nécessaires pour agir à leur niveau.

Autre élément d'explication : l'affaiblissement général de l'Etat qui depuis longtemps n'a plus les moyens de ses ambitions. Le temps n'est plus aux grands plans et autres démarches d'aménagement du territoire vues d'en haut, comme un vaste puzzle, sur fond de trente glorieuses. L'heure est à la contractualisation. L'Etat n'ayant plus les moyens de faire, il fait faire.

Enfin, cette réforme territoriale permanente semble alimentée par un décalage croissant entre des stratégies locales de développement territorial très diverses, et leurs traductions administratives et jacobines, plus figées. Le tout sur fond de particularismes locaux assumés, telles ceux de la Bretagne ou de la Corse, connues pour cultiver leur identité régionale. De là aussi une forme de concurrence territoriale...

Mais tandis que les élus locaux, après avoir assumé une part croissante de transferts de compétences, revendiquent une liberté d'action plus importante, l'Etat semble toujours n'agir que par à-coup.

## Différenciation

Il n'est qu'à voir la façon dont il se saisit aujourd'hui du principe de différenciation territoriale, en tentant d'arbitrer entre ceux qui y voient un risque d'accentuation des disparités territoriales, ceux pour qui il est une opportunité de répondre aux attentes des élus locaux d'une relation plus mature avec l'Etat, ceux pour qui enfin la différenciation est un remède à la crise démocratique.

Présent initialement dans le projet de réforme constitutionnelle d'août 2019, aux côtés de diverses mesures censées satisfaire les demandes de démocratie participative issues du grand Débat, le principe de différenciation n'est certes pas nouveau. En témoignent les statuts particuliers des Métropoles ou encore des territoires d'outre-mer. Mais en l'espèce, s'il avait accédé au rang de droit constitutionnel – ce à quoi le Conseil d'Etat était ouvert –, il aurait pu prendre deux formes : l'une permettant à certaines collectivités de disposer de compétences spécifiques que d'autres n'auraient pas ; l'autre donnant la possibilité à une collectivité de déroger à certaines dispositions législatives ou réglementaires.

Seulement voilà, il n'y aura pas de grand soir constitutionnel. Le Conseil d'Etat ayant aussi dit qu'à défaut de nouveau droit pour les collectivités inscrit dans le marbre, une autre voie pouvait consister à approfondir, en les simplifiant, les modalités d'expérimentations ouvertes depuis 2003, le Gouvernement s'est engouffré dans la brèche. Résultat : une loi 3D.

## Les élus locaux au taquet

L'engouement des élus locaux était pourtant bien là. En témoigne la soixantaine de projets de collectivités – dont 30 de communes ou d'intercommunalités – fondés sur le principe de différenciation adressés début 2019 à deux députés chargés d'étudier la recevabilité<sup>1</sup>. Sur 34 projets allant de « *permettre à des stations de ski de prendre la compétence tourisme à la place de l'EPCI* » à « *permettre à un département frontalier de négocier avec un Etat voisin* », en passant par « *permettre la création d'une agence départementale des solidarités* », 14 ne présentent aucune difficulté juridique sérieuse. Conclusion des auteurs : la différenciation, reconnue constitutionnellement, marquerait bien une avancée en termes de décentralisation.

D'aucuns y voient une occasion manquée. Preuve s'il en est en tout cas que la question de la confiance dans les exécutifs locaux reste de mise.

<sup>1</sup> RAPPORT D'INFORMATION FAIT AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA DÉCENTRALISATION, EN CONCLUSION DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POSSIBILITÉS OUVERTES PAR LA CONSTITUTION D'UN DROIT À LA DIFFÉRENCIATION, JEAN-RENÉ CAZENEUVE ET ARNAUD VIALA, ASSEMBLÉE NATIONALE, 14 FÉVRIER 2019.

# Mieux comprendre l'innovation dans la Silver Economy



« Comment répondre aux start-up qui nous sollicitent ? »,  
« Les solutions proposées sont-elles réellement innovantes ? »,  
« Comment les financer ? »... sont quelques-unes des questions posées lors du speed dating organisé par la Fabrique des CCAS/CIAS dans le cadre du congrès de l'Unccas à Amiens. Réponses de Nicolas Menet, Directeur général de la Silver Valley.

« L'innovation, vecteur d'inclusion, doit associer les bénéficiaires, c'est-à-dire les personnes accompagnées par les CCAS mais aussi les professionnels qui seront en première ligne pour assurer l'acceptabilité d'une nouvelle solution », pose en préambule Nicolas Menet.

S'il n'existe pas de définition « simple » de l'innovation, deux grandes familles peuvent être distinguées : l'innovation de rupture ou de continuité. « L'innovation de rupture est celle qui révolutionne ou transforme un usage, comme par exemple l'automobile, l'avion ou le téléphone portable, tandis que l'innovation de continuité améliore un service ou un produit existants. Toutes ont en commun de devoir être acceptées par l'utilisateur, autrement dit achetées. » Face à un nouveau produit ou service, parfois présenté comme révolutionnaire, le Directeur général de la Silver Valley conseille aux Directeurs des CCAS et/ou aux élus de poser aux bénéficiaires quelques questions simples : la solution proposée est-elle utile ? Est-elle innovante ? Et enfin, accepteront-ils de la payer ?

S'agissant par exemple du suivi de l'hydratation des personnes âgées dépendantes : Est-ce utile de suivre cette variable ? Si oui, l'Ehpad ou la commune ont-ils les moyens d'acquiescer ou de subventionner la solution ? Si oui, l'usager senior va-t-il accepter ce suivi ? « Si la réponse est positive à ces trois questions, il faut ensuite s'interroger sur la capacité de l'organisation – qui sera souvent une start-up – de monter en puissance d'un point de vue industriel. La capacité à délivrer le service doit aussi être questionnée pour ne pas générer de frustration. D'où l'importance de faire appel à des professionnels pour réaliser des audits », poursuit Nicolas Menet.

Pour bénéficier de cet accompagnement, les CCAS peuvent recourir à la Silver Valley « pour partager nos méthodes d'analyse de projets, nos connaissances ou encore nos tests de métiers. Nous proposons également des formations. Un centre communal d'action social peut également venir consulter les projets existants et décider de les déployer ou pas. Et même nous demander de tester des innovations », conclut Nicolas Menet.

## L'OPEN LAB, AU CŒUR DES USAGES

Financé par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et le groupe AG2R La Mondiale, et développé en partenariat avec une quinzaine d'associations de seniors, l'Open Lab de la Silver Valley réunit une communauté de seniors pour co-créer et expérimenter les innovations, aux côtés des entrepreneurs. Près de 9 000 personnes âgées ont déjà accepté de participer bénévolement aux Open Lab afin d'aider les acteurs économiques à mieux comprendre leurs attentes... ou leurs réticences face à certaines innovations, et à anticiper leurs besoins. Un outil précieux pour les entrepreneurs mais aussi pour des seniors peu consultés au quotidien.

## Quelques réalisations exemplaires

“ Je pense au projet « Paris en compagnie » piloté par trois structures - Autonomie Paris Saint Jacques, les Petits frères des Pauvres et Lulu dans ma rue - subventionnées par la ville de Paris. Il s'agit d'une plateforme de mise en relation entre des personnes âgées fragilisées et des voisins ou des personnes du quartier qui vont les parrainer et les accompagner bénévolement lors de leurs sorties, pour des rendez-vous médicaux par exemple. Je pourrais aussi mentionner les ateliers de prévention développés par la start-up Happy Visio, soutenue par de nombreux départements via la conférence des financeurs, qui permet aux seniors de suivre des conférences en ligne sur des sujets variés comme l'aide aux aidants, la nutrition, la santé, le sport... avec la possibilité de poser des questions en direct aux intervenants. ”

<sup>1</sup> AUTEUR DE « CONSTRUIRE LA SOCIÉTÉ DE LA LONGÉVITÉ UNE OPPORTUNITÉ POUR LE FUTUR ? », MAI 2019, EDITIONS EYROLLES.

# Établissements pour personnes âgées

## Des solutions pour une gestion efficiente s'offrent aux communes et à leurs CCAS / CIAS

**La** gestion d'un établissement pour personnes âgées, qu'il s'agisse d'un EHPAD ou d'un logement-foyer, impose à l'équipe municipale et à ses équipes administratives la maîtrise d'un environnement normatif qui s'est complexifié au fil du temps. Le maintien d'un niveau satisfaisant de prestations offertes aux citoyens âgés du territoire impose par ailleurs la réalisation régulière d'investissements qui peuvent peser sur les finances communales.

Dans ce contexte, il est parfois utile, pour le maintien d'un service public de qualité, de s'appuyer sur l'expertise d'un partenaire professionnel.

**PHILOGERIS SERVICE PUBLIC** a été créé dans cet esprit de partenariat, pour proposer aux collectivités publiques des solutions opérationnelles d'appui et de progrès dédiées aux équipes communales et intercommunales en charge de l'avenir des structures pour personnes âgées.

### Bon à savoir

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les missions inférieures à 40 000 € ne sont plus soumises à une procédure de publicité préalable. Elles peuvent être négociées de gré à gré par les collectivités territoriales.

### UN LARGE SPECTRE D'INTERVENTION

- **AUDIT PONCTUEL D'ÉTABLISSEMENT**  
Disposer d'un état des lieux pour se projeter dans l'avenir.
- **AUDIT DE TRANSITION DE LOGEMENT-FOYER**  
Préparer avant janvier 2021 le passage au régime de la résidence-autonomie prévu par la loi du 28 décembre 2015.
- **MISSION D'ACCOMPAGNEMENT**  
Manager la transition, préparer un CPOM, recruter un directeur, définir un besoin d'investissement...
- **MANDAT DE GESTION TEMPORAIRE**  
Soulager les équipes municipales d'un sujet requérant une expertise technique particulière.
- **GESTION SOUS LE RÉGIME DE LA RÉGIE INTÉRESSÉE**  
Combiner l'amélioration de la qualité de service et la performance budgétaire.
- **GESTION SOUS LE RÉGIME DE LA CONCESSION (DSP)**  
Confier à un opérateur partenaire la réalisation d'un programme d'investissements.

### LES COLLECTIVITÉS QUI ONT FAIT CONFIANCE À PHILOGERIS SERVICE PUBLIC



2016/Segonzac  
(16)

Délégation de service public  
EHPAD



2018/Mérignac  
(33) [CCAS]

Délégation de service public  
Résidence-autonomie



2019/Saint-Dizier  
(52) [CCAS]

Management de transition  
Résidence-autonomie



2020/Guéméné-sur-Scorff  
(56) [CCAS]

Management de transition  
Résidence-autonomie



2020/Chablis  
(89) [CCAS]

Mandat de gestion EHPAD



2020/Saint-Eloy-les-Mines  
(63) [CIAS]

Audit de 3 EHPAD  
et 1 résidence-autonomie  
en vue d'une mutualisation

# La fin des compétences optionnelles : ET EN MÊME TEMPS...

Avant le vote de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre devaient transférer des compétences dites « optionnelles » à leur intercommunalité. Il s'agissait d'en choisir trois sur sept dans les communautés de communes et trois sur cinq dans les communautés d'agglomération, l'action sociale figurant parmi les listes de ces cinq et sept compétences optionnelles. Ces dispositions, comme l'ont rappelé Mathieu Darnaud et Françoise Gatel<sup>1</sup>, avaient pour objectif « d'accélérer l'intégration tout en laissant une certaine liberté de choix aux communes ».

La loi Engagement et proximité a supprimé les compétences optionnelles, catégorie jugée « obsolète » par les sénateurs précités. « Les compétences obligatoires de ces deux catégories d'intercommunalité se sont largement étendues, intégrant des compétences originellement optionnelles ou d'autres compétences qui n'étaient à l'époque pas mentionnées par la loi. À cela s'ajoute un certain équilibre atteint par l'intercommunalité. La course à l'intégration n'a plus lieu d'être aujourd'hui. »

Cette suppression peut-elle avoir un impact sur la dynamique de création des centres intercommunaux d'action sociale ?

## A priori non

Aucune modification ne devrait être enregistrée sur les territoires qui ont fait le choix de cette compétence et mis en œuvre, pour un certain nombre d'entre eux, un projet social de territoire. Moins qu'un choix par défaut, la compétence optionnelle « action sociale d'intérêt communautaire » résulterait en effet d'une dynamique propre.

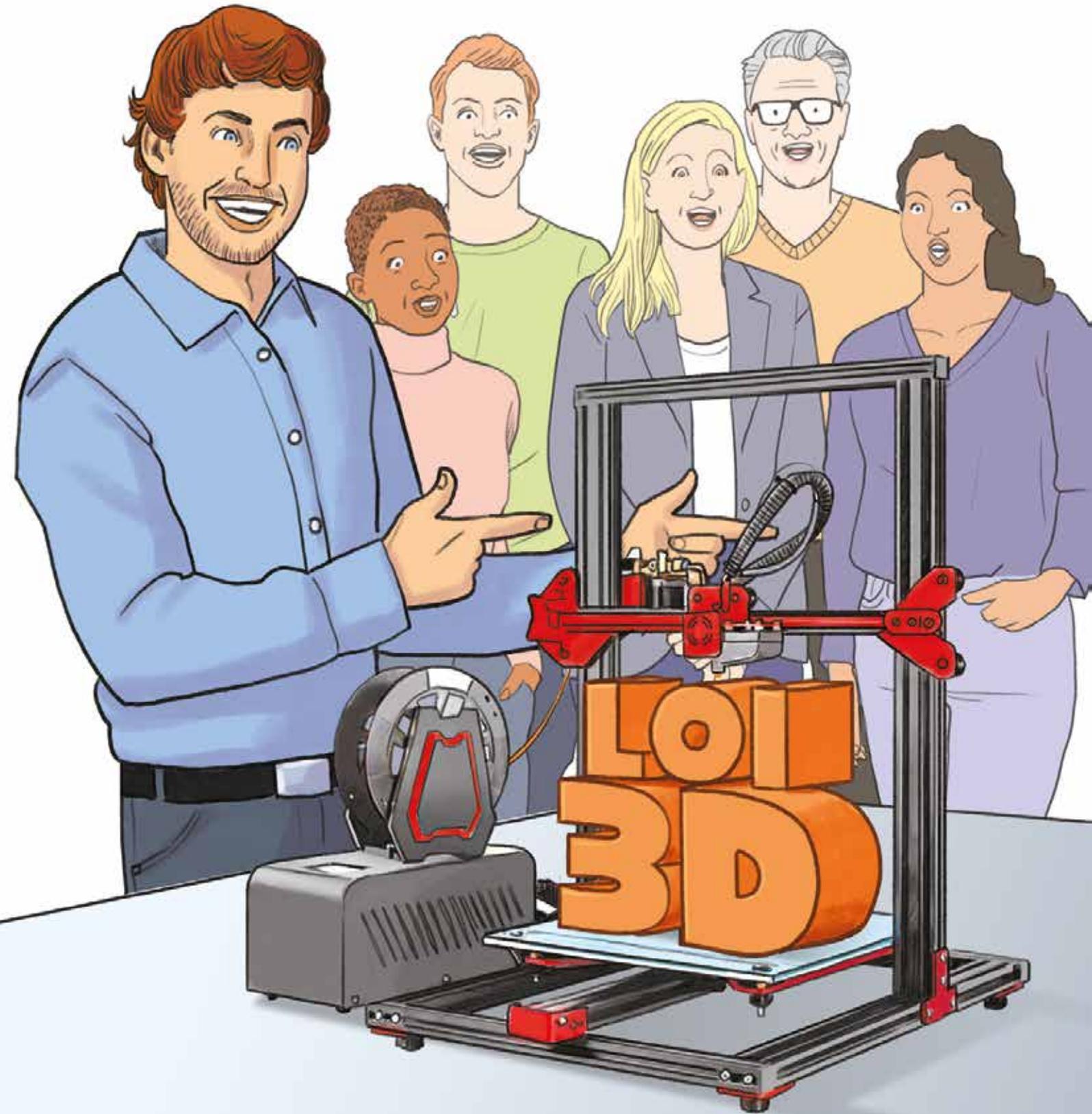
## Sauf que...

les élections municipales peuvent dans certains cas changer la donne. Qu'advient-il si des Présidents d'intercos fortement mobilisés sur le social ne sont pas réélus ? Certes, la nouvelle législation n'interdit, ni même ne bride, les dynamiques en matière d'action sociale intercommunale mais combien de fois avons-nous déploré dans ces pages que cette compétence soit la cinquième roue du carrosse, autrement dit le sujet qui passe après tous les autres ?

En matière de développement de l'action sociale à l'échelle intercommunale, la loi de 2005 avait marqué une étape importante (cf. l'article 60 qui a ajouté à la liste des compétences optionnelles dont peuvent se saisir les EPCI, la compétence : « Action sociale d'intérêt communautaire »). Souvenons-nous du contexte... Dans la nuit du 15 au 16 novembre 2003, un amendement au projet de loi « Libertés et Responsabilités locales » est adopté en première lecture au Sénat qui propose de rendre optionnelle la création de CCAS dans les communes n'en disposant pas et autorisant celles-ci ou éventuellement un EPCI à exercer directement les missions du CCAS ou du CIAS. L'Unccas monte au créneau (12 000 signatures pour sa pétition nationale et 560 motions de soutien), l'amendement est retiré par l'Assemblée nationale avant d'être définitivement écarté par le ministre délégué à l'Intérieur. Mais le débat sur l'action sociale des petites communes reste entier. D'où l'intérêt porté à l'échelon intercommunal pour conforter l'action sociale. Alors après avoir légitimé le rôle des intercommunalités en la matière, fallait-il absolument revenir en arrière quinze ans plus tard ? Faire et défaire. En même temps.



<sup>1</sup> RAPPORT SÉNATORIAL FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS ET DÉPOSÉ LE 2 OCTOBRE 2019.



# LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN FAIBLE PROGRESSION

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, les **66,6 millions d'habitants** que compte la France sont **répartis dans 18 régions, 101 départements et 34 970 communes.**

**239 communes nouvelles** ont été créées au 1<sup>er</sup> janvier 2019 issues de la fusion de 626 communes. Ce mouvement a essentiellement concerné l'ouest de la France, notamment les départements des Deux-Sèvres (19 communes) et de la Manche (10 communes). L'Ardèche, le Cher, l'Essonne et les Yvelines ont rejoint les départements dotés de communes nouvelles.

Parmi les 42 communes de plus de 100 000 habitants en 2018, 8 d'entre elles ont enregistré une augmentation de leur population de plus de 5% en cinq ans : Lyon, Toulouse, Nantes, Strasbourg, Bordeaux, Annecy, Argenteuil et Montreuil.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, **les métropoles** regroupent **19,4 millions d'habitants** (en incluant la métropole de Lyon).

Depuis plusieurs années, le nombre d'EPCI à fiscalité propre a baissé, suite à la mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, **1 258 EPCI à fiscalité propre** sont répertoriés en France métropolitaine et dans les DOM.

On compte en 2019 une communauté d'agglomération supplémentaire et huit communautés de communes de moins.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, seules quatre communes de France métropolitaine ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre, ni de la métropole de Lyon : l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant. Elles bénéficient d'une dérogation législative.

Les **produits de la fiscalité directe locale** se sont élevés à **92,6 milliards d'euros en 2018, en hausse de + 2,1 %**, soit la plus faible progression depuis quatre ans suite au ralentissement de la croissance des impôts locaux sur les entreprises (+1%).

**Les transferts de l'État aux collectivités territoriales** ont représenté **111,8 milliards d'euros en 2019, en hausse de 6,5%** par rapport à 2018. Ils comprennent :

- ★ les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (prélèvements sur recettes - dont la dotation globale de fonctionnement (DGF) - pour un montant de 40,58 milliards d'euros, et crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », pour un montant de 3,89 milliards d'euros) ;
- ★ la fiscalité transférée (35,55 milliards d'euros) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des régions (4,30 milliards d'euros) ;
- ★ les crédits liés au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (3,21 milliards d'euros) et des transferts financiers divers (contrepartie de dégrèvements législatifs, produit des amendes de police de la circulation et des radars...), pour un montant de 24,31 milliards d'euros.



 L'INTERVIEW DU MOIS : BERTRAND FAURE

# « *La différenciation des règles est intéressante mais ambiguë* »



LE 28 JANVIER 2020, BERTRAND FAURE, PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC À L'UNIVERSITÉ DE NANTES, A ÉTÉ AUDITIONNÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE PROJET DE LOI « DÉCENTRALISATION, DIFFÉRENCIATION, DÉCONCENTRATION ». ENTRETIEN.

## **Le futur projet de loi 3D évoque la « différenciation ». Que recouvre cette notion ?**

**Bertrand Faure :** Une loi peut prévoir que son exécution soit confiée à chaque collectivité territoriale. Par exemple, le taux des impôts locaux directs n'est pas le même selon les territoires. Mais la différenciation peut aussi être conçue de manière plus ambitieuse avec une conception de la loi adaptée aux territoires et à ses spécificités. C'est le cas des lois Littoral et Montagne par exemple. Rappelons qu'en droit, l'égalité n'est pas l'uniformité sauf dans certaines matières comme les libertés. La différenciation des règles est donc parfaitement envisageable même si, au premier abord, elle heurte notre conception de la loi qui « *doit être la même pour tous* » selon l'héritage de la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Aujourd'hui, le gouvernement envisage de donner des compétences différentes à certains départements. Dans son avis du 21 février 2019, le Conseil d'Etat semble reconnaître la possibilité que certains départements puissent avoir des compétences différentes des autres départements à la condition qu'il ne s'agisse que d'une adaptation à la marge du statut général. Cette question est délicate car notre droit

constitutionnel consacre la notion de catégories de collectivités territoriales qui doivent toutes être organisées de la même manière à l'intérieur de leur catégorie. Il n'est pas impossible que la position du Conseil constitutionnel sur la question soit plus rigide. Notons enfin que le rapport des députés Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala<sup>1</sup> a mis en évidence des possibilités de différenciation de la règle légale intéressantes mais d'intérêt modeste. Les souhaits des collectivités locales en matière de législation différenciée consignés dans le rapport ne concernent que des points techniques.

## **Quel est votre avis d'expert sur le sujet ?**

**BF :** En 2003, la constitution a été révisée pour permettre l'expérimentation législative locale (article 72, alinéa 4) mais la complexité de la procédure est telle que nous avons très peu d'illustrations relatives à cet article... Il existe une illusion et une confusion sur le sujet de la différenciation des règles de droit. Une illusion parce que d'une part, la procédure telle qu'on peut se l'imaginer, reste celle d'un Etat jacobin qui gardera ses collectivités sous tutelle parce que c'est lui qui décidera des différenciations pratiquées dans le domaine

*UNE LOI PEUT PRÉVOIR QUE SON EXÉCUTION SOIT CONFIEE À CHAQUE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE... MAIS LA DIFFÉRENCIATION PEUT AUSSI ÊTRE CONÇUE DE MANIÈRE PLUS AMBITIEUSE AVEC UNE CONCEPTION DE LA LOI ADAPTÉE AUX TERRITOIRES ET À SES SPÉCIFICITÉS.*

»→ SUITE PAGE 18.

<sup>1</sup> RAPPORT D'INFORMATION EN CONCLUSION DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POSSIBILITÉS OUVERTES PAR L'INSCRIPTION DANS LA CONSTITUTION D'UN DROIT À LA DIFFÉRENCIATION, JEAN-RENÉ CAZENEUVE ET ARNAUD VIALA, 14 FÉVRIER 2019.



**BERTRAND FAURE**

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC  
À L'UNIVERSITÉ DE NANTES,  
AUDITIONNÉ À L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE SUR LE PROJET  
DE LOI « DÉCENTRALISATION,  
DIFFÉRENCIATION,  
DÉCONCENTRATION »



de la loi. Il peut donc y avoir différenciation sans décentralisation. D'autre part, le risque de fracture existe entre des départements - ou autres collectivités - riches qui pourront prendre en charge de nouvelles compétences par leur statut dont ils auront demandé l'adaptation, et des départements pauvres qui ne pourront pas agir faute de moyens. Ne risquons pas une France à plusieurs vitesses ? Il y a peut-être confusion dans la démarche du réformateur : c'est l'efficacité de la législation qui est recherchée à travers la stratégie d'adaptation aux territoires et cette idéologie de l'efficacité entraîne nécessairement un rétrécissement des valeurs qui lui sont sacrifiées, ici la reconnaissance de l'autonomie locale. Les collectivités bénéficieront sans doute d'un droit mieux adapté, plus pertinent mais elles n'auront pas nécessairement de marges de décision plus importantes. On devine même un curieux retour de notre droit vers ses sources historiques. Ce droit à la différenciation que chaque collectivité négocie pour elle-même avec l'Etat nous fait penser à la France de l'Ancien régime où les seigneurs dans leur fief iront négocier leurs droits et leur statut auprès du souverain - l'Etat -, lequel accordera des avantages à tel endroit et les refusera à tel autre. Ces procédures imaginées pour différencier les règles ne sont pas à la hauteur des enjeux, ni même de la Démocratie. Les citoyens ne comprennent plus les compétences des administrations qui les régissent. Qui fait quoi ? C'est cela aussi la démocratie. Notre décentralisation est redevable d'une réforme autrement plus considérable que celle proposée. Malheureusement, la mandature actuelle veut aller vite et les élus locaux ne souhaitent plus de réformes complexes.

**Vous avez été auditionné par l'Assemblée nationale sur le futur projet de loi 3D. Avez-vous été entendu ?**

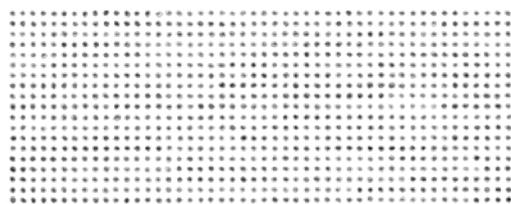
**BF :** J'ai été écouté et, je pense, entendu... jusqu'à ce que j'aborde le problème central



*NE RISQUONS PAS UNE FRANCE À PLUSIEURS VITESSES ? IL Y A PEUT-ÊTRE CONFUSION DANS LA DÉMARCHE DU RÉFORMATEUR : C'EST L'EFFICACITÉ DE LA LÉGISLATION QUI EST RECHERCHÉE À TRAVERS LA STRATÉGIE D'ADAPTATION AUX TERRITOIRES ET CETTE IDÉOLOGIE DE L'EFFICACITÉ ENTRAÎNE NÉCESSAIREMENT UN RÉTRÉCISSEMENT DES VALEURS QUI LUI SONT SACRIFIÉES, ICI LA RECONNAISSANCE DE L'AUTONOMIE LOCALE.*



de l'organisation désordonnée de nos collectivités locales dans la France actuelle. La nouvelle génération d'élus semble peu sensible à la préoccupation de reconstruire une décentralisation plus cohérente et moins coûteuse dont j'évoquais pourtant la nécessité. Il est vrai que l'émiettement est aussi un moyen pour l'Etat de se maintenir sur le territoire. Notre décentralisation est devenu un refuge du conservatisme français. Les collectivités locales de petites dimensions (une commune sur deux compte moins de 500 habitants) qui n'ont pas suffisamment de moyens ont évidemment besoin de l'appui des services de l'Etat. La situation actuelle est l'alibi du centralisme. Notre décentralisation ne tient plus que par des béquilles : contrats et financement croisés entre collectivités trop nombreuses, intercommunalités pour garder nos plus petites communes, maintien des services de l'Etat en appui des collectivités avec les risques de tutelle et de doublons... La question qui reste ouverte est la suivante : pourquoi notre organisation territoriale ne parvient-elle pas à se simplifier, ce qui serait un avantage pour notre administration, nos finances publiques et notre démocratie ?



# LE PAYSAGE TERRITORIAL

## EN PLEIN

# BOOM!

Le rapport de la mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), remis le 18 décembre 2019 par les députés Bruno Questel et Raphaël Schellenberger, a dressé un constat très critique : une méthode inadaptée, un cadre trop contraignant en matière de regroupement intercommunal et de redéfinition des compétences, avec pour conséquence, une détérioration des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Promulguée le 27 décembre 2019, la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique était censée répondre en partie à ces inquiétudes en renforçant les pouvoirs des maires et en améliorant leurs conditions d'exercice, notamment dans les plus petites communes. Mais qu'en est-il réellement ?

Enfin, le futur projet de loi « 3D », pour « *décentralisation, différenciation et déconcentration* », poursuivra trois objectifs détaillés par le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales : parfaire la décentralisation, promouvoir la différenciation et renforcer la déconcentration. Quel regard poser sur l'évolution, présente et à venir, du paysage territorial ? Territoires du Social décrypte les différents enjeux.

## POURQUOI FALLAIT-IL « CORRIGER » LA LOI NOTRE ?



LA RÉPONSE DE SÉBASTIEN LECORNU, MINISTRE CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AUPRÈS DE JACQUELINE GOURAULT, MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

“ Lorsque j'ai été nommé auprès de Jacqueline Gourault, nous avons en tête de corriger ce que nous avons appelé les « irritants » de la loi NOTRe. Car en favorisant de grands ensembles comme les intercommunalités XXL, ce texte a dépossédé les maires de nombre de leurs compétences. Par ailleurs, le grand débat – durant lequel le Président de la République a échangé pendant plus de 96 heures avec eux – a mis en lumière, outre ce sentiment de dépossession, la complexité administrative à laquelle le maire doit faire face et aussi leur besoin d'être protégé, suite notamment au décès du maire de Signes, Jean-Mathieu Michel, renversé par une voiture alors qu'il interdisait à ses occupants de déposer des

gravats en pleine nature. La loi Engagement et proximité a donc été nourrie par ces remontées du terrain. Cela faisait longtemps qu'une loi n'avait pas été destinée au seul bloc communal. Nous avons revalorisé le rôle du maire, pilier démocratique de notre pays, tout en préservant une certaine stabilité afin que le cadre d'exercice du mandat municipal soit le plus clarifié possible. Nous n'avons par exemple pas remis en cause la remontée de la compétence eau et assainissement au niveau de l'intercommunalité, mais nous avons créé une délégation de compétence, qui permet, au cas par cas et selon un cahier des charges, plus de souplesse pour la maîtrise par la commune de cet enjeu tant écologique que sanitaire. ”

# INTERCO : DU XXL AU XL ?

Sébastien Lecornu, ministre chargé des Collectivités territoriales, qui a porté le texte de la loi Engagement et proximité, s'est réjoui d'« un virage culturel » : « Ces dix dernières années, la mode était au gigantisme. (...) Pour une fois, le Parlement a consacré du temps à la cellule républicaine de base, qui, depuis la Révolution française, est la commune. ». Concrètement, l'article 26 de la loi donne aux intercommunalités XXL une possibilité de scission (sous réserve de respecter le seuil de 15 000 habitants, inscrit dans la loi NOTRe du 7 août 2015). Selon l'étude d'impact de la loi, cette évolution a été imaginée pour les intercos ayant atteint « une taille critique rendant complexe [leur] fonctionnement ou l'exercice de certaines compétences de proximité. » Le législateur a précisé les modalités de répartition et d'emploi des agents, ainsi que les modalités de répartition des biens, équipements et services publics. Dès le lendemain de la promulgation de la loi, des communes ont fait entendre leur souhait de s'emparer de cette possibilité, comme au sein de la communauté de communes des Hautes-Vosges.



## ENTRETIEN AVEC JEAN-LUC RIGAUT, MAIRE D'ANNECY ET PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

### De façon générale, comment l'AdCF accueille-t-elle la loi Engagement et proximité ?

**Jean-Luc Rigaut :** Plusieurs dispositions complètent la boîte à outils pour faciliter le travail des élus municipaux et intercommunaux, telle que la possibilité, suggérée par l'AdCF, de se doter d'un pacte de gouvernance définissant la façon dont la décision est construite au sein de l'intercommunalité. La généralisation de la conférence des maires correspond à une pratique déjà répandue (lire page 21). L'AdCF se félicite de ces évolutions et accompagne les élus pour qu'ils puissent s'en saisir de la façon la mieux appropriée à leur territoire. Nous avons été en revanche surpris que ce texte destiné à favoriser l'engagement des citoyens dans la vie locale revienne sur des accords trouvés auparavant au sein du Parlement sur certains domaines de compétences - tourisme, eau et assainissement -, poursuivant de fait une certaine instabilité du cadre institutionnel, une loi venant modifier la précédente.

### Pensez-vous que des intercos vont s'emparer de la possibilité de scission ? Dans quel intérêt ?

**J-L R :** Cette possibilité a été introduite avec, en ligne de mire, les intercommunalités élargies dans le cadre des fusions préparées en 2016, qu'on qualifie d'XXL lorsqu'elles comptent un très grand nombre de communes. Lors de l'élaboration des schémas à l'origine de ces fusions, l'AdCF avait appelé à la prudence avant de s'engager dans des communautés XXL, qui devaient à ses yeux procéder d'une décision partagée des élus locaux. Il est évident que certaines situations, heureusement très minoritaires, produisent aujourd'hui des blocages dès lors que le préfet est passé outre le refus des élus de fusionner en 2016. La scission peut être une réponse, mais elle n'est pas neutre car

elle implique de défaire les politiques menées ensemble depuis trois ans et de répartir les agents, les biens, les emprunts et les dettes, un exercice très sensible. Si bien que le nombre de scissions devrait être limité, d'autant que le renouvellement des élus lors des élections pourra aussi changer la donne.



### Quelles conséquences pourraient avoir ces changements sur l'action sociale ?

**J-L R :** L'action sociale des communes et des intercommunalités n'a pas été directement concernée par la loi Engagement et proximité. Seul le cas d'éventuelles scissions d'intercommunalités compétentes en matière sociale viendra interroger le devenir du service au public déployé dans ce domaine. De façon plus générale, l'accent mis sur la gouvernance des intercommunalités dans la loi et dans les pratiques donne des perspectives intéressantes pour l'action sociale. Sans nécessairement devenir compétente, l'intercommunalité constitue un espace d'échanges entre les élus des communes, allant jusqu'à inscrire les politiques municipales dans le cadre de politiques publiques partagées. Ainsi en est-il, par exemple, de la prise en compte des différents âges de la vie dans l'aménagement et le cadre de vie.

# DE NOUVEAUX OUTILS POUR LES MAIRES

L'un des principaux objectifs affichés par la loi Engagement et proximité est de simplifier les relations entre communes et intercommunalités. De nombreux maires, en particulier ceux des communes rurales, estiment ne pas être suffisamment entendus au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont ils jugent par ailleurs le fonctionnement trop rigide. L'article 1<sup>er</sup> de la loi permet la mise en place d'un « Pacte de gouvernance » qui définit les relations entre les communes et leur intercommunalité, et rend obligatoire une « conférence des maires » (sauf dans les cas où le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres), présentée comme un outil de gouvernance complémentaire au conseil communautaire renforçant le dialogue entre les maires et entre l'EPCI et ses communes membres. De façon plus générale, la loi entend associer d'avantage les élus municipaux aux commissions de l'EPCI.



## ENTRETIEN AVEC CHRISTOPHE BOUILLON, DÉPUTÉ (SEINE-MARITIME) ET PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

### Comment l'APVF a-t-elle accueilli la loi Engagement et proximité ?

**Christophe Bouillon :** Cette loi s'inscrit dans un contexte particulier pour les élus des petites villes. Elle intervient après plusieurs années de relations compliquées entre l'Etat et les collectivités, notamment liées aux fortes diminutions des dotations de l'Etat, et dans un contexte de montée des violences à l'encontre des élus locaux, comme en témoigne le drame de Signes où le maire Jean-Mathieu Michel a trouvé la mort dans l'exercice de ses fonctions. Les élus locaux attendaient donc beaucoup de ce texte. Après les déclarations d'amour aux élus dans le cadre du grand débat, nous attendions du gouvernement des preuves d'amour. La loi Engagement et proximité va dans le bon sens. Elle apporte une forme de souplesse nécessaire pour prendre en compte les spécificités des territoires. Il faut aussi noter des progrès sur le sujet de la formation des élus ou sur la prise en charge par les communes des frais de garde. Nous regrettons, en revanche, que la revalorisation des indemnités prévue par la loi oublie les petites villes (2 500 à 25 000 habitants). En effet, la loi se concentre exclusivement sur les indemnités des élus des communes de moins de 3 500 habitants. Or c'est dans les petites villes qu'il est le plus difficile pour

un maire de concilier un mandat local avec l'exercice d'une activité professionnelle. Cette difficulté croissante est liée à la gestion d'une administration importante, à l'inflation normative, à la complexification de la gouvernance locale, ou encore à l'importance des responsabilités pénales. De même, nous aurions souhaité que le texte crée un véritable statut de l' élu en prévoyant par exemple un meilleur accompagnement en fin de mandat ou une clarification des conditions d'engagement de la responsabilité pénale.

### En quoi la loi peut-elle assurer une meilleure représentativité des petites villes ?

**CB :** La loi va avoir des conséquences sur la gouvernance intercommunale. L'APVF a obtenu la création d'une conférence des maires dans les intercommunalités. Cette instance doit permettre aux maires d'être associés à l'ensemble des décisions importantes. La loi comprend d'autres avancées comme la possibilité pour les conseillers communautaires d'être représentés par des élus de leur commune lors de réunions de l'EPCI ou encore la simplification des procédures en cas de séparation à l'amiable de deux intercommunalités.



### Comment aller plus loin pour une plus grande simplification des relations communes/ intercommunalités ?

**CB :** Il me semble essentiel que les maires conservent une place importante dans la gouvernance des intercommunalités. Il convient donc de préciser le rôle et les prérogatives de la conférence des maires. Je crois aussi que les élus locaux ont besoin de stabilité et de confiance, et qu'ils n'attendent pas un nouveau grand soir de la décentralisation mais plutôt des mesures de souplesse et un véritable droit à l'expérimentation. Ce sont ces propositions que nous souhaitons porter dans le cadre du futur projet de loi 3D.

# « DE VRAIS PACTES SOUDERONT LES ÉLUS ET LES MUNICIPALITÉS POUR LE MANDAT À VENIR »



BRUNO QUESTEL EST DÉPUTÉ LREM DE L'EURE. AVEC RAPHAËL SCHELLENBERGER, IL A PRÉSENTÉ UN RAPPORT D'INFORMATION SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA LOI DU 7 AOÛT 2015 RELATIVE À LA NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE (LOI NOTRE). BRUNO QUESTEL A ÉGALEMENT ÉTÉ RAPPORTEUR À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ.

## Pourquoi autoriser les communautés de communes et d'agglomération à se scinder en un ou plusieurs EPCI ?

**Bruno Questel** : Il convenait de corriger l'erreur de la loi NOTRE qui privait les élus municipaux de la maîtrise des contours des intercommunalités sachant que certaines structures XXL avaient déstructuré des territoires de vie. Sous couvert de réaliser des économies, le législateur avait mis à mal des pays et des intercommunalités qui fonctionnaient très bien. Depuis la loi Engagement et proximité, les élus municipaux possèdent la possibilité d'amender, le cas échéant, les contours décidés en commission départementale de coopération intercommunale au cours de l'année 2016.

## La loi habilite le gouvernement à modifier par ordonnances la formation des élus locaux. Ne le regrettez-vous pas en qualité de député ?

**B Q** : Les ordonnances font toujours l'objet d'une loi de ratification. Balayer tous les champs de la formation des élus est un sujet technique qui peut tout à fait être piloté par ordonnances. Celles-ci ne sont pas rédigées en vase clos. Nous sommes associés en tant que députés à leur élaboration, dans le cadre d'un comité de pilotage. Donc non, aucun regret.

## Pour encourager l'engagement dans la vie publique locale, la loi prévoit que les agents publics peuvent bénéficier de dix jours de congés pour faire campagne pour les élections municipales ou cantonales. Cette mesure vous paraît-elle suffisamment ambitieuse ?

**B Q** : Oui. Elle est suffisante, je vous rappelle que plus de 30 000 communes sont des petites communes. Une campagne de 10 jours pour les agents souhaitant siéger au conseil municipal est adaptée.

## VERS UNE SOCIÉTÉ PLUS INCLUSIVE ?

Diverses dispositions ont été adoptées avec l'objectif de faciliter la conciliation d'un mandat électif avec la vie professionnelle et personnelle. En cas de réunion obligatoire, les membres des conseils municipaux pourront faire prendre en charge les frais de garde, notamment à domicile, pour leurs proches (enfants, proches handicapés ou âgés) selon des modalités fixées par délibération du conseil municipal (article 91). Le remboursement ne pourra pas excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance et dans les communes de moins de 3.500 habitants, il sera compensé par l'État.

Grâce à la mobilisation des sénateurs, les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en situation de handicap sont en partie exclues du montant des ressources servant au calcul de l'Allocation aux adultes handicapés (article 97). Comme l'a souligné Philippe Bas, sénateur de la Manche et Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale :

*« le travail du Sénat a permis une avancée importante pour l'engagement local des 1,7 millions de personnes bénéficiaires de l'AAH ».* Par ailleurs, tout conseiller municipal atteint « d'infirmité certaine » et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe sera autorisé à se faire assister par une personne de son choix (article 99). Enfin, pour encourager l'accessibilité des mairies (de 10 000 habitants et plus) aux personnes sourdes et malentendantes, un dispositif expérimental prévoit la proposition d'une formation à la langue des signes française (LSF) à au moins un agent des services municipaux par la mairie (article 106).

# RARES

## MESURES SOCIALES



LE SOCIAL N'EST PAS AU CŒUR DE LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ. NÉANMOINS, DEUX MESURES CONCERNENT DIRECTEMENT LE SECTEUR ET EN PARTICULIER LES CCAS/CIAS.

La loi Engagement et proximité généralise la tarification sociale de l'eau (art. 15), une mesure qui incite les collectivités à aller plus loin que l'expérimentation permise par la loi Brottes du 15 avril 2013, actuellement en cours dans une cinquantaine de collectivités. La loi autorise ainsi les services publics d'eau et d'assainissement – qui relèvent de la responsabilité de la commune ou de l'intercommunalité – à « mettre en œuvre des mesures sociales visant à rendre effectif le droit d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Ces mesures sociales peuvent notamment inclure une aide au paiement des factures d'eau ou encore un accompagnement et des mesures favorisant les économies d'eau.

Afin d'identifier les bénéficiaires, les données nécessaires seront fournies aux services chargés de leur mise en œuvre par les organismes de sécurité sociale et ceux chargés de la gestion de l'aide au logement et de l'aide sociale. La loi prévoit les modalités de financement des mesures sociales par les communes et leurs groupements (avec une utilisation de leur budget propre dans une certaine limite), un versement pouvant être effectué aux CCAS/CIAS. Par ailleurs, la loi Engagement et proximité simplifie la distribution de titres spéciaux de paiement (art. 66), comme le pass numérique, par exemple, par le biais d'une convention de mandat, la création d'une régie n'étant plus nécessaire (lire ci-dessous).



### PAROLES D'EXPERT

#### Des titres de paiement simplifiés

*L'article 66 de la loi Engagement et proximité autorise les collectivités territoriales et leurs établissements publics à élargir le recours aux conventions de mandat et à confier par convention à un organisme public ou privé le paiement de leurs créances au moyen d'instruments de paiement innovants permettant d'exécuter la dépense publique en ayant recours par exemple à des cartes et aux titres spéciaux de paiement.*

*Concernant ces derniers instruments de paiement, chèques emploi service universel (CESU) préfinancés, chèques d'accompagnement personnalisé (CAP), l'absence d'habilitation législative ne permettait pas aux organismes émetteurs de les délivrer directement à leurs bénéficiaires. Il fallait recourir à une régie d'avances et de recettes créée par la collectivité territoriale ou l'établissement public local, ce qui alourdissait la gestion du versement de l'aide. L'article 66 permet de résoudre cette difficulté en complétant le champ des conventions de mandat autorisées.*

*Le groupe Up émet depuis de nombreuses années des titres spéciaux de paiement – cartes prépayées, chèques d'accompagnement personnalisé, chèque emploi service universel préfinancé – encadrés par la loi et souvent utilisés par les CCAS. L'article 66 représente pour nous une réelle avancée permettant de référencer de nouveaux moyens de paiement pour venir en aide aux publics fragiles.*

YANN KERBRIAND

DIRECTEUR SOLUTIONS DE PAIEMENT, MARCHÉ PROGRAMMES PUBLICS & SOCIAUX, UP.

# ÉRIC KERROUCHE

## « LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX EST UN SUJET CENTRAL »



POLITOLOGUE ET DIRECTEUR DE RECHERCHE AU CNRS, ÉRIC KERROUCHE EST ÉLU LOCAL DEPUIS VINGT ANS ET SÉNATEUR DEPUIS TROIS ANS. ASSOCIÉ AU NOM DE SON GROUPE POLITIQUE – SOCIALISTES ET RÉPUBLICAINS – À LA RÉFLEXION MINISTÉRIELLE MENÉE SUR LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX, IL EN DÉTAILLE LES ENJEUX.

### Pourquoi la question de la formation prend-elle de plus en plus d'importance ?

**Eric Kerrouche :** Les maires, notamment ceux qui ont exercé plusieurs mandats, déplorent la complexification de la gestion locale. Ce constat est encore renforcé à l'échelon intercommunal où l'appréhension des compétences est à la fois plus large, plus globale et parfois plus abstraite. Le choix des mobilités, pour ne prendre que ce seul exemple, est très complexe. Par ailleurs, certaines compétences transférées aux intercommunalités comme la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), impliquent un niveau de technicité très fort. Le besoin de formation est donc évident même s'il entre en contradiction avec une vision enchantée de la démocratie locale selon laquelle chaque personne doit pouvoir accéder à toutes les fonctions électives. Mais l'évolution institutionnelle est telle que l'engagement citoyen implique un certain niveau de formation.

### Vous venez de publier l'ouvrage « Profession élu-e local-e »<sup>1</sup> dans lequel vous abordez le sujet. Que retenir de la situation actuelle en matière de besoin et de suivi des formations ?

**E K :** Premier élément « contre-intuitif », ce sont les élus les plus anciens qui se forment le plus. Par ailleurs, et en lien avec ce premier aspect, les maires se forment plus que les adjoints qui se forment eux-mêmes plus que les conseillers municipaux. On retrouve ensuite des différences démographiques et sociales. D'une part, la formation des élus est plus importante dans les communes les plus peuplées, alors que, d'autre part, ce sont les élus les plus qualifiés qui se forment le plus. Cela étant précisé, la formation a du mal à s'ancrer dans les pratiques et nous sommes dans une logique de sous-utilisation des possibilités. Lors des consultations du Sénat menées sur le statut de l'élu en 2018<sup>2</sup>, 63,4% des élus répondants ont regretté une inadéquation



*L'ORGANISATION RÉELLE D'UNE FORMATION DURANT LA PREMIÈRE ANNÉE DE MANDAT, SPÉCIFIQUEMENT À DESTINATION DES ÉLUS AYANT REÇU UNE DÉLÉGATION, EST UN IMPÉRATIF.*



de la formation et des modalités de reconversion professionnelle. Et si seuls 54,64% des élus ont bénéficié de formations, près de 9 sur 10 (89,96%) plaident pour une adaptation de ces formations, 70% d'entre eux insistant par ailleurs sur leur caractère diplômant.

### Quelles sont vos recommandations sur le sujet ?

Nous devons mettre en place un mécanisme garantissant que les formations soient à la fois pertinentes, obligatoires, et de qualité sachant que nous devons résoudre les problèmes de moyens qui se posent dans les communes les plus petites. L'organisation réelle d'une formation durant la première année de mandat, spécifiquement à destination des élus ayant reçu une délégation, est un impératif. En outre, les possibilités de report des crédits formation doivent être plus souples. J'insiste aussi sur le fait que la formation n'est pas un sujet « en plus », elle est un élément central du débat. Par ailleurs, les compétences acquises pendant le mandat doivent être valorisées pour favoriser les reconversions professionnelles. Cette question doit donc être appréhendée dans sa globalité. L'acquisition et la valorisation des connaissances doivent être bénéfiques pour le collectif mais aussi au niveau individuel. C'est l'une des conditions d'attractivité du mandat d'élu local : il faut inscrire celui-ci dans une trajectoire professionnelle individuelle.

<sup>1</sup> « PROFESSION ÉLU-E LOCAL-E, LA FIN D'UN MYTHE RÉPUBLICAIN, POUR UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE », ÉRIC KERROUCHE ET ÉLODIE LAVIGNOTTE, ÉDITIONS BERGER-LEVRAULT, DÉCEMBRE 2019.

<sup>2</sup> « FACILITER L'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX : ANALYSE DES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION », RAPPORT D'INFORMATION N° 642 (2017-2018) DE FRANÇOISE GATEL ET ÉRIC KERROUCHE, AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, 5 JUILLET 2018.

## « Moins de 3% des élus locaux suivent annuellement au moins une formation »

Le Gouvernement a confié aux Inspections générales de l'Administration et des Affaires sociales une mission d'audit de la formation des élus locaux et de proposition d'améliorations. Le rapport (1), remis en janvier 2020, pointe les limites et insuffisances des deux dispositifs existants : le financement des formations par les collectivités qui doivent budgéter annuellement 2% minimum des indemnités dues aux élus et le droit individuel à la formation des élus (DIFE), financé par un fonds national alimenté par les cotisations des élus eux-mêmes (1% de leurs indemnités).

« Les collectivités consacrent environ 15M€ à la formation des élus alors que

la loi les oblige à en budgéter 34M€. Plus de 60% des communes n'ont exécuté aucune dépense de formation en 2018 », soulignent les auteurs du rapport qui mettent également en cause le qualité et le prix des formations.

Parmi les recommandations figurent l'organisation lors de la prise de fonction de l'élu d'une séquence d'information gratuite, portée principalement par les associations d'élus avec le soutien des services déconcentrés de l'Etat ; la mise en œuvre de certificats de compétences professionnelles pour faciliter la reconversion après le mandat ou encore la création d'un dispositif dédié à la formation des élus locaux

articulé avec le système de formation professionnelle de droit commun. Le rapport préconise également la création d'une plateforme numérique de gestion du compte de formation de l'élu local (CFEL) recensant toutes les offres de formation et permettant aux élus de s'inscrire.

Le financement serait assuré par un fonds national de la formation des élus locaux (FNFEL) abondé par une cotisation des élus égale à leur cotisation actuelle au DIFE. Les deux inspections proposent aussi de confier la gestion du compte de formation de l'élu local, du FNFEL et de la plateforme numérique à la Caisse des dépôts et consignations.

<sup>1</sup> LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX, IGA, IGAS, BRUNO ACAR, XAVIER GIGUET, FRANÇOISE SCHECHTER, GABRIEL MORIN, JANVIER 2020.

## PAROLES D'EXPERT

### « Il est essentiel pour les élus ayant reçu une délégation au sein d'un CCAS, d'être conscients des risques qu'ils encourent »

Le décès du maire de Signes à l'été 2019 a libéré la parole des élus sur les violences physiques et verbales dont ils sont victimes. Une étude menée à l'automne par SMACL Assurances<sup>1</sup> montre que les risques de responsabilité et de violences sont les plus prégnants chez les élus locaux. À quelques mois des échéances municipales, il était essentiel que l'exercice du mandat local soit sécurisé et valorisé. Une grande consultation auprès des représentants des maires a permis au gouvernement de dessiner les contours de la loi Engagement et proximité promulguée fin 2019. Parmi les mesures, la loi prévoit une obligation d'assurance à souscrire par les communes, quelle que soit leur taille, pour défendre leurs élus quand leur responsabilité est engagée. Le coût engendré par cette assurance sera compensé par l'État pour les communes de moins de 3500 habitants<sup>2</sup>.

Attention, l'obligation d'assurance inscrite dans la loi ne concerne que la protection des élus due par la commune dans l'exercice de leurs fonctions, en dehors de toute faute personnelle. Elle ne doit pas se confondre avec l'assurance personnelle des élus qui intervient quand la protection fonctionnelle n'est pas engagée. Il est donc essentiel pour les élus locaux ayant reçu une délégation au sein d'un CCAS, d'être conscients des risques qu'ils encourent. Souscrire une assurance personnelle est malheureusement le meilleur moyen de pouvoir se défendre de manière autonome et certaine sans avoir à solliciter l'avis du conseil municipal. Être poursuivi pénalement est déjà une épreuve en soi qui nécessite beaucoup d'énergie ; inutile d'ajouter des complications !

**JEAN-LUC DE BOISSIEU**

PRÉSIDENT DE SMACL ASSURANCES

<sup>1</sup> LES RISQUES DES ÉLUS ET LE BILAN DU MANDAT. ÉTUDE RÉALISÉE EN LIGNE PAR INFOPRO DIGITAL ÉTUDES POUR LE COURRIER DES MAIRES ET SMACL ASSURANCES DU 22 AOÛT AU 22 SEPTEMBRE 2019 AUPRÈS DE 264 ÉLUS LOCAUX. DISPONIBLE SUR [HTTPS://WWW.SMACL.FR/ETUDE-ELUS](https://www.smacl.fr/etude-elus).

<sup>2</sup> SELON DES MODALITÉS FIXÉES PAR DÉCRET.

# « LA DIFFÉRENCIATION EST UN GAGE D'ÉQUITÉ »



ENTRETIEN AVEC JACQUELINE GOURAULT, MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

## De quelle manière l'action sociale locale sera-t-elle impactée par le projet de loi 3D ?

**Jacqueline Gourault :** La concertation en cours sur le projet de loi « 3D » est particulièrement engagée sur les trois thématiques des transports, du logement et de la transition écologique, retenues par le Président de la République à l'issue du Grand débat national. Par conséquent, j'organise dans chaque région des concertations dans lesquelles des ateliers de travail avec les élus sont spécifiquement déclinés sur ces trois sujets.

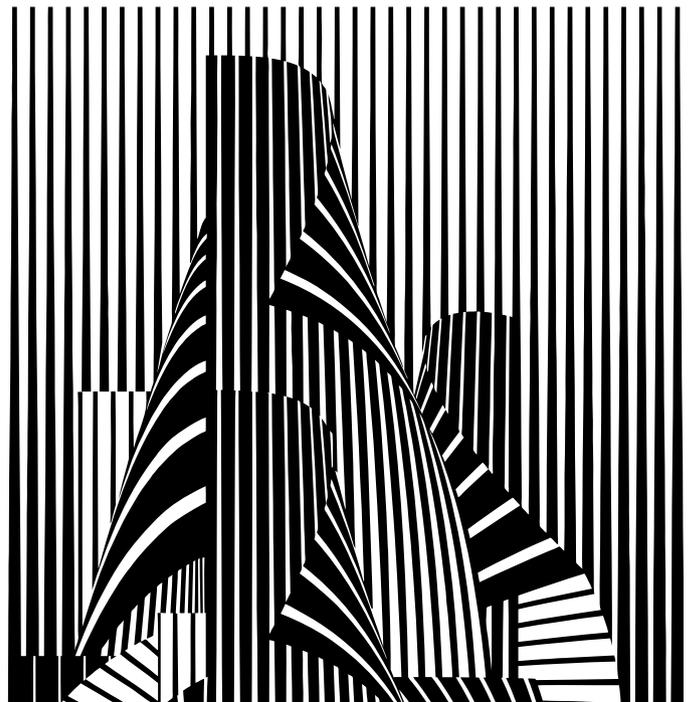
Parallèlement, le Premier ministre, par une circulaire du 15 janvier dernier, a demandé aux préfets l'organisation d'une concertation territoriale - dans chaque département et dans chaque région - sur la répartition et l'exercice des compétences des collectivités territoriales. L'objectif de cette concertation est de faire émerger des propositions nouvelles et des projets d'expérimentations, en vue de la préparation du texte de loi. Au-delà des trois thématiques précitées, la circulaire précise que « *d'autres domaines dans lesquels une nouvelle organisation des compétences paraîtrait utile pourront être abordées : emploi, sport, culture, certaines compétences scolaires, certaines compétences sociales, etc.* »

Dans cette perspective, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, en lien avec le ministère des Solidarités et de la Santé et les autres ministères concernés, explore actuellement des pistes de décentralisation dans le champ social susceptibles de constituer des « *doublons* » entre l'État et les collectivités territoriales. Sans qu'un arbitrage n'ait été rendu à ce stade, elles pourraient faire l'objet d'une expertise approfondie en vue du projet de loi. A titre d'exemple, les annexes de la circulaire envoyée aux préfets questionnent la répartition actuelle des compétences dans le domaine de la santé en milieu scolaire. En effet, le rapport Peyron<sup>1</sup> a récemment souligné le taux de réalisation modeste des bilans de santé par les services de l'État, alors que les conseils départementaux s'investissent fortement dans le champ de la médecine préventive, notamment à travers les services de protection maternelle et infantile (PMI).

## Comment éviter que le « droit à la différenciation », qui devrait figurer dans le projet de loi pour mieux prendre en compte les réalités locales, ne porte atteinte au principe d'égalité ?

**JG :** La différenciation est un gage d'équité, par la reconnaissance que les besoins ne sont pas les mêmes d'un territoire à l'autre. Elle doit bien sûr être encadrée, pour respecter le principe d'égalité entre les territoires. Il est du rôle de l'État d'être l'arbitre et de préciser les modalités d'application pour garantir l'équilibre entre souplesse et liberté offertes aux collectivités, dans le respect de l'unité républicaine.

LA DIFFÉRENCIATION DOIT BIEN SÛR ÊTRE ENCADRÉE, POUR RESPECTER LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ ENTRE LES TERRITOIRES. IL EST DU RÔLE DE L'ÉTAT D'ÊTRE L'ARBITRE ET DE PRÉCISER LES MODALITÉS D'APPLICATION POUR GARANTIR L'ÉQUILIBRE ENTRE SOUPLESSE ET LIBERTÉ OFFERTES AUX COLLECTIVITÉS, DANS LE RESPECT DE L'UNITÉ RÉPUBLICAINE.



<sup>1</sup> « POUR SAUVER LA PMI, AGISSONS MAINTENANT ! », RAPPORT DE MICHÈLE PEYRON, DÉPUTÉE, MARS 2019.

# « POUR UNE ALLIANCE DES TERRITOIRES »



C'EST LE 30 JANVIER 2020 QUE LA MINISTRE JACQUELINE GOURAULT A ORGANISÉ À METZ LA CINQUIÈME CONCERTATION RÉGIONALE POUR L'ÉLABORATION DU PROJET DE LOI « DÉCENTRALISATION, DIFFÉRENCIATION ET DÉCONCENTRATION ». DOMINIQUE GROS, MAIRE DE METZ, TÉMOIGNE DE SES ATTENTES SUR LE FUTUR PROJET DE LOI.



“ J’ai une certaine estime pour Jacqueline Gourault, qui a été une élue de terrain à Blois, et qui a de la considération pour les élus locaux. Je la respecte et je tiens à la saluer. Elle est chargée d’une mission compliquée qui consiste notamment à recoller les morceaux entre le Gouvernement, qui manque parfois de contact direct avec la réalité de nos territoires, et les élus locaux qui ont le sentiment justifié d’avoir été ignorés par une technostructure et une classe politique non enracinées. Sans remettre en cause la loi NOTRe, ce projet de loi présente plusieurs atouts. Au titre de la différenciation, il laisse la possibilité aux collectivités territoriales d’innover. Nous

en avons l'exemple avec nos voisins de la Collectivité européenne d'Alsace. Au titre de la déconcentration, le projet de loi 3D permet d'envoyer et de transférer des fonctionnaires au plus près des territoires. Enfin, au titre de la décentralisation, il renforce les pouvoirs locaux, de l'Etat vers les préfetures et les administrations locales. Pour autant, l'Etat ne transfère pas de compétences nouvelles aux territoires. Le débat porte donc sur les avancées de la loi NOTRe, qu'il convient d'approfondir. Un retour en arrière consisterait à redonner des pouvoirs aux maires, alors qu'ils œuvrent tous au sein d'intercommunalités. La loi 3D peut être considérée comme une sorte de toilettage de la loi NOTRe, avec

certes des améliorations, mais qui restent symboliques, qui ne vont pas assez loin. Je suis moi-même partisan d'un renforcement organisé des collectivités locales. Il me semble que l'action qui avait été engagée avec la loi NOTRe n'est pas terminée. L'objectif final de ce texte devait permettre de réduire les échelons superflus du millefeuille territorial, en confiant pouvoirs et compétences aux régions et aux intercommunalités. Le travail n'est donc pas terminé. Globalement, je pense qu'il faut surtout s'attacher à poursuivre la meilleure organisation de l'alliance des territoires. ”

## PROJET DE LOI 3D : UNE NOUVELLE DIMENSION POUR L'ACTION SOCIALE ?

**Le social a peu été évoqué dans la loi Engagement et proximité. La loi 3D pourrait-elle être l'occasion de donner une nouvelle dimension à l'action sociale ?**

Le projet de loi vise singulièrement trois domaines de compétences qu'il s'agit de réformer et pour lequel l'Etat annonce, aussi, une traque des éventuels « doublons » : les domaines du logement, des transports et de la transition écologique. Le social s'impose comme étant une donnée fondamentale de chacun de ces trois items. N'empêche : il n'est pas à ce jour une donnée identifiée comme première dans ce projet de loi. Mais il s'agit pour partie d'un effet d'optique, car d'une part il y a d'autres domaines de compétences qui, déjà, s'invitent dans le débat et, d'autre part, le social peut s'avérer fondamental via d'autres dispositifs du projet de loi.

En premier lieu, l'État ne cesse de répéter qu'il est ouvert à la discussion sur d'autres éventuels transferts de compétences... et le Premier Ministre a récemment complété cette liste (via une circulaire du 15 janvier 2020) en visant l'emploi, le sport, la culture, certaines compétences scolaires, ainsi que certaines compétences sociales. La santé en milieu scolaire, qu'il serait question de départementaliser via des contractualisations avec l'Etat, est notamment évoquée. Les autres compétences sociales qu'il s'agit de transférer ou non restent floues mais le débat est présenté comme ouvert.

### Adaptations et expérimentations

D'autre part, le social sera impacté nettement par les autres volets de la loi qui pourraient permettre des

adaptations locales ou régionales ; des expérimentations ; une délégation et une adaptation du pouvoir réglementaire, dans divers domaines, de l'Etat vers les collectivités. Cela veut dire que toute adaptation du droit national, par délégation ou adaptation, y compris au stade du pouvoir réglementaire, devrait être possible dans un large champ de domaines juridiques. Dans quelques mois, il sera possible de s'engouffrer dans cette brèche. Mais c'est surtout maintenant, qu'il est possible d'agir pour la dimensionner...

**ERIC LANDOT, CABINET LANDOT & ASSOCIÉS  
AVOCATS AU BARREAU DE PARIS**



**HÉLÈNE PAULIAT**

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC  
(OMIJ - LIMOGES)  
PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION  
EUROPA

# La réorganisation administrative et territoriale des Etats en Europe.



L'organisation administrative et territoriale des Etats en Europe est un reflet de leur diversité. Si la plupart des Etats européens sont décentralisés et reconnaissent donc une certaine autonomie aux collectivités territoriales, la déconcentration, elle, ne revêt pas les mêmes formes sur le territoire européen.

## Une reconnaissance générale de l'autonomie locale

La décentralisation est un phénomène très répandu au sein des Etats européens. La Charte européenne de l'autonomie locale, instrument juridique du Conseil de l'Europe, a été ratifiée par les 47 Etats membres, dont la France, qui n'a ratifié le protocole additionnel que par la loi du 27 janvier 2020, protocole qui consacre le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, donc de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences des collectivités locales. Elle prescrit en particulier l'ancrage de l'autonomie locale dans le droit interne ou dans la Constitution pour garantir sa mise en œuvre effective. Tel est le cas pour la France, mais aussi pour l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne. L'Estonie et la Lituanie ont également repris les principes de la Charte pour la réforme de leur gouvernement local. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a aussi adopté en 2015 une recommandation sur la démocratie locale en Norvège ; le niveau de démocratie locale et régionale y est jugé globalement satisfaisant, mais les autorités norvégiennes étaient invitées « à intégrer les principes de l'autonomie locale dans la législation et autant que possible dans la Constitution, et à garantir aux autorités locales le droit à un recours juridictionnel contre les décisions prises par l'administration de l'Etat »<sup>1</sup>. Le Luxembourg, lui, est considéré comme « un exemple pour l'autonomie locale »... Les difficultés majeures dans le domaine de la décentralisation et des libertés locales sont essentiellement de nature économique. Il est significatif de constater que, dans les pays touchés par la crise économique, la décentralisation a du mal à s'accompagner de ressources financières correspondant aux compétences transférées ; l'on pense à la Grèce dans les années 2016-2018. De manière plus générale, la crise financière de 2008 a été à l'origine de mécanismes de recentralisation dans plusieurs pays d'Europe, ou d'abandon de projets de régionalisation (Slovénie, Hongrie, Portugal). Et le durcissement du contexte politique explique aujourd'hui la tendance à une forte recentralisation et à un recul important de l'autonomie locale en Pologne, par l'ingérence des autorités centrales dans les affaires locales, par la remise en cause des processus consultatifs, par la multiplicité des textes nationaux qui viennent règlementer et encadrer les libertés locales (Rapport CG/36 (2019)<sup>13</sup>final, avril 2019<sup>2</sup>).

Très généralement, les Etats européens disposent de plusieurs niveaux de décisions, au moins deux ou trois selon les cas : communes ou municipalités, équivalent des départements, et régions. Dans certains cas, les trois divisions sont prévues mais elles ne sont pas effectives (comme au Portugal où les régions n'ont pas été définitivement mises en place). Il semble que la majorité des Etats ait adopté un modèle à deux niveaux, une minorité à trois niveaux. Un mouvement général de regroupement des communes se remarque, soit sous la forme de fusions de communes ou de municipalités (Espagne, Hongrie, Portugal), soit sous la forme de coopérations plus ou moins institutionnalisées (Irlande), voire d'intercommunalités.

## Une présence diverse de l'Etat en territoire

Lorsque les pays se sont engagés dans une décentralisation régionale, la réorganisation des services de l'Etat s'est en général faite à ce niveau (Pologne, Slovaquie, Grèce...). Mais la réforme des services déconcentrés est partout à l'œuvre, dans un souci de rationalisation et d'efficacité (Italie, Finlande, Portugal avec la création des commissions de coordination et de développement régional). Des évolutions sont en cours ; ainsi au Portugal, le préfet, gouverneur civil, qui représentait le gouvernement au niveau du district, a disparu de facto et non de jure. C'est en invoquant la nécessité de réaliser des économies que l'institution a disparu, alors que les dispositions constitutionnelles prévoient encore son existence. L'administration territoriale de l'Etat s'est également renforcée en Hongrie, avec une centralisation poussée. Si l'Irlande ne connaît pas de représentants territoriaux de l'Etat, des liens existent entre Etat et autorités locales. Les quelques tentatives de déconcentration qui ont eu lieu dans ce pays ont été motivées par des raisons politiques pragmatiques et non en fonction d'une stratégie globale. Et si, parfois, décentralisation et déconcentration sont menées de front, encore faut-il s'assurer de la cohérence des actions menées par les acteurs territoriaux de l'Etat et celles menées par les représentants des collectivités décentralisées, ce qui n'est pas toujours le cas (Slovaquie).

Il n'existe pas de modèle européen, mais des valeurs communes partagées en matière de décentralisation et d'autonomie locale.



<sup>1</sup> RAPPORT CG/2015(28)12PROV ET RECOMMANDATION 373 (2015).

<sup>2</sup> SUR L'ENSEMBLE DE LA QUESTION, VOIR LE DOSSIER DE LA REAP (N°3), LES NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN EUROPE.

## REVUE D'ACTUALITÉ JURIDIQUE

### DES CCAS/CIAS NOUVEAU

## 28 SEPTEMBRE 2020

**ENJEUX :** Maîtrise technique, stratégique et politique des enjeux de l'action sociale en 2020  
Préparer sa feuille de route et le mandat

**CIBLES :** binôme élus / technicien.

### OBJECTIFS

- ★ Identifier les perspectives d'évolutions en 2020 du contexte législatif et réglementaire national.
- ★ Anticiper et décrypter les impacts techniques, juridiques et stratégiques en 2020 pour les CCAS/CIAS.
- ★ Acquérir les réflexes nécessaires à la mise en place d'une veille juridique.

### CONTENU

**Les grandes évolutions législatives ou réglementaires en cours.**

Aperçu des réformes, lois, décrets, ordonnances, rapports, concertations en 2020 dans les champs :

- ★ de la dépendance ;
- ★ de la pauvreté (cf. plan pauvreté) ;
- ★ du fonctionnement des ESMS ;
- ★ de la fonction publique ;
- ★ de l'organisation territoriale.

**Comprendre les enjeux et évolutions législatives techniques en 2020.**

- ★ identification des impacts sur l'organisation, le fonctionnement, les missions et services du CCAS/CIAS ;
- ★ identification des impacts pour les bénéficiaires du CCAS/CIAS ;
- ★ saisir les recommandations et changements à mettre en œuvre.

**Les enjeux stratégiques et politiques des évolutions législatives et réglementaires en 2020.**

- ★ saisir les apports et points de vigilance des réformes ;
- ★ anticiper les problématiques relayées devant le conseil d'administration ;
- ★ développer ses capacités d'analyse et critique ;
- ★ construire son positionnement stratégique.

### MÉTHODES PÉDAGOGIQUES

- ★ livret dédié (perspectives d'évolutions, apports et recommandations).
- ★ méthodologie de la veille juridique pour des non juristes.
- ★ alternances d'apports théoriques et d'exemples.
- ★ questions/réponses.

### INTERVENANT :

Soumia Dubreil-Mekkaoui, avocate au barreau de Rouen, ancienne Cheffe du service juridique et des Assemblées d'une ville de 100 000 habitants, enseignante et formatrice en droit administratif

### DURÉE

1 jour

### DATE :

28 septembre 2020

### LIEU DE LA FORMATION

Unccas  
11 rue Louise Thuliez  
75019 Paris  
Métro : Place des Fêtes (ligne 11)

### INSCRIPTION EN LIGNE :

<https://www.unccas.org/-calendrier-des-formations>

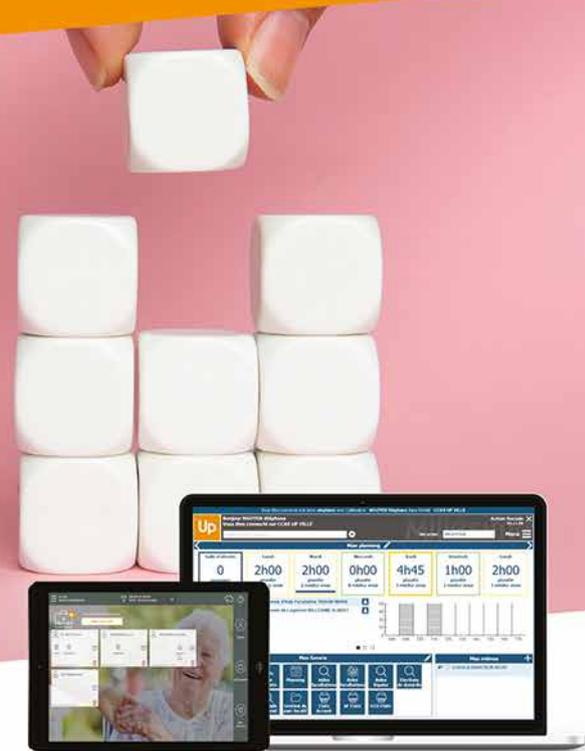
### CONTACT :

[formation@unccas.org](mailto:formation@unccas.org)





**ET SI VOUS OPTIEZ POUR  
UNE SOLUTION DE GESTION  
GLOBALE ET ÉVOLUTIVE ?**



**Up** Millésime

Avec Millésime, solution du groupe Up, faites le choix d'un seul logiciel pour gérer toutes les activités de votre CCAS ou CIAS !

•  
ACTION SOCIALE  
•  
MAINTIEN À DOMICILE  
•  
SENIORS

▶ Découvrez toutes nos solutions sur [up.coop](http://up.coop)



Ça fait du bien au quotidien

**ET SI ON REDONNAIT  
DE LA VALEUR AUX MÉTIERS  
QUI SE PRATIQUENT  
AVEC LE CŒUR ?**



**Up accompagne les acteurs publics et sociaux dans leur transition numérique pour *stimuler la cohésion sociale et territoriale.***



**MOYENS DE PAIEMENT PAPIER ET DÉMATÉRIALISÉS**  
pour simplifier le versement des aides aux populations.



**OUTILS DE GESTION**  
pour moderniser l'accueil et le suivi des usagers.



**PLATEFORMES DE PILOTAGE**  
pour disposer d'une vue à 360° des dispositifs.

Plus d'informations  
sur [www.up.coop](http://www.up.coop)



Ça fait du bien  
au quotidien