

Nous sommes en 2029 !

A l'ombre des collectivités en fleurs...

2 mars 2029. Un jeune « cadre des territoires », Félicité, écrit à sa grand-mère, qui coule une paisible retraite dans l'Aubrac, près de 20 ans après la réforme des collectivités, adoptée par référendum le 14 juillet 2009. Ce texte a constitué une nouvelle « rupture », la quatrième dans la longue histoire des collectivités en trois siècles, après celle de 1790 qui se traduit par le découpage du territoire, celle de 1884 qui marqua la véritable naissance de la commune, « école primaire de la démocratie » et celle de 1982, qui sonna la fin des tutelles. Le paysage institutionnel local a connu des mutations, depuis ce fameux numéro spécial qui marqua le vingtième anniversaire de la revue « Pouvoirs locaux ». Et, en vingt ans, les principales évolutions se sont accomplies silencieusement, au gré de la diffusion de pratiques innovantes. Pour la bonne compréhension du lecteur, il est utile de préciser que la grand-mère de notre jeune Félicité fut elle-même « agent de préfecture de catégorie D » dans les années 1970, avant « d'opter » comme on disait à l'époque pour la « fonction publique territoriale ». Autant de termes disparus aujourd'hui...

La Roche – Les Sables, le 2 mars 2029

Chère Grand-Mère,

J'espère que tu vas bien et que les plateaux de l'Aubrac ne sont pas trop glacés en cet hiver qui se prolonge et qui doit te rappeler ces années où la neige tombait en abondance. Ici, à La Roche – Les Sables, la douceur marine n'atténue que très peu la sensation d'un froid piquant. J'espère que tu pourras me rendre visite à la venue des beaux jours, pour découvrir le cœur de La Roche et arpenter les plages atlantiques.

Sans plus attendre je tenais à te faire part de mes premiers pas dans « l'administration des territoires » car, depuis mon arrivée le mois dernier, je suis allé de découvertes en découvertes.

Mais d'abord, pour répondre à ta question, je n'ai pas eu à passer de « concours », comme à ton époque. En effet, la sélection des candidats se fait désormais sur titres et en fonction des stages d'application. Ces derniers permettent d'accéder à une série de « modules de formations », grâce à un compte de crédit-temps qui va nous suivre tout au long de notre vie professionnelle, aussi bien dans le secteur public que dans le privé. En plus de nous mettre le pied à l'étrier assez rapidement, ce système favorise le dialogue avec les recruteurs, au moyen d'un « livret de formation initiale » en libre consultation naturellement sur Internet.

Cette formation personnalisée est suivie d'un bout à l'autre par un tuteur chevronné. C'est ainsi que ma tutrice, qui est Directrice de l'Environnement au « Grand Lyon » m'a encouragé à construire un projet professionnel pluridisciplinaire, afin de combiner ma passion pour la biologie et mon intérêt pour le « management de projet ». Que ce soit au Sénégal pour préfigurer une plantation de manioc équitable, ou en Pologne pour monter une coopérative maraîchère biologique et la faire labelliser par l'Union européenne, j'ai toujours été enthousiasmé par l'approche transversale qu'il fallait développer, en allant solliciter les agents de différentes directions d'une administration, et en sollicitant des compétences extérieures si besoin. Et quelle fierté lorsqu'aboutit le projet en question; j'ai vraiment l'impression de me réaliser!

*J'en reviens à ma tutrice, qui aurait la possibilité de partir à la retraite l'an prochain, mais je la soupçonne de vouloir continuer à travailler encore quelques années. Comme je lui ai beaucoup parlé de mon projet étudiant au Sénégal, il se pourrait bien qu'elle s'investisse dans un projet de coopération décentralisée: elle a repris des cours d'anglais et je suis impressionnée par le travail de *benchmarking* – pardon, de comparaison – qu'elle vient d'abattre sur l'accès à l'eau potable dans les pays de la zone tropicale. Son credo est simple: « On en apprend à tous les âges de la vie, alors je ne suis pas prête de m'arrêter! ».*

par
JEAN-LUC BŒUF,
Professeur à l'Institut
d'Etudes Politiques
de Paris
Directeur général
des services du conseil
général du Val-d'Oise



Crédit photo : Éric CHAUDVET/CIT'images

Ici, dans l'administration de l'agglomération La Roche – Les Sables, j'ai été recruté en qualité de chargé de mission à l'environnement. J'ai signé un contrat de 3 ans. Cette durée correspond à la mise en place de circuits de commercialisation innovants pour les produits issus de l'agriculture périurbaine. Avec une population de plus de 200.000 habitants à approvisionner en produits frais et artisanaux, l'agglomération, issue de la fusion dans les années 2010 de La Roche-sur-Yon et des Sables-d'Olonne, souhaite développer la vente directes.

Tout ce système de formation tutorée est entré en vigueur depuis une dizaine d'années maintenant, une fois achevée la fusion puis la disparition des grandes écoles de l'administration (École Nationale d'Administration, Institut National des Études Territoriales, École nationale de la Santé Publique... dont je t'épargnerai les acronymes!). Les modules de formation initiale et continue sont assurés à l'Université, en France ou à l'étranger, grâce au programme européen d'échanges entre formations en management des organisations, dénommé, non sans ironie, «Franz Kafka». Papa avait été l'un des premiers enfants de la «génération Erasmus» donc cela doit te parler...

Formation initiale d'un cadre des territoires en 2029

2023: Baccalauréat européen, spécialité environnement, option équitation, obtenu après un an en Allemagne.

2023-2026: Licence de biologie et projet étudiant de plantation de manioc équitable au Sénégal (étude de faisabilité agronomique et économique pour le département de Diourbel).

2026-2028: Master en administration et gestion des collectivités (Universités de Strasbourg et de Varsovie), et stage à la Ville de Gdansk en Pologne (assistance au montage d'une coopérative maraîchère biologique et à sa labellisation par l'Union européenne).

2028: Stages d'application dans l'Eure à la direction des collèges et lycées et suivi de modules de formation en management.

2029: recrutement à l'agglomération de La Roche-Les Sables.

Ici, dans l'administration de l'agglomération La Roche – Les Sables, j'ai été recruté en qualité de chargé de mission à l'environnement. J'ai signé un contrat de 3 ans. Cette durée correspond à la mise en place de circuits de commercialisation innovants pour les produits issus de l'agriculture périurbaine.

Avec une population de plus de 200.000 habitants à approvisionner en produits frais et artisanaux, l'agglomération, issue de la fusion dans les années 2010 de La Roche-sur-Yon et des Sables-d'Olonne, souhaite développer la vente directe tout en valorisant le dialogue entre agriculteurs et citoyens.

*À mon arrivée, j'ai été reçu par le directeur général des services. Te rappelles-tu de la façon dont tu me parlais de ces hauts fonctionnaires lorsque j'étais petit ? De leur autorité toute « hiérarchique » ? De la craintive déférence dont ils faisaient l'objet ? Et de la façon qu'avait chacun de se faire « couvrir » par sa hiérarchie ? Je n'ai rien retrouvé de cela. Mon directeur général des services tient à se rendre accessible à chacun et il l'a prouvé dès la matinée d'accueil des nouveaux agents, qui se tient mensuellement. Il s'est même dit ouvert à nos idées pour faire avancer la collectivité ; il suffit de lui adresser un email ! De surcroît, les agents les plus innovants participent à des réunions de *brainstorming*, tenues debout dans un format de vingt minutes. Je rêve d'y participer rien qu'une fois, pour voir.*

Puis, avec les autres agents en mobilité, mon chef de mission m'a présenté l'équipe et m'a demandé de lui rendre un « rapport d'étonnement » au bout de deux mois, afin de bénéficier d'un regard neuf sur l'organisation. Cette pratique, dont m'avait parlé ma tutrice, permet de se familiariser avec la tenue, ensuite, d'un « carnet de bord » plus personnel, et dans lequel chacun consigne ses réflexions pratiques.

Des agglomérations de proximité élues le même jour que les « maires d'arrondissement »

Il faut que je te raconte également ma première séance du conseil d'agglomération. Je t'indique tout d'abord qu'elle s'est tenue à l'hôtel d'agglomération (qui s'appelle Jacques Auxiette, du nom d'un ancien maire de la ville qui s'appelait La Roche-sur-Yon et qui devint plus tard président de région avant de constituer cette agglomération). C'est toujours un peu impressionnant de voir les conseillers territoriaux réunis



Crédit photo : Robin LANGLOIS/CTI'images

Il y a quelque temps, je suis tombé par hasard sur des débats des années 2007 - 2008 où il était expliqué que la France comptait alors quatre ou cinq niveaux d'administration, sans compter l'Etat et l'union européenne. J'ai même appris qu'il existait des « pays ». Là encore, j'aimerais que tu m'expliques un jour comment l'on pouvait faire porter des projets par une structure qui elle-même n'avait pas d'existence administrative et juridique !

pour débattre. À les écouter, j'ai toutefois été surpris car l'aspect politique de certains rapports semblait au second plan, tant ils étaient en mesure d'entrer dans les subtilités techniques. Je prends un exemple : au sujet du choix du revêtement des nouveaux tracés de voirie, il était question de lessivage par les précipitations, de végétalisation, de dallage absorbant et de déversement des eaux dans des noues végétalisées... Nos élus étaient visiblement férus de technologies vertes, quelle que soit leur couleur politique !

Mais, vas-tu me demander, comment fonctionne vraiment cette agglomération ?

Afin de permettre l'émergence d'un intérêt général à l'échelle des bassins de vie, chaque agglomération est élue au suffrage universel direct et les conseillers municipaux siègent à deux niveaux. Chaque commune est devenue à la fin des années 2010 un « arrondissement », dont le conseil et le maire ont conservé toutes les compétences qui fondent l'attachement des Français à leur mairie, et plus particulièrement à leur maire, comme la tenue des registres d'état civil, ou la célébration des mariages. Parallèlement, le conseil communautaire d'agglomération – ici – ou de communauté urbaine dans les métropoles millionnaires a été transformé en un conseil dont l'exécutif a la légitimité d'un maire.

Tu te rends compte de l'évolution... Il y a quelque temps, je suis tombé par hasard sur des débats des années 2007 - 2008 où il était expliqué que la France comptait alors quatre ou cinq niveaux d'administration, sans compter l'État et l'union européenne. J'ai même appris qu'il existait des « pays ». Là encore, j'aimerais que tu m'expliques un jour comment l'on pouvait faire porter des projets par une structure qui elle-même n'avait pas d'existence administrative et juridique ! Ceci devait être chronophage, coûteux et pas forcément efficace. Je me demande ce qu'en penseraient nos comités locaux d'évaluation des mesures publiques ! J'aimerais que tu m'expliques dans un prochain courrier comment tout ceci pouvait fonctionner.

Des projets publics réalisés avec peu de cofinancements et dans des délais raccourcis

J'en reviens à ma première mission, le financement de l'écurie et de la plate-forme de poneys que nous comptons utiliser pour la livraison des produits maraîchers et la fabrication d'engrais naturels.

La « clause générale de compétences », dont nous avaient parlé tous nos formateurs, n'a pas été supprimée ; n'en déplaise à quelques esprits chagrins. D'ailleurs, je t'avouerai que ce terme un peu obscur fleure bon la naphthaline administrative ! C'est un peu comme si, à ton époque, on t'avait demandé la différence entre une « circulaire interprétative » et une « circulaire normative ». Sa suppression n'aurait d'ailleurs fait que limiter la capacité des collectivités locales à innover et à expérimenter sur leur territoire, à l'heure où les administrés se montrent toujours plus exigeants en termes de sécurité, d'accessibilité et de qualité, et demandent que les services publics leur soient rendus dans des délais toujours raccourcis.

Le système a été clarifié dans les années 2010. Pour remédier à l'enchevêtrement du début du XXI^{ème} siècle, il a été décidé de limiter le nombre de financeurs d'un projet à deux, voire trois, et encore en comptant l'Union Européenne. On a ainsi anéanti mathématiquement toute logique de guichet. Et les projets, une fois présentés aux citoyens, se concrétisent en moins de deux ans. C'est vrai que, au début du XXI^{ème} siècle, il fallait parfois près de dix ans pour voir se réaliser un investissement ? J'ai même lu quelque part que, en Bretagne, l'État avait réalisé les premières acquisitions foncières pour l'aéroport Notre-Dame-des-Landes en 1970, soit plus de quarante ans avant que le premier avion ne s'y pose, et alors que l'aéroport Nantes-Atlantique n'était pas encore en service...

Il est vrai que le recours au partenariat public – privé, réellement contrôlé, maîtrisé et évalué a fait gagner un temps considérable.

Un découpage des territoires à la carte... avec l'accord des citoyens

Notre carte territoriale semble avoir été modulée... à la carte justement ! Quelle différence avec ce vieux document d'une institution aujourd'hui disparue (je crois qu'il s'agit de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, terme qui me fait bien sûr penser au Gosplan de feu l'Union Soviétique) et qui nous expliquait que rien ne pouvait être envisagé sans un découpage cartésien, resserré et ordonné. On se croirait en cours de mathématiques élémentaires, face à un problème de géométrie, n'est-ce pas ?



Crédit photo : Robin LANGLOIS/CT'images

Le système a été clarifié dans les années 2010. Pour remédier à l'enchevêtrement du début du XXI^{ème} siècle, il a été décidé de limiter le nombre de financeurs d'un projet à deux, voire trois, et encore en comptant l'Union Européenne.

En réalité, je trouve vraiment normal, et pas spécialement « moderne » que la Normandie soit, grâce à son siège de région au Havre, tournée vers les échanges euro-atlantiques, à partir de Port 2000. C'est vrai qu'il y avait une « Basse » et une « Haute » Normandie ? On croit rêver !

De même, ma tutrice m'expliquait l'autre jour que, avant la réforme de 2009 et l'extension du Grand Lyon au-delà du périmètre de l'ancien département du Rhône (qui a disparu en 2015), il fallait absolument que chaque région ait plusieurs départements; chaque département des « arrondissements » (tu crois qu'il s'agit de ceux des agglomérations ?) et des « cantons ». Nous avons donc des régions sans départements; et des agglomérations qui se sont vues transférer les compétences des départements. Puis des communes aux compétences différentes selon qu'elles correspondent à un arrondissement d'agglomération ou se situent dans l'espace rural.

J'ai l'impression d'être un martien lorsque je t'écoute décrire la France des territoires en 2000. C'est hilarant ! Au contraire, quelle cohérence qu'une région, mettons l'Alsace, administre directement ses compétences sans échelon intermédiaire.

Lors d'une de mes missions en Alsace justement, j'ai fait une incursion à Besançon, sympathique « éco-ville » qui a su garder des proportions humaines et favoriser une meilleure mixité de l'habitat et des activités économiques. Et l'on m'a expliqué qu'auparavant existait une « région Franche-Comté ». J'ai du mal à l'imaginer, tant semble harmonieux ce territoire bourguignon qui comprend désormais une partie de la Haute-saône et du Doubs, alors que le Jura a opté – à l'occasion d'un référendum – pour son rattachement à Rhône-Alpes et que le Territoire de Belfort a retrouvé l'Alsace.

On m'a raconté aussi comment, lors de la préfiguration de ces remaniements, toute une série de délégations d'élus locaux s'étaient rendues dans les territoires ultramarins, afin de s'inspirer des possibilités institutionnelles déjà mises en œuvre là-bas. Dans ces véritables « laboratoires » de la décentralisation, le Législateur avait en effet permis de passer du statut de département et région d'Outre-Mer (DOM-ROM) à celui de « collectivité territoriale d'Outre-Mer » (COM) – et inversement – de sorte à pouvoir fusionner concrètement conseil général et conseil régional en une assemblée unique.

Un dialogue serein entre État et collectivités locales, dans un souci partagé de performance des administrations

Afin de fixer un cadre partenarial avec l'ensemble des collectivités, l'État recourt systématiquement à une contractualisation sur 5 ans, qui permet de conforter les chefs de file dans leur action (pour l'emploi, la santé, la recherche, les espaces verts, et ainsi de suite) et de définir des priorités partagées. Les « comités locaux d'évaluation des politiques publiques », dont je te parlais plus haut, assurent ensuite le suivi des politiques, tout en organisant également des « conférences de consensus » et autres débats publics dès que nécessaire.

Grâce à ce dialogue, l'État cible ses dotations sur les territoires à forts enjeux, en véritable garant des solidarités territoriales. Je n'oublie pas le rôle incitatif joué par l'Union Européenne, au travers d'appels à projets et de labels, qui ont remplacé avantageusement une production normative historiquement abondante et tatillonne. Du reste, le corpus normatif communautaire a été stabilisé et codifié depuis la présidence britannique de l'Union Européenne de 2017, si mes souvenirs de cours sont exacts.

Pour ce qui est de la gestion, nos collectivités utilisent pleinement les avantages de la « LOLF », cette loi organique relative aux lois de finances. J'ai longtemps cru qu'il s'agissait de la loi « LOFT » et je m'imaginai, lorsque je révisais les cours, rêvant et devisant aux finances publiques dans un grand loft lumineux. C'est poétique, non ? En fait, ce dispositif s'appelle la NRF, soit la « nomenclature Raymond Forni », en hommage à celui qui fit voter à l'unanimité des 577 députés cette loi alors qu'il était Président de l'Assemblée Nationale.

*Je profite de cette lettre pour te donner ma nouvelle adresse :
1 boulevard de l'Avenir, 85 007 La Roche – Les Sables, VII^{ème} arrondissement.*

*Au plaisir de te lire très prochainement !
Je t'embrasse bien fort.*

Félicité

Pour la première fois, une loi en une page (loi n°2009-406, JORF du 22 juillet 2009 - extraits)

Référendum constitutionnel du 14 juillet 2009 relatif à la modernisation de l'action publique locale

Préambule

Attendu que les collectivités locales jouent un rôle déterminant pour l'intérêt général [...]

Attendu que le respect des principes d'unité et d'indivisibilité de la République doivent être utilement complétés par la prise en compte de la diversité des territoires [...]

Attendu que l'État met en œuvre une véritable péréquation au profit des territoires ruraux et urbains [...]

Attendu que la modernisation de la gestion publique s'effectue dans un contexte de forte contrainte budgétaire pour l'ensemble des collectivités publiques [...]

Article 1^{er}

À compter du renouvellement de 2014, les mairies deviennent des « mairies d'arrondissement » selon le modèle de l'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille (dite « PLM »). Seront élus le même jour les « conseillers d'arrondissement » et les « conseillers d'agglomération », appelés à siéger dans les deux assemblées.

Article 2

A compter de 2010, tout projet public local peut être financé par au plus trois financeurs publics, dont l'État et l'Union européenne.

Article 3

L'expérimentation d'organisations territoriales nouvelles, telles que les fusions horizontales et verticales, est rendue possible par referendum local.

Article 4

La taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont supprimées. La taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation sont modulées en fonction du revenu.