

---

## LISTE DES DOCUMENTS

**Document №1** : Cahier réalisé par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale : *5 minutes pour comprendre la réforme territoriale !* (CNFPT, 2011)

**Document №2** : Observations de l'Association des Maires de France sur la réforme du territoire (AMF, 2014)

**Document №3** : *Réforme territoriale : questions-réponses sur la situation des personnels* (Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, 2014)

**Document №4** : Circulaire du Service de Presse de l'Ambassade de France à Vienne : « La décentralisation – les collectivités territoriales » (Ambassade de France, 2011)

**Document №5** : Fiche synthèse rédigée par le Mouvement des entreprises de France : « Réforme du millefeuille territorial – des paroles aux actes » (Medef PACA, 2014)

---

# NOTE DE SYNTHÈSE : LE TERRITOIRE

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>1. LA VOLONTÉ D'UN TERRITOIRE DÉCENTRALISÉ</b> .....	<b>2</b>
1.2. UNE LEGISLATION PROGRESSIVE .....	2
1.2. LA DÉCENTRALISATION PAR LES COLLECTIVITÉS .....	3
<b>2. RÉFORMER L'ORGANISATION DU TERRITOIRE</b> .....	<b>3</b>
2.1. UNE NÉCESSITÉ .....	3
2.2. QUEL CONTENU ? .....	4
<b>3. UN ACCUEIL MÉFIANT</b> .....	<b>5</b>
3.1. INTÉRÊTS ET SENSIBILITÉS .....	5
3.2. L'AVENIR DE LA RÉFORME TERRITORIALE .....	6
<b>Conclusion</b> .....	<b>7</b>

## **Introduction**

*Le Sénat statue le 10 mars 2015 le projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale française. Cette réforme, qui s'inscrit dans la continuité du processus de décentralisation (1), établit une nouvelle répartition des compétences entre collectivités locales (2). Cependant, parmi ses différents acteurs, le contenu divise (3).*

## **1. LA VOLONTÉ D'UN TERRITOIRE DÉCENTRALISÉ**

### **1.2. UNE LÉGISLATION PROGRESSIVE**

Le document de l'Ambassade de Vienne (AV) explique la décentralisation comme un moyen de donner aux collectivités territoriales/locales des compétences propres afin d'assurer un meilleur équilibre des pouvoirs. Il date le début du mouvement de décentralisation aux lois Defferre de 1982. Elles se traduisent par cinq changements principaux :

- La région devient une collectivité territoriale pleine et entière, elle est administrée par un conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel.
- L'Etat transfère des blocs de compétences qui étaient jusqu'à présent les siennes au bénéfice des communes, des départements et des régions.
- La tutelle exercée par le préfet disparaît. L'Etat contrôle les actes des collectivités locales a posteriori, des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes.
- Le conseil général élit lui-même l'autorité exécutive de ses décisions : ce n'est plus le préfet qui met en œuvre les politiques du département, mais le président du conseil général.
- Les aides financières accordées aux collectivités locales par l'Etat sont globalisées sous la forme de dotations : dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation.

Après l'adoption des lois Defferre, l'AV remarque que d'autres textes sont venus compléter le dispositif de décentralisation. La loi du 06/02/92 a posé le principe d'une meilleure répartition des missions. La loi ATR a bâti des structures de coopération intercommunale, la loi Pasqua un schéma national et régional d'aménagement du territoire. Tandis que la loi Voynet crée les conseils de développement, Chevènement a tenté de simplifier le paysage de l'intercommunalité. La loi du 13/08/04 amène quant à elle une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Dernière législation en date avant la réforme territoriale de mars 2015 : celle du 16/12/10 mettant l'accent sur la rationalisation des moyens et prédisant – à propos – un vaste chantier.

## 1.2. LA DÉCENTRALISATION PAR LES COLLECTIVITÉS

Aujourd'hui un grand nombre de représentants locaux sont directement élus par les citoyens. Les communes, les départements et les régions ont des compétences étendues en matière d'aménagement du territoire mais aussi de gestion culturelle et sanitaire. Pour les exercer, elles sont dotées de pouvoirs de décision et de moyens financiers. L'AV définit les collectivités territoriales par trois critères principaux :

- Elles sont dotées de la personnalité morale, qui leur permet d'agir en justice. Elles bénéficient de l'autonomie administrative et disposent ainsi de leur propre personnel et de leur propre budget.
- Elles détiennent des compétences propres, qui leur sont attribuées par un législateur.
- Elles exercent un pouvoir de décision, qui s'exerce par délibération au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux.

Les collectivités disposent de compétences décentralisées dans plusieurs domaines : L'urbanisme, l'enseignement, l'action économique, les ports de plaisance et les aérodromes, le logement, la santé, l'action sociale, la culture... Aujourd'hui, l'AV remarque que 75% des investissements sont réalisés par les collectivités locales. Quelle que soit leur taille, les compétences des communes sont identiques. Certaines collectivités locales mènent également une action diplomatique propre (jumelage entre villes, partenariats économiques entre régions...).

Si cette législation a eu des résultats, elle reste perfectible ; en témoigne l'éventuelle réforme territoriale de 2015.

## 2. RÉFORMER L'ORGANISATION DU TERRITOIRE

### 2.1. UNE NÉCESSITÉ

Pour le Medef, les politiques précédentes n'ont pas su rationaliser en profondeur le schéma territorial, laissant à la France une architecture institutionnelle « *pléthorique* ». Il n'est pas le seul critique ; dans un rapport étrillant la présence surabondante des institutions publiques sur le territoire national, la Cour des comptes diagnostique un « *partage confus des fonctions* » tandis que la Commission européenne déplore un « *manque d'efficacité* » des collectivités locales françaises, fruit d'une mauvaise répartition des compétences couplée à une insuffisance de coordination des acteurs. Principale coupable de cet imbroglio institutionnel selon eux : la clause générale de compétence qui permet à chaque collectivité d'intervenir dans tous les domaines d'intérêt local. Cette dernière amènerait à un enchevêtrement des missions. Le Medef pointe également du doigt des dépenses de fonctionnement excessives et des élus locaux trop nombreux provoquant une « *surfiscalité locale* ».

Ces remarques ont été faites dans un contexte de crise économique où de nombreux pays européens s'en tirent avec un maillage plus clairsemé – fruit de politiques précédentes. Elles expriment un besoin : celui d'adapter le train de vie des collectivités locales à celui de ses concitoyens via une véritable rationalisation territoriale.

## 2.2. QUEL CONTENU ?

Pour l'AMF, la réforme de l'organisation des collectivités s'appuie sur quatre axes principaux :

- **Diminuer de moitié le nombre des régions métropolitaines** (14) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.
- **Affirmer le rôle prééminent des régions en matière de planification et d'organisation des compétences** dans les domaines du développement économique (SRDEII), du tourisme (la région est reconnue chef de file) et de l'aménagement et du développement durable du territoire (SRADDT). intégrant de nombreux objectifs en matière d'utilisation de l'espace, de logement, de valorisation de l'énergie ainsi que certains schémas ou plans régionaux (intermodalité, climat-air-énergie et déchets)
- **Réduire progressivement les compétences des départements par des transferts aux régions et aux métropoles.** Les métropoles se verraient transférer de plein droit avant le 1er janvier 2017 au moins 4 compétences départementales parmi une liste comprenant notamment :
  - le fonds de solidarité logement
  - le programme d'insertion
  - l'action sociale
  - l'aide aux jeunes et aux familles en difficulté
  - l'aide aux personnes âgées
  - le tourisme
  - la prévention spécialisée
  - les routes
- **Créer une nouvelle carte des intercommunalités au 1er janvier 2017 sur la base des SDCI** qui seront élaborés en 2015 et dont les objectifs sont renforcés : constitution de communautés de communes d'au moins 20 000 hab., réduction du nombre de syndicats dans l'objectif de suppression des doubles emplois avec les communautés.

L'AMF observe tout d'abord que la notion d'intérêt communautaire disparaît de nombreuses compétences optionnelles des communautés de communes, entraînant à terme des transferts globaux (protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie). De plus, plusieurs dispositions portent sur la transparence financière et budgétaire et la démocratie locale.

Le Cnfpt quant à lui explicite les relations à venir : lorsqu'une métropole sera créée sur le territoire d'une région, les deux collectivités devront procéder à la répartition optimale de leurs interventions respectives, en particulier dans le domaine du développement économique. La métropole sera associée à l'élaboration, la révision et la modification des documents de planification régionale en matière d'aménagement, de transports et d'environnement.

Compte tenu des enjeux, la rédaction de cette réforme a fait l'objet d'une attention soutenue de la part des différentes parties, attention quelquefois accompagnée de critiques.

### 3. UN ACCUEIL MÉFIANT

#### 3.1. INTÉRÊTS ET SENSIBILITÉS

Dans un souci de pédagogie, le Ministère de la décentralisation et de la fonction publique a fait parvenir une circulaire dès 2014 à ses employés des conseils régionaux et départementaux pour leur signifier que ces grands changements n'auraient finalement que peu d'impact sur leurs conditions de travail.

L'AMF affiche cependant quelques réticences concernant de nombreux points : clause générale de compétences, élection au suffrage universel direct des EPCI, schémas, évolution des structures intercommunales, future métropole du Grand Paris, documents financiers à fournir par les collectivités... Elle renouvelle ses propositions qui consistent en :

- une évaluation financière préalable des projets de loi afin de s'assurer qu'ils aboutiront bien à l'objectif global partagé de maîtrise des dépenses publiques ;
- la création d'une instance de dialogue et de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour mettre à plat toutes les politiques publiques nationales et européennes qui impactent les projets locaux ;
- la confiance de la réforme territoriale envers la proximité qu'incarnent les communes avec les intercommunalités.

Pour l'AMF, la réforme doit surtout s'accompagner d'une réforme de l'Etat central comme dans les territoires. Les maires et les présidents de communautés semblent en effet attachés à un état fort, garant du respect des libertés locales, de l'unité du territoire, de l'égalité et de la cohésion nationale.

Le Cnfpt remarque que la réforme de la taxe professionnelle de 2011 - remplacée par la contribution économique territoriale - continue d'impacter tout particulièrement la structure de la fiscalité régionale. Avant la réforme, les impôts fonciers représentaient en effet 40% des ressources fiscales et la taxe professionnelle 60%. Après la perte de la taxe d'habitation en 2001, la région perd en 2011 ses deux autres impôts directs sur les ménages.

Bien qu'il soit trop tôt pour mesurer pleinement le bien-fondé de cette réforme si elle obtient le vote du Sénat, des projections et des pistes de réflexion peuvent être évoquées.

### 3.2. L'AVENIR DE LA RÉFORME TERRITORIALE

Pour le Cnftpt, à partir de l'application de la réforme, les régions deviendront très fortement tributaires de l'évolution de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises, sur laquelle elles ne disposent pas de pouvoir de modulation. La quasi-disparition du levier fiscal, à laquelle s'ajoute le gel des dotations, pourrait conduire à un affaiblissement du dynamisme des recettes, fragilisant les régions en cas de progression de leurs dépenses obligatoires, entraînant des disparités géoéconomiques. Le conseil national poursuit : cette réforme, en particulier le volet ressources, modifie les stratégies d'action des collectivités territoriales et impacte les territoires. Comment vont-elles s'adapter à cette nouvelle donne, dans un contexte économique et financier de plus en plus contraint ?

Le Cnftpt juge que l'ajout des pôles métropolitains et des métropoles viennent, au moins dans un premier temps, davantage compliquer le « millefeuille » institutionnel que l'épurer. Il fait l'inventaire des conséquences à court, moyen et long termes :

- la première conséquence, à court terme, est de contraindre les dépenses des collectivités tout en préservant le principe de libre administration.
- une deuxième conséquence à moyen terme est la recomposition des compétences entre les niveaux de collectivité. Outre la fin annoncée de la clause de compétence générale pour les départements et régions, les fusions d'intercommunalités, les mutualisations souhaitées entre communes/intercommunalités et départements/régions auront des impacts importants sur les services.
- une troisième conséquence à long terme pourrait porter sur l'avenir de la commune. Ainsi, dans le cadre fréquent de la communauté avec ville centre, une intercommunalité renforcée pourrait conduire la ville centre à s'effacer à un niveau de quartier, interlocuteur de proximité des citoyens.

Le Medef, au cours de la rédaction du projet de loi, avait indiqué un certain nombre d'idées en suspens dont le gouvernement pourrait éventuellement s'inspirer. En voici quelques-unes :

- OCDE : fusionner les petites communes françaises et limiter le financement des collectivités locales
- Fondation iFRAP : fusionner les municipalités de moins de 5 000 habitants.
- Commission Attali : supprimer l'échelon départemental et, ce faisant, l'attribution aux différentes communautés des compétences jusqu'alors détenues par les conseils généraux.
- Rapport des sénateurs Raffarin-Krattinger : créer entre 8 à 10 « super-régions ».
- Comité Balladur : abandonner définitivement la clause générale de compétence.
- Fondation Concorde : encadrer la montée des dépenses de fonctionnement des communes et des communautés, lesquelles ne pourront augmenter qu'à condition que des économies significatives aient été préalablement réalisées.

## **Conclusion**

*Avec le transfert de pouvoirs nouveaux aux élus locaux, le gouvernement tente de poursuivre une politique de décentralisation en accord avec la situation socioéconomique. Dans l'attente d'être ratifiée par le Sénat, la réforme semble déjà désavouée par l'AMF et le Medef, partenaire déçus par la tiédeur des mesures à l'encontre de ce qu'ils appellent ironiquement « le mille-feuilles administratif ».*