

Réforme territoriale et réforme de l'Etat

Le puzzle s'assemble

François Cocq

Le 3 juin 2015

Cinq textes pour un projet

- Loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : promulguée le 27 janvier 2014
- Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral promulguée le 16 janvier 2015
- Loi Communes nouvelles promulguée le 16 mars 2015
- Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)
- Réforme de l'Etat : revue des missions et charte de la décentralisation

13 super régions

- Le gouvernement a nommé le 22 avril en Conseil des ministres sept préfets « préfigurateurs » dans les nouvelles régions fusionnées.
- Ces préfets sont chargés d'ici l'été « *de coordonner la réforme, de conduire le dialogue avec les élus et les organisations syndicales, pour arrêter le projet territorial à la base de la réforme* »
- 9 « *recteurs coordonnateurs* » ont été nommés afin de rendre en juillet 2015 des « *projets de convergence* »
- 7 directeurs généraux choisis pour configurer les futures ARS
- Capitales régionales annoncées durant l'été 2015 mais définitivement arrêtées en juillet 2016.

Projet de loi NOTRe (1)

- Adopté en première lecture le 10 mars 2015 par l'A.N.
- Deuxième lecture : adopté le 2 juin 2015 par le Sénat après l'avoir modifié contre l'avis du gouvernement. 191 sénateurs de droite ont voté pour et 35, essentiellement membres du groupe Communiste républicain et citoyen (CRC), contre. Les socialistes, les écologistes et le RDSE (à majorité radicale de gauche) se sont abstenus.
Retour à l'Assemblée nationale en deuxième lecture ; puis commission mixte paritaire (CMP, 7 sénateurs, 7 députés).
- En cas d'échec, les députés auront le dernier mot.

Projet de loi NOTRe (2)

Etat du texte après sa deuxième lecture au Sénat (2 juin 2015)

- Suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions est confirmée. Mais elle ne s'applique pas au tourisme, à la culture, au sport et à la coopération internationale.
- Le département conserve une place dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
- Les sénateurs ont rétabli la compétence départementale en matière de transport scolaire, qui s'ajoute au transport spécial des élèves handicapés.
- Le transport non urbain à la demande (TàD) retourne dans le giron départemental, « à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national ».

Projet de loi NOTRe (3)

- Après le vote de l'assemblée de Corse le 12 décembre 2014 et de l'Assemblée nationale, le Sénat a donné son accord pour la fusion entre la collectivité territoriale de Corse et les conseils généraux de Corse-du-Sud et de Haute-Corse (collectivité unique par ordonnance). En 2003, les électeurs de Corse avaient pourtant dit « non » ...
- Report de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2017
- Refus de l'élection au suffrage universel direct sans fléchage des intercommunalités.
- Refus de modifier le seuil démographique pour les intercommunalités

Projet de loi NOTRe (4)

- Possibilité de blocage pour le PLU intercommunal ramenée à 25 % des communes représentant 20 % de la population.
- Réintroduction de la notion de droits culturels, l'article 28 A stipulant que les politiques culturelles sont conduites « conjointement » par l'Etat et les collectivités locales.
- Suppression de l'élargissement à l'eau et à l'assainissement des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération. Le transfert à l'interco reste donc optionnel.
- La mise en open data des subventions alloués par les collectivités aux associations a été rejetée.
- L'article 1^{er}, 2, D) du projet de loi NOTRe maintient le pouvoir d'adaptation des lois à la région et de capacité de proposition législative alors que la commission des lois avait proposé son éviction pointant les risques d'inconstitutionnalité du texte.

Communes nouvelles (1)

- Les communes associées sont issues de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 qui permet le regroupement soit de communes contiguës, soit d'un EPCI entier qui souhaiterait se transformer en commune nouvelle.
- Le statut de **commune nouvelle** a été créé par l'article 21 de la *loi n° 2010-1653 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*.
- Nouvelle loi communes nouvelles promulguée le 16 mars 2015 et publiée au Journal officiel le 17 mars 2015
- Concerne des communes contiguës et tout ou partie d'une intercommunalité à fiscalité propre.

Communes nouvelles (2)

- Une procédure démocratique...ou non
 - L'initiative peut venir des conseils municipaux concernés par accord unanime
Pas d'obligation de consultation des électeurs
 - Ou accord d'au moins 2/3 des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI représentant plus des 2/3 de la population. Consultation des électeurs obligatoire
 - Ou du conseil communautaire avec les mêmes règles
 - Ou du préfet avec accord des 2/3 au moins des conseillers municipaux des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale, avec consultation des électeurs

Communes nouvelles (3)

- Incitations financières : pas de baisse des dotations pendant 3 ans (- 10.000 ha) et bonification de DGF de 5% (entre 1.000 et 10.000 ha) pour création avant le 1^{er} janvier 2016.
- Une dizaine de communes nouvelles avant le 1^{er} janvier 2015. depuis, selon l'AMF, 266 projets en cours (20 dans la Manche, 19 dans le Maine et Loire, 15 en Aveyron...)

La réforme de l'Etat

- « *Certaines missions de l'Etat devront être transférées ou abandonnées* », Thierry Mandon, secrétaire d'état à la réforme de l'Etat
- Celle-ci se structure autour de deux textes :
 - La revue des missions
 - La charte de la décentralisation

Revue des missions (1)

- Engagée à l'automne 2014 par Thierry Mandon, secrétaire d'état à la réforme de l'Etat et à la simplification
- Elle vise selon le gouvernement à « *réinterroger l'action de l'État pour répondre à la demande toujours aussi pressante de son intervention, dans un contexte de ressources financières limitées, ce qui nécessite un recentrage et une meilleure efficacité* »
- Thierry Mandon le 12 novembre 2014 : « *L'action publique doit se transformer profondément. Elle doit être capable de mettre en œuvre des stratégies de différenciation et de personnalisation, selon les publics et les territoires* »

Revue des missions (2)

Les propositions du rapport Pisani-Ferry

- Thierry Mandon a commandé pour cela un rapport remis le 13 avril 2015 par Jean Pisani Ferry, commissaire général de France Stratégie, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective
- Il faudrait pour France Stratégie baisser de 6 points de PIB la dépense publique.
- L'Etat devrait alors se contenter « *d'être présent là où il est le plus irremplaçable* » et « *se désengager des fonctions* » qui pourraient être assurées par d'autres.
- « *L'Etat ne peut pas tout* » et encourage le recours à des initiatives privées.

Charte de la déconcentration (1)

- La **déconcentration** est une technique d'organisation des administrations qui consiste à distribuer les agents et les compétences au sein d'une même personne morale, depuis une administration centrale vers ses services déconcentrés.
- La déconcentration se distingue de la décentralisation dans le sens où il s'agit d'un système de délégation vers des échelons inférieurs internes ne possédant dès lors pas de personnalité morale propre, tandis qu'une décentralisation délègue vers des collectivités territoriales possédant une personnalité morale propre.

Charte de la déconcentration (2)

- Décret publié le 7 mai 2015 pour se substituer à la charte de la déconcentration de 1992
- Pourtant, le 27 avril, lors du Conseil supérieur de la Fonction Publique de l'Etat (CSFPE), la CGT, FO, la FSU et Solidaires avaient voté contre ce texte, la CGC, l'UNSA et la CFDT s'abstenant
- Cette charte de la déconcentration traduit, selon le compte-rendu officiel du Conseil des ministres du 6 mai, « *le renversement du principe d'organisation, en reconnaissant l'initiative au niveau local, et la nécessité pour les administrations centrales d'adapter leurs modes de fonctionnement aux enjeux de l'administration déconcentrée. Cela peut autoriser des organisations différentes selon les territoires, en fonction des réalités locales (principe de modularité)* ».

Charte de la déconcentration (3)

- Charte de la déconcentration de 1992 : « *la déconcentration est la règle de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat* »
- la nouvelle charte de la déconcentration stipule dès son article 1^{er} que « *la déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires* ».
- L'article 16 de la charte introduit le fait que « *le préfet de région peut, pour la mise en œuvre des politiques publiques et afin de tenir compte des spécificités locales, proposer de déroger aux règles fixées par les décrets relatifs à l'organisation des services déconcentrés de l'Etat et à la répartition des missions entre ces services* ».

Annexe 1 : la loi à géométrie variable

- Titre 1^{er}, Chapitre unique (le renforcement des responsabilités régionales), Article 1^{er}, alinéa 10, première partie de l'amendement : *« Sous réserve du pouvoir réglementaire du Premier ministre prévu à l'article 21 de la Constitution, la région est compétente pour adopter les mesures d'application des lois concernant l'exercice de ses compétences en cas de non-renvoi au pouvoir réglementaire de l'Etat ou en complément de celui-ci »*
- *« A défaut de réponse dans un délai de douze mois, le silence de l'Etat vaut acceptation. En cas de refus de ces propositions, le premier ministre notifie aux régions concernées les motifs de ce refus dans un délai de six mois à compter de la réception de la demande de modification ou d'adaptation »*
- Le pouvoir propositionnel législatif des régions : il peut s'appliquer à *« des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement »* non plus forcément de *« l'ensemble des régions »* comme dans le texte initial mais *« d'une, de plusieurs, ou de l'ensemble des régions »*

