



LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME TERRITORIALE

**Programme de recherche
proposé par le GRALE**

Janvier 2016-juin 2017

11 janvier 2016

Sommaire

I. La mise en œuvre de la réforme territoriale : métropoles et grandes régions.....	5
1. La nouvelle carte régionale, sa mise en œuvre institutionnelle et politique.....	5
Propositions :.....	5
2. Un ensemble de réformes impliquant un renouvellement de la carte communale et intercommunale.....	6
Propositions :.....	6
II. La mise en œuvre de la réorganisation des services de l'État.....	7
Propositions :.....	9
III. Quelle transformation du système français d'administration territoriale ?.....	11
1. Les enjeux dans le « système politico-administratif local ».....	11
2. Les enjeux de compétences.....	12
3. Les enjeux financiers.....	13
4. Les scénarios.....	13
Propositions :.....	13
ANNEXE 1. PROGRAMMATION FINANCIÈRE.....	16
ANNEXE 2. PLANNING DES TÂCHES.....	19
Tableau des actions de recherche & livrables.....	19

La loi du 16 janvier 2015 organisant la France en 12 régions de droit commun n'est qu'un élément d'une réforme sensiblement plus ambitieuse, appelée à s'emboîter avec :

- la mise en œuvre des dispositions de la loi MAPAM du 27 janvier 2014 instituant 10 métropoles de droit commun et 3 à statuts dérogatoires ;
- La mise en œuvre de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle ;
- la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 ;
- un plan portant sur une relance de la déconcentration et une refonte de l'implantation des services territoriaux de l'État (nouvelle RéATE impliquant les préfetures, mais aussi les rectorats, les agences régionales de santé, directions des finances publiques...) sur la base du décret du 8 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Outre une remise à plat de l'assise des institutions locales, c'est bien évidemment l'ensemble des relations entre collectivités territoriales (y compris leurs établissements publics de coopération) et services déconcentrés de l'État qui devra être redéfini. Bien comprendre la *conjugaison de ces réformes et évaluer leur impact* appellent la réalisation d'un programme de recherche ambitieux se donnant pour **objectifs** à la fois :

- d'accompagner les processus de changement dans la restructuration des institutions locales (I) et la réorganisation de « l'État territorial » (II) ;
- d'anticiper les transformations du système français d'administration territoriale (III).

Fort de son réseau de chercheurs présents dans les principales villes universitaires et de son approche pluridisciplinaire, le **GRALE se propose de conduire ce vaste programme durant 18 mois**. Il tirera parti de l'expertise de son **Observatoire national de la décentralisation**, créé en 2004 avec le soutien du ministère de l'Intérieur et poursuivi depuis 2011 à plus petite échelle sur ressources propres. Les référents de ce programme seront les suivants :

- une analyse empirique de la mise en œuvre : recompositions politiques à la suite des élections régionales et du nouveau mode de désignation des conseillers communautaires/métropolitains, enquête sous forme de questionnaires et d'interviews auprès des préfetures (comme l'enquête déjà effectuée par le GRALE en 2010), étude des mutualisations, de l'impact de la nouvelle répartition des compétences entre niveaux de collectivités, analyse financière de certains regroupements, etc.
- un calendrier réaliste calé sur la réalisation effective de la réforme, avec des restitutions intermédiaires courant d'année 2016 ;
- une valorisation du travail effectuée via de multiples canaux de diffusion : colloques, conférences, ouvrages, articles et contributions, suivi sur le site internet, comptes-rendus d'enquête...

I

La mise en œuvre de la réforme territoriale : métropoles et grandes régions

Ce premier chantier d'étude s'articulera autour de deux grands thèmes :

1. La nouvelle carte régionale, sa mise en œuvre institutionnelle et politique

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, substitue à compter du 1^{er} janvier 2016 aux 21 régions métropolitaines existantes 12 régions constituées par l'addition de régions sans modification des départements qui les composent. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi énonce les enjeux de cette réforme en soulignant à la fois le déphasage de « *la carte actuelle remontant aux circonscriptions des programmes d'action régionale des années 1950* », et les nécessités de « *l'adapter aux réalités géographiques et à l'Europe des régions* », dans un contexte de « *redressement de l'économie et des comptes publics* ».

Aussi, la mise en œuvre de la nouvelle carte régionale soulève différents questionnements :

- son opérationnalité à l'issue des élections régionales des 6 et 13 décembre 2015 et la réalisation des fusions ;
- son lien avec l'installation des Conférences territoriales pour l'action publique ;
- les relations des nouvelles régions avec les métropoles et les conseils départementaux.

Propositions :

- Analyse des élections régionales de décembre 2015 : argumentaire électoral et reconfigurations politiques locales
- Observation de la préparation et de la mise en œuvre de la fusion sur le plan institutionnel (études de cas)
- Analyse de la réorganisation des services des grandes régions au chef-lieu et sous la forme de services déconcentrés, notamment dans les anciennes régions.

2. Un ensemble de réformes impliquant un renouvellement de la carte communale et intercommunale

Il s'agit ici des réformes portées par la loi MAPAM du 27 janvier 2014 et des suites ou modifications qu'apporte la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) venant à la suite de la loi MAPAM.

La France comptait jusqu'à maintenant quatre échelons administratifs locaux avec 101 départements, 36 700 communes, 21 régions et 2 600 groupements intercommunaux. Ce « mille-feuille territorial », illisible pour le citoyen, subit une importante réforme territoriale avec pour objectifs la baisse des dépenses publiques et une meilleure prise en compte des besoins des citoyens. Ses traits dominants sont :

- la constitution le 1^{er} janvier 2015 des métropoles de Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier (ensembles de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine), et de la Métropole de Lyon disposant d'un statut particulier ; celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence au 1er janvier 2016. Elles viennent s'ajouter à la métropole Nice Côte d'Azur, créée sur la base de la loi RCT du 10 décembre 2010 ;
- la réduction du nombre de régions métropolitaines de 21 à 12 à compter du 1er janvier 2016 (loi du 16 janvier 2015) ;
- la consolidation du régime de la commune nouvelle (loi du 16 mars 2015). Il existe, au 1er janvier 2015, 25 communes nouvelles rassemblant 70 communes fondatrices et près de 64 000 habitants. Ce mouvement s'est accéléré au cours de l'année 2015. Ce sont plus de 200 communes nouvelles qui ont été créées au 1er janvier 2016, représentant plus de 800 communes regroupées et 870 000 habitants. (http://www.amf.asso.fr/document/communes_nouvelles).

Toutefois, ces mesures laissent sans réponse la question d'une organisation municipale à deux degrés dans un ensemble resserré d'intercommunalités à fiscalité propre, dont le nombre est appelé à descendre nettement au dessous de nombre actuel (selon une estimation sur les 2133 EPCI à FP existants en 2015, 700 devraient « disparaître » d'ici janvier 2017) le seuil d'existence de ces intercommunalités étant porté de 5000 à 15 000 habitants. Il s'agit d'un enjeu politique et administratif qui va bien au-delà du petit nombre de communes nouvelles qui ont vu le jour, quelquefois d'ailleurs entre quelques communes d'une même intercommunalité.

Propositions :

- suivi et analyse des enjeux de la loi sur les grandes régions et de la loi NOTRe et des mesures d'application ;
- étude des recompositions liées au nouveau seuil démographique des futures intercommunalités et analyse des incidences de la création des communes nouvelles (enquête sur l'évolution des SDCI en partant de la série des projets de SDCI analysés par l'ADCF (Assemblée des communautés de France, en date du 28/10/2015) ; il s'agira notamment d'évaluer dans quelle mesure ont été pris en compte les objectifs fixés dans la loi NOTRe (meilleure cohérence spatiale au regard des aires urbaines, des bassins de vie, des SCOT, accroissement de la solidarité financière, réduction du nombre des syndicats).
- étude des schémas de mutualisation réalisés à l'échéance du 31/12/15
- analyse de la mise en place des métropoles à statut particulier (Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence) et études de cas portant sur des métropoles de droit commun ;

– bilan de l'application de *la procédure de création des communes nouvelles* (études de cas).

II

La mise en œuvre de la réorganisation des services de l'État

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) n'a que cinq ans, mais elle est appelée à évoluer. Le secrétaire d'État chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification, Thierry Mandon, dans une communication au Conseil des ministres, a affirmé que le gouvernement avait engagé début mars 2015 « une des plus puissantes réformes de l'État qui ait jamais été mise en œuvre pour ce qui relève de l'État territorial [...]. Cette réforme va réexaminer très profondément le positionnement des services de l'État dans les régions et les départements. Il ne s'agit pas de s'adapter à la réforme territoriale, c'est beaucoup plus que ça », a-t-il souligné après le Conseil des ministres devant l'Association de journalistes parlementaires à l'Assemblée nationale. Ces propos proposent en outre un calendrier de réforme très resserré puisqu'il indique que « dès le mois d'avril, le gouvernement désignera des préfets de région et des directeurs régionaux préfigurateurs [...]. À l'été 2015, il fixera par décret les chefs-lieux provisoires (et) au plus tard en juin 2016, les assemblées régionales nouvellement élues donneront un avis sur le choix des chefs-lieux définitifs et se prononceront sur l'emplacement notamment des hôtels de région ; enfin, avant octobre 2016, le gouvernement arrêtera par décret la liste des chefs-lieux définitifs ».

Et le Secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification de compléter : « Cette réorganisation territoriale de l'État s'accompagnera de deux réformes essentielles : la revue des missions et la déconcentration des pouvoirs [...]. Vous aurez 12 préfets de grandes régions qui auront un rôle beaucoup plus stratégique que les actuels préfets de région, les préfets de département étant plutôt en charge de la déclinaison opérationnelle des politiques publiques », soulignant combien l'implantation des services régionaux allait devoir s'articuler avec celle des services déconcentrés de l'État (Agences régionales de santé, rectorats...). Ainsi, quelques semaines seulement après l'adoption au Parlement d'un nouveau découpage régional pour les collectivités territoriales, la RéATE est relancée pour faciliter une nouvelle organisation des services déconcentrés. La nouvelle centralisation des services de l'État dans les 12 grandes régions et la revalorisation des préfetures de département ne va pas sans générer du stress et de l'inquiétude parmi les agents des services concernés.

Afin de s'adapter aux nouveaux périmètres des régions, effectifs dès le 1er janvier 2016, le gouvernement a ainsi décidé de conforter le niveau départemental – à rebours de la tendance jusqu'ici privilégiée par la RéATE – et de doter l'État en région d'une capacité stratégique. Synonymes de flexibilité, mais aussi sources d'incertitudes, des organisations à géométrie variable sont envisagées afin de permettre de répartir des pôles d'expertises régionaux de l'État. Ainsi les anciennes directions régionales seront-elles unifiées, mais pas forcément localisées dans la ville chef-lieu de région et les directions régionales de l'État pourront avoir des services répartis entre plusieurs lieux si ceux-ci sont bien reliés entre eux. En revanche, une organisation interministérielle des fonctions supports devra être proposée au moins pour l'immobilier et les achats et il est en outre annoncé, sans autre précision, un renforcement de l'organisation dans les départements en veillant tout particulièrement aux anciennes capitales régionales.

Les administrations de la santé et de l'éducation nationale sont également concernées par la réorganisation. Le rapport remis en avril 2015 par la mission de l'IGAENR sur ce sujet témoigne d'une volonté de préserver l'autonomie fonctionnelle traditionnelle de l'administration académique.

Des choix différents ont été retenus concernant :

- La réorganisation de l'administration académique : Le décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux « régions académiques » opère une superposition de « régions académiques, coïncidant avec les périmètres des régions de droit commun », englobant à l'intérieur de celles-ci des ressorts maintenus des 25 académies.
- La refonte des ARS : une réorganisation plus radicale est prévue par l'ordonnance n° 2015-1620 du 10 décembre 2015 adaptant les agences régionales de santé et les unions régionales de professionnels de santé à la nouvelle délimitation des régions, qui substitue aux anciennes ARS des agences nouvelles dont le périmètre correspond à celui des régions fusionnées.

En outre, le gouvernement confie au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) le soin d'assurer le suivi et l'évaluation des impacts territoriaux de la réorganisation de l'État territorial.

Enfin, le gouvernement annonce une mise en place effective des nouveaux services dès le 1er janvier 2016 avec un déploiement pour mener à bien les réorganisations sur trois années au maximum.

Comme pour la RéATE en son temps, les premières critiques se rejoignent sur différents points de la réforme. Elles portent principalement sur les incidences en matière de ressources humaines, de finances, de redéfinition des relations entre le niveau départemental et le niveau régional et enfin plus substantiellement sur la légitimité du rôle de l'État.

Concernant la gestion des ressources humaines, les agents redoutent les tensions internes que pourraient susciter les regroupements fonctionnels. Sur un plan culturel, la cohabitation des agents venus d'administrations différentes est toujours redoutée, à l'instar de ce que vivent depuis 2010 les agents des nouvelles directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations. De façon plus générale, sur un plan logistique et pratique, les agents redoutent toujours une harmonisation rapide de leurs statuts.

Concernant l'aspect financier de la réforme, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) apparaît toujours en contradiction avec la logique de mutualisation. En effet, la structure budgétaire par ministère et par programme ne correspond pas à l'interministérialité prônée dans les départements. Plus largement, concernant l'articulation entre les différents niveaux, il apparaît en effet nécessaire de définir avec précision les rôles respectifs du futur échelon régional et des DDI dans la gestion des politiques locales, mais également de renforcer les effectifs à l'échelon du département pour assurer l'ensemble des missions techniques et réglementaires et garantir une mise en œuvre satisfaisante des politiques publiques. De même, il est à craindre que le futur grand préfet de région n'ait une autorité excessive sur les préfets de département et chefs de service, et en même temps des difficultés à l'exercer.

Enfin, concernant le rôle de l'État et sa légitimité à s'organiser au niveau des grandes régions, la question de la valeur ajoutée de la réforme en termes de représentation de l'État reste entière et, à ce jour, sans réponse. C'est évidemment un recul en termes de proximité, peut-être cela peut-il présenter une avancée en termes d'autorité et d'efficacité ? Il s'agit ici d'un enjeu fort de la réforme que les différents acteurs publics ont bien identifié. Les divers arrangements et négociations que l'on peut observer ne sauraient faire l'économie de cette réflexion plus générale, au risque de rendre encore plus confuse une réforme menée à marche forcée.

En effet, à peine la réforme est-elle annoncée qu'est déjà venu le temps des discussions et négociations sur l'ensemble du territoire national. Pour obtenir un ou plusieurs services de l'État en guise de compensation de la réforme régionale ou pour tenter de peser dans le débat parlementaire sur le projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Cette situation se retrouve dans bon nombre de régions concernées par la fusion : les relations se tendent entre Toulouse et Montpellier, la rivalité traditionnelle entre Caen et Rouen est ravivée, Strasbourg concentre un certain nombre de critiques quant à son positionnement dans la future région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, Grenoble et Clermont-Ferrand craignent de perdre leurs rectorats dans la future région Rhône-Alpes-Auvergne, etc.

Plus largement, le chantier de la réorganisation des services de l'État se double d'une revue des missions de l'État, remédiant ici à une des lacunes principales de la précédente réforme. Sur le plan de la clarification des compétences, l'exercice de revue des missions de l'État n'a pas formellement fait l'objet de communication au cours du Conseil des ministres du 22 avril 2015. Mais les concertations se poursuivent tant avec les personnels qu'avec les associations de collectivités. Ainsi, le secrétariat d'État à la réforme de l'État a évoqué quelques pistes de réflexions qui montrent que, là encore, des discussions sont engagées et ouvrent de nouveaux horizons. Il en va ainsi du rôle dévolu aux DIRECCTE car le renforcement du rôle des régions en matière d'appui au développement économique devrait logiquement conduire l'État à se recentrer sur des fonctions stratégiques (veille, prospective et connaissance) et donc à limiter son intervention sur des dossiers individuels. Toutefois, il est incohérent de parler d'une fonction stratégique de l'État en région et de priver le préfet de cette administration ; de plus, cette administration exerce des missions d'enquête et des pouvoirs de police dont les implications du transfert à la région n'ont jamais été examinées. Rappelons que la réforme des polices de l'environnement en 2012 a laissé au préfet toutes les polices de l'environnement. De même, le contrôle et le conseil aux collectivités sont également discutés et le gouvernement envisage de réduire (encore) la liste des actes transmissibles et de renforcer la dématérialisation pour simplifier l'exercice du contrôle de légalité. Le conseil pourrait quant à lui se concentrer davantage sur les plus petites collectivités. Toujours dans un objectif de simplification, le dossier unique de subvention est également en débat et pourrait être mis en place pour les associations. Par ailleurs, pour assurer un meilleur positionnement des préfetures de département, des possibilités de transferts de tâches vers les chambres consulaires ou les collectivités locales ou des opérateurs (tels que La Poste) sont envisagées par l'État. Enfin, en ce qui concerne les activités culturelles, la cohésion sociale, la prévention et la gestion des risques, mais aussi la sécurité, la discussion est également engagée afin de clarifier davantage les rôles respectifs de l'État et des collectivités décentralisées.

Propositions :

- dans le cadre d'une étude générale sur la recomposition de « l'État territorial » :
 - *enquête auprès des préfetures* (sur le modèle de la précédente enquête GRALE menée en 2010 sur la mise en œuvre de la REATe 1)
 - analyse des négociations politiques sur les implantations géographiques des services étatiques fusionnés
- dans le cadre d'études sectorielles portant sur l'adaptation des services déconcentrés à la refonte des régions :
 - *enquête par questionnaires sur l'analyse du processus de fusion d'académies*. Seront plus particulièrement explorés les choix traduits dans les réorganisations (spécificités sous-régionales à travers une carte spécifique des académies ; organisation transversale mieux appropriée au suivi de politiques globales telles que l'aménagement des rythmes scolaires, etc.),
 - *entretiens avec des responsables de ces agences* sur le processus de fusion des ARS et l'évolution induite sur la réalisation des programmes territoriaux de santé.
 - *entretiens avec des responsables des DIRECCTE* et avec des acteurs socio-économiques sur le devenir des différentes missions actuelles des DIRECCTE et sur l'adaptation des missions de ces services au regard de la valeur prescriptive donnée par la future loi NOTRe aux schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

III

Quelle transformation du système français d'administration territoriale ?

Le nombre de lois relatives aux collectivités territoriales s'est accru dans des proportions considérables depuis quelques années, la cadence de leur adoption s'est également accélérée. Certaines lois reviennent sur des dispositions antérieures, tout en reprenant certains principes, ce qui entraîne une complexité accrue dans la compréhension des textes et dans leur portée. Mais il semble également que, de ce fait, le champ des possibles se soit ouvert, et que l'on doive envisager les différentes situations susceptibles de se présenter.

Le champ des possibles

La recomposition déjà réalisée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, la loi NOTRe, sans compter certaines lois moins médiatiques, mais qui ont également des incidences fortes sur les collectivités territoriales, **révèle de nouveaux enjeux qu'il est essentiel de définir** le plus précisément possible, et dont on peut se demander **quelles en seront les implications**.

1. Les enjeux dans le « système politico-administratif local »

Le système politico-administratif local s'est constitué au fil des décennies. Ce système va-t-il perdurer ? **Quelques interrogations** peuvent être posées, relatives :

– Aux carrières politiques

S'effectueront-elles toujours de la même manière que dans le système traditionnel ? La recomposition à l'œuvre va-t-elle conforter, voire accentuer, une tendance déjà perceptible, et liée à la limitation du cumul des mandats, et qui a commencé à se traduire par le choix préférentiel pour un mandat local plutôt que pour un mandat national ? Dans quelle mesure ceci est-il de nature à influencer sur la composition des assemblées parlementaires ? Dans le cadre politique local, va-t-on assister à des changements de parcours de carrière politique ? Si une recherche collective fournit déjà des réponses sur d'éventuels changements de stratégie entre les communes et les EPCI aux élections municipales de 2014¹, d'autres aspects restent à explorer (choix de collectivité ; effets de l'institution de la parité aux élections cantonales).

– Aux relations de pouvoir

Celles existant entre les représentants des collectivités territoriales sont-elles modifiées lorsque l'EPCI devient une métropole ? Plus largement, les réformes actuelles vont-elles entraîner des changements de rapports de pouvoir entre collectivités ? Quelle « concurrence » possible entre métropoles et régions ?

– Aux articulations avec le système communautaire

1

Voir : Rémy LE SAOUT, Sébastien VIGNON (dir.), *Une invitée discrète : l'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger-Levrault, 2015.

La place des « grandes régions » françaises est appelée à évoluer vis-à-vis des institutions de l'UE, compte tenu à la fois de leur taille nouvelle (modification de leur représentation au sein du Comité des Régions) et de leur aptitude à devenir « autorité de gestion » des programmes au titre de la politique de cohésion européenne.

2. Les enjeux de compétences

Indépendamment de la question de la « clause générale de compétence » (ou clause de compétence générale), qui a tout de même donné lieu à des allers-retours depuis 2010 avec trois lois qui l'ont traitée (loi du 16 décembre 2010, loi du 27 janvier 2014, loi NOTRe), **plusieurs enjeux, fondamentaux**, se présentent :

– véritable « serpent de mer », l'objectif de « **clarification des compétences** » sera-t-il atteint après la loi NOTRe ?

– va-t-on assister dans certains cas, avant la mise en place de la métropole, à une **tentative de « reprise » par la commune de certaines des compétences transférées** ?

– la réforme communale sera-t-elle menée à son terme, conciliant l'attachement des Français à la « commune historique » (G. Marcou, 2012) et une structure communale dans un espace plus vaste lui donnant les moyens d'exercer effectivement les fonctions essentielles d'une institution locale de base ?

Plus que jamais, il s'impose que la déclinaison des compétences locales n'obéit plus à un schéma unique de répartition par catégorie de collectivité territoriale. La question des délégations de compétences prend plus d'importance qu'elle n'en avait jusque-là. Elle devient triple. Peut-on, d'une part, définir le « profil » des délégations possibles de compétences ? Que peut-on dire, d'autre part, des délégations de compétences opérées par l'État aux collectivités territoriales ? Si cette possibilité existait, elle a été largement étendue, tout au moins en principe, par la loi du 27 janvier 2014 dont les dispositions, sur ce point, ont été inscrites à l'article L. 1111-8-1 du CGCT. Le décret n° 2015-687 du 17 juin 2015 pris en application de cette disposition invite à s'interroger sur les possibilités ainsi ouvertes. La réorganisation en cours va-t-elle changer la politique de certaines communes par rapport au département et par rapport à la région ? Les textes prévoient en effet que dans certains cas la commune peut demander à exercer des compétences remises au département ou à la région, elle peut par exemple faire un « appel de responsabilité » en matière d'éducation. Peut-on s'attendre à des changements dans l'organisation locale qui découlera de la loi NOTRe ? Enfin, n'est-il pas à craindre que ces modulations ne débouchent sur une organisation encore moins lisible que celle d'aujourd'hui, notamment pour les agents économiques ?

En outre, il est probable qu'à l'avenir les « grandes régions » auront à cœur de maintenir une action de proximité via des délégations de compétences aux intercommunalités. Une issue vertueuse allierait un ajout d'unités administratives nouvelles compensé par la suppression de doublons (cas de syndicats mixtes appelés à disparaître par application de conventions de délégation ou de mutualisation selon le rapport « Malvy-Lambert », 2014).

Qu'advient-il des modalités de coordination prévues par la loi MAPTAM, les conférences territoriales et les conventions d'exercice concerté des compétences ? Quelle sera la portée de la participation des collectivités territoriales des différents niveaux aux documents de planification que la région doit adopter ? Comment les préfets exerceront-ils leur pouvoir d'approbation ?

Les nouvelles dispositions réactiveront-elles une possibilité ouverte par la Constitution, et qui, jusqu'à présent, n'a pas été utilisée par les collectivités territoriales ? En effet, l'article LO 1113-1 du CGCT prévoit que la loi autorise, sur le fondement du 4^e alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences. Et, de même, l'article LO 1113-7 prévoit que le gouvernement, agissant par décret en Conseil d'État, peut autoriser, toujours sur le fondement du même article constitutionnel, les collectivités territoriales à déroger à titre expérimental aux dispositions

réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. **L'expérimentation**, prévue également dans des champs plus précis et plus limités, a-t-elle un avenir ?

De 2010 à 2015, le législateur a cherché à faciliter, favoriser, **le transfert d'une partie du pouvoir de police du maire aux présidents de certains EPCI**. Les maires, très attachés à leur pouvoir de police, se sont montrés réticents jusqu'à présent à opérer de tels transferts. Les choses sont-elles en train de changer ? Quels sont les pouvoirs de police qui ont été effectivement transférés, dans quels cas, avec quels effets ?

3. Les enjeux financiers

Si les premiers actes de la décentralisation étaient avant tout focalisés sur les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, l'objectif est à présent de rechercher une simplification du paysage institutionnel local, avec une **régulation, à la fois institutionnelle et financière**. Dans un contexte de maîtrise accrue des finances publiques, les collectivités territoriales sont associées aux efforts de l'État en matière de maîtrise des déficits publics. Pour la période 2015-2017, les dotations de l'État aux collectivités territoriales sont appelées à diminuer de 11 Md€, soit 3,67 Md€ par an, dans le cadre de la participation des collectivités territoriales aux 50 Md€ d'économies sur les dépenses publiques.

Des **orientations de réformes** se dessinent à partir de recommandations formulées par la Cour des comptes (rapport 2014) concernant le bloc communal et l'emploi public local (modulation de la baisse des dotations de l'État entre catégories de collectivités selon leur situation financière respective ; stabilisation des dépenses de personnel du « bloc communal », notamment par la poursuite de la mutualisation des services, simplification des dispositifs de péréquation pour les rendre plus efficaces et création d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) unique pour le « bloc communal »).

4. Les scénarios

Au-delà de ces interrogations, on peut s'interroger sur les scénarios d'évolution à long terme du système français d'administration territoriale et, en l'état actuel des orientations de la réforme, on peut déjà envisager trois scénarios :

1. Basculement d'un système d'administration territoriale fondé sur le couple historique État-commune et maire-préfet, vers un système fondé sur le couple État-région ;
2. Évolution vers une forte différenciation territoriale soutenue par la différenciation de la loi applicable, à l'initiative des régions ;
3. Au contraire, montée en puissance des métropoles face aux régions dont l'essor sera gêné par leur taille, les difficultés de leur réorganisation, la faiblesse de leurs moyens et le rôle maintenu des départements. Ce scénario serait celui de la « modernisation » ou de l'actualisation du couple État-commune, mais suppose la poursuite de la réforme du premier niveau.

Propositions :

- Observation par croisement de données fournies par les assemblées et d'entretiens ciblés, des changements de trajectoires constitutives des carrières politiques depuis 2014 (cette étude devrait être poursuivie dans la mesure du possible au-delà de 2016) ;
- **Observation de la recomposition des relations entre les « grandes régions » et les institutions de l'UE** (études de cas à partir de deux Euro-Régions : le GECT franco-belge « Europétropole Lille-Kortrijk-Tournai » et le GECT « Alpes-Méditerranée »).
- Observation de l'évolution des statuts des EPCI : La poursuite du mouvement d'extension de leurs compétences reste-t-elle dominante, ou bien identifie-t-on une tendance à la reprise de certaines compétences par les communes ?

- Observation des effets des délégations et mutualisations de services sur le paysage de la coopération locale et plus largement dans le système politico-administratif local : des économies d'échelle se dégagent-elles ? (complément à l'enquête sur l'évolution des SDCI+enquête spécifique auprès des régions et départements)
- Suivi et analyse de l'évolution de la péréquation verticale (réforme de la DGF) et de la péréquation horizontale (application du FPIC) ;
- *Etude des réformes à venir de la fiscalité locale (révision des valeurs locatives et spécialisation fiscale)*
- Étude des stratégies mises en œuvre par les collectivités territoriales, notamment les communes, pour maîtriser la masse salariale
- Étude des domaines ou secteurs qui sont les plus affectés par les stratégies de rationalisation financière (réduction de subvention aux associations, réduction des services offerts à la population, externalisation...).

ANNEXE 1

PROGRAMMATION FINANCIÈRE

Postes	Taux	Montants
FRAIS DE PERSONNEL		
Chercheur-pilote : 20 chercheurs, 1 000 euros nets pour 18 mois (vacations)		
Forfait chercheur-pilote sur 18 mois : 1 000 euros net (1)		1 000,00
Déplacements, repas : forfait sur 18 mois : 300 euros (2)		300,00
Sous-total 3 = 1+2		1 300,00
Charges patronales et salariales : taux allégé si fonctionnaires : environ 40 % (4)	0,4	520,00
Coût chargé par chercheur-pilote (5) = (3)+(4)		1820
Nombre chercheurs : 20 sites, 20 chercheurs (6)	20	
Coût total poste chercheur-pilote (7) = (5)*(6)		36 400,00
Enquêteurs : 40 enquêteurs sur 4 mois, 500 euros par mois (vacations)		
Forfait enquêteur : 500 euros net par mois (8)		500,00
Déplacements, repas : forfait 50 euros par mois (9)		50,00
Sous-total (10) = (8)+(9)		550,00
Charges patronales et salariales : 75 % (11)	0,75	412,50
Coût chargé par enquêteur (12) = (10)+(11)		962,50
Nombre d'enquêteurs : 40 (13)	40	
Nombre de mois : 4 (14)	4	
Coût total poste enquêteurs (15) = 12*13*14		154 000,00
Stages : 10 stages, 6 mois		
Coût stage par mois		500,00
Nombre de stages	10	
Nombre de mois	6	
Coût total stages (16)		30 000,00
TOTAL FRAIS DE PERSONNEL (17) = (7)+(15)+(16)		220 400,00

FRAIS DE MISSION

Réunions des équipes sur sites d'étude	10 000,00
Réunions de coordination du comité de pilotage (10 réunions *1 600)	16 000,00
Colloques intermédiaires (2*6 000)	12 000,00
Colloque final de restitution	8 000,00
TOTAL FRAIS DE MISSION (18)	46 000,00

FRAIS DE FONCTIONNEMENT

Administration, suivi, analyse	20 000,00
Fournitures de bureau, petit matériel	10 000,00
Valorisation	
. Aides à la publication	10 000,00
. Restitution aux acteurs locaux, communication	5 000,00
TOTAL FRAIS DE FONCTIONNEMENT (19)	45 000,00

TOTAL (17)+(18)+(19)	311 400,00
-----------------------------	-------------------

Frais de gestion (20 %)	62 280,00
-------------------------	-----------

TOTAL HT	373 680,00
-----------------	-------------------

TVA (20 %)	74 736,00
------------	-----------

TOTAL projet TTC	448 416,00
-------------------------	-------------------

ANNEXE 2

PLANNING DES TÂCHES

Tableau des actions de recherche & livrables			
Tâche	Intitulé et nature des livrables	Date de fourniture nombre de mois à compter de T	Responsable du livrable (<i>Pressentis</i>)
1. Mise en œuvre des fusions des régions & de la nouvelle répartition des compétences locales			
Mise en œuvre de la nouvelle carte régionale			
	Analyse des élections régionales	T+9	Kerrouche
	Observation du processus de fusion	T+12	N. Poulet
	Étude théorique & appliquée du nouvel exercice des compétences	T+12	N. Dantonel
Analyse des transferts horizontaux de compétences & du renouvellement de la carte communale & interco.			
	Suivi processus parlementaire & mesures d'application loi NOTRe	T+9	F. Boulay
	Étude des fusions d'interco. et des créations de communes nouvelles	T+12	M. Long
	Analyse de la mise en place des métropoles	T+12	Colavitti
	Bilan de la procédure de création des communes nouvelles	T+18	F. Lérique
2. Mise en œuvre. de la réorganisation des services de l'État			
<i>2-1. Étude générale sur la recomposition de « l'État territorial »</i>			
	Enquête préfetures sur les « préfets préfigurateurs » & sur la REATe 2	T+6	N. Kada
	Analyse des négociations politiques sur les nouvelles implantations	T+9	B. Dolez
<i>2-2. Études sectorielles sur l'adaptation des services déconcentrés à la refonte des régions</i>			
	Enquête sur l'analyse du processus de fusion d'académies	T+9	J. Fialaire
	Entretiens sur le processus de fusion des ARS	T+12	A. Laplaud
	Entretiens sur l'adaptation des missions des DIRECCTE/SRDEII	T+12	R. Allemand
Colloque intermédiaire T+15			

3. Perspectives de recomposition de l'action publique locale			
<i>3-1. Champ des possibles</i>			
	Observation effets délégations&mutualisations services / coopération locale	T+18	J.-M. Bricault
	Observation des nouvelles relations « grandes régions »/ instances UE	T+18	L. Potvin-Solis
	Suivi évolution des mécanismes de péréquation	T+12	M. Houser
	Etude des réformes à venir de la fiscalité locale (révision des valeurs locatives et spécialisation fiscale)"	TD+2	M.-Ch. Steckel-Assouère
	Étude des stratégies de maîtrise de la masse salariale	T+12	R. Le Saout
<i>3-2. Scenarii</i>			
	Du couple État-communes au couple État-régions ?	T+18	
	Essor d'une organisation territoriale à forte asymétrie institutionnelle	T+18	
	Affirmation des métropoles face à la région et généralisation de la commune nouvelle > 5 000 habitants	TO+18	
	COLLOQUE FINAL DE RESTITUTION.....	T+18	

(T : date de démarrage du projet = janvier 2016).