



Buresois Unis & Solidaires

On met tout sur la table

LA REFORME TERRITORIALE

FICHE 3 : PROJET DE LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE (NOTR)

Projet déposé le 18 juin 2014 (calendrier pas encore précisé)

http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=5BBF5161150442D4EAA6C9E44BA6B0B4.tpdjo10v_1?idDocument=JORFDOLE000029101338&type=contenu&id=2&typeLoi=proj&legislature=14

Florilège

« Bon sens » :

« La France est une et indivisible mais la vision d'une France uniforme avec des territoires identiques est dépassée. La carte administrative de la France doit donc tenir compte des spécificités locales. C'est du bon sens ! »

Manuel Valls devant le Sénat, 28 octobre 2014 :

<http://www.gouvernement.fr/partage/2307-discours-de-manuel-valls-sur-la-reforme-territoriale-au-titre-de-l-article-50-1-de-la-constitution>

Glissement sémantique :

« En premier lieu, la notion de « **services au public** » est substituée à la notion de « **services publics** » dans l'ensemble des textes cités. Cette modification sémantique traduit la volonté de traiter la question de l'accès aux services de façon globale, sans distinction relative au statut de l'opérateur. Elle ouvre la voie à des mutualisations plus ouvertes entre différents types de services. »

Etude d'impact, page 96 (Sénat) :

<http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj13-636-ei/pj13-636-ei.html>

Missions de l'Etat :

« Certaines missions de l'Etat devront être transférées ou abandonnées ».

Thierry Mandon, Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat et à la Simplification, depuis juin 2014, Les Echos, 02/07/2014

Compétition :

"C'est le sens de l'Histoire que d'avoir de grandes régions puissantes et bien armées avec beaucoup de compétences économiques. Parce qu'aujourd'hui, la compétition économique ne se fait pas seulement entre les pays, elle se fait entre les territoires"

André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale depuis avril 2014, France 2, cité par AFP, 23 juillet 2014

PLAN

- 3.1. Tribune de François Hollande pour la presse régionale (3 juin 2014)
- 3.2. Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 18/06/2014.
- 3.3. Exposé des motifs
- 3.4. Principales dispositions du projet de loi
- 3.5. André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale

EN BREF

Le projet de loi NOTR - avec le projet de délimitation des régions - est le « deuxième acte fondateur » de la réforme territoriale engagée par François Hollande depuis fin 2012. La loi MAPAM du 27 janvier 2014 en constitue le premier acte.

Objectifs du projet loi (outre ceux formulés pour la loi MAPAM):

- « simplifier et clarifier le rôle des collectivités locales ; faire des territoires les moteurs du redressement économique du pays ; renforcer les solidarités territoriales et humaines. »
- « Une étape, complémentaire et ambitieuse [de la décentralisation], [...] pour moderniser en profondeur notre organisation territoriale, armer le pays pour mieux résister aux chocs et confirmer la capacité de la France à s'inscrire en tête des pays développés, à soutenir le progrès, à garantir la cohésion entre les hommes et entre les territoires. »
- « une clarification de notre organisation territoriale, qui doit être compréhensible par tous, que les citoyens attendent pour identifier les responsabilités de chacun des acteurs de la puissance publique. »
- « une simplification des relations entre l'État et les collectivités qui s'impose pour restaurer la confiance réciproque, donner sa pleine cohérence à l'action publique et faire en sorte que chaque euro dépensé soit pleinement efficace au service de nos concitoyens. »

Principales dispositions :

La clause de compétence générale des départements et des régions (vs loi MAPAM de janvier...) est supprimée. Deux niveaux d'organisation territoriale sont privilégiés, par transferts de compétences : les régions et les intercommunalités, au détriment des communes (« petites républiques dans la grande » pour F. Hollande) et des départements (dont la disparition est annoncée pour 2020, dans les régions urbaines tout au moins).

- des **régions** moins nombreuses, disposant d'une « taille critique » « européenne », responsables du développement économique, de l'Innovation et de l'internationalisation des entreprises » grâce à des compétences renforcées (qui s'articulent avec les nouvelles compétences confiées aux métropoles dans la loi MAPAM). Compétences transférées pour l'essentiel des départements : tourisme, aménagement du territoire, transports (voirie départementale, ports), collèges... En outre, un pouvoir réglementaire limité mais réel, permettant aux régions de proposer des « adaptations » à la loi en vigueur.

- des **intercommunalités** elles aussi renforcées : dans leur taille (seuil=20 000h) tout en étant « fondées sur les bassins de vie » et de taille correspondant aux réalités vécues » [sauf en Île-de-France ?], dans leurs compétences pour l'essentiel transférées des communes (y compris le PLU ?). Des intercommunalités qui seront des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale. Concernant leur représentativité : « Il faudra ainsi leur donner le moment venu (sic) toute leur légitimité démocratique. »

3.1. Tribune de François Hollande pour la presse régionale (3 juin 2014) : « Réformer les territoires pour réformer la France » (texte intégral)

<http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/>

« Depuis deux siècles, la République a cherché à concilier l'unité de l'Etat, avec l'exercice le plus libre possible de la démocratie locale.

Mais il a fallu attendre les grandes lois de décentralisation de 1982 sous la Présidence de François Mitterrand, pour élargir les responsabilités des communes et des départements, et faire des régions des collectivités locales à part entière.

Puis sous la présidence de Jacques Chirac, la République décentralisée a été consacrée dans la Constitution. C'était aussi une façon de reconnaître que nos territoires et les élus qui les représentent, ont incontestablement contribué depuis trente ans à la modernisation du pays et à l'amélioration de la vie quotidienne des Français.

Le temps est venu de donner une forme nouvelle à cette ambition. Parce que notre organisation territoriale a vieilli et que les strates se sont accumulées. Parce que les moyens de communication, les mutations économiques, les modes de vie ont effacé les limites administratives. Parce que nous devons répondre aux inquiétudes des citoyens qui vivent à l'écart des centres les plus dynamiques et qui redoutent d'être délaissés par l'Etat en milieu rural comme dans les quartiers populaires.

Le temps est donc venu de **simplifier et clarifier** pour que chacun sache qui décide, qui finance et à partir de quelles ressources. Le temps est venu d'**offrir une meilleure qualité de service** et de **moins solliciter le contribuable tout en assurant la solidarité financière entre collectivités selon leur niveau de richesse**.

La réforme que j'ai demandé au Premier ministre et au Gouvernement de mettre en œuvre, en y associant toutes les familles politiques, est majeure. Il s'agit de transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République.

Au plus près des habitants, **la commune** est l'institution à laquelle chaque Français est le plus attaché. C'est dans ce cadre que se pratiquent chaque jour la solidarité et la citoyenneté. Elle doit demeurer « **une petite République dans la grande** ». La spécificité de notre pays c'est de compter 36700 communes.

L'ensemble du territoire national est aujourd'hui couvert par des intercommunalités. Mais elles sont de taille différente et avec des moyens trop faibles pour porter des projets.

Ce processus d'intégration doit se poursuivre et s'amplifier. C'est le sens de la réforme proposée. **Les intercommunalités changeront d'échelle**. Chacune d'entre elles devra regrouper **au moins 20 000 habitants** à partir du 1er janvier 2017, contre

5000 aujourd'hui. Des adaptations seront prévues pour les zones de montagne et les territoires faiblement peuplés.

L'intercommunalité deviendra donc, dans le respect de l'identité communale, **la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale. Il faudra en tenir compte pour lui donner le moment venu toute sa légitimité démocratique.** Comme il en a été décidé pour les 13 métropoles et le Grand Paris qui ont été créés par la loi du 27 janvier 2014.

Les régions, quant à elles, se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire. Mais elles sont à l'étroit dans des espaces qui sont hérités de découpages administratifs remontant au milieu des années soixante. Leurs ressources ne correspondent plus à leurs compétences, qui elles-mêmes ne sont plus adaptées au développement de l'économie locale.

Pour les renforcer, je propose donc de ramener leur nombre de 22 à 14. **Elles seront ainsi de taille européenne** et capables de bâtir des stratégies territoriales. Une carte a été définie. Elle prend en compte les volontés de coopération qui ont été déjà engagées par les élus, dont je veux saluer le sens de l'intérêt général. Elle sera soumise au débat parlementaire. Mais il faut aller vite car il ne nous est pas permis de tergiverser sur un sujet aussi important pour l'avenir du pays.

Demain, ces grandes régions auront davantage de responsabilités. **Elles seront la seule collectivité compétente pour soutenir les entreprises** et porter les politiques de formation et d'emploi, pour intervenir en matière de transports, des trains régionaux aux bus en passant par les routes, les aéroports et les ports. Elles géreront les lycées et les collèges. Elles auront en charge l'aménagement et les grandes infrastructures. Pour remplir leur rôle, elles disposeront de moyens financiers propres et dynamiques. Et elles seront **gérées par des assemblées de taille raisonnable.** Ce qui veut dire moins d'élus.

Dans ce nouveau contexte, le conseil général devra à terme disparaître. La création de grandes régions, et le renforcement des intercommunalités absorberont une large part de ses attributions. Mais cette décision doit être mise en œuvre de façon progressive car le conseil général joue un rôle essentiel dans la solidarité de proximité et la gestion des prestations aux personnes les plus fragiles. Et il ne peut être question de remettre en cause ces politiques. Pas davantage les personnels dévoués qui continueront à les mettre en œuvre. Du temps est nécessaire et de la souplesse est indispensable. Une large initiative sera laissée aux élus pour assurer cette transition. Certaines métropoles pourront reprendre les attributions des conseils généraux et toutes les expérimentations seront encouragées et facilitées.

L'objectif doit être une révision constitutionnelle prévoyant la suppression du conseil général en 2020. Je veux croire qu'une majorité politique nette se dessinera en faveur de ce projet et que s'y associeront les élus qui, dans l'opposition aujourd'hui, souhaitent eux aussi l'aboutissement de cette réforme. D'ici là, les élections pour le conseil départemental seront fixées le même jour que celles pour les futures grandes régions à l'automne 2015. Avec le mode de scrutin qui a été voté par la loi du 17 mai 2013.

Le département en tant que cadre d'action publique restera une circonscription de référence essentielle pour l'Etat, autour des préfets et de l'administration déconcentrée avec les missions qui sont attendues de lui : garantir le respect de la loi et protéger les citoyens en leur permettant d'avoir accès aux services publics où

qu'ils se trouvent. Mais il devra renoncer à exercer les compétences reconnues aux collectivités.

Cette grande réforme s'inscrit dans la volonté de **moderniser notre pays** et de **le rendre plus fort**. Elle est tournée vers les citoyens car il s'agit de simplifier notre vie publique, de rendre plus efficace nos collectivités et de limiter le recours à l'impôt. Elle repose sur les valeurs qui doivent nous rassembler : **le souci constant de la démocratie, de la solidarité et de l'efficacité**. Et c'est pourquoi j'appelle tous les citoyens et, en particulier, tous les élus locaux qui par leur engagement quotidien font vivre les institutions de la République, à s'associer à sa réussite.»

3.2. Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 18/06/2014.

<http://www.assemblee->

[nationale.fr/14/dossiers/delimitation_regions_elections.asp#ECRCM](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/delimitation_regions_elections.asp#ECRCM)

Le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale ont présenté un projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, ainsi qu'un **projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République**

Ces deux projets de loi fondent la réforme territoriale souhaitée par le Président de la République [1] et le Premier ministre [2].

L'organisation décentralisée de la République, inscrite dans la Constitution, constitue un atout pour la France. Elle s'appuie sur une solidarité étroite entre l'État et les collectivités locales. Pourtant, au fil des lois de décentralisation successives, elle est devenue trop complexe et trop peu lisible pour les citoyens et les entreprises. Face à ce constat, la réforme territoriale poursuit trois objectifs principaux : **simplifier et clarifier le rôle des collectivités locales ; faire des territoires les moteurs du redressement économique du pays ; renforcer les solidarités territoriales et humaines**.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République confie à cet effet de **nouveaux blocs de compétences aux régions, au service du développement économique, de l'attractivité et du développement équilibré des territoires**. Certaines compétences nouvelles leur seront transférées des départements ; il en va ainsi notamment des collèges et des politiques de mobilité (transports interurbains et scolaires, routes). Les régions pourront adopter des schémas prescriptifs qui garantiront la cohérence des actions menées par les différents niveaux de collectivités pour le développement économique et l'aménagement du territoire.

Les ressources, notamment fiscales, des régions devront être adaptées à leurs nouvelles compétences. Leurs modalités seront prévues par la loi de finances, après concertation avec leurs représentants. Avant la fin du mois de juin, le Gouvernement engagera une réflexion avec les élus pour moderniser le système des dotations aux collectivités, leur donner de la visibilité sur leurs ressources, et améliorer l'efficacité de la dépense publique. [...]

Cette réforme territoriale va de pair avec l'affirmation dans les territoires d'un État déconcentré, légitime et cohérent. Un débat spécifique a eu lieu sur ce point dans le cadre du conseil des ministres. Une feuille de route sera fixée aux fonctionnaires pour réussir la transformation de l'État d'ici la fin du quinquennat. Les agents de la

fonction publique seront étroitement associés à la réforme, et toutes les garanties statutaires leur seront apportées.

[1] F. Hollande, conférence de presse, 14 janvier 2014

<http://www.elysee.fr/declarations/article/ouverture-de-la-conference-de-presse-du-president-de-la-republique-au-palais-de-l-elysee-le-14-janvier-2014/>

[...] Entre 2015 et 2017, nous devons dégager au moins 50 milliards de plus. C'est beaucoup - cela n'a même jamais été fait - c'est l'équivalent néanmoins, si on ramène les choses à leur réalité, à 4% de l'ensemble de nos dépenses collectives, 4% seulement. Mais faut-il encore le faire. Pour y parvenir, j'ai décidé d'une **nouvelle méthode**.

Plutôt que de procéder à des coupes budgétaires aveugles – comme cela a pu se faire dans le passé - et indifférenciées qui touchent tout le monde et qui sont injustes, je propose de mener des **réformes structurelles**, de redéfinir les principales missions de l'Etat et de revoir nos mécanismes de redistribution pour les rendre plus justes, plus écologiques et plus efficaces. [...]

Alors, **c'est notre organisation territoriale qui devra également être revue**. Déjà en 2013, une loi a créé 13 grandes métropoles – c'est un grand progrès – parce que ces métropoles seront une source d'**attractivité** pour notre territoire, une source également de localisation d'**investissements**. Les métropoles sont maintenant à **taille nécessairement européenne et parfois même mondiale**. Voilà la première étape qui a été franchie.

Nous devons en franchir une autre cette année, en 2014, et en terminer avec les enchevêtrements, les doublons et les confusions. **Les régions** se verront confier, dans une prochaine loi de décentralisation, de nouvelles responsabilités et seront même dotées d'un **pouvoir réglementaire local d'adaptation**, pour donner plus de liberté aux élus pour travailler. Une **clarification stricte des compétences** entre collectivités sera introduite.

Les collectivités seront également incitées et invitées à se rapprocher. Les régions, d'abord, dont le nombre peut aussi évoluer. Il n'y a pas de raison à ce qu'il soit le même dans quelques années, par rapport à aujourd'hui. Ensuite, les départements, ceux qui sont situés dans les grandes aires métropolitaines devront redéfinir leur avenir. C'est ce qui s'est fait, notamment dans le Rhône avec Lyon. Je sais que, sur ces questions, les élus mais aussi nos concitoyens sont prêts à ces évolutions. Pour les accompagner, il y aura des incitations puissantes qui seront introduites. Les dotations de l'Etat varieront selon les regroupements qui seront faits. [...]

[2] M. Valls, déclaration de politique générale à l'Assemblée Nationale, 8 avril 2014

<http://discours.vie-publique.fr/notices/143000798.html>

[...] Notre indépendance financière passe aussi par des réformes de structures. La France est prête à ces réformes et notamment celle du **"millefeuille territorial"**.

Je propose quatre changements majeurs susceptibles de dépasser les clivages partisans :

* Le premier concerne nos régions. Il s'inspire du rapport des Sénateurs Yves Krattinger et Jean-Pierre Raffarin. **Nos régions doivent disposer d'une taille critique.** Ainsi elles auront tous les leviers, toutes les compétences, **pour accompagner la croissance des entreprises** et encourager les initiatives locales. Je propose de réduire de moitié le nombre de régions dans l'hexagone.

Sur la méthode, il s'agit de faire confiance à l'intelligence des élus. Les régions pourront donc proposer de fusionner par délibérations concordantes. En l'absence de propositions, après les élections départementales et régionales de mars 2015, le gouvernement proposera par la loi une nouvelle carte des régions. Elle sera établie pour le 1er janvier 2017.

* Mon deuxième objectif, c'est l'intercommunalité. **Une nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie** entrera en vigueur au 1er janvier 2018.

* Mon troisième objectif, c'est la clarification des compétences. C'est pourquoi je proposerai la suppression de la clause de compétence générale. Ainsi, **les compétences des régions et des départements seront spécifiques et exclusives.**

* Enfin, mon dernier objectif est d'engager le débat sur **l'avenir des conseils départementaux.** Je vous propose leur suppression à l'horizon 2021. Je mesure l'ampleur de ce changement. Il nous faudra notamment répondre au sentiment d'abandon qui existe dans nos départements et territoires ruraux. Ce changement donnera lieu à un profond débat dans le pays qui associera les élus et les citoyens. Mais il est désormais temps de passer des intentions aux actes.

Pour ce qui concerne l'Etat, sa présence sur l'ensemble du territoire est indispensable. Le maillage territorial des préfectures, des sous-préfectures, ne sera pas remis en cause, mais il faudra l'adapter progressivement à la nouvelle donne territoriale. C'est la **garantie d'un égal accès de tous les citoyens aux services publics.** Je veux d'ailleurs rendre hommage à l'ensemble de ces agents, qui sont le visage du service public. [...]

3.3. Exposé des motifs :

Source : <http://www.senat.fr/leg/pjl13-636.html>

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire », affirmait François MITTERRAND en 1981. Depuis plus de trente ans, la France est engagée dans un mouvement de décentralisation résolu qui a modernisé notre pays.

Si celui-ci n'a cessé de s'approfondir par touches successives, il n'est pas allé à son terme.

Une étape, complémentaire et ambitieuse, s'imposait donc pour **moderniser** en profondeur notre organisation territoriale, armer le pays pour mieux résister aux chocs et confirmer la capacité de la France à s'inscrire en tête des pays développés, à soutenir le progrès, à garantir la **cohésion entre les hommes et entre les territoires.**

C'est une **clarification** de notre organisation territoriale, qui doit être compréhensible par tous, que les citoyens attendent pour identifier les responsabilités de chacun des acteurs de la puissance publique.

C'est une **simplification** des relations entre l'État et les collectivités qui s'impose pour restaurer la confiance réciproque, donner sa pleine cohérence à l'action publique et faire en sorte que chaque euro dépensé soit pleinement efficace au service de nos concitoyens.

C'est une réforme respectueuse des missions de chaque acteur de la puissance publique qu'il nous faut conduire pour atteindre l'objectif fixé par le Président de la République, le 5 octobre 2012, en conclusion des États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat : « L'enjeu, c'est de mobiliser, préparer la mutation, la transition, créer des emplois, inventer un nouveau modèle de développement. Voilà ce que nous avons à mener, collectivités locales et État. L'enjeu, c'est d'utiliser toutes nos identités, toute notre diversité pour les unir dans un destin commun ».

L'État est notre garant. Agir pour les générations futures en opérant des choix stratégiques pour développer les atouts exceptionnels du pays, définir la règle commune dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité qui garantissent la cohésion nationale par-delà nos différences, contrôler l'application des lois, protéger les citoyens en exerçant l'ensemble des missions régaliennes et veiller à la cohésion sociale comme territoriale pour que nul ne reste en marge du destin national : telles sont les principales missions assurées par l'État.

Si l'État est seul responsable de ces fonctions, les collectivités, dotées de conseils élus, sont les mieux désignées, dans le cadre de leurs compétences et en lien avec l'administration territoriale de l'État, pour assurer la déclinaison et la mise en oeuvre des stratégies nationales, au plus près des populations et des territoires.

C'est pourquoi notre organisation territoriale appelle un acte de transparence et de mise en responsabilité pour que chaque citoyen, chaque chef d'entreprise, chaque bénévole sache quel est le décideur public en charge, puisse évaluer ses résultats, interroger ses orientations.

Un premier acte a été posé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. En effet, par la création des métropoles, qui se substitueront aux structures existantes dans les plus grandes aires urbaines pour dynamiser le développement des territoires et faire jeu égal avec les métropoles européennes, par l'institution des conférences territoriales de l'action publique, instances de coordination de l'action des collectivités locales et de l'État, elle a ouvert la voie à des politiques publiques adaptées, dans chaque région, aux spécificités locales.

Un deuxième acte fondateur est introduit par le présent projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Il permet de mettre en oeuvre, en s'appuyant sur les initiatives locales, les orientations fixées par le Président de la République à l'occasion de sa conférence de presse du 14 janvier que le Premier ministre a précisées lors de sa déclaration de politique générale du 8 avril dernier : **un redressement** appuyé sur une réforme structurelle renforçant l'efficacité de l'action des collectivités territoriales.

À la clause de compétence générale qui permettait jusqu'à présent aux régions et aux départements d'intervenir en dehors de leurs missions principales, parfois de manière concurrente, souvent de façon redondante, **se substitueront des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité.**

Les régions disposeront ainsi de tous les leviers nécessaires pour assurer, aux côtés de l'État, dans les territoires, la responsabilité du **développement économique**, de **l'innovation** et de **l'internationalisation des entreprises**. Cette compétence s'articulera avec les nouvelles compétences des métropoles. La région sera chargée d'élaborer une stratégie globale pour organiser la complémentarité des actions des collectivités et tirer ainsi parti du potentiel de chaque territoire, qu'il soit urbain ou rural. Pour remplacer les trop nombreux documents de programmation existants et simplifier leurs outils d'intervention, les régions élaboreront deux schémas : l'un pour le développement économique, l'autre en faveur de l'aménagement durable des territoires (énergie, mobilités, déchets...) Ces schémas seront rendus prescriptifs, pour que les stratégies soient effectives et adaptées à chaque contexte.

Afin que les régions soient véritablement à même de remplir leurs missions et de **soutenir le développement économique local**, leur action doit pouvoir se déployer sur des territoires cohérents, tenant compte des mobilités de population entre bassins de vie et bassins économiques. Or toutes les régions françaises, dont le périmètre est né de l'aménagement administratif du territoire dans les années 1950, ne donnent pas la pleine mesure de leur puissance. C'est pourquoi le Premier ministre a annoncé un **objectif de regroupements pour obtenir une division par deux de leur nombre**.

Le projet de loi renforce également les solidarités territoriales pour accompagner les communes et leurs établissements publics dans la mise en oeuvre de leurs projets de territoire. Cette solidarité se traduira par la **poursuite du mouvement de regroupement de communes** pour disposer au 1er janvier 2017 **d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues** et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de services auquel celles-ci aspirent. Ce **changement d'échelle** et le renforcement du processus d'intégration territorial feront demain des intercommunalités, des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale. **Il faudra ainsi leur donner le moment venu (sic) toute leur légitimité démocratique.**

Dans une France organisée autour **d'un État conforté** dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l'égalité entre les citoyens, de régions renforcées et **d'intercommunalités puissantes** et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de **suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020**, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date.

Enfin, parce qu'une collectivité plus fortement et plus clairement responsabilisée sur ses compétences implique et permet un meilleur contrôle démocratique, le projet de loi prévoit **plusieurs articles portant sur la transparence financière et la démocratie locale**. Ces dispositions accompagneront utilement les innovations des collectivités en matière d'évaluation des politiques publiques, d'accès aux données publiques, ou d'association des citoyens et des usagers aux processus de décision. Il s'agit de renforcer le lien entre les élus et les citoyens et de faire en sorte que la parole publique ne soit plus « une langue morte ».

Notre pays a besoin d'une action publique efficace pour **améliorer sa compétitivité et renforcer les solidarités entre ses territoires et ses générations**. C'est l'objet de ce projet de loi de lui en donner tous les moyens.

3.4. Principales dispositions du projet de loi

- **Synthèse sur Vie Publique :**

<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/reforme-collectivites-territoriales/reforme-territoriale-nouvelle-organisation-proposee-par-gouvernement.html>

Des compétences nouvelles pour les régions

Les compétences des régions seront **renforcées en matière de développement économique et de développement équilibré des territoires**. Certaines compétences nouvelles leur seront transférées des départements (collèges, transports interurbains et scolaires, routes). Les régions pourront adopter des schémas prescriptifs qui garantiront la cohérence des actions menées par les différents niveaux de collectivités pour le développement économique et l'aménagement du territoire.

Le projet de loi supprime la clause générale de compétence pour les départements et pour les régions. L'objectif poursuivi est celui d'une clarification des compétences des régions. La région exerce les compétences qui lui sont attribuées par la loi. En conséquence, aucune autre collectivité ne peut exercer une compétence qui a été attribuée à la région (sauf si la région décide de la déléguer), la capacité d'initiative de la région est limitée aux situations prévues par la loi. Néanmoins, la loi garantit à la région la possibilité d'intervenir en matière de logement et d'habitat et dans le domaine de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. En outre, la loi reconnaît le pouvoir réglementaire de la région dans le cadre de ses compétences.

Le développement économique

Le rôle de la région en matière de développement économique est renforcé. **La région devient la collectivité responsable du développement économique sur le territoire régional, notamment pour les politiques de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire.** Un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) doit fixer pour une durée de 5 ans les orientations régionales. Ce schéma doit permettre de structurer les interventions des autres collectivités territoriales sur le territoire régional. Une meilleure lisibilité des dispositifs pour les entreprises est attendue. Les métropoles seront associées à l'élaboration du SRDEII mais, à défaut d'accord avec la région, les métropoles devront prendre en compte les orientations du SRDEII. Le rôle de la région est également précisé en matière de **soutien à l'animation et à la gouvernance des pôles de compétitivité**. Enfin, de nouvelles possibilités d'intervention sont ouvertes : prise de participation au capital de sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), suppression de l'autorisation gouvernementale pour une participation au capital d'une société commerciale, etc.

Le tourisme

Aujourd'hui la politique touristique est un domaine de compétence partagée entre les pouvoirs publics. Pour rationaliser l'action publique en matière de

développement touristique, la région devient une collectivité chef de file en charge d'un document de planification unique. La région se voit ainsi confier l'élaboration du schéma régional de développement touristique soumis à la concertation des autres collectivités dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique. Ce schéma doit remplacer les plans régionaux et départementaux actuels. Les communes resteront compétentes en matière de promotion touristique par le biais des offices de tourisme.

L'aménagement du territoire

L'échelon régional est désigné pour élaborer un document programmatique prescriptif en matière d'aménagement du territoire. Le **schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire** (SRADDT) devra rassembler dans un document unique des mesures et des orientations jusqu'alors fixées dans différents schémas (schéma des infrastructures de transport, de l'intermodalité, de cohérence écologique, etc.). Figureront dans le SRADDT les orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise et valorisation de l'énergie, logement, gestion des déchets. Le SRADDT sera doté d'une véritable portée normative à l'égard des documents d'urbanisme.

Les transports

Les compétences des départements en matière de transport seront transférées à la région à compter du 1er janvier 2017. Les services de transport routier départementaux et les transports scolaires seront confiés à la région. De même, la **voirie départementale** (ensemble du domaine routier départemental, entretien des routes et investissement) sera transférée aux régions. Sera ainsi créé un domaine public routier régional. Pour la **gestion des ports**, le projet de loi ne retient que deux niveaux de collectivités territoriales compétentes, les régions et les communes. Une procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département aux autres collectivités est prévue par le projet de loi.

Les collèges

Les collèges seront transférés à la région (ils relevaient jusque-là de la compétence du département). Le transfert des collèges conduit à confier aux régions les compétences relatives au fonctionnement et à l'investissement des collèges, à l'accueil, à l'hébergement et à la restauration, la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service, ainsi que d'autres compétences éducatives (activités éducatives, sportives et culturelles, forfait d'externat aux collèges privés, schéma prévisionnel d'investissement des collèges, schéma de scolarisation des enfants du voyage). La propriété des collèges appartenant aux départements sera obligatoirement transférée à la région, alors que le transfert de propriété sera facultatif concernant les collèges appartenant à des communes ou des intercommunalités.

Le renforcement des intercommunalités

Le projet de loi vise à renforcer les intercommunalités. Ces dernières devront être plus grandes, **20 000 habitants au lieu de 5 000** actuellement. La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants s'inscrit dans la perspective de créer **deux grands niveaux d'intervention locale : le niveau intercommunal et le niveau régional**. Au 1er janvier 2017, les

intercommunalités devront compter au moins 20 000 habitants et être organisées autour de bassins de vie. Parallèlement, le projet de loi poursuit l'objectif d'une **diminution du nombre de syndicats intercommunaux au profit d'EPCI à fiscalité propre**. Afin que ces opérations soient terminées au 31 décembre 2016, le projet de loi met en place une procédure dérogatoire au droit commun qui permet au préfet de créer, modifier le périmètre ou fusionner tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit le transfert automatique de compétences du département à la métropole avant le 1er janvier 2017. En ce qui concerne l'avenir du département, un débat doit être engagé. Dans l'attente, le projet de loi confirme les compétences du département en matière d'action sociale et de solidarité.

- **Le point de vue des élus locaux : voir en particulier la question du pouvoir réglementaire local et les schémas prescriptifs**

<http://www.lagazettedescommunes.com/237478/reforme-territoriale-un-projet-de-loi-qui-muscle-linterco-et-devitalise-le-departement-decryptage/> (maj 06/06/2014)

Un mois et demi après une première version du projet de loi de réforme territoriale, la nouvelle mouture que se sont procurés le Courrier des maires et la Gazette des communes (disponible en téléchargement) apporte son lot de modifications. Les règles de modification de la carte intercommunale et les nombreux transferts de compétences vers les régions (ports, collèges, routes départementales) font partie des principales innovations de ce texte post-redécoupage des régions.

Pour les intercos aussi, « big is beautiful »

En six semaines, la perception par l'exécutif de ce que doit être la taille minimale d'une intercommunalité a tout simplement doublé : les EPCI devront comporter non plus 10 000 habitants, comme prévu par la précédente version du texte, mais **20 000**, au lieu de seulement 5 000 aujourd'hui (article 14). Dans l'entourage de Matignon, on justifie ce changement de pied par le « nouveau contexte politique d'aujourd'hui » ; comprendre une carte à 14 régions au lieu de 22, « qui nécessite des intercommunalités plus grosses encore ».

Cette disposition est complétée par la création d'une **« procédure dérogatoire au droit commun » permettant au préfet « de créer, modifier le périmètre ou fusionner » tout EPCI à fiscalité propre**. Il pourra aussi proposer une modification non prévue dans le schéma après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), à même de modifier le projet à la majorité des deux tiers.

En revanche, toujours pas trace dans le texte des dérogations promises par l'exécutif en matière de seuil minimal pour les zones de montage ou peu denses.

Autre modification sur ce volet de la réorganisation intercommunale : l'avancement, dans la nouvelle version du texte, au 31 décembre 2016 au lieu du 1er janvier 2018 de la date butoir pour atteindre aussi bien la multiplication par quatre du seuil minimal des intercos que la **réduction du nombre des syndicats d'eau potable, d'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports**. [...]

Pouvoir réglementaire local : encore raté !

L'article 1er du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République « affirme clairement le pouvoir réglementaire reconnu à la région dans le cadre de ses compétences », selon l'exposé des motifs.

Le gouvernement semble accepter de répondre aux récriminations nombreuses formulées à l'encontre de lois et textes réglementaires mal rédigés, trop détaillés ou inadaptés aux spécificités économiques, sociales, culturelles ou touristiques locales. **Officiellement donc, un pouvoir réglementaire serait octroyé aux régions.** La lecture du dispositif prévu par le projet de loi laisse dubitatif.

« Le pouvoir réglementaire de la région s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi », indique l'article 1 du projet de loi. Il lève ainsi les obstacles constitutionnels que pourraient opposer les défenseurs d'une République fondée sur l'égalité. Le professeur Géraldine Chavier explique en effet que **l'adaptabilité des normes au plan local pourrait se heurter, à cadre constitutionnel constant, à deux principes : l'unité de la République et l'égalité.**

Mais l'instauration d'un pouvoir réglementaire local serait constitutionnel si chaque loi précise clairement la possibilité d'adaptation, dans un champ déterminé, et sous réserve de ne pas méconnaître une liberté publique ou un droit constitutionnellement garanti.

Pouvoir réglementaire ou de proposition ?

« Par délibérations concordantes, un ou plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des **propositions** tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires (*sic*) en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions », indique ensuite l'article 1.

C'est là que le masque tombe : il n'est plus question de pouvoir réglementaire. La région ne disposerait pas d'un pouvoir normatif quelconque, mais de la possibilité de faire des « propositions » sur des projets de texte en cours ou en vigueur. Le juriste regrettera aussi, au passage, l'extrême confusion rédactionnelle : un « pouvoir réglementaire », qui permet de faire des propositions sur l'évolution des « lois », « en vigueur ou en cours d'élaboration ». Un peu comme si les rédacteurs du texte avaient oublié la distinction entre la loi et le règlement. A leur décharge, il est vrai que depuis plusieurs mois, recourir au terme générique de « normes » a permis (et entretenu !) toutes les confusions !

Un « pouvoir » filtré

Enfin, il est prévu que « les propositions adoptées par les conseils régionaux en application de l'alinéa précédent sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans les régions concernées ».

Autrement dit, il est simplement octroyé aux régions la possibilité de transmettre à l'Etat leurs propositions. Sans garantie que celles-ci soient prises en compte. Mais quelle différence entre ce « nouveau pouvoir » reconnu aux régions et la pratique bien établie qui consiste, pour les associations, à formuler leurs propositions et contre-projets, ou à initier des amendements ?

Sauf à ce que le débat parlementaire donne du corps à l'article 1 du projet de loi, il ne concerne en rien, en l'état, l'octroi d'un quelconque pouvoir normatif. **Le projet**

de loi « affirme clairement le pouvoir réglementaire reconnu à la région ». Mais il est aussi très clairement loin de l'établir, voire de l'aborder vraiment.

Schémas prescriptifs : sur la bonne voie

Le projet de loi est aussi marqué par la **montée en puissance de la région en matière économique**. Selon l'article 2 du texte, « la région est la catégorie de collectivité territoriale qui détient de plein droit la responsabilité de la compétence du développement économique régional ». Reste à savoir comment la région pourra imposer l'exercice de ses compétences aux autres collectivités territoriales. C'est le mécanisme du « schéma prescriptif » qui est choisi. Et les écueils constitutionnels semblent bien avoir été évités.

Plusieurs schémas - Selon l'article 2 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la région définit les orientations en matière de développement économique sur son territoire en adoptant **un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation**. L'article 6 prévoit quant à lui l'élaboration par la région d'**un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)**, « document de planification majeur (...) ».

Ces deux schémas sont clairement dotés d'une **valeur « prescriptive »**. [...] L'exposé des motifs du projet de loi est clair : le « schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, à valeur prescriptive (...) ». De façon analogue, « Le SRADDT est doté d'effets prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale – SCOT, plans locaux d'urbanisme – PLU) élaborés par les communes ou leurs groupements compétents. Pour parer l'obstacle d'inconstitutionnalité qui pourrait être opposé à la valeur prescriptive des schémas, au nom du principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, le projet de loi joue donc la carte du **rapport de compatibilité (et non de conformité)**. Une notion juridique éprouvée en matière de documents d'urbanisme. [...]

3.5. André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale depuis avril 2014

Son site :

<http://www.andre-vallini.com/6810-secretariat-d-etat-a-la-reforme-territoriale.htm>

Notamment sa tribune dans *Le Monde* du 06/08/2014 : **La réforme territoriale, une urgence pour faire des économies**, par André Vallini

La nouvelle carte des régions adoptée en première lecture par le Parlement, le 18 juillet, s'inscrit dans une réforme territoriale qui répond à trois objectifs.

D'abord, **la clarté**. Avec 36 681 communes, 2 100 intercommunalités, 13 400 syndicats de communes, 101 départements, 22 régions métropolitaines, la France cumule 41 % de toutes les collectivités des 28 pays de l'Union européenne. Cette organisation est complexe. Et trente ans après les grandes lois de décentralisation, elle a, de surcroît, vieilli : moyens de communication, circulation des données, modes de vie, mondialisation économique, rapports sociaux, si la société a beaucoup changé, l'organisation administrative n'a pas suivi. Nous allons donc la simplifier pour la rendre plus lisible par les citoyens mais aussi par les élus locaux qui ont parfois du mal à s'y retrouver devant l'empilement des structures territoriales et l'enchevêtrement de leurs compétences.

DE VRAIS MOTEURS DE DÉVELOPPEMENT

Ensuite, **la compétitivité**. Par la coopération entre universités, filières industrielles ou lieux de culture, les régions tentent de dépasser des compétences insuffisantes et des périmètres étriqués. Elles seront agrandies pour bénéficier aussi d'écosystèmes de nature à orienter l'épargne des Français vers des projets sur les territoires plutôt que de la laisser s'échapper vers des placements internationaux. Et nos nouvelles régions auront les compétences nécessaires pour devenir de vrais moteurs de développement : soutien aux filières industrielles, formation professionnelle, transports et déplacements, grandes infrastructures, aide aux entreprises, à l'innovation et à l'internationalisation.

Enfin, **la proximité**. Au plus près des habitants, les communes sont le lieu démocratique auquel chaque Français est attaché. Pour autant, plus de la moitié d'entre elles ont moins de 500 habitants et 86 % ont moins de 2 000 habitants. Elles ne peuvent donc plus relever les défis que pose la gestion des services de la vie quotidienne. D'où le fait que les intercommunalités accélèrent leur montée en puissance en se regroupant, jusqu'à compter au moins 20 000 habitants, et devenir, dans le respect de l'identité communale, le véritable échelon de l'action publique de proximité.

DES ÉCONOMIES CERTAINES À TERME

A terme, toutes ces évolutions auront pour effet des économies budgétaires. Les Français en font l'objectif numéro un de la réforme, tous les sondages le disent. Certes, elles n'apparaîtront pas en six mois, mais elles n'en sont pas moins certaines. Et nous dénonçons suffisamment le court-termisme de la vie politique pour ne pas soutenir une réforme de structure dont les effets se jouent à l'horizon de dix années.

La gestion des élus n'est pas en cause : dévoués à l'intérêt général, ils sont souvent prisonniers d'un système devenu trop complexe et trop coûteux. En matière de développement économique, par exemple, le rapport Queyranne-Demaël-Jurgensen, remis au gouvernement le 18 juin, met en lumière des flux croisés de financements entre collectivités à hauteur de 5,7 milliards d'euros. Et le rapport Lambert-Malvy, remis le 16 avril au chef de l'Etat, dénombre 75 organismes de développement économique en moyenne par région. Or, un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2007 sur la décentralisation indique que « le système où un même service peut être proposé à plusieurs niveaux, et donc où les bénéficiaires peuvent en bénéficier par plusieurs voies, engendre des mécanismes de surenchère entre les collectivités, qui aboutissent à une surproduction de services ». **Les économies les plus importantes découleront des fusions de structures** : ainsi, sur les services généraux départementaux (5 milliards d'euros) et régionaux (2 milliards d'euros), la réduction du nombre de régions et la suppression des départements dans leur forme actuelle permettront, à terme, des économies d'échelle importantes. De même, le transfert aux régions des transports, des collèges et de la voirie relevant aujourd'hui des départements entraînera non seulement des économies d'échelle, mais supprimera les éventuels doublons et permettra aussi des gains sur la commande publique.

Concernant le bloc communal, les **fusions d'intercommunalités, la mutualisation des services entre communes et intercommunalités et la réduction du nombre de syndicats** permettront aussi des économies importantes. Quant aux personnels territoriaux, la seule stabilisation de leurs effectifs (1,9 million d'agents) sur les prochaines années permettrait d'éviter une hausse des dépenses de plusieurs

milliards d'euros, au regard d'une croissance de 1,6 % observée en moyenne ces dernières années.

LES FRANÇAIS VEULENT CETTE RÉFORME

Au-delà de la réforme territoriale stricto sensu, nous allons permettre aux collectivités de faire des économies en stoppant **l'inflation normative** qui a pesé, selon la Commission consultative d'évaluation des normes, pour 1,85 milliard d'euros sur les collectivités en 2013, soit un quadruplement en cinq ans. A moyen et long terme, et après une réforme globale de tous les niveaux de collectivité, la Direction générale des collectivités locales avance une estimation de gains de 5 % à 10 % sur un budget global consolidé de toutes les strates territoriales qu'on évalue à près de 250 milliards d'euros. C'est beaucoup, c'est possible et c'est nécessaire. Toutes ces économies permettront de dégager des capacités d'investissement public et d'endiguer la hausse de la fiscalité locale.

Notre réforme va transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République, et ce changement profond s'inscrit dans **une perspective historique**, celle de la modernisation de la France. La tâche est difficile, mais à tous les scepticismes nous opposons notre détermination, car les Français souhaitent cette réforme, et la montée du vote protestataire est aussi due, en partie, à cette impatience devant des changements qui ont trop tardé à venir. La plupart des pays d'Europe ont fait ou sont en train de réaliser leur réforme territoriale. Nous allons la faire.

André Vallini (Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale)

Une interview au *Courrier Picard*, le 11/10/2014, où il reprend certains arguments :
<http://www.courrier-picard.fr/region/andre-vallini-la-region-sera-la-patronne-du-ia0b0n449985>