

L'État en territoire

juin 2017

Sommaire

Page L'État en territoire

1

Page Chapitre 1 - Les transformations de l'État et des territoires

2
et 3

Page Chapitre 2 - Les évolutions des services déconcentrés de l'État en territoire

3
à 8

Page Annexe - Une organisation territoriale en évolution

9
à 16

POUR TOUT CONTACT

Bruno Bouvier
animateur du pôle
Activités CGT en territoires
Coordination des comités régionaux
06 75 37 44 81 – b.bouvier@cgt.fr

Dominique Gallet
conseillère confédérale du pôle
Activités CGT en territoires
06 85 86 06 58 – d.gallet@cgt.fr

Jocelyne Boubert : assistante du pôle :
01 55 82 81 56 – j.boubert@cgt.fr

Cette lettre vise à faire un état des lieux des évolutions récentes de l'État et de ses services en territoire. Elle ne vise en aucun cas à l'exhaustivité.

La première partie cherche à montrer les transformations en cours au niveau de l'État et des territoires.

Après quelques rappels, nous traiterons des évolutions essentielles de l'État en lien avec le capital. La question des territoires « nouveaux » créés par les lois récentes de la réforme territoriale, bien que très importante, est traitée en annexe par rapport au sujet premier de cette note.

La seconde partie examine les évolutions des services déconcentrés de l'État en territoire.

QUELQUES RAPPELS

Abréviations

- RGPP – révision générale des politiques publiques – gouvernements sous Sarkozy ;
- Map – modernisation de l'action publique – gouvernements sous Hollande ;
- Reate – réforme de l'administration territoriale de l'État – gouvernements sous Sarkozy et Hollande.

Quelques dates essentielles

1982 – 1983 : Décentralisation acte 1 ;
2003 – 2005 : Décentralisation acte 2 ;
2010 : Réforme des collectivités territoriales
2014 – 20.. : Réforme territoriale

Décentralisation et déconcentration

- décentralisation : transfert de compétences État vers les collectivités territoriales (CT) ;
- déconcentration : transferts de compétences centrales État vers des échelons territoriaux de l'État.

Il y a eu dans le même mouvement décentralisation et déconcentration.

La dernière période n'est pas une nouvelle phase de décentralisation. Il y a eu peu de nouveaux transferts de compétences État vers CT mais une réorganisation des CT et de leurs compétences respectives.

Service public

- au plan juridique : activité d'intérêt général prise en charge par une personne publique ou privée pour le compte d'une personne publique en vue de satisfaire l'intérêt général. Cette activité se concrétise par des politiques publiques, qui se présentent sous la forme d'un programme d'actions ou missions propre à une ou plusieurs autorités publiques (locale, nationale, européenne) ;
- au plan sociologique et politique : instrument visant à satisfaire l'interdépendance sociale et à maintenir un lien social, une cohésion sociale ;
- service public comme principe ;
- services publics comme outils.

1 Les transformations de l'État et des territoires

L'ÉTAT

Définition

L'État est un concept « moderne ». Le terme n'apparaît par exemple en Europe que vers le ^{xv}^e – ^{xvi}^e siècle. Le mot entre dans le dictionnaire de l'Académie française en 1696.

L'État porte la notion de commandement et d'obéissance dans un contexte social. Il est le support du pouvoir politique et désigne la personne morale de droit public qui, sur le plan juridique, représente une collectivité, un peuple ou une nation, à l'intérieur ou à l'extérieur (voir les « Français de l'étranger ») d'un territoire déterminé sur lequel elle exerce le pouvoir suprême, la souveraineté.

L'État peut, par extension, être défini comme l'ensemble des organismes publics chargés par la représentation nationale d'exercer le pouvoir dans les limites fixées par la loi.

Une tradition centralisatrice avec un État fort et des évolutions fortes

Cette tradition est le résultat de notre histoire avec la monarchie absolue, puis avec la Révolution de 1789 où les jacobins, partisans d'un gouvernement centralisé et fort, ont imposé leur vision, contre les girondins, partisans d'un État plus décentralisé. Dans cette vision « jacobine », l'État est au centre du jeu avec de multiples attributions impliquant de nombreuses politiques publiques et de grands ministères déployés en territoire, *via* leurs services déconcentrés. Dans ce schéma, les structures territoriales (départements, régions) peuvent être nombreuses car elles ont peu de pouvoir réel. L'État providence d'après 1945, à la fois lié au capitalisme industriel du ^{xx}^e siècle et avec un rapport de force citoyen assez favorable, vise – en plus d'être garant de droits – à libérer la société du besoin et du risque. C'est bien cela que les politiques mises en œuvre actuellement cherchent à casser en faisant supporter le risque par les citoyens

– comme le capitalisme financier fait supporter le risque aux salariés – et à livrer la satisfaction des besoins à la seule sphère privée. Depuis les années 80, la décentralisation se développe dans le cadre de l'évolution du capitalisme et de la société. Les structures locales reçoivent donc de nouvelles compétences au détriment de l'État.

Dans cette configuration, celui-ci devient de plus en plus « girondin », avec des régions et récemment des métropoles qui prennent de plus en plus de poids. Cette redistribution des compétences nécessite une évolution des régions, qui doivent devenir plus grandes et moins nombreuses.

L'État a considérablement réduit ses moyens, tout en gardant une place centrale et un rôle décisionnel, et en étant stratège dans certains domaines de plus en plus restreints.

Il s'agit de définir quelques grandes politiques publiques visant la compétitivité économique et un filet « sécuritaire / social », dont l'essentiel de la déclinaison territorialisée se fera aux niveaux intercommunal / métropole et régional, et la mise en œuvre par le mieux placé sur le marché.

Quand le taux de profit décline, l'objectif du capital est aussi de rendre profitable tous les secteurs de la vie sociale et la partie de la population qui échappaient encore ou en partie au marché. Cela se traduit notamment par des privatisations, des logiques de « responsabilisation » des citoyens.

Il pousse également à des politiques de baisse des impôts – surtout pour les plus riches – qui, associées à des rentrées fiscales réduites par le ralentissement de la croissance, conduisent à la forte hausse de la dette souveraine. Cette « crise fiscale de l'État » fait que ce dernier n'a plus les moyens financiers de sa politique, d'où la mise en œuvre de politiques de réduction des dépenses publiques, de privatisation, d'abandon de missions publiques. Cela pose la question du financement des politiques publiques et des services publics (*Ndlr : sujet non traité dans cette note*).

Dans le même temps, la crise économique, sociale et environnementale d'une part et les besoins nouveaux d'autre part accroissent la demande d'investissements publics, en particulier dans la santé, l'éducation, la formation, les retraites, les infra-structures, la prévention et la réparation des aléas écologiques.

La crise environnementale accentue cette problématique avec en particulier les enjeux liés aux dérèglements climatiques, à la raréfaction des matières premières et de l'énergie renchérissant les coûts des productions. La nature n'est plus « gratuite », comme l'a toujours pensé le capitalisme, qui au fur et à mesure qu'il se développe, détruit ses conditions de production (matières premières, énergie). Pour continuer à générer du profit, il a besoin de l'État en tant que régulateur des conditions de production, d'où les politiques dites de « développement durable, de croissance verte, d'économie circulaire »... Avec la mondialisation et la construction de l'Union européenne, l'État voit son rôle évoluer, puisque la bataille économique ne se fait plus seulement au niveau national mais dans une compétition mondiale et européenne.

La longue et profonde crise actuelle systémique du capitalisme met en cause le « mode capitaliste ancien », avec une désagrégation du capitalisme industriel et de l'État providence. Cela ne signifie cependant pas la fin du capitalisme mais l'émergence d'une nouvelle phase, avec notamment le « capitalisme vert », l'économie de la connaissance, l'État minimum, un fonctionnement en réseau de grandes métropoles mondiales... Essentiellement, l'État doit être au service de l'entreprise, de l'économie.

La dernière réforme territoriale et de l'État s'inscrit clairement dans ce schéma.

L'État et la CGT

Nous ne citons ici que le document d'orientation du 50^e congrès :

« il faut réinventer et refonder l'État stratège, développeur et opérateur, c'est-à-dire en capacité d'anticiper les mutations et de mettre en œuvre des politiques favorisant la cohésion, entre les habitant-e-s comme entre les territoires, plaçant l'intérêt général au cœur de ses interventions. La question de la proximité et du développement des services publics est à ce titre incontournable. Cela suppose aussi d'imaginer une nouvelle planification pour donner à l'État et aux collectivités les moyens d'une vision prospective fondée sur une évaluation renforcée et des services publics confortés. »

DES « NOUVEAUX » TERRITOIRES LOCAUX

Les territoires

Les réformes successives modifient profondément les territoires locaux et les lieux de pouvoir.

Cette réorganisation des compétences et des pouvoirs se fait principalement au profit de la région, de la métropole et de l'intercommunalité et au détriment du département et de la commune.

Cela modifie également la place et le rôle de l'État en territoire.

Un territoire est avant tout un espace approprié par une communauté de citoyens, avec des éléments socio-économiques, historiques, culturels, géographiques. Cela donne du sens

au quotidien des citoyens de ce territoire de façon individuelle et collective.

Redessiner de nouveaux territoires demande de donner du sens, donc d'avoir un projet de territoire commun clair et lisible permettant à chacun de s'approprier celui-ci.

Des lieux de concertation s'installent également dans les territoires, comme les conseils de développement. Ces derniers sont composés de bénévoles de la société civile, représentants des activités économiques, sociales, culturelles, éducatives, scientifiques et associatives existant sur son territoire. Il est consulté sur les principales orientations et sur toute question d'intérêt territorial.

Ils sont créés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, d'agglomération, de communes) ou pas (syndicats de communes) en tant qu'instances de consultation et de proposition sur les orientations majeures des politiques publiques locales.

Dans la crise du capitalisme actuel, les territoires sont considérés comme facteurs de production, et les politiques publiques cherchent à mobiliser les territoires comme facteurs de croissance.

Les réformes visent une spécialisation des territoires, régions et territoires infrarégionaux, via notamment l'organisation autour de pôles de compétences, des métropoles.

Cette vision ne se traduit cependant pas par une production industrielle dans les territoires. Cette logique conduit bien sûr à accroître les inégalités entre territoires.

Nota : cette note n'a pas vocation à examiner cela en détail.

Les évolutions des territoires

Cette partie fait un point sur les évolutions des régions, départements, métropoles, intercommunalités, communes et communes nouvelles. Elle est traitée en annexe à cette note.

2 Les évolutions des services déconcentrés de l'État en territoire

SERVICE PUBLIC

Les services publics ont pour objectif de produire des biens et services pour la satisfaction des besoins, faisant prévaloir l'intérêt général – notamment à moyen et long termes – en particulier en assurant la réalité des droits fondamentaux pour tous. Ils sont un enjeu de démocratie, avec la participation des salariés, des usagers et de leurs représentants à la définition (co-construction) et à l'évaluation des politiques publiques.

Pour la CGT, les services publics constituent un outil de la transformation sociale et écologique. Nous estimons que l'intervention publique et les politiques publiques sont toujours indispensables.

Il convient de noter que l'intérêt général est partagé : Union européenne – État – collectivités territoriales.

Le développement ou la régression du service public sont plus une question politique qu'une question de « fusion-regroupement » de niveaux institutionnels. Il s'agit bien d'un choix politique de réduire ou de développer les politiques publiques, puis de savoir qui les met en œuvre.

La logique d'austérité et de réduction des dépenses publiques implique la destruction du service public.

La question est alors de savoir si une évolution des collectivités territoriales et de l'État peut amplifier ou non cette logique ou si elle peut l'inverser.

Mettre un signe d'égalité « réforme territoriale = destruction du service public » n'est cependant pas totalement juste. Cela peut créer une certaine confusion entre « la politique », « l'outil de cette politique » et « le territoire d'application » – même si un des objectifs majeurs des politiques d'austérité est bien évidemment de faire des économies de dépenses publiques.

La réforme de l'État apparaît très clairement, comme un des outils de cette restructuration / réduction de l'action publique de l'État. La dernière réforme territoriale – même si nous n'en partageons ni la forme ni le fond – ne peut-elle pas s'accompagner d'un développement du service public ?

Évolutions des services État en territoire

Depuis 2008, en lien avec la décentralisation, la déconcentration et la réforme territoriale et

de l'État, la RGPP (révision générale des politiques publiques) puis la Map (modernisation de l'action publique) et la Reate (réforme de l'administration territoriale de l'État) ont conduit à de fortes transformations des services déconcentrés de l'État en territoire, tant au niveau de leurs missions que de leur organisation et de leur gouvernance.

Cette partie liste une série non-exhaustive d'évolutions qui permettent de mieux appréhender les enjeux pour l'action en territoire. Elles ne feront cependant pas l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de cette note.

Réduction des moyens

- réduction des effectifs ;
- réduction des dépenses publiques et donc des crédits alloués.

Montée en puissance du niveau régional

- niveau de la stratégie ;
- niveau des services déconcentrés ministériels.

Déclin du niveau départemental

- niveau d'application ;
- niveau des services interministériels (sauf Éducation nationale et Finances) ;
- réduction des implantations infra-départementales (par exemple subdivision équipement, sous-préfecture...).

Gouvernance des services et GRH

- rôle accru des préfets – déconcentration des pouvoirs :
 - préfet : chef des services déconcentrés (sauf Éducation nationale, Finances),
 - pouvoir de proposition d'organisation dérogatoire des services,
 - gestionnaire des BOP / RBOP (budget opérationnel de programme) et donc des crédits,
 - un pouvoir de gestion ou/et d'intervention dans la gestion des ressources humaines ;
- mutualisation de services notamment services supports ;
- introduction du New management public (NMP) :
 - introduction de la logique entrepreneuriale au cœur de l'action publique,
 - application du lean management,
 - création d'un comité des directeurs RH public – privé ;
- évolution de la gestion des ressources humaines (GRH) :
 - déconcentration de la GRH / rôle des préfets,
 - interministérialité,
 - mise en place d'un fonds innovation RH,
 - nouveau système indemnitaire Rifseep (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) commun à de nombreux corps,
 - fusion de corps,
 - DGAFP (direction générale de l'administration et de la fonction publique) = DRH État ;
- la mobilité comme outil majeur des évolutions.

Enjeu du numérique

- le numérique comme outil majeur des évolutions ;
- dématérialisation forte des procédures administratives ;

- co-production du service public par les usagers ;
- le « service public chez soi ».

De nouvelles formes d'organisation du service public

- maison de service public ou « au public » :
 - environ 1 000 créées fin 2016 dont à termes 500 en partenariat avec La Poste,
 - porteur de projet : une collectivité territoriale,
 - peut intégrer des opérateurs de service public, des services de l'État, des services marchands concurrentiels ;
- maison de santé : environ 1 000 créées fin 2016 ;
- maison d'État (voir le paragraphe sur les préfectures et sous-préfectures) ;
- service public itinérant.

De nouveaux modes de fonctionnement des services

- exemple : travail sur sites distants – télétravail.

Des fusions de services avec regroupements d'agents

- création de nouveaux services par fusion ;
- agents dépendant de différents ministères travaillant ensemble avec des statuts divers et des rémunérations différentes ;
- exemple : création des directions départementales interministérielles (DDI).

SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT EN TERRITOIRE

De nouvelles structures

- création de nouvelles directions régionales ministérielles (DR) – seul niveau de services déconcentrés ministériels ;
- création de DDI – service dépendant localement du préfet. On en compte 238 : 66 DDT (directions départementales des territoires), 26 DDTM (direc-

tion départementales des territoires et de la mer), 50 DDPP (directions départementales de la protection des populations), 50 DDCS (directions départementales de la cohésion sociale), 46 DDCSPP (directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations). Dans les départements de moins de 400 000 habitants ou sur certains territoires en raison d'enjeux particuliers, les compétences des DDCS et DDPP sont fusionnées dans une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

ARS

- création : loi HPST du 21 juillet 2009 – mise en œuvre 1^{er} avril 2010 ;
- elles se substituent aux :
 - agences régionales de l'hospitalisation (ARH),
 - unions régionales des caisses d'assurance maladie (Urcam),
 - missions régionales de santé (MRS),
 - groupements régionaux de santé publique (GRSP),
 - services sanitaires des directions régionales de l'action sanitaire et sociale (Drass), des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (Ddass), des caisses régionales d'assurance maladie (Cram) ;
- elles reprennent une partie des missions et des personnels des :
 - directions du service médical de l'assurance maladie (DRSM),
 - organismes d'assurance maladie des agriculteurs (Mutualité sociale agricole) et des indépendants (Régime social des indépendants).

Préfectures et Sous-préfectures

Les préfectures et sous-préfectures font également l'objet d'une réforme. Il n'est pas facile de suivre les évolutions en cours, car elles se font avec très peu de publicité !

PPNG = Plan préfecture nouvelle génération

- réorganisation des préfectures ;
- suppression/transformation de sous-préfectures ;
- création de 40 plateformes d'instruction des demandes de titres.

Agences (établissements publics)

- de plus en plus de missions confiées à des agences ;
- des fusions (ex. : Agence française pour la biodiversité par fusion de 4 établissements publics).

Effets de la réforme territoriale et de l'État sur l'organisation des services déconcentrés de l'État

Niveau régional

Une région = une préfecture et un service régional ministériel.

La fusion de régions a donc entraîné une fusion des services déconcentrés de l'État.

Niveau départemental

Pas de modification directe de structures suite à la réforme territoriale.

DRJSCS - DRDJSCS

Décret 30 décembre 2015 :

8 DRJSCS sur 13 ont intégré la direction départementale de la cohésion sociale du département du chef-lieu de région pour devenir des DRDJSCS :

- Grand-Est / Bas-Rhin ;
- Nouvelle-Aquitaine / Gironde ;
- Auvergne-Rhône-Alpes / Rhône ;
- Bourgogne-Franche-Comté / Côte-d'Or ;
- Centre-Val-de-Loire / Loiret ;
- Normandie / Seine Maritime ;
- Pays de Loire / Loire-Atlantique ;
- PACA / Bouche-du-Rhône.

Régions académiques

Au 1^{er} janvier 2016, 17 régions académiques regroupent 30 académies (17 recteurs de région académique et 13 recteurs d'académie). Les inspections académiques sont

devenues des directions des services départementaux de l'Éducation nationale.

CTAP = conférence territoriale de l'action publique

- permet de modifier la répartition des compétences dans un territoire entre CT et entre État et CT. Un département peut par exemple confier l'exercice d'une de ses compétences à la région ou à la métropole et *vice-versa* ;
- organisations syndicales : absentes.

Rôle accru des préfets notamment de région

- représentant du Premier ministre et de chacun des ministres ;
- garant de la cohérence de l'État dans la région ;
- responsable de l'exécution des politiques de l'État (sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, de la direction régionale des finances publiques et du rectorat) et des politiques communautaires qui relèvent de l'État ;
- préside le comité de l'administration régionale (CAR véritable « conseil d'administration » de l'État en région ;
- dirige – sous l'autorité des ministres concernés – les services déconcentrés de l'État dans la région, à l'exception de la direction régionale des finances publiques, du rectorat, des services d'inspection du travail et du ministère de la défense ;
- fixe les priorités de l'État dans la région dans un document : « la stratégie de l'État en région » (SER) ;
- arrête la répartition – entre actions et départements – des crédits mis à sa disposition au sein d'un même programme budgétaire et est la garante de la mesure des résultats obtenus ;
- arrête le schéma régional des mutualisations des moyens entre les services de l'État ;

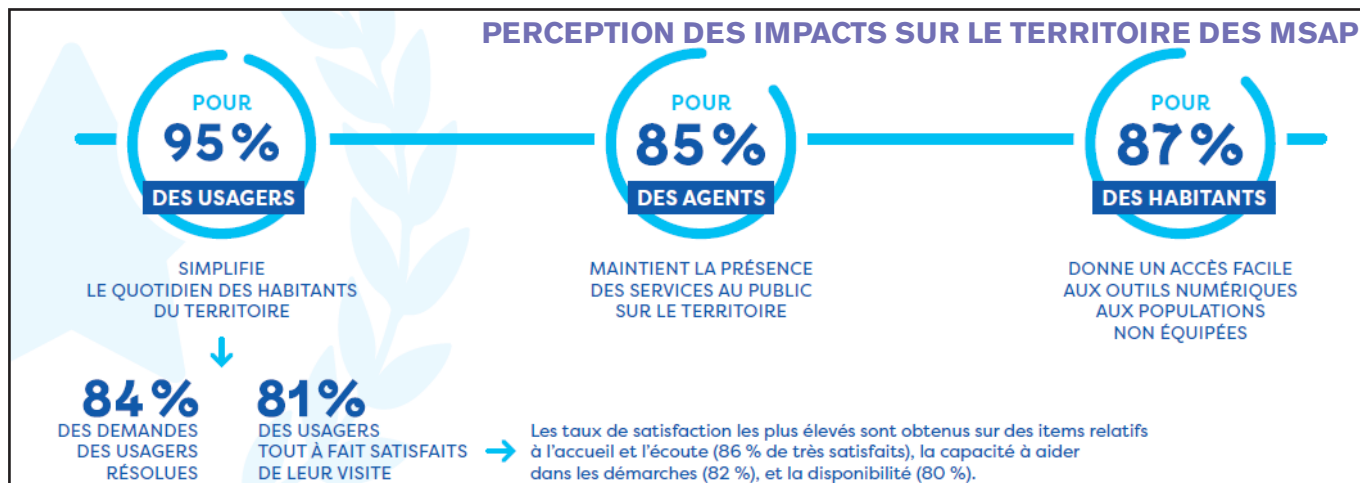
- a autorité sur les préfets de département dans le cadre de sa mission de pilotage des politiques publiques ;
- préfet :
 - peut coordonner l'action de la représentation territoriale des établissements publics de l'État,
 - peut proposer de déroger aux règles d'organisation des services déconcentrés pour tenir compte des spécificités locales,
 - interviennent dans la gestion des agents.

SDAASP - MSAP

- définition d'un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services ;
- élaboration conjointe conseil départemental – État ;
- durée du programme : six ans ;
- composition :
 - un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental,
 - une liste des services au public existant sur le territoire départemental à la date de son élaboration ou de sa révision, leur localisation et leurs modalités d'accès ;
- délai d'élaboration : prévu fin 2016 (mais beaucoup sont toujours en cours).

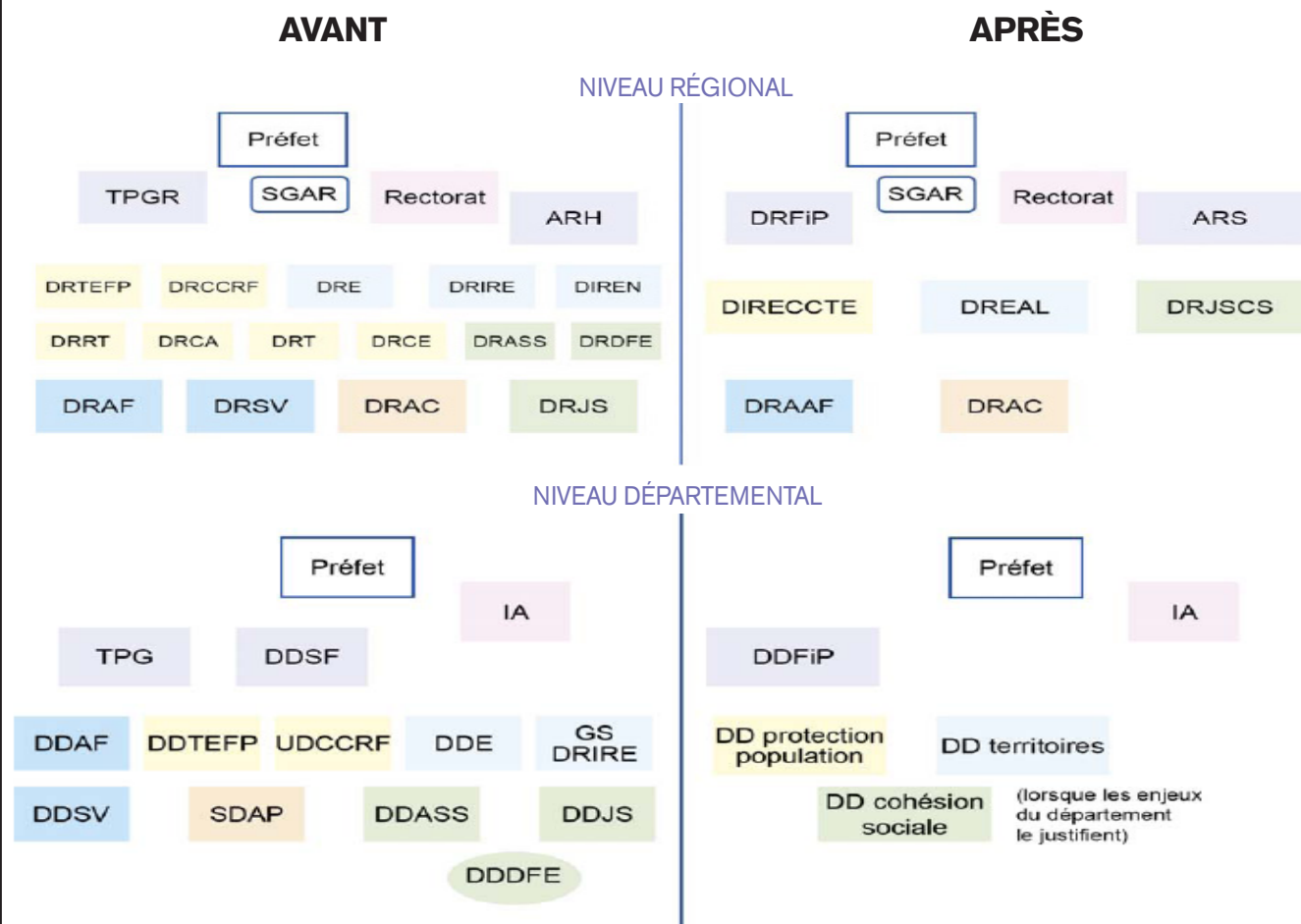
Les SDAASP (Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics) prennent en compte l'ensemble des services publics et notamment les MSAP (maison de service au public).

En février 2017, le CGET (commissariat général à l'égalité des territoires) fait un bilan rapide des 1 100 MSAP existantes. La figure ci-dessous décrit par exemple les impacts sur les territoires perçus par les usagers, les agents et les habitants. Il est à noter que les principales attentes des publics sont l'emploi et la formation (34 %), les aides et prestations sociales (24 %) et les démarches administratives (21 %).

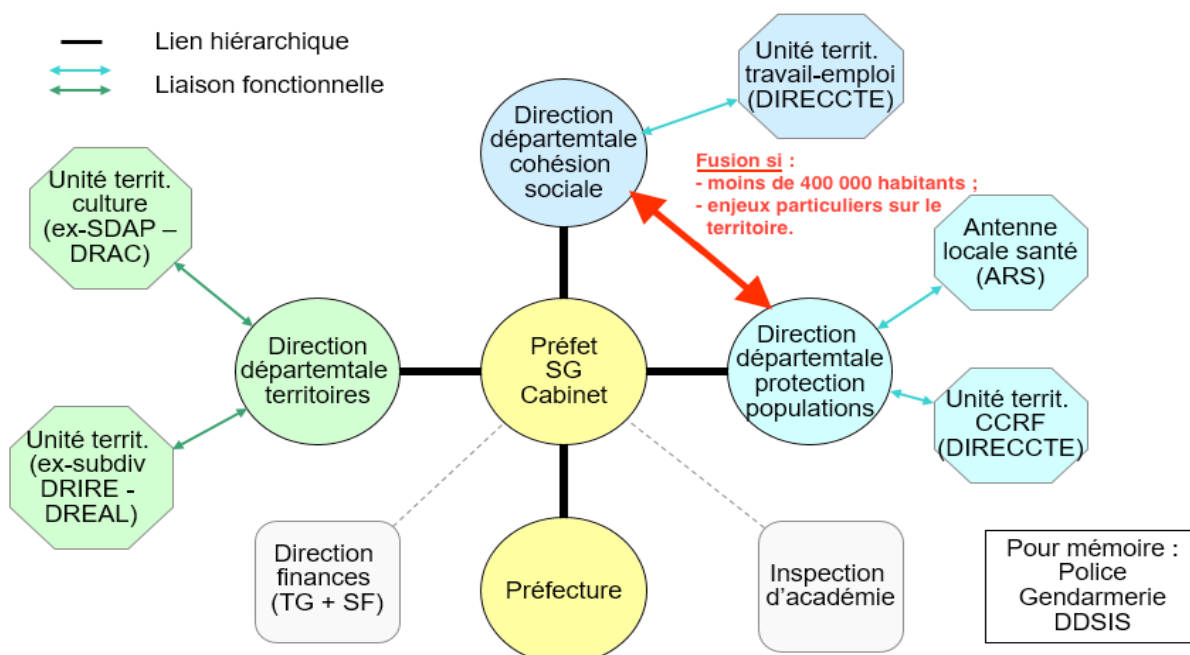


Récapitulatif iconographique de l'organisation des services déconcentrés de l'État

EFFET DE LA RGPP DE 2008 SUR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT



INTERACTIONS ENTRE LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT (RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX) AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL



FACE AUX ENJEUX ACTUELS, QUELLE ACTIVITÉ CGT ?

Les territoires ont beaucoup évolué en une dizaine d'années, tant au niveau de leurs structures que de leurs compétences. L'État est relativement moins présent et son action a changé. Le niveau premier de son action est à l'échelle régionale. Les collectivités territoriales, notamment les régions, les métropoles et les intercommunalités, ont pris une grande importance. Elles sont devenues des lieux de pouvoir, de décision, de production et de mise en œuvre de politiques publiques.

Nous devons donc intégrer cette nouvelle donne dans notre activité syndicale, même si nous ne la partageons pas.

Il convient aussi de souligner une évolution majeure : les politiques publiques et leur mise en œuvre prennent en compte les réalités locales, créant une hétérogénéité et des inégalités selon les territoires et le rapport de force.

Cela doit nous amener à un travail syndical diversifié selon les territoires sur la base des propositions et revendications de la CGT.

Des enjeux

Politiques publiques / Missions en territoire

- lesquelles ?
- sur quelle base ?
 - intérêt général : base traditionnelle mais celui-ci est défini par la loi donc sujet aux rapports de force,
 - communs, biens communs, biens universels : ces notions commencent à émerger fortement ;

- comment sont-elles déclinées en territoires ?
- qui les met en œuvre en territoire ?
- comment maintenir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire en tenant compte des situations locales ?
- comment maintenir des péréquations nationales ?

Services État en territoire

- quels services État en territoire et à quel niveau territorial ?
- quelle présence de l'État dans les métropoles ?
- *quid* des maisons d'État et des maisons de service public (ou au public) ?
- quelles coopérations et cohérences avec le service public territorial et hospitalier ?
- effets de la révolution informationnelle ?

Démocratie

- quelle co-construction avec les citoyens, les différents partenaires (entreprises, associations), les organisations syndicales, les agents ?
- quelle démocratie sociale ?
- quels lieux de démocratie sociale ?

La CGT et son action

Quelle organisation CGT ?

Comment organiser la CGT pour être le plus efficace possible en tenant compte des évolutions de l'organisation des missions et des services de l'État, des réorganisations territoriales ?

Quel rapport de force et quels lieux d'intervention ?

Le premier lieu d'intervention de la CGT demeure l'entreprise, le service, le service public.

Cependant, nous voyons bien que les lieux de pouvoir changent. De ce fait certains lieux « traditionnels » d'intervention perdent de leur pertinence et de nouveaux lieux d'intervention sont sans doute à trouver.

Des lieux de concertation se mettent en place, comme les conseils de développement.

Nous devons poser la question de la capacité de la CGT à construire les rapports de force, les luttes dans les territoires, là où de plus en plus de choses se décident.

Cela passe par des propositions innovantes, cohérentes, porteuses d'avenir, répondant à l'ensemble des besoins aux différents échelons territoriaux.

Comment donner du sens et développer des projets territoriaux ?

Comment créer le rapport de force pour inverser la politique actuelle, pour répondre aux besoins des citoyens, en liant « industrie – service – service public » et dans une perspective de transformation sociale et écologique ?

Des actions existent déjà. Les Assises de l'industrie ont ainsi mis en avant de nombreux projets développés en territoire. Nous devons poursuivre et amplifier la construction des projets territoriaux et les actions, dans l'unité la plus large possible et avec l'ensemble des citoyens.

Différents schémas et contrats sont en cours de construction ou de révision. Ils conditionnent l'avenir des territoires pour les années à venir, en termes de développement, de projets, de financement...

Par exemple :

- les Sradett (échéance fin 2018) ;
- les SRDEII, les SRESRI ;
- les SDAASP (normalement l'échéance était fin 2016 mais beaucoup sont en construction) ;
- schémas d'aménagement numérique, schémas touristiques, révision des schémas de cohérence territoriale (Scot), schémas de mutualisation, etc.
- les CPER (contrats plan État – Région) ;
- les contrats de ruralité.

Nous devons intervenir sur la construction des différents schémas territoriaux et surtout en faire des enjeux de luttes, à partir de nos revendications et propositions.

Fiche Une organisation territoriale en évolution

Pour compléter le tour d'horizon des services déconcentrés de l'État en territoire et lui apporter un nouvel éclairage, cette fiche répertorie succinctement les différentes collectivités territoriales . Après un petit détour historique, elle décrit la situation actuelle au niveau territorial suite aux dernières évolutions en date.

UNE HISTOIRE TRÈS RAPIDE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La monarchie s'est appuyée sur les paroisses et les provinces, dont les limites n'étaient pas toujours très stables. À partir de la Révolution française, la décentralisation a été au centre de la politique territoriale.

1789 – 1790 (1^{er} acte) :

- définition de la commune comme cellule administrative de base (Loi du 14 décembre 1789), dont la délimitation est largement reprise de celle des 44 000 paroisses constituées dès le Moyen-Âge ;
- création des 83 départements (loi du 22 décembre 1789), conçus comme une division du territoire et non comme une nouvelle collectivité.

1964

- création de 21 préfets de région et des commissions de développement économique régionales (Coder) ;
- création des 8 départements de la région parisienne au lieu des 3 existants ;
- Paris devient une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale.

1966

- régime juridique des communautés urbaines ;
- création de quatre de ces nouvelles structures intercommunales (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg).

1972

- création de la région établissement public à vocation spécialisée (loi du 5 juillet 1972).

Les régions n'épousent pas forcément le périmètre des anciennes provinces, supprimées en 1909 avec la création des régions militaires, rétablies par le gouvernement de Vichy (18 régions), et supprimées en 1946. En 1956, Guy Mollet crée 21 régions. De Gaulle déclare en 1969 : « l'avènement de la région : voilà la grande réforme que nous devons apporter à la France. »

Le référendum du 27 avril 1969 enterre la région... jusqu'en 1972 !

1975

statut de la ville de Paris qui devient une commune de plein exercice.

4 lois récentes

- Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) ;
- Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et modifiant le calendrier électoral ;
- Loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ;
- Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe).

RÉGIONS

À partir des années 80, les régions ont cherché à exister, à acquérir de la puissance, à structurer un espace politique régional, avec notamment des schémas de planification, une certaine forme d'intervention contractuelle dans leur territoire.

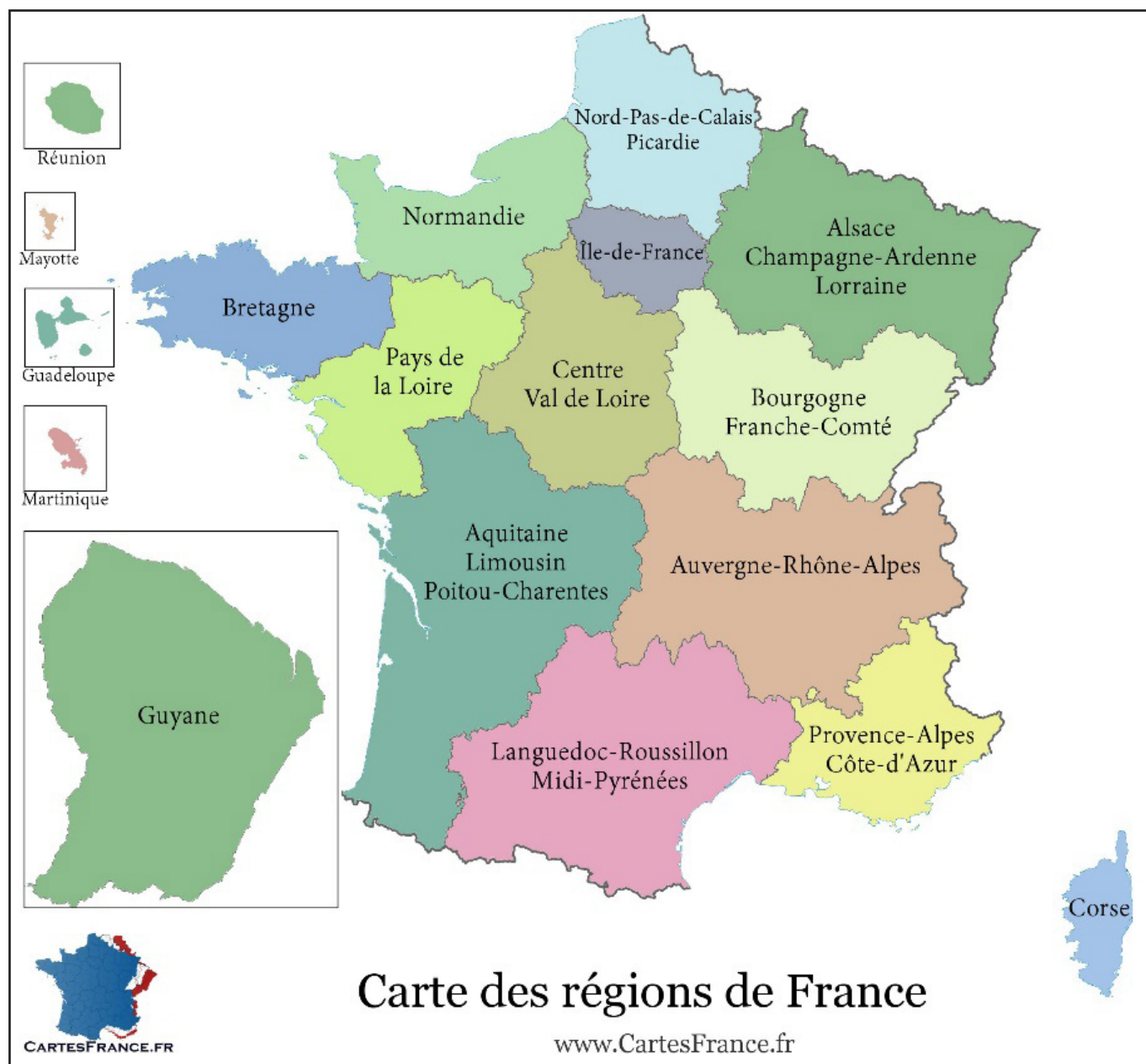
Depuis quelques années, les régions se positionnent plus par rapport à l'État, avec une tendance à passer à la programma-

tion et à s'inscrire dans l'action concrète (schémas sectoriels, transfert des fonds européens, aide aux entreprises...). La réforme actuelle renforce cette tendance. Les régions et les métropoles ont en particulier à mettre en œuvre les politiques publiques, y compris celles de l'État, (mobilité, lycée-collège, économie...) en tenant compte des spécificités du territoire et donc d'une certaine proximité.

Dans ce schéma, la contractualisation État-

Région tend à évoluer, passant d'une vision essentiellement aménagement du territoire régional à une vision d'aménagement du territoire au service du développement national, de la participation à la compétitivité nationale.

La dernière réforme a transformé les régions métropolitaines françaises passant de 22 à 12, avec 5 régions ultra-marines et la Collectivité unique de Corse (1^{er} janvier 2018).



Les régions et l'Europe

Au niveau de l'Union européenne, la région ou son équivalent dans d'autres pays est le niveau territorial essentiel.

Cependant, l'idée d'avoir de grandes régions – comme dans plusieurs pays en Europe – pour la compétition européenne et mondiale ne résiste pas à l'analyse notamment en terme budgétaire ou de compétence réglementaire.

Sur le plan budgétaire

Par exemple, en comparant la région Auvergne – Rhône-Alpes à deux « régions » équivalentes (la Catalogne et le Bade Wurtemberg) :

- Auvergne – Rhône-Alpes (région) :
 - habitants = 7,87 millions – superficie = 69 711 km² – PIB = 241,093 milliards d'euros,
 - budget 2017 = 3,685 milliards d'euros ;
- Catalogne (communauté autonome) :
 - habitants = 7,54 millions – superficie = 31 114 km² – PIB = 202,509 milliards d'euros,
 - budget = environ 29 milliards d'euros ;
- Bade-Wurtemberg (länder)
 - habitants = 10,88 millions – superficie = 35 741 km² – PIB = 460,687 milliards d'euros,
 - budget = environ 45 milliards d'euros ;

Cette différence est révélatrice du rôle des régions dans les différents pays et de l'échelon territorial où se prennent les décisions relatives à la vie quotidienne des habitants, où se construisent les projets, où se définissent les politiques publiques.

Sur le plan de la compétence réglementaire

Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire et de la possibilité d'intervenir en matière législative. Nous pouvons noter que ce pouvoir réglementaire des collectivités locales est inscrit dans la Constitution depuis 2003.

Le site Vie publique précise ainsi :

« La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré l'existence d'un pouvoir réglementaire local (art. 72 al. 3). Le pouvoir réglementaire est secondaire et résiduel :

- il est soumis au règlement national du Premier ministre et du président de la République (art. 21 et 13) ;
- il s'exerce « dans les conditions prévues par la loi » (principe de légalité) ;
- il se justifie pour « l'exercice de leurs compétences » (art. 72 al. 3).

Toutefois, ce pouvoir réglementaire local peut être étendu par le biais de l'expérimentation (art. 72 al. et 37-1).

Quant à l'intervention des collectivités territoriales en matière législative, la Constitution prévoit :

- les lois du pays de Nouvelle-Calédonie (art. 77) ;
- l'expérimentation législative, avec l'interdiction de mettre en cause une liberté constitutionnelle ;
- un pouvoir réglementaire pour les collectivités territoriales situées outre-mer (art. 73 et 74-1). »

La loi NOTRe du 7 août 2015 article 1 donne un peu plus de pouvoir aux régions mais sous le contrôle du Premier ministre :

« Un conseil régional ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences (que la loi lui attribue), l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de toutes les régions. Les propositions adoptées par les conseils régionaux sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier Ministre et au représentant de l'État dans les régions concernées ».

En Allemagne, pays fédéral avec 16 États, les compétences législatives sont partagées entre l'État fédéral et les länder. Tout ce qui ne relève pas explicitement des compétences fédérales défini par la « loi fondamentale » relève de fait de la compétence des länder.

En Espagne, les 17 communautés autonomes ne sont pas des États, mais les parlements autonomes approuvent des lois sur des matières de leur ressort.

Les compétences

Les dernières réformes donnent des compétences renforcées aux régions, notamment par transfert des compétences État. La loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale pour la région et les départements.

Compétences de la région

- la coordination sur son territoire de toutes les actions en faveur de l'économie et l'animation des pôles de compétitivité ;
- les politiques en matière de transport par trains express régionaux (TER) et les

transports interurbains ;

- autorité de gestion des fonds européens (ex. : Feder, Feader et une partie du FSE) ;
- la formation professionnelle ;
- la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées d'enseignement général, des lycées professionnels et des établissements d'enseignement agricole ;
- la réalisation de schémas :
 - Sraddet (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires),
 - SRDEII (schéma régional en matière de développement économique, d'innovation et d'internationalisation),
 - SRESRI (schéma régional pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation).

Compétences partagées avec d'autres collectivités territoriales

- sport ;
- culture ;
- tourisme (la région est chef de file) ;
- logement ;
- éducation populaire ;
- lutte contre la fracture numérique ;
- santé.

DÉPARTEMENTS

Quelle évolution dans l'avenir ?

Le département a résisté dans la réforme territoriale. Cependant, il peut s'effacer comme dans le cas de métropole de Lyon mais aussi en termes de délégation de compétences (cf. CTAP).

À terme, l'avenir des départements paraît incertain, dans la logique actuelle, coincés entre de grandes intercommunalités : les métropoles et les régions. Cela est particulièrement plausible dans le territoire des métropoles.

Les conséquences seraient très importantes pour le service public départemental. La bataille autour de la question des départements principalement ruraux – échelon auquel les citoyens sont attachés – est symptomatique d'une des difficultés des transformations actuelles et de prise en compte du « fait urbain ».

Clairement, nous ne sommes plus globalement dans une France rurale. Mais

alors que certains territoires – notamment ruraux – sont véritablement en « déshérence », il conviendrait sans doute de plutôt travailler sur les coopérations, sur ce qui pourrait renforcer une communauté de destin, au niveau institutionnel et au niveau des politiques publiques. Cela pose forcément la question du rôle et de la place d'un éventuel échelon « intermédiaire », outil de gestion de proximité, entre les intercommunalités et les grandes régions. Il faut d'ailleurs noter que l'État, pour ce qui le concerne, annonce un renforcement de sa présence – en particulier *via* le numérique – au niveau départemental.

Les compétences

La loi Maptam du 27 janvier 2014 désigne le département comme « chef de file » en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires.

La loi NOTRe du 7 août 2015, appliquant le principe de spécialisation des départements et des régions, a entraîné une diminution de la liste de compétences du département.

Les compétences du département sont :

- la promotion des solidarités et de la cohésion territoriale ;
- l'élaboration, conjointement avec l'État du SDAASP (schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public) ;
- pour la période 2018-2020 tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen ;
- une action en matière d'éducation au niveau des collèges ;
- des actions en matière d'aménagement (équipement rural, remembrement, aménagement foncier, gestion de l'eau et la voirie rurale...) ;
- les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établisse-

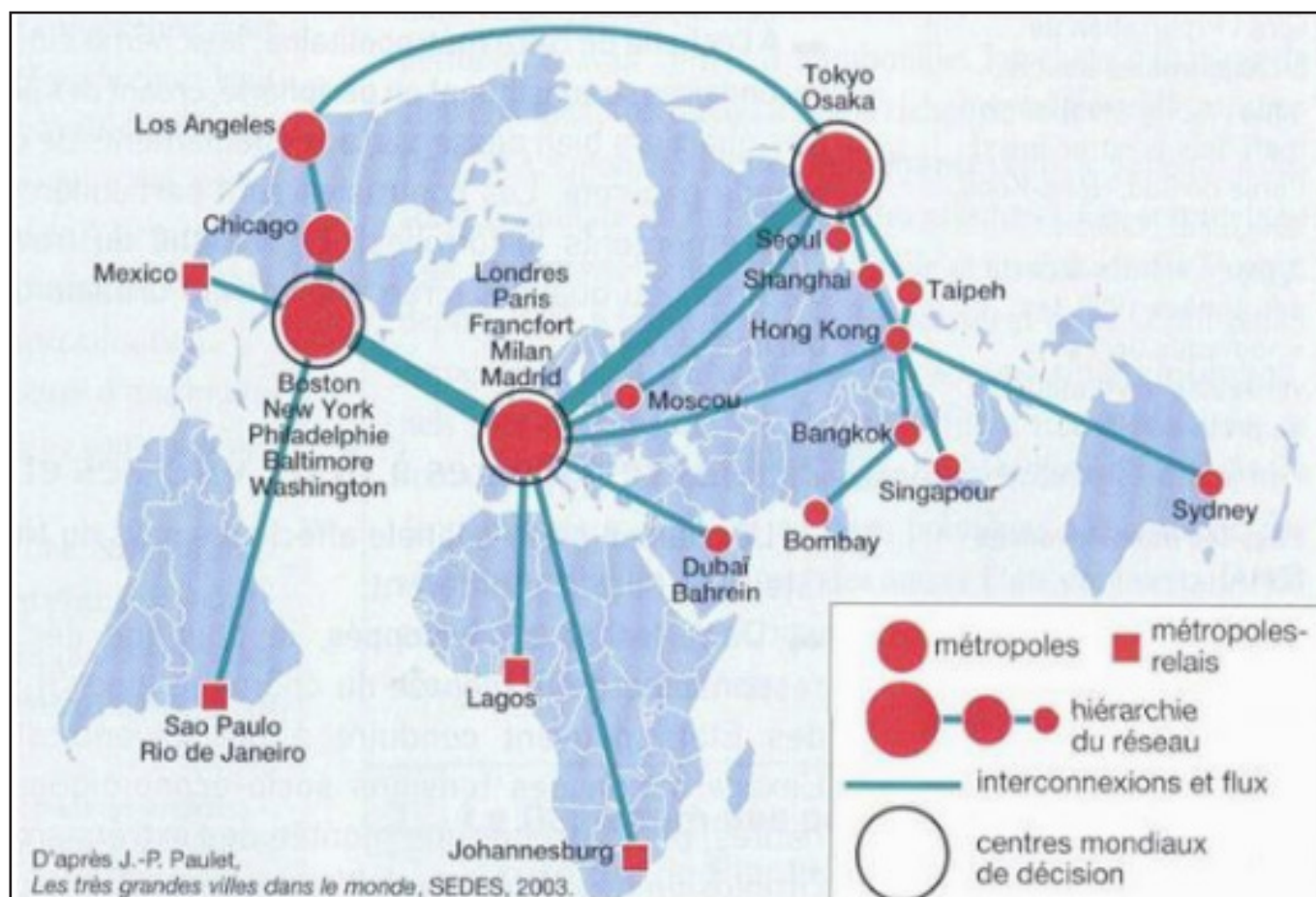
ments scolaires ;

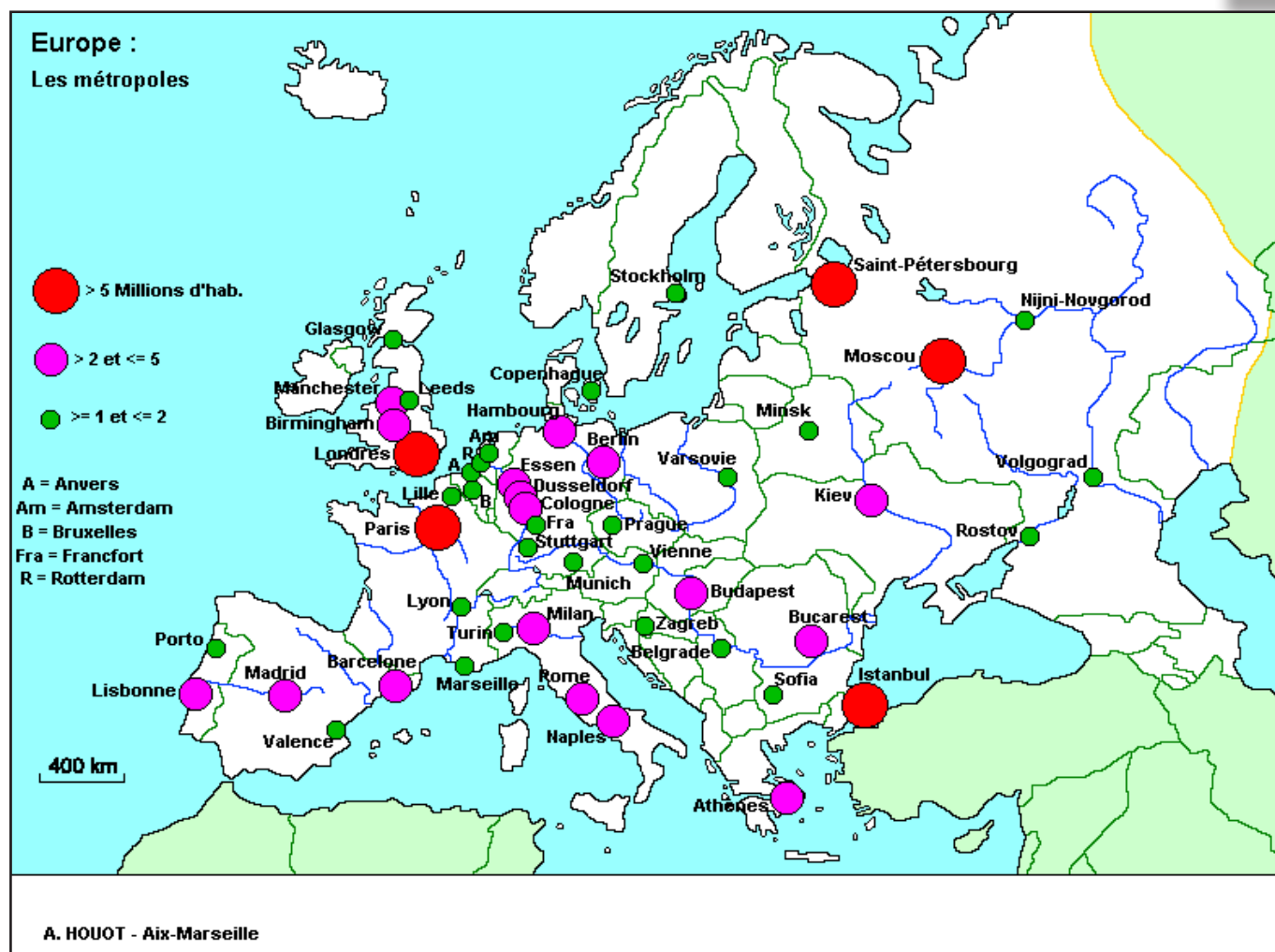
- la voirie départementale ;
- le SDIS (service départemental d'incendie et de secours) ;
- les compétences partagées (*cf.* les compétences partagées des régions).

MÉTROPOLES

Métropoles mondiales et européennes

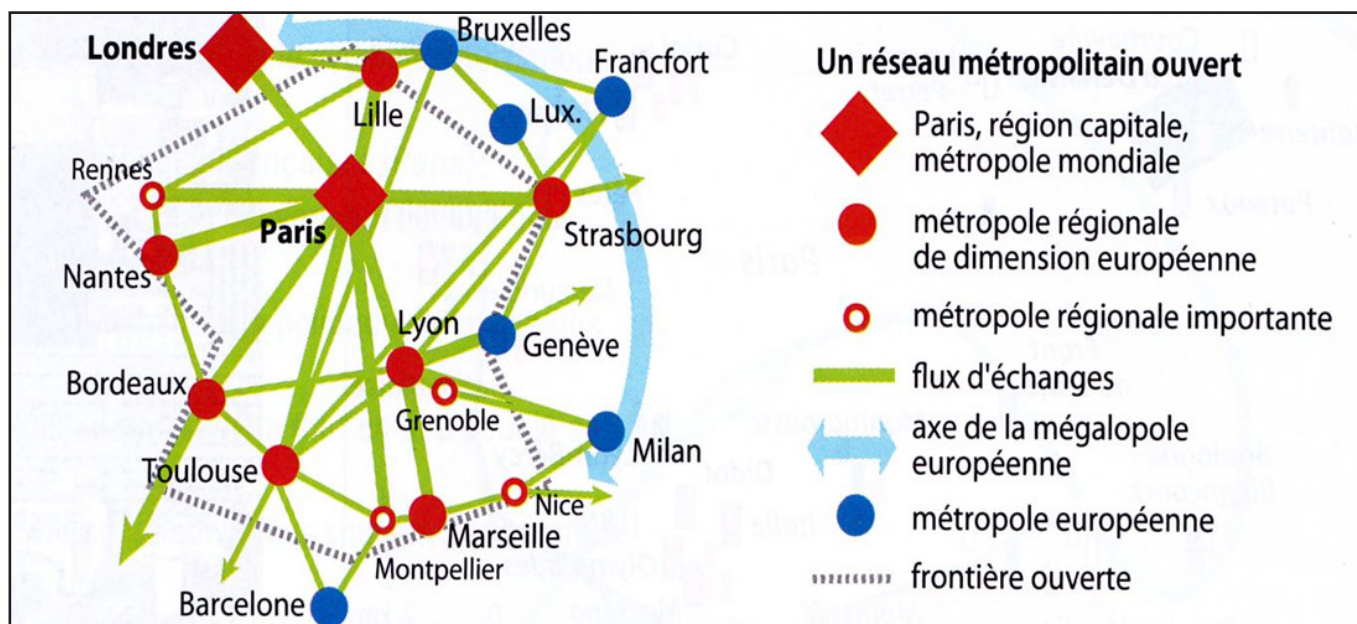
Le phénomène de métropolisation n'est pas nouveau. Depuis plusieurs années, dans le cadre de la mondialisation libérale et financière, un réseau de métropoles mondiales s'est de fait créé (voir ci-dessous). Il en est de même au niveau européen (voir ci-contre).





Les métropoles en France

La grande nouveauté en France est l'organisation institutionnelle par la loi de 22 métropoles.



Les 22 métropoles en France sont les suivantes :

Métropoles	Création
Nice	2012
Lyon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse	1 ^{er} janvier 2015
Grand-Paris, Aix-Marseille-Provence	1 ^{er} janvier 2016
Nancy	1 ^{er} juillet 2016
Tours	21 mars 2017
Saint-Étienne, Dijon, Toulon, Orléans, Clermont-Ferrand, Metz	Possibilité avec la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

Quelques chiffres sur les 15 métropoles existantes (CGET juillet 2016) :

- population : 39 % de la population française ;
- PIB national : 51 % ;
- emploi : 43 % ;
- demande de brevets : 70 %.

Les métropoles constituent les zones de croissance et cela depuis une vingtaine d'années.

Dans le schéma de la réforme, les métropoles sont censées diffuser la croissance dans les territoires qui leur sont liés. Il convient donc d'organiser le pays autour des métropoles et de renforcer leur compétitivité, principalement via l'économie de la connaissance (cf. la stratégie européenne qui vise à « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive » – déclaration Conseil européen de Stockholm mars 2012).

La métropole lyonnaise est une collectivité territoriale à statut particulier, qui a les compétences du département sur son territoire. C'est également le cas de Paris et Aix-Marseille-Provence.

La création de métropoles avec un statut particulier et des compétences fortes soulèvent de nombreuses questions :

- que signifie un réseau à 22 métropoles ?
- quel avenir commun ?
- comment irriguer l'ensemble des territoires en termes de développement ?
- comment fonctionne le « couple » région – métropoles ?
- quelles relations avec les autres collectivités territoriales ?
- quel doit être la place de l'État dans les métropoles ?

Les compétences

La métropole exerce les compétences issues des communes et des EPCI d'origines :

- développement et d'aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace métropolitain ;
- politique locale de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- gestion des services d'intérêt collectif ;
- protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie.

Le conseil départemental peut transférer à la métropole dans les limites de son territoire, les compétences suivantes :

- développement économique ;
- personnes âgées et action sociale ;
- construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges ;
- tourisme, culture, sport.

Par convention, elle peut exercer des compétences issues des départements sur son territoire, par exemple en matière :

- d'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- de missions confiées au service public départemental d'action sociale ;
- d'adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- d'aide aux jeunes en difficulté ;
- d'actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- de gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires ;
- de zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

Le conseil régional peut transférer à la métropole dans les limites de son territoire, les compétences suivantes :

- construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées ;

- développement économique.

Enfin, l'État peut transférer à la métropole la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.

Il peut aussi déléguer, par convention, à la métropole certaine de ses compétences en matière de logement social.

La métropole est associée de plein droit à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, de transports et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche.

INTER COMMUNALITÉS

Le nombre d'intercommunalités a fortement baissé : – 39 % (voir ci-contre).

C'est le résultat de l'application de la loi NOTRe du 7 août 2015.

Toutes les communes sont intégrées dans une intercommunalité.

Le nombre de communes et d'habitants par intercommunalité a augmenté.

L'intercommunalité devient un lieu important par déplacement de compétences communales.

Au niveau des EPCI, la loi Maptam (27 janvier 2014) crée les PETR (pôles d'équilibre territoriaux et ruraux), qui ont vocation à être un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles. Ces pôles sont un type de syndicat mixte avec notamment un conseil de développement.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EPCI ENTRE 2010 ET 2017 (CHIFFRES AU 1^{ER} JANVIER 2017)

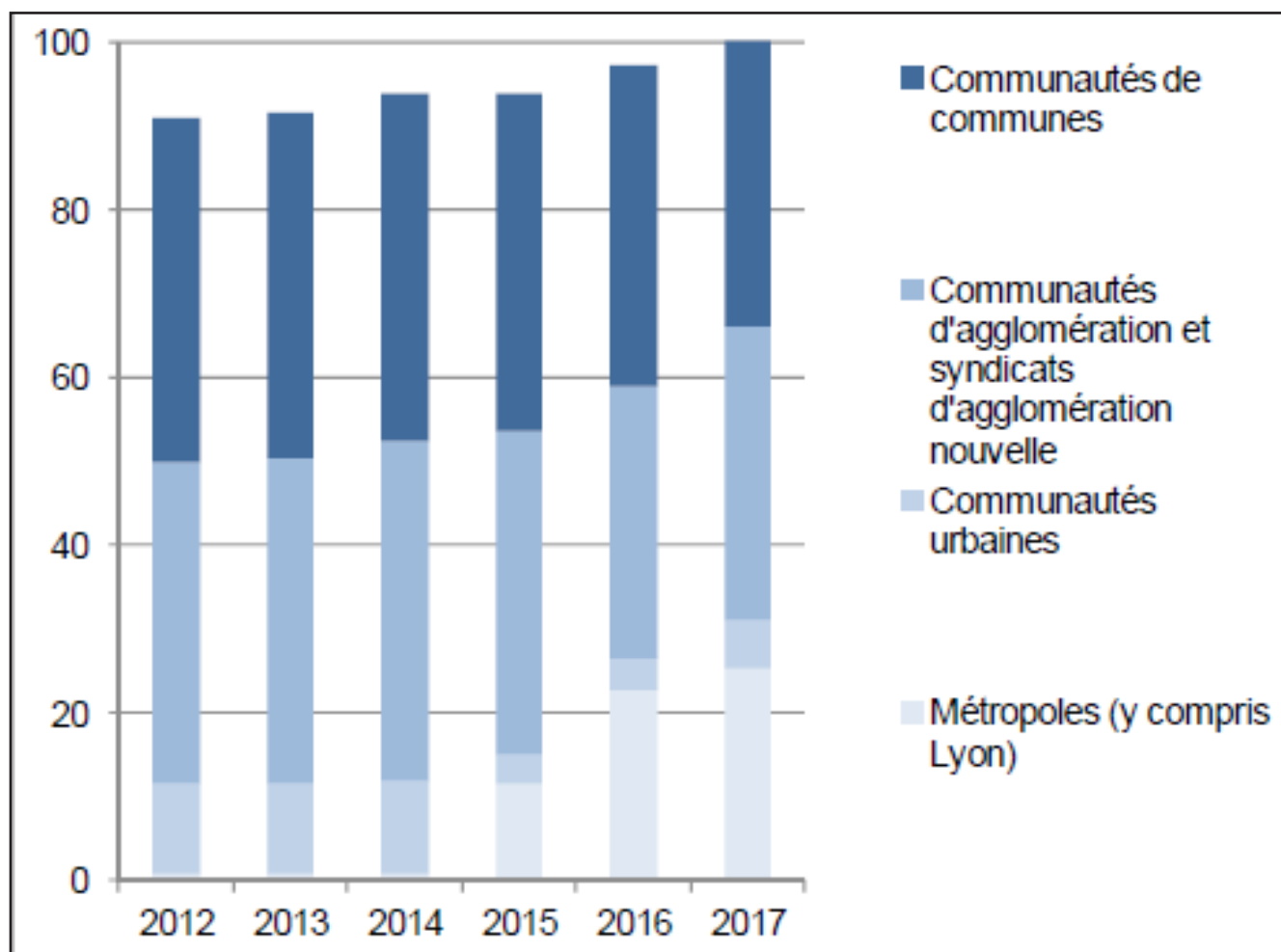
Situation au 1er janvier	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012-2014	Evolution 2016-2017
EPCI à fiscalité propre										
Métropoles	-	-	1	1	1	11	13	14	0%	8%
Communautés urbaines	16	16	15	15	15	9	11	15	0%	36%
Communautés d'agglomération	181	191	202	213	222	226	196	218	10%	11%
Communautés de communes	2 409	2 387	2 358	2 223	1 903	1 884	1 842	1 019	-19%	-45%
Syndicats d'agglomération nouvelle	5	5	5	4	4	3	0	0	-20%	
Total des EPCI à fiscalité propre	2 611	2 599	2 581	2 456	2 145	2 133	2 062	1 266	-17%	-39%
Métropole de Lyon	-	-	-	-	-	1	1	1		
Part de communes regroupées *	94,8%	95,5%	96,2%	98,3%	99,8%	99,7%	99,9%	100,0%		
Part de population regroupée *	89,0%	89,9%	89,9%	91,9%	94,0%	93,9%	99,6%	100,0%		

* Y compris les communes et la population de la métropole de Lyon à partir de 2015.

Champ : France (hors Mayotte jusqu'en 2014, y compris Mayotte depuis 2015).

Sources : DGCL, Banatic ; Insee.

TAUX DE COUVERTURE DE LA POPULATION PAR NATURE JURIDIQUE (EN %)



Champ : France, hors Mayotte .
Sources : DGCL, Banatic, Insee.

COMMUNES NOUVELLES (CHIFFRES AMF) – COMMUNES

2015 : création de 317 communes nouvelles (25 créées entre 2013 et 2015).
2016 : création de 201 communes nouvelles (650 communes et 670 000 habitants concernés)

2011 – 2016 : 542 communes nouvelles créées dont 2015-2016 : 518 communes nouvelles par fusion de 1761 communes.
2011 – 2017 : suppression de 1 278 communes.

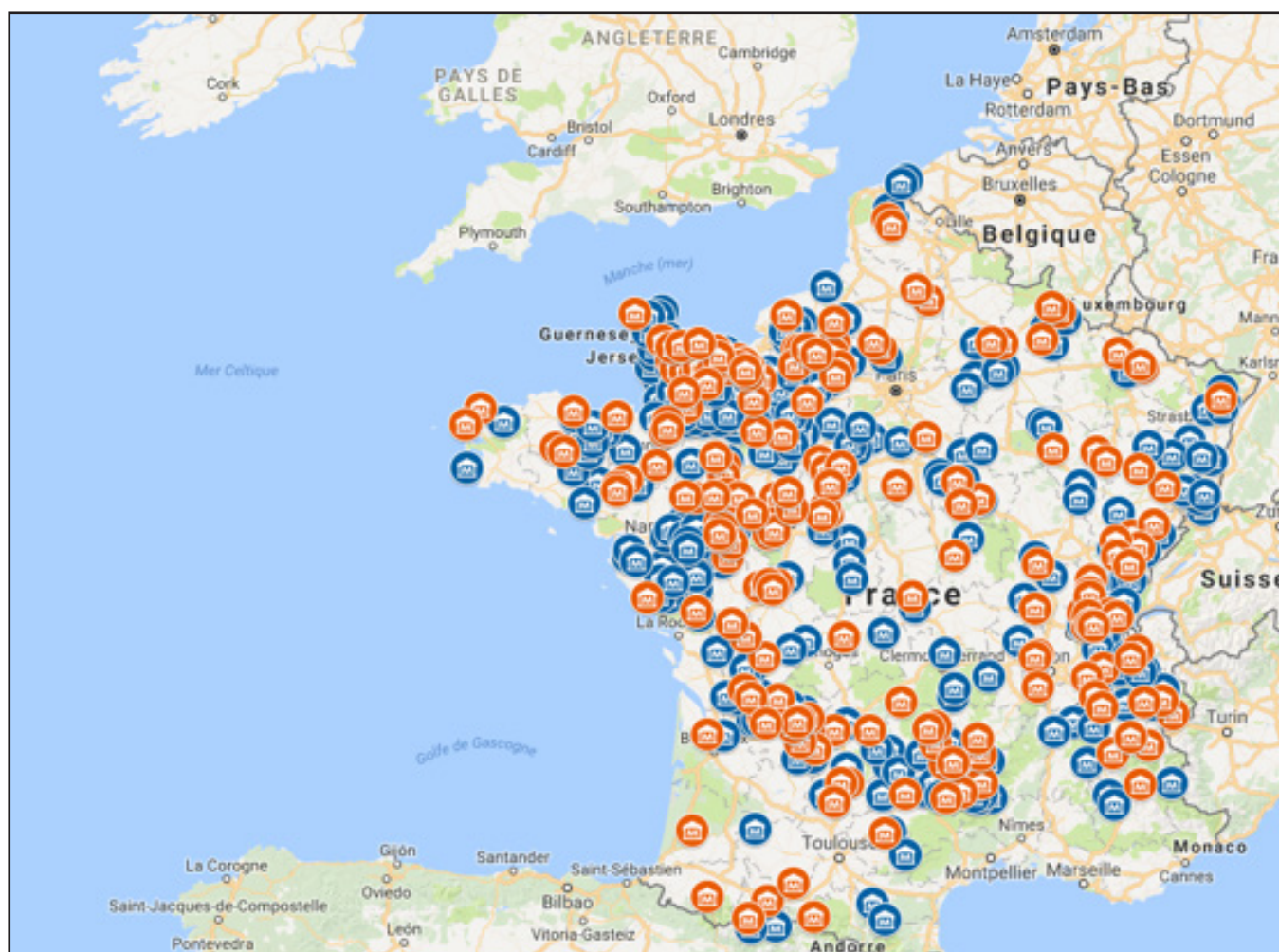
La France compte donc 35 416 communes. 61 départements sont concernés par ces fusions de communes, mais avec des inégalités :

- 50 communes nouvelles dans la Manche ;
- 49 communes nouvelles dans le Maine-et-Loir, soit le plus fort taux de fusion par

rapport aux communes existantes en 2015 :

- 24 communes nouvelles créées en 2016 dans le Calvados et 15 en 2015 dont la commune nouvelle (Livarot Pays d'Auge) regroupant le plus de communes (22) ;
- 1 commune nouvelle en Haute-Garonne et en Meurthe-et-Moselle.

La plus grande commune nouvelle est Annecy (détrônant Cherbourg) : 6 commune regroupant 121 800 habitants.



En bleu : création 2015 En rouge : création 2016 Carte AMF