

Du club Jean-Moulin aux réformes Macron

Cinquante ans de réformes territoriales

Bernard Dolez
Université Paris 1

pour



Directeurs Généraux OPH
LA FEDERATION NATIONALE



« Territoires en Mouvement – Innovations et Coopérations »

Mardi 13 février 2018

Toute ressemblance avec des situations existantes ou ayant existé ne saurait être que pure coïncidence

Du club Jean-Moulin aux réformes Macron

Cinquante ans de réformes territoriales

- *Les citoyens au pouvoir*, matrice des réformes territoriales
- Réformer sous contraintes
- Vers une « révolution » territoriale ?

CLUB JEAN MOULIN

**LES CITOYENS
AU POUVOIR**

**12 RÉGIONS
2000 COMMUNES**

COLLECTION JEAN MOULIN / LE SEUIL

Du club Jean-Moulin aux réformes Macron

Cinquante ans de réformes territoriales

- ***Les citoyens au pouvoir***, matrice des réformes territoriales
 - « ***12 régions, 2000 communes*** »
 - L'agenda du club Jean-Moulin, à demi achevé
- Réformer sous contraintes
- Vers une « révolution » territoriale ?

Club Jean-Moulin, *Les citoyens au pouvoir. 12 régions, 2.000 communes*, Paris, éditions du Seuil, 1968.

- « La France a 38.000 communes, héritières des paroisses de l'époque des chars à bœufs, soit pour elle toute seule un multiple de ce qui existe dans l'ensemble des autres pays du Marché commun, plus la Grande-Bretagne. Un tel morcellement est incompatible avec l'exercice correct d'une compétence quelconque. Un remembrement radical est inévitable [...]. **La France doit comporter, en tant que “collectivités majeures”, 2.000 communes et une douzaine de régions »**
- **En finir avec « l'uniformité stupide** au nom de laquelle la grande ville et le village doivent avoir le même statut »

« 12 régions, 2000 communes »

- **12 régions...**
- Du référendum de 1969 à la loi de 1982
- LC 2003
- Loi 2015 : 13 régions

« 12 régions, 2000 communes »

- ... 1200 intercommunalités

2.5a Les groupements de collectivités territoriales

Nombre de groupements de communes à fiscalité propre						
	Au 1 ^{er} janvier	2013	2014	2015	2016	2017
Métropoles		1	1	11	13	14
Communautés urbaines (CU)		15	15	9	11	15
Communautés d'agglomération (CA)		213	222	226	196	219
Communautés de communes (CC)		2 223	1 903	1 884	1 842	1 018
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)		4	4	3		
Nombre d'EPCI à fiscalité propre		2 456	2 145	2 133	2 062	1 266
Métropole de Lyon				1	1	1

Sources : DGCL, Banatic ; Insee, Recensements de la population.

« 12 régions, 2000 communes »

- **Une logique différencialiste**
- CC, CA, CU
- Compétences à la carte
- Les métropoles

Du club Jean-Moulin aux réformes Macron

Cinquante ans de réformes territoriales

- ***Les citoyens au pouvoir, matrice des réformes territoriales***
 - « *12 régions, 2000 communes* »
 - **L'agenda du club Jean-Moulin, à demi achevé**
- Réformer sous contraintes
- Vers une « révolution » territoriale ?

L'agenda du club Jean-Moulin, à demi achevé

- **Collectivités majeures / collectivités mineures**
- « On ne saurait donc concevoir la survivance du département actuel que dans un nombre de cas très limité, lorsque ses limites géographiques coïncideront avec celles du syndicat intercommunal le plus approprié, et après une transformation radicale de sa nature politique »
- Communes > associations L 1901 ou associations syndicales de propriétaires

Du club Jean-Moulin aux réformes Macron

Cinquante ans de réformes territoriales

- *Les citoyens au pouvoir*, matrice des réformes territoriales
- **Réformer sous contraintes**
 - **L'Etat et la maîtrise de la dépense publique locale**
 - Légiférer sur injonction
- Vers une « révolution » territoriale ?

L'Etat et la maîtrise de la dépense publique locale

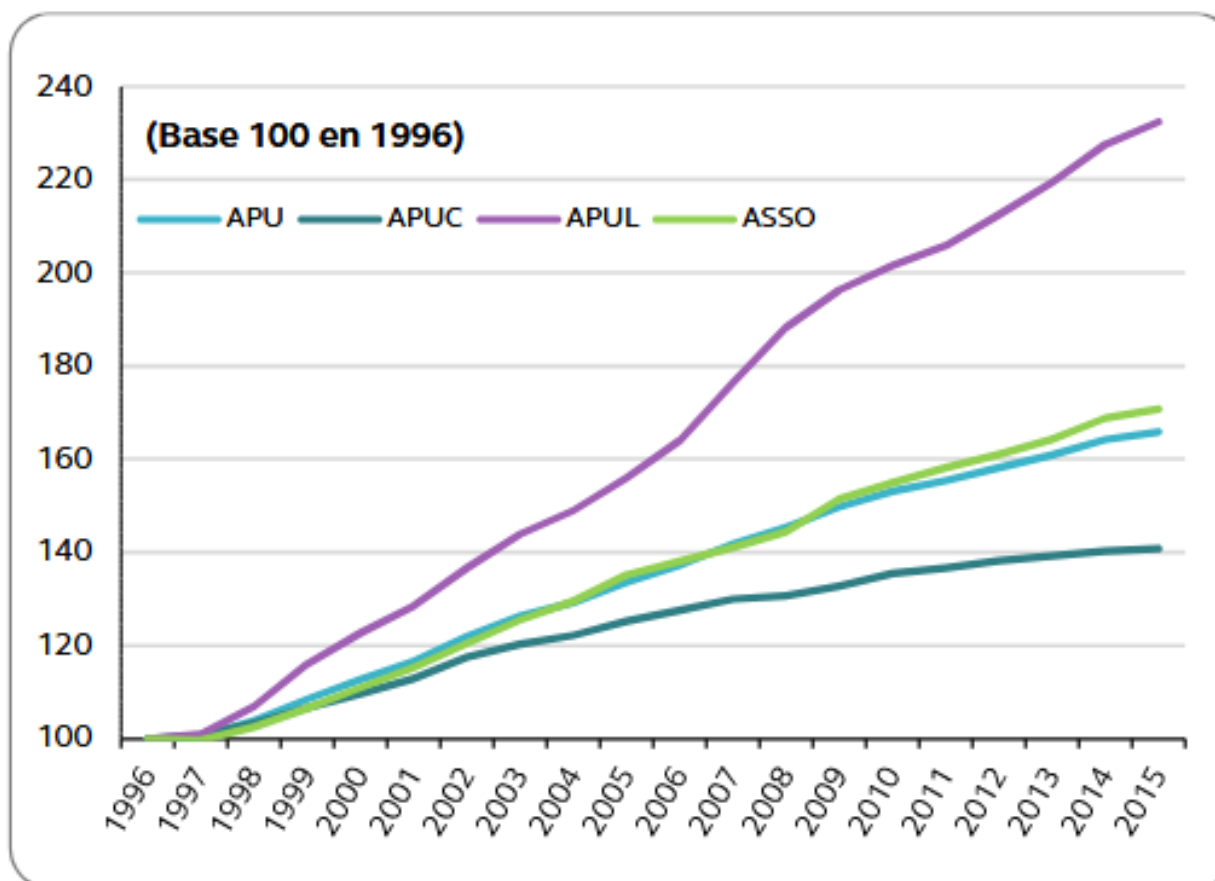
- **Le contexte**
- Le respect des critères de convergence (critères de Maastricht)

L'Etat et la maîtrise de la dépense publique locale

- **Le constat**

L'Etat et la maîtrise de la dépense publique locale

Graphique n° 11 : évolution des dépenses de personnel dans les administrations publiques en comptabilité nationale



Source : Eurostat

L'Etat et la maîtrise de la dépense publique locale

- Evolution des effectifs de la FPT (en milliers)

	1998	2004	2010	2015	1998-2015
Total FPT (hors emplois aidés)	1265,8	1524,7	1811,0	1889,3	+ 623,5
Secteur communal dont	1050,7	1240,2	1368,5	1431,8	+ 381,1
<i>Communes et établissements communaux</i>	<i>956,0</i>	<i>1076,1</i>	<i>1134,5</i>	<i>1152,7</i>	+ 196,7
<i>EPCI à fiscalité propres</i>	<i>50,0</i>	<i>109,8</i>	<i>170,6</i>	<i>212,8</i>	+ 162,8

- Source : DGCL

L'Etat et la maîtrise de la dépense publique locale

- **Le constat**
- Selon la Cour des Comptes (2014), « loin de se traduire par des économies d'échelle », le développement de l'intercommunalité « a été un puissant facteur d'augmentation des dépenses de fonctionnement ».
- Les communes ont profité des « marges de manœuvre dégagées par le transfert d'une partie de leurs compétences » aux intercommunalités pour « renforcer leurs services, y compris dans des champs d'intervention partagés avec les groupements intercommunaux
- $400.000 * 30.000 = 12$ milliards d'euros

L'Etat et la maîtrise de la dépense publique locale

- **Les solutions**
- 2011 : Gel de la DGF (F. Baroin)
- 2014 : Baisse de la DGF : « L'Etat est le seul à réduire ses dépenses » (Michel Sapin, 1^{er} octobre 2014)

Du club Jean-Moulin aux réformes Macron

Cinquante ans de réformes territoriales

- *Les citoyens au pouvoir*, matrice des réformes territoriales
- **Réformer sous contraintes**
 - L'Etat et la maîtrise de la dépense publique locale
 - **Légiférer sur injonction**
- Vers une « révolution » territoriale ?

Légiférer sur injonction

- Mai 2013 : l'UE estime qu'une « correction durable des déséquilibres budgétaires requiert la mise en œuvre crédible de **réformes structurelles ambitieuses** »
- L'UE « recommande que la France s'attache, au cours de la période 2013-2014 :
(...)
à prendre, dans le cadre de la prochaine loi de décentralisation, **des mesures destinées à améliorer les synergies et les économies entre les différents niveaux de l'administration, central, régional et local** »

Légiférer sur injonction

- **F. Hollande, 31 décembre 2013** : « D'abord, je veux réduire la dépense publique. Nous devons faire des économies partout où elles sont possibles. Et j'ai la certitude que nous pouvons faire mieux en dépensant moins.

Cela vaut pour l'Etat, qui doit se concentrer sur ses missions essentielles, mais aussi pour les collectivités locales, qui doivent voir leurs compétences clarifiées »

- « Cette recommandation a été prise en compte dans les différentes lois de réforme territoriale qui ont été promulguées à compter de 2014 » (QE, JO 9 mai 2017)

Légiférer sur injonction

- « Le conseil général devra à terme disparaître. La création de grandes régions et le renforcement des intercommunalités absorberont une large part de ses attributions » (F. Hollande, 2 juin 2014)
- A. Vallini : 12 à 25 milliards d'économies
- Résilience des départements

Du club Jean-Moulin aux réformes Macron

Cinquante ans de réformes territoriales

- ***Les citoyens au pouvoir***, matrice des réformes territoriales
- **Réformer sous contraintes**
- **Vers une « révolution » territoriale ?**
 - **Freiner l'évolution des dépenses publiques locales**
 - Un *big bang* territorial ?

Freiner l'évolution des dépenses publiques locales

- **Le programme d'Emmanuel Macron**
 - « Les collectivités devront s'engager à réduire la dépense publique locale, à hauteur de 10 milliards d'euros. »
- **Contractualisation entre l'Etat et les CT**
 - 13 Milliards en 5 ans
 - Limiter à 1,2 % l'augmentation annuelle des dépenses de fonctionnement de 322 collectivités (80 % de la dépense publique locale)

Du club Jean-Moulin aux réformes Macron

Cinquante ans de réformes territoriales

- *Les citoyens au pouvoir*, matrice des réformes territoriales
- Réformer sous contraintes
- **Vers une « révolution » territoriale ?**
 - Freiner l'évolution des dépenses publiques locales
 - **Un *big bang* territorial ?**

Un *big bang* territorial ?

- **Le département : l'extension du modèle lyonnais ?**
- **Vers la mort de la commune ?**
 - La carte de l'intercommunalité est achevée
 - Les conseils des intercommunalités sont élus au SUD
 - Les EPCI peuvent se transformer en « communes nouvelles »
 - La métropole du Grand Lyon est une collectivité territoriale
- **13 régions, 1.200 intercommunalités ?**
 - Le rapport Malvy-Lambert
 - *Transfert de la DGF (proposition 29)*