

## L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION : DECRYPTAGE ET IMPACTS POUR LES ASSOCIATIONS

### Introduction : Pourquoi un acte III de la décentralisation ?

#### Dynamiques économiques et territoires

Les territoires de France sont divers : physiquement, sur le plan culturel, mais aussi dans les moteurs de développement<sup>1</sup>. Et se situent dans un contexte en évolution : mutations économiques, nouvelles logiques de mobilités, changement des rythmes de vie, urbanisation et désertification du monde rural.

A partir des années 50-60, les politiques d'aménagement du territoire se soucient d'une meilleure répartition des activités entre les régions françaises. Mais les années 80 vont marquer les premières difficultés pour favoriser cette plus grande justice territoriale. Ainsi depuis les années 80, les inégalités de croissance entre territoires augmentent, avec une valeur ajoutée qui se concentre dans certaines régions et métropoles, mais les inégalités de revenus des habitants, elles, continuent de diminuer.

En effet, pendant toutes ces années, les logiques de redistribution ont permis le transfert d'argent des régions riches vers les régions pauvres. De sorte que la France a réussi pendant trente ans l'exploit de conjuguer des inégalités territoriales en hausse et des écarts de revenus par habitant en baisse.

Depuis 2011, les budgets publics et sociaux sont remis en cause, ce qui réduit la redistribution territoriale des revenus et stoppe un demi-siècle de réduction des inégalités. En même temps, l'hyperconcentration de la production compétitive sur les cœurs de métropole s'accélère, avec une véritable échappée de ces villes, alors que le reste du pays décroche. Seul l'avantage résidentiel continue à fonctionner dans des territoires attirant retraités aisés et/ou touristes.



Les territoires de France sont marqués par une grande diversité et de fortes inégalités que les crises successives depuis les années 80 accentuent. Il en résulte que depuis vingt ans, la compétitivité et la mise en concurrence des territoires ont pris une place de plus en plus importante dans les politiques locales d'aménagement du territoire qui prennent le relais d'une planification nationale basée sur la péréquation des ressources.

#### Contexte de crise des finances publiques

La décentralisation s'inscrit dans un contexte où les budgets des collectivités territoriales sont de plus en plus tendus. Les collectivités subissent de plein fouet les conséquences de la crise économique (baisse des recettes fiscales) et financière (maîtrise de l'endettement), tout en devant assumer de nouvelles compétences qui étaient auparavant du ressort de l'État, comme le RSA pour les départements et la formation professionnelle pour les régions. Ces nouvelles compétences ont une dynamique propre, qui entraîne un surcoût qui vient peser lourdement sur les budgets.

#### Débats au moment du lancement de la décentralisation

Fondement de l'aménagement du territoire pendant les « Trente Glorieuses », la recherche d'un développement équilibré de la France est-elle aujourd'hui remise en cause ? Est-ce que le débat ne pourrait pas se résumer à un choix entre *égalité territoriale* et *compétitivité* ?

<sup>1</sup> Rappelons sur ce dernier point que l'économiste Laurent Davezies considère quatre grandes familles de logiques territoriales : productif, public, résidentiel (actifs navetteurs, pensions de retraites, dépenses de tourisme), social (chômage, minima sociaux, aides au logement, soins de santé...).

Hier comme aujourd'hui, la redistribution territoriale suscite la controverse. Le développement est-il voué à se concentrer dans les grandes métropoles, ou peut-il être diffusé de manière plus homogène ? L'aide économique aux territoires en difficulté contribue-t-elle au développement national ou taxe-t-elle inutilement les régions les plus compétitives, « locomotives » de l'économie ?

Faut-il une décentralisation du chacun pour soi, plaçant les territoires de plus en plus autonomes en compétition, comme des « petites nations » ? Ou au contraire une décentralisation qui mise sur les liens ?

### Objectifs de la décentralisation

Compte tenu de ces éléments introductifs, les objectifs de la décentralisation peuvent être présentés de la façon suivante :

- renforcer la compétitivité des grandes agglomérations françaises, et donner un poids suffisant aux Régions. Pour certains économistes, il s'agit de construire une organisation territoriale autour de deux pôles : un pôle d'animation et de stratégie (régions avec les métropoles), un pôle de proximité (intercommunalités) ;
- réaliser des économies en prenant exemple sur l'État qui s'est appliqué la réforme générale des politiques publiques (RGPP).

## I. Le contenu de la réforme

### Les annonces du gouvernement

Les grands principes évoqués à l'origine de ce projet de loi étaient : « Aux régions, l'économie ; aux départements, la solidarité ; au bloc communal, les services publics de proximité », ils étaient présentés de la façon suivante :

Au niveau des intercommunalités	Au niveau des départements	Au niveau des régions
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depuis le 1er janvier 2014, les 36 700 communes de France font partie d'une intercommunalité. La réforme vise à amplifier le processus d'intégration des communes pour faire changer les intercommunalités d'échelle. Une nouvelle carte entrera en vigueur au 1er janvier 2018.</li> <li>• « Chacune d'entre elles devra regrouper au moins 20.000 habitants* à partir du 1er janvier 2017, contre 5.000 aujourd'hui. Des adaptations seront prévues pour les zones de montagne et les territoires faiblement peuplés » (extrait d'une tribune du président de la République, François Hollande)</li> <li>• * Ce seuil a depuis été fixé à 15.000 habitants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initialement, le conseil général était amené à disparaître du fait de la création de grandes régions et du renforcement de l'intercommunalité. Le gouvernement a ensuite changé de cap en instaurant trois cas de figure pour les départements : fusion avec les métropoles ; fusion avec un groupement d'intercommunalités ; existence du département dans son périmètre actuel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'objectif est de réduire le nombre de régions et renforcer leurs poids notamment en matière de développement économique.</li> <li>• « A terme, les régions françaises seront de taille équivalente aux autres régions européennes et seront ainsi capables de bâtir des stratégies territoriales. A ce titre, elles disposeront de compétences stratégiques élargies et d'outils pour accompagner la croissance des entreprises » (extrait d'un communiqué du Ministère de l'Intérieur)</li> </ul>

## Acte III de la décentralisation : trois textes de loi

L'article 1er de notre Constitution précise que « *l'organisation de la République française est décentralisée* ». Engagé dans un processus d'aménagement du territoire, le parlement a récemment adopté le dernier des trois volets initiés par les derniers gouvernements dans le cadre de la loi de décentralisation qui comprend :

- La loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles) du 27 janvier 2014
- La loi du 16 janvier 2015 établissant une nouvelle carte territoriale à 13 régions
- La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015

## Les principales évolutions de ces trois textes à retenir

### 1. Métropoles et échelle intercommunale

- **Affirmation des métropoles.** Afin de renforcer les territoires, le statut de métropole avait été créé par la loi du 16 décembre 2010 pour affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité du territoire.  
Au 1er janvier 2015, une première étape est franchie avec une nouvelle carte de France qui comprend 10 nouvelles métropoles<sup>2</sup>. Elles vont rejoindre Nice, première métropole dont le statut va lui-même évoluer. Ces nouvelles entités remplaceront les intercommunalités existantes et auront davantage de pouvoir notamment en matière de développement économique, d'urbanisme, de logement ou de transports. Par ailleurs, l'Etat, les régions et les départements peuvent déléguer, par convention, certaines de leurs compétences aux métropoles.  
Créée également au 1er janvier 2015, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à part entière. Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris verront le jour au 1er janvier 2016.
- **Métropole du Grand Paris.** La création de la métropole du Grand Paris a été maintenue au 1er janvier 2016. Elle a en revanche reporté au 1er janvier 2017 le transfert de deux compétences-clés au profit du groupement urbain : l'aménagement et l'habitat.
- **Nouvelle modification du seuil de l'intercommunalité.** Les intercommunalités devront compter, sauf dans les zones de montagnes et les îles, au moins 15.000 habitants au 1er janvier 2017, contre 5.000 avant la réforme. Les intercommunalités qui comptent au moins 12.000 habitants pourront être maintenues.



#### Vers une clarification des compétences ?

Après des mouvements d'allers-retours, la clause de compétence générale a de nouveau été supprimée pour les régions et les départements par la loi NOTRe du 7 août 2015. La loi entend établir des compétences précises pour chaque niveau de collectivité.

**Les régions et les départements ne pourront plus intervenir que sur leurs compétences d'attribution.**

**A noter :** La culture, le sport, le tourisme, les langues régionales et l'éducation populaire demeureront des compétences partagées.

<sup>2</sup> Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier

## 2. Régions

Les régions ont compétence sur le développement économique, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle, la gestion des lycées et les transports hors agglomération (transport interurbain par car, transport scolaire, TER, etc.), l'aménagement numérique.

### - Focus sur l'Economie sociale et solidaire

« La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique »<sup>3</sup>.

Elles disposent d'un schéma régional prescriptif de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dont la mise en place a été reportée au 31 décembre 2016. Ce schéma est inclusif puisqu'il intègre l'Economie sociale et solidaire et l'innovation sociale. Ainsi, il définit les orientations en matière de développement de l'ESS, en s'appuyant sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Les CRESS et les CESER<sup>4</sup> seront conviés à la discussion de l'élaboration du SRDEII.

### - Focus sur le volet emploi

La région participe à la coordination des acteurs du service public et de l'emploi sur son territoire, cette mission peut lui être déléguée par l'Etat. Le président du conseil régional et le préfet élaborent, ensemble, une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle.

### - Autres points

La région élabore également un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDT), dans lequel figureront les orientations stratégiques en matière d'aménagement, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise et valorisation de l'énergie, logement et gestion des déchets.

Elle dispose de l'autorité de gestion des fonds européens depuis 2014 dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et est pleinement responsable en matière de formation professionnelle depuis le 1er janvier 2015.

## 3. Départements

Les départements seront centrés sur la solidarité sociale avec la réaffirmation de la compétence de prévention et de prise en charge des situations de fragilité, du développement social, de l'accueil des jeunes enfants et de l'autonomie des personnes. Ils seront également centrés sur la solidarité territoriale, avec le développement d'une capacité d'ingénierie avec un soutien d'experts pour accompagner les communes et les intercommunalités dans des domaines techniques pour lesquels elles ne disposent pas de moyens (aménagement, logement...).



En conclusion et par rapport aux annonces préalables du gouvernement, on peut retenir que la loi renforce très clairement le poids des métropoles, elle ne va pas jusqu'au bout de la clarification des compétences, avec des régions dont le rôle est renforcé sur « l'aménagement du territoire » et « le développement économique », mais qui devront s'incliner devant les choix des métropoles. Dès lors comment faire pour des régions comme Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont le territoire comporte deux métropoles ? Enfin, les départements continueront d'exister pour leur majorité dans le périmètre actuel.

<sup>3</sup> Article 2 de la loi NOTRe

<sup>4</sup> Conseils économiques, sociaux et environnementaux

## II. Les préconisations pour les associations

Le soutien à la vie associative n'est théoriquement pas menacé par la décentralisation, mais il faut tenir compte du contexte économique actuel et des tensions budgétaires. Nous assistons ces dernières années à un recentrage du financement des collectivités territoriales vers leur cœur de compétences (départements pour l'action sociale) et à des baisses pour certains secteurs jugés moins importants (action humanitaire, culture). Cela pose la question du sort qui sera fait aux compétences partagées qui pourront être jugées moins prioritaires.

### Etat des lieux

Il est conseillé aux associations qui perçoivent des subventions de collectivités de réaliser un état des lieux de leurs financements en mettant en regard les projets financés avec l'intervention des collectivités. Les associations peuvent-elles répondre aux questions suivantes : quelles sont les collectivités qui me soutiennent ? Sur quelle(s) compétence(s) les projets émergent-ils ? Est-ce que mon activité est cohérente par rapport à ces soutiens financiers ? Des financements croisés entre la région et les départements sont-ils possibles sur un même projet ? Quelle est l'évolution des financements de chaque collectivité sur plusieurs exercices ? Quelle est l'antériorité du partenariat ? Y a-t-il un risque de réduction du nombre de donateurs d'ordre avec l'achèvement de l'intercommunalité ou les regroupements de régions ?

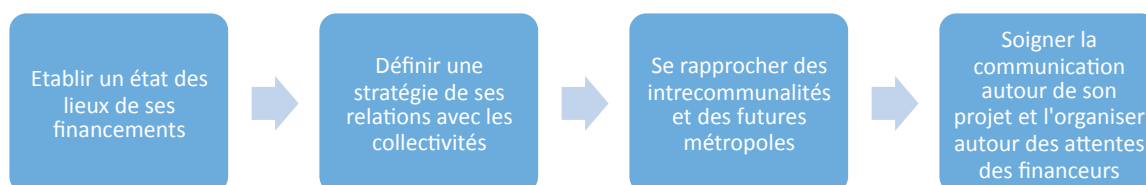
Pour procéder à cet état des lieux, on peut s'appuyer sur un outil Excel du Centre de Ressources DLA Financement d'aide à la gestion et au suivi des conventions: pour chaque action développée par l'association, il propose de lister les collectivités impliquées, les compétences sur lesquelles le projet s'appuie, les modes de conventionnement correspondants, les périodes de conventionnement, des données sur la concurrence, la tendance des partenariats, les perspectives de financement sur l'action, etc. (cf. annexe 2).

### Stratégie

L'état des lieux permettra de définir et de mettre en place une stratégie et d'éventuelles actions correctives. Si l'association constate par exemple la baisse de la participation financière du département sur ces dernières années, elle pourra chercher à se repositionner en allant chercher de nouveaux partenaires.

Il peut être stratégique pour les associations de se rapprocher des principales intercommunalités de leur territoire et des futures métropoles.

Dans cette perspective, les associations doivent soigner la communication sur leur projet associatif et l'organiser autour des attentes de ces nouveaux ensembles territoriaux.



## Annexe 1 : Liste des compétences d'attribution de chaque échelon de collectivité territoriale

Entité	Compétences (non exhaustives)
<b>Région</b>	<p>Aménagement du territoire ;</p> <p>Développement économique dont création d'entreprise et ESS ;</p> <p>Formation professionnelle ;</p> <p>Gestion des lycées ;</p> <p>Transports hors agglomération (transport interurbain par car, transport scolaire, TER, etc.) ;</p> <p>Ports (<i>compétence transférable aux départements</i>) ;</p> <p>Culture (<i>compétence partagée avec le département</i>) ;</p> <p>Sport (<i>compétence partagée avec le département</i>) ;</p> <p>Tourisme (<i>compétence partagée avec le département</i>) ;</p> <p>Langues régionales (<i>compétence partagée avec le département</i>) ;</p> <p>Education populaire (<i>compétence partagée avec le département</i>).</p>
<b>Département</b>	<p>Action sanitaire et sociale ;</p> <p>Gestion des collèges ;</p> <p>Gestion des routes ;</p> <p>Transport des personnes handicapées ;</p> <p>Culture (<i>compétence partagée avec la région</i>) ;</p> <p>Sport (<i>compétence partagée avec la région</i>) ;</p> <p>Tourisme (<i>compétence partagée avec la région</i>) ;</p> <p>Langues régionales (<i>compétence partagée avec la région</i>) ;</p> <p>Education populaire (<i>compétence partagée avec la région</i>).</p>
<b>Commune</b>	<p>Action sanitaire et sociale avec notamment les CCAS, les crèches et les foyers pour personnes âgées ;</p> <p>Infrastructures de transport à l'échelle communale ;</p> <p>Formation (écoles maternelles et élémentaires hors rémunération des enseignants) ;</p> <p>Equipements sportifs.</p>

Entité	Compétences (non exhaustives)
<b>Intercommunalité (selon le type d'intercommunalité)</b>	Collecte et traitement des déchets ; Promotion touristique ; Aires d'accueil des gens du voyage.
<b>Métropole</b>	<p><u>Développement et aménagement économique, social et culturel</u> : création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain.</p> <p><u>Aménagement de l'espace métropolitain</u> : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; organisation des transports publics ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains.</p> <p><u>Politique locale de l'habitat</u> : programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.</p> <p><u>Politique de la ville</u> : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.</p> <p><u>Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie</u> : gestion des déchets ménagers et assimilés ; lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores ; contribution à la transition énergétique ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains.</p> <p><b><i>L'Etat, les régions et les départements peuvent déléguer, par convention, certaines de leurs compétences aux métropoles.</i></b></p>