

La mise en place de la collectivité territoriale de Martinique (CTM) :

Un processus complexe et en constant devenir

Mars 2015

Justin DANIEL

**Professeur de science politique
Directeur du CRPLC
Vice-Président du CCEE**

Introduction

En guise d'introduction à ce bref article, il convient de faire quelques remarques qui, au-delà de leur apparente évidence ou banalité, emportent des conséquences aux effets souvent redoutables. On ne le soulignera jamais assez : la mise en place de la collectivité territoriale de Martinique (CTM) est une opération complexe s'inscrivant dans la durée. Elle procède d'une véritable ingénierie institutionnelle, au sens où elle suppose un énorme travail de conception et d'anticipation, de coordination et de synthèse mobilisant plusieurs équipes intervenant simultanément sur de multiples fronts.

Sans doute, l'ampleur de la réforme a-t-elle été au départ sous-estimée. On en veut pour preuve le mythe longtemps entretenu d'une simple fusion du département et de la région. Mythe d'abord diffusé par l'étude d'impact du projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Guyane et de la collectivité territoriale de Martinique. A force d'insister sur la fusion des compétences exercées par les départements et régions concernés, cette étude d'impact tend à en faire, d'un certain point de vue, l'essence même de la réforme.

Mythe relayé, ensuite, par certains élus locaux transmués, dans le cadre des échanges politico-symboliques, en véritables « numérologues » à force de pratiquer, de leur côté, le fétichisme des articles 73 et 74 de la Constitution. Ce qui est en jeu ici, c'est le prolongement, bien au-delà des consultations populaires de janvier 2010, des débats sur les vertus respectives de ces deux articles constitutionnels présentés alternativement comme une sorte de *Deus ex machina*, seul apte à régler tous les problèmes rencontrés dans ces territoires. Débats opposant, d'un côté, les protagonistes de l'article 74 qui s'efforcent de limiter la portée d'une réforme qui, à leurs yeux, n'induit aucun changement substantiel puisque ne comportant aucune avancée en matière d'autonomie ; de l'autre, les protagonistes de l'article 73 qui s'évertuent à montrer qu'il s'agit d'une simple réforme institutionnelle préservant l'essentiel des acquis auxquels la population, comme elle l'a rappelé à deux reprises par son vote en janvier 2010, demeure attachée.

Il n'est point besoin de revenir ici sur les termes de ce débat, sauf pour rappeler que ces deux raisonnements qui procèdent de prémisses opposées aboutissent paradoxalement au même résultat : ils essentialisent l'idée de fusion et conduisent à sous-estimer la complexité et l'ampleur de la réforme.

Au demeurant, on admettra volontiers qu'une fusion n'est jamais simple à réaliser, comme en témoignent les multiples expériences en la matière aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. A fortiori, la **création** d'une nouvelle

collectivité se substituant à deux autres est une opération encore plus compliquée et délicate à réaliser. On notera d'ailleurs que l'article 73, al. 7 de la Constitution, qui sert de fondement juridique à la loi du 27 juillet 2011 qui institue les collectivités territoriales de Guyane et Martinique, fait clairement référence à l'idée de création. Il dispose : « *La **création** par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités* ».

Non moins claire est la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2010-618 du 17/12/2010) : « *Considérant que, par décrets du 17 novembre 2009, le Président de la République a décidé de consulter les électeurs de la Guyane et de la Martinique sur la **création** d'une collectivité unique...* ».

Enfin, la question posée aux Martiniquais (et Guyanais) le 24 janvier 2010 ne laisse guère de place au doute : « *Approuvez-vous la **création** en Martinique d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ?* »

Le rappel de ces fondements juridiques ne résulte nullement d'un quelconque nominalisme ou fétichisme des mots. La notion de création est tout sauf anodine au regard de ses conséquences sur le processus en cours. Faut-il rappeler, en effet, que les Martiniquais – et les Guyanais – ont été interrogés en janvier 2010, non pas sur un contenu préalablement défini, mais bien sur un principe : celui, précisément, de la création d'une collectivité territoriale unique, se substituant au département et à la région, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution. A charge pour le gouvernement et le législateur, nourris des propositions des élus locaux réunis en Congrès, de préciser le cadre et surtout de lui donner un contenu. En sorte qu'il est vain, comme nombre de citoyens, voire certains élus, se plaisent à le regretter, de rechercher le vieux couple département-région au sein du nouveau cadre institutionnel.

La raison est simple : la CTM correspond à une nouvelle entité, certes régie par l'article 73 de la Constitution à l'instar du département et de la région, mais se substituant à eux et les faisant disparaître en tant que collectivités. Sa création s'apparente à un authentique processus d'ingénierie institutionnelle qui ne saurait se contenter de la simple reproduction des collectivités ainsi remplacées. Bien au contraire, elle fait appel à la capacité d'innovation des acteurs engagés dans le pilotage de plusieurs chantiers. Chantiers dont la réussite conditionne assurément la mise en place de la CTM. Par ailleurs, le contexte de réalisation de cette réforme majeure est particulièrement mouvant, en raison, entre autres facteurs, de l'acte III de la décentralisation dont l'examen se poursuit parallèlement au Parlement et qui aura

nécessairement des incidences sur le fonctionnement et les compétences exercées par la CTM.

Parmi les multiples chantiers en forme de défis qu'il convient de relever, deux au moins méritent le détour : celui relatif au personnel et celui concernant les finances et le budget de la CTM. Une autre difficulté découle de l'articulation de la réforme avec l'acte III de la décentralisation qui se traduit par l'adoption de plusieurs textes successifs que se surajoutent à la loi du 27 juillet 2011.

Le présent article propose une analyse synthétique de ces différents thèmes et enjeux, dont certains seront abordés de manière pédagogique à travers les différents modules présents sur ce site.

Le chantier du personnel : Une question particulièrement sensible

Avec la création de la CTM, ce ne sont pas moins de 3 700 agents qui seront transférés à la nouvelle entité. A cet effet, un dispositif spécifique a été prévu. Il s'agit, en particulier, de l'ordonnance du 13 décembre 2012 relative au transfert des personnels et des biens et des obligations des départements et des régions aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026767333>).

Ce texte comporte plusieurs dispositions :

- D'abord, il organise le transfert – et non la fusion – des personnels vers les nouvelles collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ;
- Ensuite, il indique que les personnels du département et de la région deviennent les personnels de la CTM, quel que soit leur statut (titulaire ou non titulaire), quelle que soit leur position (en activité, détachement, mise à disposition, congé parental, etc.) ;
- En outre, il ajoute que ces personnels conservent leur régime indemnitaire et leurs droits acquis à titre individuel ;
- Enfin, il précise qu'à titre dérogatoire, et pour une durée de six mois à compter de la date de la création de la CTM, les commissions administratives paritaires (CAP), les comités techniques (CT) et les le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) du Conseil Général (CG) et Conseil Régional (CR) fonctionnent en formation commune jusqu'à la mise en place de instances du personnel de la nouvelle collectivité.

A cela s'ajoutent d'autres dispositions importantes : il est mis fin de plein droit aux fonctions dans les services du département ou de la région des agents occupant les emplois mentionnés à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984, sans aucune exigence de délais, de reclassement (fonctionnaires en détachement occupant un emploi fonctionnel, directeurs généraux de service ou directeurs adjoints). Une remarque analogue s'applique aux agents exerçant ces fonctions dans le cadre d'un recrutement direct, mais qui ne sont pas titulaires.

Par ailleurs, le déploiement de ce dispositif va de pair avec la mise en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 (loi Sauvadet). Cette loi prévoit l'intégration au sein de la fonction publique, par voie de sélection professionnelle ou de recrutement réservé, des agents ayant au moins quatre années d'ancienneté au 31 mars 2011. D'où l'adoption par le département et la région d'un programme pluriannuel d'accès à

l'emploi titulaire pour le personnel contractuel remplissant les conditions requises. Ce qui implique un coût financier qui pèsera sur le budget de la CTM.

Ces dispositions rappelées, il apparaît que la mise en œuvre de l'ordonnance induit plusieurs remarques ou questions. Il s'agit d'un enjeu, celui de la gestion des ressources humaines, particulièrement sensible parce que susceptible de générer des inquiétudes, voire des souffrances humaines. En particulier, le transfert des personnels vers la nouvelle collectivité emporte deux conséquences majeures. Il suppose, en premier lieu, la création d'un sentiment d'appartenance à une même collectivité, au-delà de l'harmonisation des procédures (logiciel des ressources humaines, régime indemnitaire, procédure de formation, etc.). Le pari est loin d'être gagné : les cultures administratives du département, une vieille institution ayant une tradition de gestion bien enracinée, et de la région, un échelon de mission stratégique récent mais ancré dans le paysage, sont très différentes.

En second lieu, ce transfert impose une reconfiguration des organigrammes des directions, en tenant compte de la répartition par catégorie des agents et des redéploiements de personnel en fonction des compétences à venir et de la nouvelle organisation des services, sans négliger les sources potentielles de tensions et les éventuelles souffrances humaines. C'est là une opération complexe, conditionnée, au moins en partie, par la finalité assignée à la nouvelle entité en gestation et par la capacité à repenser les outils à sa disposition.

En outre, force est d'admettre que l'ordonnance ne règle pas le problème de tous les contractuels, en particulier le sort ceux d'entre eux – et ils sont nombreux à la région – recrutés à partir du 1^{er} avril 2011 ainsi que celui des agents sur emplois fonctionnels, dont certains sont fortement impliqués dans le processus de préparation de la CTM.

Enfin, l'impact financier du transfert de personnel ne doit pas être négligé. Outre l'alignement par le haut des barèmes indemnitaires, il faut également prendre en compte les frais générés par la possible intégration des contractuels échappant à l'emprise de la loi Sauvadet, les éventuels besoins émergents qui ne pourront pas être pris en charge par un simple redéploiement des agents en poste.

Le chantier budgétaire : quelques projections

Le cadre légal et réglementaire de ce chantier est déterminé par les deux textes suivants :

- l'ordonnance n° 2012-1397 du 13 décembre 2012 déterminant les règles budgétaires, financières et comptables applicables aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026767253>) ;

- le décret n° 2014-17 du 8 janvier 2014 fixant les règles budgétaires, financières et comptables applicables aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028451196&dateTexte=&categorieLien=id>)

Ces règles ne diffèrent pas de celles qui sont applicables aux départements et régions, étant observé que la CTM exerce les compétences de ces dernières et que leurs recettes lui sont intégralement transférées. Le principe qui a été retenu vise à rendre applicable le cadre budgétaire et comptable du département, moyennant quelques adaptations, en le complétant par des dispositions issues du cadre budgétaire et comptable des régions. Les services de la région et du département ont élaboré un budget 0 sur la base des données budgétaires de 2013. Quelques enseignements peuvent en être d'ores et déjà tirés :

- cet effort est louable, mais l'exercice présente des limites : il raisonne toutes choses égales d'ailleurs, ce qui est difficilement concevable pour 2016 (poids croissant des dépenses de personnel et évolution des recettes) ;
- La fiscalité locale va inévitablement évoluer dans les prochaines années, d'autant que les dotations de l'Etat sont en diminution, ce qui affectera notablement les recettes, cette double évolution pouvant créer un « effet ciseau » ;
- 2016 sera une année de transition du point de vue budgétaire et comptable. Au moment de sa mise en place en janvier 2016, la CTM ne pourra pas disposer d'un budget primitif, ce dernier ne pouvant être adopté antérieurement à sa création. En d'autres termes, le budget primitif sera validé par l'assemblée de Martinique au plus tôt le 31 mars 2016. En pratique, jusqu'à cette adoption, les dépenses pourront être engagées à

hauteur de 80 % des recettes inscrites aux budgets primitifs du département et de la région au titre de l'exercice 2015 ;

- Par ailleurs, la CTM devra se prononcer en 2016 sur le compte administratif et le compte de gestion de l'exercice 2015 du département et de la région ainsi que sur le budget supplémentaire et/ou les décisions modificatives de l'exercice en cours. Il en résulte un calendrier budgétaire et comptable relativement chargé et alourdissant la phase de transition.

Cela dit, la nouvelle collectivité représente une force de frappe non négligeable avec un budget supérieur à 1 milliard d'euros. Pour autant, cette force de frappe ne sera efficace que si les moyens sont utilisés de manière rationnelle et mis au service d'un projet, ce qui correspond à l'un des objectifs de la réforme.

L'articulation avec l'acte III de la décentralisation

L'acte III de la décentralisation correspond à une série de réformes adoptées à partir de 2013 sous la présidence de François Hollande. Ces textes, qui concernent l'ensemble des collectivités territoriales françaises, s'appliquent également, du moins dans certaines de leurs dispositions, à celles qui sont régies par l'article 73 de la Constitution, y compris la CTM¹.

- Il en est ainsi de la **loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014** de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM. (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>). Celle-ci prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file :
 - **aux régions**, l'aménagement et le développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, le climat, la qualité de l'air et l'énergie, le développement économique, le soutien de l'innovation pour les régions ;
 - **aux départements**, l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes, la solidarité des territoires pour le département ;

¹ En effet, les règles applicables aux départements et régions s'appliquent directement à la CTM qui, à bien des égards, anticipe des changements qui seront mis progressivement en place dans l'Hexagone ainsi qu'en Guadeloupe et à La Réunion.

- **aux communes**, la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement de l'espace et le développement local.

Il va sans dire que la mise en place de la CTM permet de réaliser, à bien des égards, la meilleure articulation souhaitée par ladite loi entre les compétences exercées par le département et la région.

La loi institue également au niveau régional une conférence territoriale de l'action publique qui établira un pacte de gouvernance territoriale. Cette conférence sera présidée par le président du Conseil régional (le président du Conseil exécutif pour la CTM) et rassemblera les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux – régions, départements, métropoles, agglomérations –, ainsi que des délégués de maires et de communautés de communes, et un représentant de l'Etat (le préfet).

La loi crée par ailleurs un nouveau statut pour les métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille auront un statut particulier. Un dispositif qui ne saurait concerner la Martinique.

De son côté, **la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015** relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral concerne partiellement la Martinique et la Guyane. (<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/1/16/2015-29/jo/texte>)

En effet, elle fixe la première élection de l'assemblée de Martinique (AM) au mois de décembre 2015, confirmant l'alignement du calendrier électoral de celle-ci sur celui des conseils régionaux de l'Hexagone.

Enfin, au moment où cet article est rédigé, un projet de loi portant **nouvelle organisation territoriale de la République** (NOTRe) est en cours d'examen par le Parlement. Sans doute, le projet initial subira-t-il des changements par le jeu des amendements parlementaires. On se contentera de rappeler ici ses principales dispositions, une mise à jour étant prévue une fois la loi promulguée. Dans l'immédiat, on retiendra les points suivants :

- Le projet confie de nouvelles compétences aux régions dans le prolongement de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 mentionnée ci-dessus ;
- **Il supprime la clause de compétence générale** pour les départements et les régions. Si le principe de cette suppression est maintenu aux termes des débats parlementaires, la CTM ne disposera pas, à son tour, de ladite clause puisque son régime est identique à celui des départements et des

régions. Il en résulte un risque de tensions avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, c'est-à-dire les trois communautés d'agglomération de la Martinique. Ces dernières conserveront cette clause, ce qui leur accorde une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions, là où la CTM exercera des compétences d'attribution strictement délimitées par la loi ;

- Le projet de loi renforce le rôle de la région, et donc de la CTM, en matière de développement économique. Celle-ci sera notamment responsable de la politique de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire. Elle devra présenter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui fixera les orientations régionales pour une durée de cinq ans ;
- La région aura également la charge de l'aménagement durable du territoire. Elle rédigera un schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT) dans lequel figureront les orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise et valorisation de l'énergie, logement et gestion des déchets. Ce schéma aura une valeur prescriptive, c'est-à-dire que les autres documents d'urbanisme devront être compatibles avec ses dispositions ;
- La gestion des collèges jusque-là de la compétence des départements sera transférée aux régions. La propriété des collèges appartenant aux départements sera obligatoirement transférée à la région, alors que le transfert de propriété sera facultatif pour les collèges appartenant à des communes ou des intercommunalités. Toutefois, au moment où cet article est bouclé, le gouvernement semble avoir renoncé à ce transfert en s'alignant sur un amendement adopté en première lecture au Sénat le supprimant ;
- 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 sera transférée aux régions ;
- La région se voit confier l'élaboration du schéma régional de développement touristique. Il remplacera les plans régionaux et départementaux actuels ;

- Par ailleurs le projet de loi vise à renforcer les intercommunalités. Les intercommunalités passeront de 5 000 à 20 000 habitants et seront organisées autour de bassins de vie.

Au total, ce projet de loi concerne essentiellement la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales et d'EPCI. En ce sens, la création de la CTM anticipe largement ses effets : celle-ci se voit conférer la gestion des compétences exercées par les départements et régions d'outre-mer. Toutefois, il faudra procéder à l'harmonisation des nouveaux outils créés par le projet NOTRe tels que, par exemple, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ou encore le schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT) avec les outils spécifiquement conçus pour les collectivités situées outre-mer, tels que, par exemple, le schéma d'aménagement régional (SAR).

Une telle prolifération de textes n'est pas sans incidence sur le processus de mise en place de la CTM dont elle complique singulièrement le déroulement. En effet, toutes les dispositions de ces textes sont applicables à la Martinique, sauf mention contraire (principe d'identité législative, art. 73 de la Constitution) et sous réserve de compatibilité. En sorte que les compétences effectives de la CTM seront connues à l'issue de l'adoption de l'ensemble de ces textes, en particulier le projet NOTRe qui porte sur les compétences des régions et des départements et qui envisage le renforcement du pouvoir réglementaire des régions (un amendement a été déposé en ce sens à l'Assemblée nationale, même si le gouvernement semble peu favorable à un tel renforcement).

Conclusion

On l'aura compris, la création de la collectivité territoriale de Martinique est une opération autrement plus complexe qu'une simple fusion de collectivités. Elle s'inscrit dans la durée et impose de gérer simultanément plusieurs temporalités : d'une part, sa propre temporalité, avec tout ce qu'elle suppose en termes d'anticipation, de périodes de latence et de transition qui pourraient être plus ou moins longues ; d'autre part, celle des autres réformes territoriales de nature à l'impacter directement. D'où la nécessité de penser simultanément les conséquences de l'acte III de la décentralisation, notamment le projet de loi NOTre, d'évaluer ses dispositions applicables à partir d'une lecture combinée avec la loi du 27 juillet 2011, et de mettre au jour les éventuels risques de doublons ou incohérences.

Au-delà, des dispositions simultanément applicables pour les deux séries de textes (dimension statique de la démarche), il convient également de penser la simultanéité d'un double processus de réforme (dimension dynamique), ce qui exige, on en conviendra, une très grande gymnastique intellectuelle et un incontestable esprit de coordination. En outre, force est d'admettre que l'objectif de simplification du paysage institutionnel ne sera pleinement atteint que si parallèlement est engagée une réflexion, tant au niveau du parlement qu'au niveau local, portant sur les points suivants :

- la prolifération des schémas et outils de planification en tous genres, notamment dans le domaine du développement durable et la façon d'y remédier ;
- l'articulation entre ces outils et schémas de planification, mais aussi entre les deux échelons principaux d'action publique locale, les communes et les intercommunalités d'un côté, la CTM de l'autre ;
- la création d'espaces de mise en cohérence des politiques publiques territoriales, en complément des outils de régulation prévues par la loi MAPTAM.