

Questions de Société

N°4

La décentralisation



L'histoire de la décentralisation, à ne pas confondre avec la déconcentration, remonte à bien avant la "loi Defferre" (loi du 2 mars 1982). Pourtant, lorsqu'on l'évoque, on la fait souvent démarrer en 1982. Ainsi, on a parlé de l'acte I de la décentralisation en se référant aux lois de décentralisation de 1982 et 1983 (dites lois Defferre) ou de l'acte II de la décentralisation en se référant aux lois de décentralisation de 2003 et 2004, dites lois Raffarin.

Aujourd'hui, un projet de loi sur la décentralisation sera présenté au Parlement, en 2013, par le nouveau pouvoir politique issu des élections présidentielles et législatives de mai et juin 2012. François Hollande, président de la République, en a présenté les grandes orientations, à l'occasion des états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, en octobre 2012 : acte III !

Pour comprendre la décentralisation et les enjeux de ce troisième acte de la décentralisation attendu par les territoires, nous ferons un détour par la centralisation et le processus historique qui ont conduit de la centralisation à la décentralisation.

Dans ce mouvement historique, la place de l'Éducation a tenu une place à part. La décentralisation dans l'éducation sera donc abordée, dans le cadre d'un autre numéro à suivre de « Questions d'Éducation » qui nous éclairera sur les raisons de cette situation particulière et sur le nouvel enjeu que l'Éducation représente désormais pour les territoires.

SOMMAIRE

• Le détour par l'histoire	p. 2
• L'héritage jacobin et la création des préfets	p. 3
• Le point de départ de la décentralisation	p. 4
• De l'émergence des circonscriptions régionales à la période des Trente Glorieuses	p. 5
• L'acte I de la décentralisation	p. 6-7
• 1999-2000 : le renouveau des politiques territoriales	p. 8
• L'acte II de la décentralisation (2002-2003)	p. 9-10
• Vers un acte III de la décentralisation	p. 11
• Les enjeux de l'acte III de la décentralisation	p. 12



Le détour par l'Histoire

L'héritage jacobin et la création des préfets

Il est souvent dit que la France est de tradition jacobine, en se référant à la manière dont s'est opéré le découpage territorial de la France. Voici un bref rappel historique.

Le découpage territorial de la France

- **1789 : L'Assemblée constituante examine les modalités d'un nouveau découpage territorial de la France.** Le territoire français est divisé en provinces et généralités, gouvernées par des Intendants nommés par le roi. Dès le 29 septembre, le rapport Thouret sur la division de la France est présenté à l'Assemblée constituante pour créer des départements, eux-mêmes divisés en cantons.

Les administrations territoriales, de dimension et de population réduites, ne doivent pas entraver le pouvoir central.

- **Loi du 14 décembre 1789 : la commune devient la cellule administrative de base.**

La loi unifie le statut des communes et leur donne leur actuelle dénomination, mais leur délimitation est largement reprise de celle des 44 000 paroisses constituées dès le Moyen Âge. Les membres du Conseil général de la commune et le maire sont élus pour 2 ans.

- **La loi du 22 décembre 1789** crée le département, conçu comme une division du territoire et non comme une nouvelle collectivité.

- **26 février 1790 : L'Assemblée constituante achève le découpage territorial.** La France est divisée en 83 départements en respectant, autant que possible, les limites des anciennes provinces.

- **Loi du 21 mai 1790 : création du Conseil général de la commune de Paris** (144 membres élus).

- **La Constitution du 3 septembre 1791** dispose : « *Le Royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons* ». Le département est administré par un Conseil général de 36 membres élus pour 2 ans et renouvelables par moitié chaque année ; le Conseil général du district compte 12 membres élus.

- Sous la Convention, les députés **Girondins**, partisans d'une large décentralisation, s'opposent aux **Jacobins**, tenants d'une République unitaire. Les Jacobins suppriment les conseils de département et transfèrent leurs attributions à des administrations de district contrôlées par le Comité de Salut public.

Depuis cette époque, les termes de « Girondin » et de « Jacobin » qualifient les partisans ou les adversaires de la décentralisation.

- **La Constitution de 1795 va modifier, quelque peu, les administrations territoriales.** D'après l'article 3, la France est divisée en 89 départements ; les départements sont eux-mêmes divisés en cantons, et les cantons en communes.

La création de la fonction préfectorale

- **1800 : création des préfets.** La Constitution du 22 Frimaire an VIII maintient le département, mais modifie son administration. La loi du 17 février 1800 institue les préfets, nommés et révoqués par le Premier Consul, puis par l'Empereur. Chargés de l'administration, les préfets sont l'organe exécutif unique du département. Ils désignent les maires et les adjoints des communes de moins de 5000 habitants et proposent au Premier Consul, puis à l'Empereur, la nomination des autres maires.

Secondés par des sous-préfets dans les arrondissements, et, en partie, par les maires dans les communes, ils sont la clé de voûte de l'État centralisé qui voit son aboutissement sous l'Empire.



Le point de départ de la décentralisation

La Monarchie de Juillet marque le point de départ de la décentralisation, avec les lois de 1831, 1833, 1837 et 1838 sur les élections des conseillers généraux et municipaux, ainsi que sur la reconnaissance de la personnalité morale de la commune, puis du département.

Sous la Troisième République, les lois de 1871 et 1884 amorcent la notion de démocratie locale, en donnant aux départements et aux communes un régime juridique.

- **Sous la Monarchie de Juillet, la loi du 21 mars 1831** pour les communes et **la loi du 22 juin 1833** pour les départements instaurent l'élection au suffrage censitaire des conseillers municipaux et des conseillers généraux supprimée sous le Consulat.

- **La loi du 18 juillet 1837** reconnaît la personnalité civile de la commune. Son maire est à la fois représentant de l'État et exécutif du conseil municipal.

- **La loi du 10 mai 1838** opère implicitement la même reconnaissance au profit des départements (possibilité d'ester en justice, propriété de ses biens). Les assemblées communale et départementale sont compétentes pour prendre des décisions exécutoires.

- **Les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884 posent les bases de la démocratie locale par la constitution du régime juridique des départements et des communes :**

- **La loi du 10 août 1871** organise l'élection au suffrage universel du Conseil général et son renouvellement, par moitié, tous les trois ans, avec un conseiller général par canton, élu pour six ans.

S'il peut prendre des décisions sans approbation préalable du préfet, le Conseil général ne dispose pas d'un pouvoir de décision sur l'ensemble des affaires départementales. Le préfet reste la seule autorité exécutive du département.

- **La loi du 5 avril 1884** affirme le principe de l'élection des maires par le conseil municipal et reconnaît l'autonomie communale. « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » (article 61 de la loi).

Commune et département acquièrent ainsi le statut de collectivité territoriale.

Comme les petites communes sont dans l'incapacité d'assurer le minimum de services publics nécessaires, la loi privilégie, dès cette époque, la coopération communale plutôt que la fusion de communes. **La loi du 22 mars 1890** crée le syndicat de communes, établissement public doté d'un minimum d'autonomie, chargé de gérer des services publics intercommunaux.

De l'émergence des circonscriptions régionales à la période des Trente Glorieuses

En 1944, les circonscriptions régionales apparaissent et, en 1946, les DOM sont créés.

En 1947, l'hypertrophie de la région parisienne est dénoncée, ce qui ouvre la voie à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire des années 1950.

En 1950, la politique d'aménagement du territoire, apparaît. Elle va permettre une meilleure répartition des activités économiques sur l'ensemble du pays et de la planification urbaine.

En 1972, la région est créée. Elle est érigée en établissement public à vocation spécialisée.



- L'ordonnance du 10 janvier 1944 crée les Commissaires régionaux de la République.

Ils disposent des « pouvoirs exceptionnels » justifiés par les circonstances de la guerre et de la Libération : les commissaires disposent notamment du droit de suspendre l'exécution des lois et règlements, d'ordonner les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, au fonctionnement de l'administration et à la sécurité des armées.

- **La loi du 19 mars 1946** érige la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et la Guyane française en **départements d'outre-mer (DOM)**.

- **Le développement de Paris et le désert français** : l'organisation en étoile du réseau des chemins de fer, du réseau routier et des lignes aériennes fait converger sur Paris toutes les communications et tous les flux d'échanges. La région parisienne établit sa suprématie dans les secteurs industriels et tertiaires ; elle attire les entreprises et les activités. Les grands groupes industriels et financiers y implantent leur principal centre de décision.

En 1947, Jean-François Gravier publie *Paris et le désert français*. Ce réquisitoire condamne la croissance incontrôlée et le poids démesuré de la région parisienne qui, sur le plan humain et économique, risque de provoquer la désertification des autres régions françaises. En concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris, la centralisation obérerait le développement des provinces françaises.

- **La loi de finances du 21 mars 1948 institue des Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (I.G.A.M.E.)**. Successeurs des Commissaires régionaux de la République de la Libération, leur rôle est de coordonner, dans le cadre des régions militaires, l'action de l'autorité civile de police et celle de l'armée lorsqu'il est fait appel à elle pour le maintien de l'ordre.

C'est la première autorité régionale coordinatrice sur laquelle, par la suite, se grefferont des pouvoirs économiques.

- **1950 : Apparition de la politique de l'aménagement du territoire**. Face aux méfaits de la centralisation, une politique en faveur d'une meilleure répartition des activités sur l'ensemble du territoire est mise en œuvre. Cette politique cherche à implanter, en province, des activités économiques, industrielles ou tertiaires.

Une direction à l'aménagement du territoire au ministère de la Reconstruction est instituée, en 1950, et le premier système d'aide au développement régional est mis en place, en 1955.

L'aménagement du territoire est, en termes de développement économique et social, le corollaire de la décentralisation.

- En 1954, les comités régionaux d'expansion, dus à l'initiative privée, sont officiellement agréés.

Un décret du 30 juin 1955 crée vingt et une régions économiques de programme et le décret du 7 janvier 1959 les transforme en circonscriptions d'action régionale, cadre obligatoire et unique de l'action décentralisée. Dans chacune d'elles, une conférence interdépartementale réunit les préfets, sous la présidence de l'un d'eux, appelé coordonnateur, pour émettre un avis sur la préparation des plans régionaux de développement, après avoir consulté les comités régionaux d'expansion.

- **Le 14 février 1963, est créée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)**, chargée d'harmoniser les actions entreprises dans les régions, et de donner l'impulsion nécessaire à leur développement moderne. Simultanément, **la Commission nationale d'aménagement du territoire est instituée**. Elle associe à la définition des grandes lignes de la politique d'aménagement les représentants des activités professionnelles, des syndicats ouvriers et des régions.



La décentralisation

- **Les décrets du 14 mars 1964 créent 21 préfets de région administrative.** Le préfet de région est celui du département chef-lieu. Parallèlement, sont mises en place des commissions de développement économique régionales (CODER), instances consultatives composées des représentants des intérêts socioprofessionnels ou territoriaux, chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire, dans la circonscription régionale.

- **La loi du 10 juillet 1964** réorganise la région parisienne et crée **8 départements en région parisienne**, au lieu et place des trois départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne : Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise. Cette loi transforme Paris en une « *collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale* ».

- **La loi du 31 décembre 1966 fixe le régime juridique des communautés urbaines** et crée quatre de ces nouvelles structures intercommunales (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg).

- **Entre 1955 et 1975, 3 000 opérations de délocalisation soutenues par la DATAR** permettent de créer 400 000 emplois en province. Les écarts de la croissance en emplois industriels entre l'Île-de-France, les régions de l'Est et de l'Ouest se modifient en faveur de ces dernières.

Mais l'institution régionale reste une structure administrative, dépourvue de toute légitimité démocratique.

- **1966-75 : législation sur le statut des communes : la loi du 10 juillet 1970** facilite la création d'agglomérations nouvelles ; **la loi du 31 décembre 1970** supprime l'approbation préalable du budget des communes par le préfet et réduit le nombre des délibérations des conseils municipaux soumises à cette approbation ; **la loi du 31 décembre 1975** définit le **statut de la ville de Paris** qui devient une commune de plein exercice, avec un maire élu, disposant de la plupart des prérogatives des maires des autres communes.

- **Un projet de réforme du Sénat et de création des régions** est soumis à référendum par le Général de Gaulle, le **27 avril 1969. Son échec va marquer une pause dans le processus de régionalisation.**

- **La loi du 5 juillet 1972 érige la région en établissement public à vocation spécialisée.**

Elle définit les acteurs de l'administration régionale : « *Le Conseil régional par ses délibérations, le conseil économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région* » (art. 3).

Les circonscriptions d'action régionale acquièrent le statut d'« établissements publics régionaux » dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie budgétaire. Mais les régions ne sont pas encore des collectivités locales.

Le Conseil régional est composé des députés et des sénateurs élus dans la région, de représentants des Conseils généraux, des communes de 30 000 habitants et des communautés urbaines ; le nombre des représentants des collectivités territoriales est égal à celui des parlementaires des départements concernés.

Le comité économique et social, où siègent les représentants des principales organisations socioprofessionnelles, familiales et éducatives, ainsi que des personnalités qualifiées, émet un avis purement consultatif sur les questions relevant de la compétence du Conseil régional.

- **La loi du 3 janvier 1979 institue la dotation globale de fonctionnement.**

- **La loi du 10 janvier 1980 aménage la fiscalité directe locale** et permet aux conseils municipaux et aux Conseils généraux de voter directement les taux des impôts locaux.



L'acte I de la décentralisation

La décentralisation est l'une des premières préoccupations du gouvernement de Pierre Mauroy, Premier ministre, et de son ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre, lorsque la gauche arrive au pouvoir, en 1981, avec l'accession de François Mitterrand à la Présidence de la République. Cette première décentralisation est marquée par plusieurs lois qui créent une nouvelle catégorie de collectivités locales : les régions.

La loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Promulguée le 2 mars 1982, cette loi prévoit qu'au terme d'une période de transition la région devienne une collectivité locale de plein exercice.

Le pouvoir exécutif départemental ou régional est transféré du préfet, fonctionnaire de l'État, aux présidents des Conseils général ou régional, élus territoriaux.

L'article 1^{er} dispose que « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* » et prévoit que « *des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant de nouvelles règles de la fiscalité locale et de transferts de crédits de l'État aux collectivités locales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités locales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale.* ».

Les tutelles administratives et financières de l'État sur les actes des collectivités territoriales sont supprimées et remplacées par un contrôle de légalité a posteriori, exercé par les préfets et les tribunaux administratifs. Les actes des collectivités territoriales deviennent exécutoires de plein droit.

En ce qui concerne le contrôle financier, la loi du 10 juillet 1982 charge les chambres régionales des comptes, nouvelle catégorie de juridictions, du jugement des comptes, du contrôle des actes budgétaires et de l'examen de la gestion des collectivités et des établissements publics locaux.

Cette loi est complétée par **la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, la loi du 31 décembre 1982 définissant les statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille ; les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État.** Toute cette législation permet :

- la redéfinition des droits et des libertés des collectivités territoriales ;
- des transferts massifs de compétences et de moyens financiers de l'État vers les collectivités locales ;
- la reconnaissance de l'action économique des collectivités locales ;
- la mise en place de nouveaux instruments budgétaires, au travers des contrats de plan État-régions, principaux instruments du développement territorial ;
- la mise en œuvre de nouveaux « statuts » pour les élus et les fonctionnaires locaux.

Jusqu'à l'élection pour six ans au suffrage universel des Conseils régionaux (le 16 mars 1986), les nouvelles collectivités locales régionales restent des établissements publics.

Aux termes de la loi du 2 mars 1982, « *le Conseil régional par ses délibérations, le président du Conseil régional par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, le Comité économique et social par ses avis concourent à l'administration de la région* ». Parallèlement, les pouvoirs du préfet de région sont renforcés (décret du 10 mai 1982).



L'évolution de la fiscalité locale

La rénovation de la fiscalité locale est nécessaire à la poursuite du processus de décentralisation. Le transfert de compétences, issu de la décentralisation, s'accompagne donc d'un transfert simultané aux collectivités des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences ; la compensation financière étant constituée, au moins pour moitié, par des ressources fiscales. Plusieurs impôts d'État sont transférés aux collectivités locales par la loi du 7 janvier 1983.

Le préfet et la décentralisation

Le préfet de région représente l'État dans la région. Pour compenser la diminution de ses pouvoirs, en qualité d'exécutif régional, les décrets du 10 mai 1982 confortent son autorité. Ses fonctions sont calquées sur celles du préfet de département, introduisant un parallèle entre leurs missions respectives. Il est délégué du gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres dans sa circonscription (sa vocation est interministérielle). Son autorité s'étend à toutes les compétences des administrations civiles de l'État représentées dans la région. Il a un pouvoir de « direction » sur l'ensemble des services régionaux. Ordonnateur secondaire unique, il est responsable du patrimoine des services extérieurs de l'État dans la région. Enfin, il bénéficie des mesures de déconcentration prises comme contrepois indispensable à la décentralisation.

La poursuite du processus de décentralisation

- **La loi du 26 janvier 1984 et la loi du 13 juillet 1987** fixent le **statut de la Fonction publique territoriale** (dont les effectifs augmentent, au gré des transferts de compétences et de personnels).
- **La loi du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation** précise les interventions économiques des collectivités territoriales et le pouvoir de contrôle budgétaire des Chambres régionales des comptes.

Dix ans après la réforme de 1982, trois lois consacrent l'émergence du pouvoir local :

- **La loi du 13 mai 1991, portant statut de la collectivité territoriale de Corse**, transforme la Corse en une collectivité territoriale sui generis.
- **La loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux**, crée le statut des élus locaux ; elle prévoit un régime indemnitaire global pour les élus locaux auxquels elle reconnaît un droit à la formation et accorde des garanties, sous forme de crédits d'heures.
- **La loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République**, dispose que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État (...) et qu'elle est organisée (...) de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du Service public » .

Elle relance la coopération intercommunale (création de la communauté de communes et de la communauté de villes). Elle favorise l'exercice de la démocratie locale (renforcement de l'information des conseils municipaux, possibilité d'organiser des consultations des populations etc.) et renforce les prérogatives des services déconcentrés de l'État vis-à-vis des administrations centrales en confiant, notamment aux préfets de région, le soin de mettre en œuvre les politiques communautaires de développement structurel.

- **La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995** reconnaît les « **pays** » qui, fondés sur la libre adhésion des collectivités, mettent en œuvre des projets de développement mais ne constituent pas un nouvel échelon d'administration locale.



1999-2000 : Le renouveau des politiques territoriales

Entre 1997 et 2002, sous le gouvernement de Lionel Jospin, la décentralisation revient à nouveau sur le devant de la scène, avec d'importantes réformes

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet, précise les formes de constitution et d'organisation des « pays » et fournit, avec les schémas régionaux, un cadre pour l'élaboration d'une nouvelle génération de contrats de plan État-régions.

Une **délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire** est instituée. Elle est chargée d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire, et d'informer les parlementaires sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs, ainsi que sur la mise en œuvre des contrats de plan. **Le mode d'élection des conseillers régionaux et le fonctionnement des Conseils régionaux sont modifiés.** La loi de 1985 prévoyait une élection au scrutin de liste dans chaque département, à la représentation proportionnelle pour une durée de 6 ans. **La loi de 1999 ramène le mandat à 5 ans** ; l'élection se déroule dans une **circonscription régionale unique**. Cette loi n'a jamais été appliquée car elle a été modifiée, en 2003, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, propose une nouvelle architecture institutionnelle de l'intercommunalité et prévoit de nouvelles dispositions fiscales et financières.

Les districts et les communautés de villes sont supprimés ; sont créées les communautés d'agglomération. La loi prévoit **3 types de structure intercommunale** à fiscalité propre : **les communautés de communes, les communautés d'agglomération** (ensembles de plus de 50 000 habitants, dont une ville centre comptant, au moins, 15 000 habitants) et les communautés urbaines (ensembles de plus de 500 000 habitants).

Le régime fiscal de la taxe professionnelle unique devient obligatoire pour les communautés d'agglomération et les **communautés urbaines** ; il est encouragé, pour les communautés de communes rurales, par un accroissement des concours financiers de l'État.

Le 5 avril 2000, deux lois sont promulguées **pour limiter le cumul des mandats** :

- L'une fixe de nouvelles incompatibilités pour l'exercice du mandat de député ou de sénateur. Elle interdit le cumul entre le mandat parlementaire et celui de membre du Parlement européen, prohibe le cumul de plus d'un des mandats locaux suivants (conseiller régional ou général, conseiller municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants, conseiller à l'assemblée de Corse ou conseiller de Paris) avec le mandat de député ou de sénateur.

- L'autre interdit la détention de deux fonctions exécutives locales simultanées (Président de Conseil régional ou de Conseil général, maire) ou d'une fonction exécutive locale et d'un mandat de représentant au Parlement européen, prohibe le cumul de plus de deux mandats locaux (conseiller régional ou général, conseiller municipal, conseiller à l'assemblée de Corse ou conseiller de Paris).

Ces dispositions accentuent la séparation entre la vie politique nationale et la gestion des collectivités locales.

Enfin, **la loi n° 2000-1208, du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)**, va chercher à renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales, à conforter la politique de la Ville, à mettre en œuvre une politique de déplacement au service du développement durable, à assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité.

La volonté est de mieux répartir les logements sociaux, au sein des agglomérations, en renforçant la solidarité des villes : les communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants doivent, désormais, atteindre un seuil de 20% de logements sociaux.

De nouveaux documents d'urbanisme sont créés : les schémas de cohérence territoriale, SCOT et les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent promouvoir un développement urbain plus respectueux de l'environnement et exprimer un projet de développement.

Enfin, la loi confie aux régions, à partir du 1^{er} janvier 2002, **l'organisation des services ferroviaires régionaux de transport de voyageurs et leur financement.**



L'acte II de la décentralisation (2002-2003)

Sous le gouvernement de Lionel Jospin, à la fin de la mandature législative élue en 1997, des dispositions importantes relatives à la Corse et à la démocratie de proximité sont prises.

Mais l'acte II de la décentralisation reste associé aux travaux législatifs de la mandature suivante, intervenus après l'alternance politique de 2002 (sous les gouvernements de Jean-Pierre Raffarin). Pour la première fois, un gouvernement de droite s'approprie le mouvement de décentralisation engagé par la gauche pour l'approfondir. Mais la réforme est menée avec une vision budgétaire-comptable de la décentralisation. Les transferts massifs de compétences vers les collectivités locales se traduisent par un désengagement massif de l'État. Les avancées attendues, en termes de démocratie locale (référendums locaux) et d'expérimentation / différenciation territoriales, sont peu utilisées à cause de modalités d'exercice trop restrictives.

Néanmoins, en 2004, la Région est reconnue explicitement dans la Constitution.

Sous le Gouvernement de Lionel Jospin

La loi du 22 janvier 2002 confie à l'Assemblée de Corse un pouvoir réglementaire relatif à l'enseignement, à la langue, à la formation, à la recherche, à la culture et au patrimoine. L'aménagement du territoire, le développement économique, les infrastructures et les transports relèvent, désormais, d'une compétence partagée entre les collectivités territoriales de l'île.

La loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, définit un statut de l' élu local comportant un régime indemnitaire, de formation et de protection sociale et les limites de sa responsabilité juridique dans l'exercice de ses attributions. Elle confie aux collectivités des pouvoirs supplémentaires en matière économique, culturelle et de patrimoine.

Elle crée, dans les communes de plus de 80 000 habitants, des conseils de quartier et permet l'ouverture de mairies annexes dans celles de plus de 100 000 habitants.

Sous le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, consacre le principe de décentralisation, reconnaît le droit à l'expérimentation en matières légale et réglementaire, et reconnaît aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit.

La loi organique n°2003-704 du 1er août 2003 permet l'application de ces nouvelles dispositions qui autorisent les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental et dans des conditions fixées par la loi, à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

La loi du 11 avril 2003 modifie le mode d'élection des conseillers régionaux. Le scrutin de liste à un tour à la représentation proportionnelle est remplacé par un **scrutin de liste majoritaire à deux tours**. Les seuils de voix nécessaires pour participer au second tour et à la répartition des sièges sont rehaussés. Des sections départementales sont créées, au sein des listes régionales, afin de rapprocher les élus des citoyens. Une alternance stricte des candidats de chaque sexe sur les listes est imposée pour favoriser la parité.

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 met en œuvre le principe d'autonomie financière des collectivités locales. Elle prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités et la part des ressources propres est déterminante. Elle définit un dispositif garantissant le respect, à l'avenir, de l'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales.



La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 prévoit d'importants transferts de compétences, à compter du 1^{er} janvier 2005, au profit des différentes collectivités territoriales, tout en favorisant une meilleure identification de leurs missions respectives. Est énuméré, domaine par domaine, l'ensemble des compétences transférées par l'État aux collectivités locales : les régions, les départements, les communes et leurs groupements.

- Aux régions, les compétences d'orientation et de programmation.
- Aux départements, les politiques de solidarité et la gestion des infrastructures de proximité.
- Aux communes, les politiques de proximité.

Ces transferts de compétences, entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2005 (et au 1^{er} janvier 2004 pour le RMI-RMA), sont compensés par des transferts de moyens financiers et de personnels.

Concernant l'Éducation, l'acte I de la décentralisation avait confié aux régions et aux départements les dépenses d'investissement, d'équipement et de fonctionnement matériel des lycées et collèges.

L'acte II de la décentralisation leur confie les missions de service public de restauration et hébergement, d'accueil, d'entretien général et technique des établissements.

Les personnels qui assument ces missions, au sein des établissements, sont transférés aux départements et aux régions. Ce sont les premiers transferts de personnels d'éducation vers les collectivités territoriales qui s'opèrent.

La loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorise l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985. Cette charte a pour objectif de définir des normes européennes communes pour garantir les droits des collectivités locales.

Ce texte prévoit l'obligation de donner un fondement légal à l'autonomie locale, au rôle des conseils élus et à la consultation des citoyens. Il définit la nature et l'étendue des compétences des collectivités locales, les conditions de l'exercice d'un mandat électoral local, les garanties concernant les ressources financières qui doivent être suffisantes.

La loi organique n°2007-223 et la loi ordinaire n°2007-224 du 21 février 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, mettent en œuvre outre-mer ces nouvelles dispositions. Elles visent, notamment, à permettre l'entrée en vigueur effective des nouvelles dispositions de l'article 73 de la Constitution, autorisant les assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer, lorsqu'elles y ont été habilitées par la loi, à adapter, localement, les lois et décrets ou à fixer des règles, dans un nombre limité de matières, pouvant relever du domaine de la loi.

La décentralisation sous la présidence de Nicolas Sarkozy

À partir de 2007, Nicolas Sarkozy, Président de la République, tente d'imposer une contre-réforme de la décentralisation. La réforme territoriale de fin 2010 opère plusieurs régressions. Face à l'ampleur des déficits, l'État souhaite maîtriser l'allocation des ressources détenues par les collectivités locales. À défaut de pouvoir revenir sur la non-affectation des ressources dévolues aux collectivités locales, cette recentralisation financière prend la forme d'un accroissement de la contribution des pouvoirs locaux au financement de politiques publiques décidées par le pouvoir central (comme le RMI), ou celle d'un désengagement financier progressif de l'État obligeant les collectivités à prendre le relais.

Face à la réforme de la fiscalité locale, la création des Métropoles, celle du Grand Paris, la suppression de la taxe professionnelle, la volonté de substituer aux conseillers généraux et régionaux un unique élu, le conseiller territorial, l'inquiétude des élus locaux est telle que, pour la première fois sous la Cinquième République, la majorité du Sénat bascule à gauche. La réforme des collectivités locales de 2010 a beaucoup été débattue, lors de la campagne présidentielle de 2012, plusieurs candidats se prononçant en faveur de son abrogation en cas de victoire. L'alternance politique intervenue en mai 2012 remet en cause cette réforme et remet tout à plat. Retrouvez davantage d'éléments sur cette étape de la décentralisation sur le blog <http://questionsdeduc.wordpress.com/>



Vers un acte III de la décentralisation

Moins de deux mois après l'alternance politique de mai 2012, le 4 juillet 2012, l'Association des Régions de France (ARF) présente, lors d'une conférence de presse, de nouvelles propositions pour réussir un nouvel acte de décentralisation.

Trente ans après les lois Defferre, l'ARF propose de construire la « République des territoires », par une loi-cadre de régionalisation en cinq grands volets.

- **Réformer l'État** : pour l'ARF, l'État doit être conforté dans ses missions régaliennes d'éducation, de justice, de sécurité, de garant du cadre normatif national, de l'équité territoriale et de l'évaluation des politiques publiques.
- **Régionaliser la France** : l'autorité organisatrice régionale, avec pouvoir réglementaire délégué, doit être consacrée par la loi. Un projet de loi-cadre disposerait que :
 - l'État partage, avec les Conseils régionaux, son rôle de stratège dans la préparation de l'avenir, dans sa déclinaison territoriale. La Région gèrerait les fonds européens ;
 - la Région serait consacrée comme « autorité organisatrice », à son échelle, du développement durable des territoires ;
 - la Région élaborerait et mettrait en œuvre un « projet de territoire », définissant les grandes orientations stratégiques de moyen terme, pour son développement et son aménagement.
- **Libérer les initiatives locales : les Régions attendent du projet de loi cadre** :
 - la possibilité, pour une collectivité, de se porter candidate à une expérimentation et d'exercer des compétences différentes selon les Régions ;
 - la délégation aux Régions d'une part de pouvoir réglementaire pour adapter les normes aux réalités territoriales.
- **Clarifier les compétences par grands blocs de missions, lisibles par les citoyens.** Les Régions seraient responsables de la préparation du futur, du développement économique et de l'emploi (formation initiale et continue, développement des entreprises, innovation, recherche).
- **Remettre à plat les finances locales.** Il s'agirait de remplir trois impératifs :
 - assurer aux collectivités des ressources dynamiques, adaptées à leurs compétences ;
 - garantir une péréquation juste pour plus d'équité territoriale ;
 - donner aux citoyens les moyens de contrôle sur l'action entreprise.

Les Régions appellent à une grande réforme fiscale pour plus de justice. Pour elles, fixer les contributions locales et en rendre compte, devant les électeurs, est un élément majeur de responsabilité, poussant à une gestion plus proche, plus adaptée et moins coûteuse.



Les enjeux de l'acte III de la décentralisation

Les enjeux de l'acte III de la décentralisation, attendu par les territoires, sont multiples et renvoient à de nombreuses questions.

La décentralisation a vocation à renforcer la légitimité des institutions, en rapprochant le décideur politique et administratif des citoyens. Compte-tenu du décalage qui apparaît entre la composition de la société et la sociologie des élus, la démocratie participative dans les collectivités doit être dynamisée.

Au niveau administratif, la performance publique locale doit s'améliorer. Les dépenses des collectivités locales (notamment la masse salariale) se sont accrues depuis 1982, et surtout depuis 2004, du fait des transferts de l'État. En contexte de crise, les collectivités doivent mieux gérer à effectif stable.

Les dépenses de fonctionnement communales doivent-elles diminuer (2/3 de la masse salariale locale repose sur le secteur communal) ?

Avec l'intercommunalité qui monte en puissance, le nombre de communes doit-il diminuer ?

La France compte 40% des communes d'Europe dont 33 000 de moins de 3 500 habitants). Faut-il mettre en œuvre une réorganisation communale ?

La clarification de la place respective et du rôle du département et de la Région pour améliorer leur gestion et recentrer l'État sur ses responsabilités est indispensable. Clarifier le « qui fait quoi » est essentiel. Créativité et responsabilité des acteurs territoriaux veulent s'exprimer davantage.

Quelles compétences respectives pour les intercommunalités, les départements, les Régions ?

Compte tenu de la situation budgétaire et des comptes publics, faut-il dégager l'État de responsabilités pouvant être mieux assumées par les collectivités territoriales, notamment les Régions ?

L'État doit-il transférer les compétences parcelaires qu'il conserve dans les domaines où les collectivités gèrent l'essentiel (handicap, formation professionnelle, etc.) ?

Les ambitions des Régions sont importantes : par exemple, elles veulent piloter un grand Service public de l'orientation, de l'emploi et de la formation professionnelle ; elles demandent de nouvelles compétences pour les Universités ; elles plaident pour une gestion régionalisée de la Politique agricole commune, etc.

Quelles compétences, notamment stratégiques, accorder aux Régions ?

La question du pouvoir normatif des Régions, qui leur permettrait d'adapter la législation aux spécificités des territoires, comme c'est le cas dans les Régions d'outre-mer, est une autre question importante.

Faut-il, après modification constitutionnelle, leur accorder le droit d'adopter des « lois de région » pour conforter leur rôle de chef de file dans le domaine du développement territorial ?

Régions et départements doivent-ils pouvoir proposer au Parlement des référendums sur les enjeux territoriaux ?

Enfin, pour assumer leurs compétences, les collectivités territoriales ont besoin d'un degré d'autonomie fiscale et d'une fiscalité adaptée à leurs besoins.

Quelle nouvelle fiscalité locale mettre en place ?