

# La décentralisation (1789 - 2010)

[décembre 2010]

## Définition

La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité.

La déconcentration est une notion bien distincte ; elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en transférant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est à dire aux préfets, aux directeurs départementaux des services de l'État ou à leurs subordonnés.

Voir aussi :

## Dossier législatif relatif à la décentralisation

### Recherche : Des villages de Cassini aux communes d'aujourd'hui

- 
- 1** - 1789 : L'Assemblée constituante examine les modalités d'un nouveau découpage territorial  
**7** de la France.  
**8**  
**9**
- En 1789, le territoire français est divisé en provinces et généralités, gouvernées par des Intendants nommés par le roi. Le 29 septembre 1789, le rapport de [Thouret](#) sur la division de la France est présenté à l'Assemblée constituante : il vise à créer 80 départements, en plus de Paris, formant chacun un carré de 18 lieues de côté, divisé en 9 communes ou districts, lui-même divisé en 9 cantons. Les administrations territoriales, de dimension et de population relativement réduites, ne doivent pas entraver le pouvoir central : « *Craignons d'établir des corps administratifs assez forts pour* *entreprendre de résister au chef du pouvoir exécutif, et qui puissent se croire assez puissants pour* *manquer impunément de soumission à la Législative* » (3 novembre 1789, [Thouret](#) à l'Assemblée constituante). Partisan d'un découpage géométrique en rupture complète avec les anciennes provinces, [Thouret](#) s'oppose à [Mirabeau](#), plus soucieux de respecter l'héritage historique et géographique du passé.  
[[Thouret : premier discours sur la nouvelle division du royaume - 3 novembre 1789](#) ]  
[[Thouret : deuxième discours sur la nouvelle division du royaume - 9 novembre 1789](#)]
- 1**  
**7**  
**9**  
**0**
- La loi du 22 décembre 1789**, relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, crée le département, conçu comme une division du territoire et non comme une nouvelle collectivité. Elle institue un comité formé de quatre députés, destiné à trancher les cas dans lesquels les députés des provinces ne s'entendent pas pour fixer les nouvelles limites des départements.

- **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 14 décembre 1789 : la commune devient la cellule administrative de base.** Au cours du débat, **Thouret**, **Sieyès** et **Condorcet** se prononcent pour la mise en place de 6.500 municipalités contre l'avis de **Mirabeau**. Pour les premiers, la démocratie est plus forte dans les grandes communes, mieux adaptées pour permettre l'expression populaire. Pour **Mirabeau**, le maintien des structures éparpillées permet de mieux contrôler les citoyens et garantit au pouvoir central une plus grande sérénité. Finalement, 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. Elle précise que : « *Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir ; les unes propres au pouvoir municipal ; les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elles aux municipalités* ». Les membres du conseil général de la commune et le maire sont élus pour 2 ans.

- **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.  
[Constitution du 3 septembre 1791]

1  
7  
9  
1

Sous la Convention, les députés **Girondins**, partisans d'une assez large décentralisation, s'opposent aux **Jacobins**, tenants d'une République unitaire. Ces derniers font supprimer les conseils de département et transférer leurs attributions à des administrations de district directement 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. En fait, la centralisation administrative mise en place par les Jacobins correspond essentiellement aux circonstances du moment : guerres civiles, notamment en Vendée, et invasions étrangères. Le plan de Constitution présenté à la Convention les 15 et 16 février 1793 reprend les thèses des Girondins en matière de décentralisation.

- **La Constitution de 1795 modifie les administrations territoriales.**

1  
7  
9  
5

Les administrations municipales, trop réduites dans les communes de moins de 5 000 habitants, sont supprimées au profit d'un agent municipal et d'un adjoint. Dans les communes de plus de 100 000 habitants, au moins trois administrations municipales distinctes sont instituées, la commune étant alors divisée en plusieurs arrondissements. 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.  
[Constitution de 1795 ou de l'an III]

1  
8  
0  
0

- **1800 : création des préfets.** La **Constitution du 22 frimaire an VIII** maintient le département, mais son administration est profondément modifiée. La loi du 28 pluviôse an VIII (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 constituent la clé de voûte efficace d'un État centralisé qui voit son aboutissement sous l'Empire.

- La Monarchie de Juillet instaure par la loi du 21 mars 1831 pour les communes et par la loi du 22 juin 1833 pour les départements, 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 dont le maire est à la fois représentant de l'État et exécutif du conseil municipal tandis que 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.

#### **- lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884 : constitution du régime juridique des départements et des communes**

1  
8  
7  
1

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. En particulier, il ne peut qu'émettre des vœux sur les questions économiques et d'administration générale. De plus, le préfet reste la seule autorité exécutive du département.

/

*Débats à l'Assemblée nationale, séance du 28 juin 1871*

1  
8  
8  
4

La loi du 5 avril 1884 affirme le principe de l'élection des maires par le conseil municipal et reconnaît l'autonomie communale. L'article 61 de la loi dispose : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Commune et département acquièrent ainsi le statut de collectivité territoriale.

Les structures communales s'avèrent parfois inadaptées, les petites communes se trouvant dans l'incapacité d'assurer le minimum de services publics nécessaires. La loi encourage alors la coopération communale plutôt que la fusion de communes qui avait échoué sous la Révolution. 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 .

1  
9  
4  
4

#### **- L'ordonnance du 10 janvier 1944 crée les commissaires régionaux de la République.**

Elle leur confie des « pouvoirs exceptionnels » justifiés par les circonstances de la guerre et de la Libération : les commissaires disposent, en plus des pouvoirs d'épuration, 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.

1  
9  
4  
6

**La loi du 19 mars 1946** érige les quatre « vieilles » colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française en **départements d'outre-mer**.

[Création des départements d'outre-mer] [histoire des départements d'outre-mer]

#### - le développement des transports

L'organisation en étoile des chemins de fer, du réseau routier, puis des lignes aériennes, fait de Paris le point de convergence de toutes les communications, et par conséquent des flux d'échanges. La région parisienne établit ainsi son incontestable supériorité dans les secteurs industriels et tertiaires, et attire un nombre croissant d'entreprises et d'activités. Les grands groupes industriels et financiers y implantent leur principal centre de décision.

#### - 1947 : Publication de *Paris et le désert français*, de Jean-François Gravier

Ce vigoureux réquisitoire tend à condamner la croissance incontrôlée et le poids démesuré de la région parisienne qui, sur le plan humain et économique, provoquerait la désertification progressive des autres régions françaises. En concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris, la centralisation aurait obéré 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.)

1  
9  
4  
8

Ce sont les successeurs des commissaires régionaux de la République nommés à 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 viendront, par la suite, se greffer des pouvoirs économiques.

#### - 1950 : apparition de l'aménagement du territoire

1  
9  
5  
0

Dans les années 1950, la prise de conscience des méfaits de la centralisation se traduit par la mise en œuvre d'une politique en faveur d'une meilleure répartition des activités sur l'ensemble du territoire. Cette politique prend le nom d'aménagement du territoire et cherche à susciter l'implantation en province d'activités économiques, industrielles ou tertiaires. Dans cette optique, la direction à l'aménagement du territoire au ministère de la reconstruction est instituée par **Eugène Claudius-Petit** [Tables nominatives des interventions d'Eugène Claudius-Petit devant l'Assemblée nationale] 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.

1  
9  
5  
5

En 1954, les comités régionaux d'expansion, dus à l'initiative privée, sont officiellement agréés. Puis un décret du 30 juin 1955 crée vingt et une régions économiques de programme et un autre 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.

1  
9  
6  
3

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. Olivier Guichard est le premier titulaire du poste de délégué à l'aménagement du territoire. [Tables nominatives des interventions d'Olivier Guichard devant l'Assemblée nationale]

Simultanément, la Commission nationale d'aménagement du territoire est instituée, associant à la définition des grandes lignes de la politique d'aménagement les représentants des activités professionnelles, des syndicats ouvriers et des régions.

### - Les décrets du 14 mars 1964 créent vingt et un préfets de région

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.

1  
9  
6  
4 La loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne 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.



La même loi du 10 juillet 1964 transforme Paris en une « collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale ». Auparavant, la loi du 2 août 1961 avait créé le district de la Région parisienne que la loi du 6 mai 1976 remplace par la région d'Île-de-France.

1  
9  
6  
6 La loi du 31 décembre 1966 fixe le régime juridique des communautés urbaines et porte création de quatre de ces nouvelles structures intercommunales (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg).

**Entre 1955 et 1975, trois mille opérations de délocalisation soutenues par la DATAR** ont permis 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 sont modifiés largement en faveur de ces dernières.

1  
9  
7  
5 Mais l'institution régionale reste une structure administrative, dépourvue de toute légitimité démocratique. De plus cet effort s'est, pour l'essentiel, développé en période d'expansion économique. La crise économique, à partir de 1973-1974 tend à accentuer les déséquilibres régionaux au profit des régions les plus favorisées et, notamment, de la Région parisienne.

- **1966-75 : législation sur le statut des communes.** La loi du 10 juillet 1970 tend à faciliter 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.

1  
9  
6  
9 - Le projet de réforme du Sénat et de création des régions que le Général de Gaulle souhaite soumettre au référendum est présenté à l'Assemblée nationale en décembre 1968 par **Jean-Marcel Jeanneney**, Ministre d'État. **L'échec du référendum du 27 avril 1969** a temporairement marqué une pause dans le processus de régionalisation.

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

L'article 1<sup>er</sup> de la loi dispose : « *Il est créé, dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de région, un établissement public qui reçoit la même dénomination* ». Le découpage territorial n'est pas modifié. La loi définit aussi 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* », leur conférant ainsi la personnalité juridique et l'autonomie budgétaire. Les régions ne sont pas encore des collectivités locales. Le conseil régional est alors 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.

[Tables nominatives des interventions de Roger Frey devant l'Assemblée nationale]

## 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 alors qu'ils ne se prononçaient que sur des produits.

## - mai 1981 / mars 1983 : les lois de décentralisation

La décentralisation fut au tout premier rang des préoccupations du Gouvernement de [Pierre Mauroy](#), Premier ministre et maire de Lille, et de son ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, [Gaston Defferre](#), maire de Marseille. L'article 72 de la Constitution énumère les catégories de collectivités territoriales existantes (communes, départements, territoires d'outre-mer) et précise que « toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi ». Les lois de décentralisation vont avoir pour effet de créer une nouvelle catégorie de collectivités locales : les régions.

[Tables nominatives des interventions de Pierre Mauroy devant l'Assemblée nationale]

[Tables nominatives des interventions de Gaston Defferre devant l'Assemblée nationale]

## - loi du 2 mars 1982 : la décentralisation

Votée en première lecture à l'Assemblée nationale dès le mois d'août 1981, la loi promulguée en mars 1982 a pour titre « loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ».

Au terme d'une période de transition, jusqu'à l'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux, prévue en 1986, la région devient 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<sup>er</sup> de la loi 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 au profit d'un contrôle de légalité *a posteriori*, exercé par les préfets et les tribunaux administratifs. Les actes des collectivités territoriales sont 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.

Vidéo 



La loi du 2 mars 1982 est complétée par plusieurs textes importants :

- 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.

L'ensemble de cette législation permet :

- la redéfinition des droits et des libertés des collectivités territoriales au travers de la transformation du contrôle de leurs actes par l'État.
- 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, en particulier au travers des contrats de plan État-régions qui vont devenir le principal instrument du développement territorial.
- la mise en œuvre de nouveaux « statuts » pour les élus et les fonctionnaires locaux.

La hardiesse du processus décentralisateur ainsi engagé, au terme de deux siècles au moins de centralisation, est indéniable. Cependant, la superposition de trois niveaux d'administration locale (région, département, commune) est critiquée par certains qui préconisent le renforcement de la région au détriment des départements ou par d'autres qui prônent le regroupement des communes.

Les nouvelles collectivités locales régionales demeurent provisoirement des établissements publics, jusqu'à l'élection pour six ans au suffrage universel des conseils régionaux qui ont lieu le 16 mars 1986.

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 ont été renforcés par un décret du 10 mai 1982.

La rénovation de la fiscalité locale figure parmi les principales conditions de la poursuite du processus de décentralisation. Le transfert de compétences réalisé par la décentralisation s'accompagne 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. Les impôts d'État transférés aux collectivités locales par la loi du 7 janvier 1983 ont été : pour les départements, la taxe sur les véhicules à moteur (« vignette », partiellement supprimée depuis lors), les droits d'enregistrement et les droits de mutation. et pour les régions, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (carte grise). Le financement par la fiscalité des compétences transférées aux communes a été exclue par la loi de 1983. Symbole de la décentralisation en matière de finances locales, le vote des taux des impôts locaux par les exécutifs locaux a été étendu aux impôts transférés. La fiscalité locale constitue 40% des ressources des collectivités locales.

Rapport d'information n° 1066 du 16 juillet 1998 de M. Edmond Hervé sur la fiscalité locale.



## - le rôle des préfets

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 ont tenté de conforter, sur plusieurs points, son autorité. Ses fonctions sont d'abord calquées, *mutatis mutandis*, sur celles de son collègue 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, ce qui confirme sa vocation interministérielle. Son autorité s'étend à l'ensemble des compétences des administrations civiles de l'État représentées dans la région, et non plus seulement à la mise en œuvre de la programmation régionale. Il dispose à ce titre d'un pouvoir de « direction » sur l'ensemble des services régionaux, et non plus seulement de simples prérogatives de coordination. Ordonnateur secondaire unique, il est aussi 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, et pour lesquelles a été créé un Comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER).

1 La loi du 26 janvier 1984 et la loi du 13 juillet 1987 fixent le statut de la fonction publique territoriale  
9 dont les effectifs augmentent de 36 % de 1980 à 1996, au gré des transferts de compétences et de  
8 personnels.

4

1 La loi du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation précise les interventions  
9 économiques des collectivités territoriales et le pouvoir de contrôle budgétaire des Chambres  
8 régionales des comptes.

8

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

1 1. La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse transforme la Corse en  
9 une collectivité territoriale *sui generis*. Le Conseil constitutionnel déclare non conforme à la  
9 Constitution l'article premier faisant référence à la notion de « peuple corse ». Remis en question, ce  
1 statut doit faire l'objet d'une prochaine réforme.

1

2. Le statut des élus locaux est créé par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. La loi 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.

1 3. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose que  
9 « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et les  
9 services déconcentrés de l'État (...) et qu'elle est organisée (...) de manière à mettre en œuvre  
2 l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public. » Elle relance la coopération intercommunale en créant la communauté de communes et la communautés de villes. Elle favorise l'exercice de la démocratie locale (renforcement de l'information des conseils municipaux, possibilité d'organiser des consultations des populations, ...) 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.

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

5 Sur le site de la DATAR : [Pays](#)

1  
9  
9  
9

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 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. Elle institue à l'Assemblée nationale et au Sénat une **délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire** comprenant quinze membres. La délégation de l'Assemblée est chargée d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire et d'informer les députés sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs ainsi que sur la mise en œuvre des contrats de plan.

-> [Tableau de bord de la délégation](#)

Le mode d'élection des conseillers régionaux et le fonctionnement des conseils régionaux ont fait l'objet des lois du 10 juillet 1985, du 7 mars 1998 et du 19 janvier 1999. La loi de 1985 prévoyait, en particulier, une élection au scrutin de liste dans chaque département à la représentation proportionnelle pour une durée de six ans. **La loi de 1999 ramène le mandat à cinq ans**, l'élection se déroule dorénavant dans **une circonscription régionale unique**. Par ailleurs, la loi de 1999 clarifie les procédures introduites par la loi du 7 mars 1998 concernant le mode de discussion et d'adoption des budgets régionaux.

La [loi du 12 juillet 1999](#) relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale propose une nouvelle architecture institutionnelle de l'intercommunalité, en particulier en milieu urbain, et prévoit de nouvelles dispositions fiscales et financières. Les districts et les communautés de villes sont supprimés et une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale est créée : les communautés d'agglomération. La loi prévoit désormais **trois 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 est rendu 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.

2  
0  
0  
0

Deux [projets de loi sont adoptés par le Parlement au printemps 2000](#) pour limiter le cumul des mandats. Les deux lois sont promulguées le 5 avril : l'une est de nature organique puisqu'elle fixe de nouvelles incompatibilités pour l'exercice du mandat de député ou de sénateur. Elle vise à interdire le cumul entre le mandat parlementaire et celui de membre du Parlement européen ; elle 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. D'autre part, la loi ordinaire 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 ; elle 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 ne sont pas sans effet sur le processus de décentralisation, en accentuant la séparation entre la vie politique nationale et la gestion des collectivités locales.

2  
0  
0  
2

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

Il s'agit de répartir les logements sociaux de manière plus équilibrée au sein des agglomérations en renforçant la solidarité des villes : les communes de plus de 3500 habitants situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants ont l'obligation d'atteindre un seuil de 20% de logements sociaux.

De nouveaux documents d'urbanisme sont créés : les schémas de cohérence territoriale, SCOT remplaçant les schémas directeurs, les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui se substituent aux plans

d'occupation des sols (POS). Ils doivent promouvoir un développement urbain plus respectueux de l'environnement et exprimer un projet de développement.  
La loi confie aux régions, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'organisation des services ferroviaires régionaux de transport de voyageurs et leur financement.

La loi du 22 janvier 2002 confie à l'Assemblée de Corse un large pouvoir réglementaire relatif à l'enseignement, à la langue, la formation, la recherche, la culture et le 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. Cette loi 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.

2  
0  
0  
3 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 matière légale et réglementaire et à reconnaître aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit, à l'instar des communes et des départements.

[Vidéo]  [Congrès du Parlement]

/  
2  
0  
0  
7 La loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 permet l'application des nouvelles dispositions introduites dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 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 organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 met en œuvre le principe d'autonomie des collectivités locales défini par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La loi prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités et la part des ressources propres est déterminante. Elle définit enfin 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<sup>er</sup> janvier 2005, au profit des différentes collectivités territoriales tout en favorisant une meilleure identification de leurs missions respectives.

La loi énumère, 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<sup>er</sup> janvier 2005 (et au 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour le RMI-RMA), sont intégralement compensés par des transferts de moyens financiers et de personnels.

La loi tend à soutenir et à amplifier la dynamique de l'intercommunalité.

2  
0  
0  
8

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 ([voir le dossier](#)). Cette charte a pour objectif de définir des normes européennes communes pour garantir les droits des collectivités locales. Les principales dispositions de ce texte prévoient l'obligation de donner un fondement légal à l'autonomie locale, au rôle des conseils élus et à la consultation des citoyens. Il définit également 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 ordinaire n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ([voir le dossier](#)) mettent en œuvre outre-mer les dispositions de la Constitution révisées par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Elles visent notamment à permettre l'entrée en vigueur effective des nouvelles dispositions de l'article 73 de la Constitution, qui autorisent 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.

À l'initiative du Président Jean-Luc Warsmann, la commission des lois a décidé la création d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, composée de députés de la majorité et de l'opposition. Le [rapport d'information, présenté en octobre 2008 par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas](#) (président de la mission, M. Jean-Luc Warsmann) constate l'alourdissement de l'organisation territoriale depuis plus de 25 ans. La multiplication des niveaux d'administration territoriale, combinée avec l'enchevêtrement croissant de leurs compétences, diminue l'efficacité de la décentralisation et éloigne le citoyen de la démocratie locale. Les acteurs sont mal identifiés, les cofinancements dispersent les responsabilités, la technicité des décisions s'accroît, les structures de coordination prolifèrent. La mission d'information s'est efforcée de repenser l'architecture des responsabilités locales pour renouer avec l'objectif d'une décentralisation intelligible et ordonnée.

2  
0  
0  
9

Création du Comité pour la réforme des collectivités locales [[Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales](#)] :

Le comité, installé le 22 octobre 2008 et présidé par M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, est chargé d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, ainsi que de formuler toute recommandation qu'il jugera utile à la réforme des collectivités locales. [[Tables nominatives des interventions de M. Édouard Balladur devant l'Assemblée nationale](#)]

[Site du Comité pour la réforme des collectivités locales](#)

[Les 20 propositions du comité](#)

2  
0  
1  
0

Le rapport du comité a été remis le 5 mars 2009 au Président de la République. Le Comité a recommandé la préparation de deux projets de loi. Dans un premier projet le comité propose de modifier l'organisation territoriale de la France : l'achèvement de la carte de l'intercommunalité ; la création de 11 métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice Strasbourg, Rouen, Toulon, Rennes) ; le regroupement des régions ou des départements, sur la base du volontariat. Il propose un second projet relatif à la création de la collectivité territoriale du *Grand Paris*, issue d'une fusion de la ville de Paris et des départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). D'autres recommandations du Comité concernent notamment l'instauration d'une taxation fondée sur la valeur ajoutée et le foncier de l'entreprise afin de compenser la suppression de la taxe professionnelle, la définition d'un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale ainsi que la révision des valeurs locatives foncières tous les six ans.

[Consulter le rapport sur le site de la Documentation française - Format PDF](#)

Créée par la [loi du 29 juillet 1975](#), qui a supprimé la patente, la taxe professionnelle, versée par les entreprises, est l'un des 4 impôts locaux perçus par les collectivités territoriales. Les trois autres impôts sont versés par les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties). La taxe est établie dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains. Elle sert à financer le budget des communes, des départements et des régions, ainsi que d'autres organismes, telles les chambres de commerce et d'industrie, ou les chambres de métiers.

Or il est, en général, reproché à la taxe professionnelle, en visant les investissements des entreprises, de pénaliser les secteurs qui demandent le plus d'investissements et qui sont souvent ceux qui subissent une forte concurrence internationale, et d'être ainsi une incitation à la délocalisation.

La [loi de finances pour 2010](#) supprime la taxe professionnelle, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour la remplacer par :

- une contribution économique territoriale, composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE), fondée sur les bases foncières, et, d'autre part, d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux, fixé au niveau national, sera progressif (de 0% pour les entreprises de moins de 500 000 € de chiffre d'affaires à 1,5 % pour les entreprises de plus de 50 M€ de chiffre d'affaires),
- ainsi que par un impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), frappant les activités non délocalisables (énergie, télécoms, transport ferroviaire) afin de limiter le gain correspondant à la suppression de la taxe professionnelle.

En 2010, année de transition, les collectivités locales recevront une compensation relais égale au minimum au produit de taxe professionnelle qu'elles ont perçu en 2009. Elles pourront voter les taux d'impôt normalement, y compris le taux de cotisation foncière des entreprises. Les éléments servant au calcul de la compensation relais leur seront notifiés en même temps que leurs bases d'imposition prévisionnelles.

A compter de 2011, chaque échelon territorial devrait bénéficier de nouvelles ressources fiscales :

- communes et établissements publics de coopération intercommunale : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et le foncier non bâti, cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises CVAE (26,5% du produit), IFER, taxe sur les surfaces commerciales (TasCom) ;
- départements : taxe foncière, CVAE (48,5% du produit), IFER, solde de taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- régions : CVAE (25% du produit), IFER.

La création et le transfert de ces nouveaux impôts économiques ont pour objet d'assurer le respect du principe d'autonomie financière et de consolider le lien fiscal entre territoires et entreprises.

Afin de vérifier qu'aucune collectivité ne sortira perdante de cette réforme, le Parlement a introduit dans la loi de finances le principe d'un premier rendez-vous, à la mi-2010. Cette clause de réexamen permettra, le cas échéant, d'aménager le dispositif de répartition des ressources des collectivités locales en fonction de simulations approfondies.

Le Parlement adopte le [projet de loi de réforme des collectivités territoriales](#) visant à renouveler l'architecture institutionnelle locale.

Il s'agit notamment de remédier aux défauts de l'organisation territoriale résultant d'une évolution décentralisatrice plus axée sur les transferts de compétences que sur les modifications de structures. Des dispositions visent au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité. Une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale est créée : la métropole. Le conseiller territorial, qui exercera un mandat unique, est appelé à siéger à partir de 2014, pour six ans, alternativement dans les conseils régionaux et généraux. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les régions et les départements ne pourront plus intervenir que dans le cadre des compétences fixées par la loi alors que la clause de compétence générale est maintenue en ce qui concerne les communes.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

