

Evolution des collectivités territoriales : De l'origine des collectivités locales à l'acte II de la décentralisation

En France, la centralisation est un héritage de la monarchie, principe remis en cause succinctement lors des premières années de la Révolution, notamment par le découpage du territoire en départements par les lois de 1789. La période de la Convention puis celle du premier Empire marque le retour du centralisme. C'est seulement à partir de 1830 que les thèmes de la décentralisation et des libertés locales vont se développer. Ces idées vont avoir un développement marqué par des avancées et des reculs successifs, souvent la conséquence de changement de régime politique. La Constitution de 1946 va pour la première fois reconnaître les collectivités locales, que sont les communes, les départements et les territoires d'Outre-mer comme des sujets de droit. Par contre ? la région obtiendra un début de reconnaissance juridique seulement avec la loi de juillet 1972, et c'est la loi de 2003 qui va classer la région comme collectivités territoriales, car jusqu'en 2003 les régions n'avaient qu'une reconnaissance légale émergeant des lois de 1982.

Pour la partie qui nous concerne, l'aménagement du territoire a été pendant de longues années de la compétence exclusive de l'Etat. Désormais, cette compétence est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Et comme l'intervention proprement dite des agences d'urbanisme concerne de façon générale l'aménagement du territoire, ce transfert de compétences n'est pas sans effet sur ces structures.

Nous prenons le parti d'utiliser la dénomination « collectivités territoriales », du fait qu'aujourd'hui ce terme a été uniformisé lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁸⁶. Précédemment, deux termes coexistaient dans la constitution : collectivités locales et collectivités territoriales. Avec l'article 72 de la Constitution, la reconnaissance des collectivités territoriales leur garantit une existence très protégée et s'il fallait faire disparaître l'une de ces entités, il faudrait alors réviser la Constitution.

La présentation de l'évolution des collectivités territoriales et plus particulièrement de celle des communes est liée au fait qu'elles sont potentiellement partenaires administrateurs des agences d'urbanisme. Ce sont les principaux partenaires des agences, souvent membres fondateurs, et qui participent à la gestion de la structure. De plus, ces collectivités territoriales sont pour l'essentiel représentatives du périmètre urbain d'intervention des agences. Dès l'origine la structure agence fut détournée de son intérêt initial, lui faisant jouer un rôle de substitution des appareils techniques, qui étaient insuffisants à cette époque dans la plupart des collectivités locales⁸⁷. La notion de partenariat des agences d'urbanisme n'est pas sans importance, car la disparition de cette dimension les réduirait au statut de bureaux d'études privés. Par la suite, la lecture de l'histoire partenariale des agences d'urbanisme retracera davantage l'histoire de la communauté que celle de l'agence, de même que l'histoire de l'urbanisme en France depuis quarante ans peut être observée en filigrane au travers de l'évolution des agences d'urbanisme.

La présentation des collectivités territoriales s'inscrit dans le triptyque définit précédemment, agence, collectivités territoriales et Etat, l'évolution de ces collectivités ayant

⁸⁶ Loi Constitutionnelle n°2003-275 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République – JO n°75 du 29 mars 2003 page 5568.

⁸⁷ « Les agences d'urbanisme » - Repères et témoignages – Les dossiers – Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction – Ouvrage coordonné et réalisé par Bernard Ecrement - Juillet 2004.

entraînée des mutations au sein des agences d'urbanisme. Cette partie va s'articuler autour de quatre périodes, reprenant les grands tournants de l'évolution des collectivités. Dans un premier temps, une présentation des diverses collectivités territoriales sera abordée depuis leurs origines. Dans un second temps, l'intercommunalité voit le jour dans les années soixante-dix qui marque une nouvelle étape dans l'évolution des collectivités territoriales avec notamment la régionalisation. Le troisième temps est marqué par les lois de décentralisation. Cette période témoigne d'un tournant décisif dans le développement des collectivités locales. Celles-ci se voient dotées de nouvelles compétences, notamment en matière d'urbanisme. Ce changement sous-tend de nouvelles relations avec les agences d'urbanisme. Et enfin, le quatrième temps porte sur la période contemporaine avec les nouvelles lois d'urbanisme, modifiant les pratiques des collectivités territoriales et l'acte II de la décentralisation. Ces nouveaux processus mettent en exergue le rôle de l'Etat et sa volonté de constituer des outils permettant de nouer d'autres relations avec les collectivités en les impliquant d'avantage à l'élaboration des documents de planification.

II. 1- L'origine des collectivités territoriales

Issues des communes et départements, l'histoire des collectivités territoriales se confond avec celle de la décentralisation, c'est dire le long cheminement permettant la reconnaissance d'une autonomie juridique au profit d'entités locales, distinctes de l'Etat sur le plan juridique⁸⁸. Dans un premier temps, nous définirons l'histoire des collectivités territoriales, sachant que c'est la révolution de 1789 qui va mettre en place les cadres territoriaux que nous retrouvons pour l'essentiel aujourd'hui, avec une première phase de développement de la démocratie locale, entre 1830 et la seconde Guerre Mondiale. Dans un second temps, nous préciserons l'état civil et le rôle des collectivités territoriales.

II. 1- 1- L'histoire des collectivités territoriales

L'histoire des collectivités territoriales en France est une succession de périodes contrastées, alternant le renforcement de l'Etat central et l'autonomie des territoires locaux. La période révolutionnaire va constituer la première étape de l'histoire des collectivités territoriales. Celle-ci sera suivie d'une longue période d'incertitudes, marquée par des avancées progressives qui déboucheront sur les réformes de 1982.

L'objectif n'est pas d'établir un historique complet des collectivités territoriales, mais de comprendre leurs origines.

II. 1- 1-a- Décentralisation et centralisation en 1789 et 1830.

La Révolution avait pour objectif de créer une administration rationnelle dans des cadres uniformes, les départements et les districts. Cette démarche avait pour volonté d'assurer et de surveiller l'exécution des lois. Les premières années ont mis en exergue une volonté décentralisatrice, mais les impératifs révolutionnaires y ont mis fin et Napoléon Bonaparte a parachevé cette évolution.

⁸⁸ « Les collectivités territoriales en France » - Dalloz – 2^e édition – Michel Verpeaux – Mars 2004.

II. 1- 1-a- 1- La Révolution

Les débats de l'automne 1789 vont mettre fin à toute division géométrique et opter pour un découpage de la France en quatre-vingt-trois départements fondés sur les anciennes provinces. Ces départements ont été divisés en districts, au nombre de six à neuf par département, puis en cantons et enfin en villes et villages. Ces grands principes ont été édictés au travers des lois du 14 décembre et du 22 décembre 1789.

La première loi relative à la constitution des municipalités établit 44 000 communes, entités juridiques distinctes, organisées sur un modèle unique.

La seconde loi relative à la constitution des assemblées administratives primaires et des assemblées administratives, créa les départements. A la différence des communes, ils apparaissent davantage comme un échelon de l'administration de l'Etat que comme une communauté d'habitants. Les compétences des communes et des départements ne font pas apparaître nettement qu'il s'agit de « collectivités décentralisées »⁸⁹ : les départements sont chargés d'administrer au nom du roi, et non de gérer des intérêts spécifiques locaux. Au niveau communal, les charges sont mêlées : la gestion des affaires communales correspond au « pouvoir communal » selon la loi du 14 décembre 1789, et l'administration générale du royaume est déléguée à la commune.

Chaque administration locale est sous le contrôle de l'administration supérieure et ceci jusqu'au roi, « chef suprême de l'administration générale du royaume ».

La commune reste un cas particulier, s'est le seul échelon naturel (au sens juridique du terme) qui possède des intérêts distincts de ceux de l'Etat.

La recentralisation de l'administration va s'amorcer dès la période de la Convention (1792-1795). Cette volonté se fonde sur des raisons politiques, dont le but était de faire exécuter les lois au cours d'une période de troubles. C'est à cette époque que vont apparaître les termes de « jacobins » et « girondins », désignant les adversaires et les partisans de la décentralisation. Par le décret du 4 décembre 1793, la Convention supprima les conseils de département et transféra leurs compétences aux administrations de district.

Le régime du Directoire, au travers de la constitution du 22 août 1795, va rétablir les administrations départementales et supprimera les districts. Les départements furent divisés en cantons et ceux-ci en communes. Le régime du Directoire se caractérise par deux innovations concernant l'administration locale : les municipalités de canton et les commissaires du Directoire.

II. 1- 1-a- 2- Le centralisme napoléonien

Le régime napoléonien est né en l'an VIII (1799), il va systématiser les tendances centralisatrices. Les principes définis en l'an VIII vont s'appliquer tout au long du XIXe siècle et d'une grande partie du XXe siècle. Ces principes sont consacrés par la Constitution du 13 décembre 1799 et par la loi du 17 février 1800, concernant la division du territoire français et de l'administration. Cette loi redonne à chaque commune son administration municipale et institue principalement les préfets, agents uniques représentant directement du gouvernement. Les préfets ont vocation à exercer à eux seuls l'administration, conformément au principe selon lequel « administrer est le fait d'un seul ». Le préfet est entouré de deux

⁸⁹ « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – 2^e édition – Dalloz – mars 2004.

organes collégiaux, en vertu de l'autre principe selon lequel « délibérer est le fait de plusieurs ».

Au niveau de l'arrondissement, nous avons un sous-préfet et un conseil d'arrondissement. Dans les communes, le maire est nommé par le préfet dans celles de moins de 5 000 habitants et par le pouvoir central dans les autres.

Ces autorités, préfet, sous-préfet et maire sont hiérarchisés entre elles et avec le pouvoir central, formant une « chaîne d'exécution » selon le mot de Chaptal, garantissant de cette façon une centralisation de l'administration.

II. 1- 1-b- Naissance de la démocratie locale de 1830 à 1944.

Cette longue période correspond à celle du développement combinatoire de la décentralisation et des idées libérales. Ces deux phénomènes ne sont pas sans lien, car en France les régimes autoritaires ont été très centralisateurs.

Cependant cette période est marquée par deux grandes étapes que sont la Monarchie de Juillet et la Troisième République.

II. 1- 1-b- 1- La Monarchie de Juillet.

Les réformes de la Monarchie de Juillet sont assurées par deux séries de lois qui concernent les communes, les arrondissements et les départements.

Ce sont tout d'abord les lois d'organisation, avec la loi du 21 mars 1831 qui prévoyait l'élection des conseils municipaux pour six ans (renouvellement par moitié tous les trois ans), par un collège électoral restreint. Les maires sont nommés par le roi pour les communes de plus de 3 000 habitants et par le préfet pour les autres. Et ils sont désormais choisis parmi les élus et non plus en dehors du conseil municipal. La loi du 22 juin 1833 organisait l'élection des conseillers généraux pour neuf ans (renouvelable par tiers tous les trois ans), dans le cadre des cantons.

Ce sont ensuite les lois d'attribution qui sont aussi au nombre de deux. La loi municipale du 18 juillet 1837 reconnaissait la personnalité civile de la commune, lui permettant de posséder un patrimoine propre. Celle-ci élargit les compétences de la commune et l'autorise à « régler par ses délibérations⁹⁰ » la gestion des biens communaux. Mais la tutelle du préfet reste encore très forte sur les actes de la commune. La seconde est la loi du 10 mai 1838 relative aux attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. Elle reconnaît implicitement la personnalité civile aux départements et le conseil général voit la liste de ses attributions augmenter.

La seconde République (1848-1851) va instaurer le suffrage universel par la loi du 3 juillet 1848 pour la désignation de l'ensemble des conseils. Mais le gouvernement continue de nommer les maires et les adjoints des communes de plus de 6 000 habitants.

Le décret du 25 mars 1852 dit de « décentralisation administrative » constitue en fait un texte de déconcentration transférant les compétences des ministres vers les préfets, selon le principe « on n'administre bien que de près »⁹¹.

II. 1- 1-b- 2- La Troisième République.

⁹⁰ « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – 2^e édition – Dalloz – mars 2004.

⁹¹ « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – page 39.

Les débuts de la IIIe République sont marqués par deux lois qui représentent de véritables chartes de l'organisation locale et marque la naissance du régionalisme.

La loi départementale du 10 août 1871 devait tenter de séparer la gestion des affaires départementales de celle des affaires de l'Etat. Mais le préfet va rester à la fois le représentant de l'Etat et l'organe exécutif du conseil général, l'administration préfectorale est chargée de gérer les affaires du département. La décentralisation sera donc inachevée.

Le conseil général est une assemblée délibérante, qui peut prendre des décisions sans approbation préalable du préfet, mais il ne dispose pas d'un pouvoir de décision sur l'ensemble des affaires du département. Il peut simplement émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale.

La loi municipale du 5 avril 1884 accompagne l'installation définitive de la République, car désormais les délégués des conseils municipaux constituent les électeurs principaux des sénateurs. C'est la loi du 28 mars 1882⁹², à l'exception de Paris, qui définit l'élection de tous les maires par les conseils municipaux. La commune a une structure binaire, puisque le conseil municipal prend des délibérations et le maire est chargé de les appliquer. Le conseil municipal est élu pour six ans, renouvelable entièrement. La loi de 1884 consacre une compétence générale au conseil municipal : « *il règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

À partir de 1940, la régionalisation est mise en œuvre par le régime de Vichy, avec dix huit préfets régionaux sont institués par la loi du 19 avril 1941, leur confiant des pouvoirs spéciaux de police et en matière économique. L'échelon régional va ainsi apparaître comme une nécessité, du moins pour certaines compétences.

II. 1- 1-c- Incertitudes entre 1944 et 1981.

Les lendemains de la Seconde Guerre mondiale vont être une occasion d'aborder différemment les collectivités territoriales. Les citoyennes françaises vont pour la première fois participer aux élections municipales des 29 avril et 13 mai 1945.

II. 1- 1-c- 1- La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales.

La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales est en grande partie l'œuvre de la Constitution du 27 octobre 1946. Elle dispose d'un titre consacré aux « collectivités territoriales ». C'est une innovation constitutionnelle majeure, car elle fait sortir les communes, les départements ainsi que les territoires d'Outre-mer de la simple catégorie d'entités administratives pour les consacrer comme sujets du droit constitutionnel. De plus, elle proclame le principe de la libre administration de ces collectivités, dans le cadre de la loi nationale.

En effet, la Constitution du 4 octobre 1948 semble en retrait par rapport à la Constitution de 1946. Les collectivités territoriales sont également un titre spécifique dans le texte de 1958 au titre XI. Son article 72 traite des collectivités territoriales dans son ensemble et réaffirme le principe de la libre administration par des conseils élus pour les communes, les départements et les territoires d'Outre-mer. La consécration de ce principe constitutionnel va prendre tout son sens dans les années soixante-dix avec le développement d'un contrôle constitutionnel des lois. C'est-à-dire que le Conseil constitutionnel veillera à ce que les lois n'empiètent pas sur les principes à valeur constitutionnelle.

⁹² « Les collectivités locales en France » - La documentation française - les notices – juin 2002 ;

II. 1- 1-c- 2- La coopération intercommunale

Après la Seconde Guerre Mondiale, la France doit faire face à l'exode rural, et le découpage du territoire va devenir un handicap. Les communes définies par la Révolution, sont trop nombreuses et certaines ne peuvent assurer un service minimum pour les habitants. De plus, les agglomérations se développent, modifiant et effaçant certaines limites communales. La Ve République est alors marquée par des textes dont l'ambition était de résoudre les problèmes de découpages administratifs.

La formule du syndicat à vocation unique créé par la loi de 1890 ne correspond plus aux besoins d'une coopération efficace entre les communes dès lors, trois nouvelles formules vont être proposées.

L'ordonnance du 5 janvier 1959 va mettre en place des syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) dont l'objectif est de gérer plusieurs services d'intérêt communal. De plus, la loi permet d'imposer à une commune d'entrer dans le syndicat.

Une autre ordonnance du 5 janvier 1959 va créer les districts. A la différence des SIVOM, ils vont recevoir des compétences obligatoires en matière de service d'incendie, de secours et de service de logement.

Et enfin, la loi du 31 décembre 1966 constitue les communautés urbaines. Elles résultent de l'échec relatif des districts. Cette formule de coopération, davantage intégrée, était destinée aux agglomérations de plus de 50 000 habitants. Leurs compétences sont répertoriées dans une liste qui comprend douze domaines. La loi va également créer de façon autoritaire quatre communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

La France, contrairement à d'autres pays européens, n'a pas entrepris une refonte autoritaire du tissu communal. Mais elle a préconisé une politique de fusion des communes volontaires par incitations financières, afin d'obtenir l'accord des élus et de la population. La loi du 16 juillet 1971 va faire la distinction entre la fusion simple, entre les communes et la fusion association dans laquelle les communes conservent un maire délégué et un sectionnement électoral. Au final, le bilan a été peu concluant, car seulement 897 fusions concernant environ 2 217 communes ont été opérées entre 1972 et 1978⁹³.

Mais le principe de la régionalisation ne disparaît pas. Les nécessités économiques vont contraindre les pouvoirs publics à instaurer des circonscriptions plus importantes que les départements. Ce cadre régional va paraître bien adapté pour recevoir l'implantation d'autorités déconcentrées puis d'organes bénéficiant d'une certaine légitimité démocratique. A la même époque va se développer la politique de planification et d'aménagement du territoire. Le décret du 30 juin 1955 établit les programmes d'actions régionales dans le cadre du 3^{ème} plan. C'est un simple décret ministériel du 28 octobre 1956 qui créait vingt-deux régions de programme, puis modifié à vingt et une régions par la création de la région Rhône Alpes. Ce tracé ne sera jamais remis en cause, malgré son origine technocratique.

En 1969, le Général de Gaulle a soumis au référendum un texte comprenant la réforme régionale. Cette réforme prescrivait que le Conseil régional était composé de conseillers territoriaux élus au suffrage universel indirect et de représentants des activités économiques, sociales et culturelles. De plus, ses décisions devaient être préparées et exécutées par le préfet

⁹³ « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – page 42.

de région comme pour le département. Malheureusement le « non » l'emporta, ce fut l'échec de la régionalisation.

II. 1- 2- L'état civil des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont représentées par des personnes morales. Une collectivité territoriale est avant tout une construction politique : elle ne correspond pas nécessairement à une réalité physique, entendue comme une partie de l'espace qui aurait des spécificités qui le distinguent nécessairement de son environnement. Est-ce un espace où peut-être référé la vie des populations : c'est encore à voir. Tout ce que l'on peut dire est que ce découpage politique et administratif de l'espace est engagé dans les réalités sociales tout comme la géographie est engagée dans ce découpage.

L'état civil des collectivités territoriales est composé du nom, du territoire et de ses habitants. Cet état civil est régi par une réglementation spécifique. Il ne peut pas être librement modifié.

II. 1- 2- a- Le nom des collectivités territoriales

Le nom a pour fonction de différencier les collectivités territoriales. Ceci explique l'attachement ou la promotion qui en est faite.

II. 1- 2- a- 1- Le nom des communes

L'idée de commune correspond à un groupement d'individu résidant sur un territoire déterminé. Ces habitants ont une vie collective, possédant de nombreux intérêts communs. Les deux données de bases sur lesquels repose la commune sont la société des citoyens (Hommes) et les relations locales (territoire)⁹⁴. Les règles applicables aux communes se trouvent au sein de l'article L.2111-1 du Code général des collectivités territoriales. Le nom des communes découle le plus souvent d'usages antérieurs à la révolution. Ce nom est souvent lié à des événements historiques ou à la configuration du site. Ces noms ont été assujettis par décret du 27 août 1801 relatif à la dénomination des communes et des arrondissements des justices de paix.

Les communes peuvent changer de nom, sachant que cette procédure est encadrée par la loi. Une telle démarche est souvent engendrée par des besoins touristiques, économiques, etc. La modification du nom d'une commune nécessite un décret en Conseil d'Etat. Ce n'est pas seulement les petites communes qui souhaitent modifier leur nom, par exemple la commune de Digne est devenue par décret du 21 juin 1988 la commune de Digne-les-Bains, ou encore la commune de Châlons-sur-Marne est devenue par décret du 6 novembre 1995 Châlons-en-Champagne...

Les organes de la commune sont composés du conseil municipal (instance délibérative élue au suffrage universel) et de l'exécutif, c'est-à-dire le maire et ses adjoints (élus au sein du conseil municipal)

II. 1- 2- a- 2- Le nom du département.

A la différence des communes, le département n'est pas véritablement une communauté d'habitants. Il se définit plutôt comme un cadre politique pour l'élection des parlementaires et pour la « libre administration » de la société de citoyens. Le nom des départements fut établi en 1790. Le projet présenté par Sieyès et Thouret consistait à établir quatre-vingt

⁹⁴ « Droit et libertés des collectivités territoriales » – Maurice Bourjol et Serge Bodard.

départements de forme carrée de dix-huit lieues de côté (72km²), ce projet n'a pas été retenu. Quatre-vingt trois départements ont été créés le 22 mars 1970 en retenant le choix des chefs-lieux. Les noms des départements français proviennent donc de la terminologie géographique et descriptive, c'est-à-dire que va être utilisé le nom des fleuves, des rivières, de la mer ou de la montagne. La modification du nom d'un département nécessite un décret en Conseil d'Etat. Mais cette démarche fut rare, il faudra attendre 1950, pour voir les départements abandonner les termes de « bas », « inférieur », etc., au profit de « maritime » ou « atlantique ». Par exemple les Côtes-du-Nord vont devenir les Côtes-d'Armor par un décret du 27 février 1990. Les organes du département sont le conseil général (renouvelable par moitié tous les trois ans) le président du conseil général et la commission permanente (formée du président et des vices présidents délégués, formant le bureau). La République française compte cent-un départements, dont quatre-vingt-seize en métropole et cinq en Outre-mer.

II. 1- 2- a- 3- Le nom de la région.

Comme le département, la région est une création de l'Etat, instituée pour la commodité de l'administration économique et de la planification d'Etat. A l'origine, c'est une circonscription qui, par la suite deviendra une personne juridique. C'est la plus récente des collectivités territoriales. L'entité régionale a émergé de deux processus, la déconcentration administrative et l'aménagement du territoire. Leurs noms ont été établis en 1955-1956 et déterminés en fonction de l'histoire (Bretagne, Alsace) ou de géographie (Pays de Loire, Région Centre, Rhône Alpes, etc.) Les organes de la région sont le Conseil régional (les conseillers régionaux sont élus pour six ans), le président du conseil régional et la commission permanente.

II. 1- 2- b- Le territoire des collectivités territoriales.

La collectivité territoriale peut exister que si elle dispose d'un territoire pour exercer ses attributions. Les espaces des collectivités territoriales sont inégaux en taille, même pour des collectivités de même catégorie.

II. 1- 2- b- 1- Territoire de la commune.

La détermination originelle du territoire des communes a été réalisée sous l'Ancien Régime. Les lois de 1789 n'ont pas touché aux circonscriptions communales antérieures, d'où en résulte la création d'un nombre important de communes. Les limites de cette collectivité territoriale ont été toutefois précisées au cours du XIXe siècle par des procès verbaux de délimitation liés aux opérations d'établissement ou de révision du cadastre.

Les inégalités entre communes ne sont pas seulement celles de la population, mais peut aussi parfois être celles de la superficie de la commune. La réponse à l'émiettement des municipalités est de privilégier la coopération intercommunale (1999)

Tableau 1 : Répartition des communes françaises par strate démographique⁹⁵

Strates démographiques	Nombre de communes	Nombre d'habitants
0 à 500 habitants	21 038	4 694 522
500 à 2 000 habitants	10 900	10 532 582
2 000 à 3 500 habitants	1 994	5 236 198
3 500 à 5 000 habitants	813	3 370 462
5 000 à 10 000 habitants	1 003	6 740 852
10 000 à 50 000 habitants	802	15 648 408
50 000 à 100 000 habitants	82	4 935 267
plus de 100 000 habitants	37	9 088 113
Total	36 679	60 186 184

II. 1- 2- b- 2- Territoire des départements.

La loi du 22 décembre 1789 crée et découpe les territoires des départements. Ces départements n'ont pas de territoires rigoureusement identiques, le chef-lieu de chaque département devait être éloigné au maximum d'une journée de trajet de cheval. La loi du 26 février et du 4 mars 1790, fixent les limites territoriales des départements, correspondant en général aux anciens territoires des provinces qui ont été découpées en plusieurs départements. Les arrondissements et les cantons divisent le territoire des départements. Il existe 342 arrondissements en France (329 en métropole et 13 outre-mer) et 4 032 cantons⁹⁶ (3 876 en métropole et 156 dans les départements d'outre-mer). Le premier sert assez peu aux départements, alors que les cantons constituent le cadre à l'élection des conseillers généraux. En 1947, la proposition de Michel Debré de les regrouper en quarante-sept unités, restera sans suite. Pourtant, l'affirmation du fait régional et du développement de l'intercommunalité entraîna un débat sur la pérennité de l'institution départementale.

II. 1- 2- b- 3- Territoire des régions.

La région est la plus récente des collectivités territoriales et dispose du territoire le plus vaste. Cette caractéristique la positionne comme la collectivité la plus apte à exercer les compétences d'aménagement du territoire au niveau local. Le dénombrement de ces collectivités territoriales reste stable. Le terme « région » apparaît pour la première fois au sein de l'arrêté du 25 avril 1919, pris par le ministre du commerce, Monsieur Clémentel. En fait, il a organisé le regroupement des chambres de commerce départementales autour d'un « conseil régional » des élus consulaires. Ces « régions Clémentel » vont passer de 15 à 20 et disposeront d'un statut d'établissements publics avec le décret du 14 juin 1938, établissant les « régions économiques » de l'union des chambres de commerce. L'origine des régions découle du décret du 30 juin 1955⁹⁷ qui prévoyait l'élaboration de programmes d'actions régionales destinées à compléter le plan national. Leur création résulte, en dehors des préoccupations politiques et idéologiques, d'impératifs de la planification locale et de l'aménagement du territoire. Le découpage régional a donc été réalisé autour de critères essentiellement économiques, autour des pôles urbains, industriels ou d'emploi. C'est donc

⁹⁵ Source INSEE – Recensement général de 1999.

⁹⁶ INSEE recensement de 1999 cf. annexe E-F-G.

⁹⁷ Décret du 30 juin 1955 – D.n°55.873, JO du 2 juillet 1955, p.6638.

dans le cadre du développement de la planification économique que s'impose la nécessité de l'échelon supra départemental.

Les inégalités, comme pour le département, se font ressentir. Là encore la taille des régions n'est pas proportionnelle au nombre d'habitants. Par exemple, certaines régions sont très vastes comme la région Midi-Pyrénées qui comprend huit départements, alors que l'Alsace n'est composée que de deux départements.

II. 1- 2- c- La population des collectivités territoriales.

Pour définir les collectivités territoriales, un autre élément important les compose, c'est la population. Cette composante essentielle des collectivités territoriales connaît une grande diversité. Les chiffres de la population sont réalisés par recensement, officialisé par décret. Ce sont ces données sur lesquelles on s'appuie pour appliquer des lois et règlements ; par exemple, les lois prévoient des seuils de population pour le nombre de conseillers municipaux ou encore la distinction des modes de scrutins municipaux.

II. 1- 2- c- 1- La population des communes.

Le dernier recensement général date de mars-avril 1999, et officialisé par décret du 29 décembre 1999. Au regard de la superficie de la France et du nombre important de communes, la population de certaines communes est parfois très faible. Cet éparpillement des communes offre une démographie très inégale.

La population moyenne par commune française, 1500 habitants, est la plus basse d'Europe (Espagne, 4800, Pays Bas, 21000). Ce constat permet de parler d'une « France en miettes ». Le nombre de communes dont la population est inférieure à 1 000 habitants est de 27 794 communes. A l'inverse, il n'y a que trente-sept communes possédant plus de 100 000 habitants. Certaines communes peuvent même compter moins de dix habitants, ce qui engendre des difficultés de gestion et surtout rend leur autonomie bien artificielle.

II. 1- 2- c- 2- La population des départements.

Pour les départements, nous trouvons des différences moins importantes que pour les communes. Mais ils connaissent néanmoins une grande disparité démographique, malgré la volonté d'égalité qui a émergé lors de leur création en 1789. Le département du Nord est le plus peuplé avec 2 531 855 habitants, à l'inverse la Lozère compte moins de 100 000 habitants. Dix-sept départements possèdent une population de un million d'habitants.

II. 1- 2- c- 3- La population des régions.

Les régions présentent un déséquilibre face à la répartition de leur population. Ces disparités mettent en relief la difficulté des politiques d'aménagement du territoire, qui sont liées à une forte concentration autour des grandes villes et de Paris. La région Île de France était composée de 10 660 554 habitants en 1999. A l'inverse les deux régions comptant une population inférieure à un million d'habitants sont la Corse et le Limousin.

Tableau 2 : Population par région aux derniers recensements (population sans doubles comptes)⁹⁸

nombre et %	Recensements		Evolution (%)
	1990	1999	1999/1990
Alsace	1 624 372	1 734 145	6,8
Aquitaine	2 795 830	2 908 359	4,0
Auvergne	1 321 214	1 308 878	-0,9
Bourgogne	1 609 653	1 610 067	e
Bretagne	2 795 638	2 906 197	4,0
Centre	2 371 036	2 440 329	2,9
Champagne-Ardenne	1 347 848	1 342 363	-0,4
Corse	250 371	260 196	3,9
Franche-Comté	1 097 276	1 117 059	1,8
Île-de-France	10 660 554	10 952 011	2,7
Languedoc-Roussillon	2 114 985	2 295 648	8,5
Limousin	722 850	710 939	-1,7
Lorraine	2 305 726	2 310 376	0,2
Midi-Pyrénées	2 430 663	2 551 687	5,0
Nord-Pas-de-Calais	3 965 058	3 996 588	0,8
Basse-Normandie	1 391 318	1 422 193	2,2
Haute-Normandie	1 737 247	1 780 192	2,5
Pays de la Loire	3 059 112	3 222 061	5,3
Picardie	1 810 687	1 857 481	2,6
Poitou-Charentes	1 595 109	1 640 068	2,8
Provence Alpes Côte d'Azur	4 257 907	4 506 151	5,8
Rhône-Alpes	5 350 701	5 645 407	5,5
Ensemble province	45 954 601	47 566 384	3,5
Ensemble métropole	56 615 155	58 518 395	3,4
Guadeloupe	386 987	422 496	9,2
Guyane	114 678	157 213	37,1
Martinique	359 572	381 427	6,1
Réunion	597 823	706 300	18,2
France entière	58 074 215	60 185 831	3,6

⁹⁸ Source : INSEE - Recensements de la population, dénombrement 1999 – cf. annexes H-I

II. 1- 2- d- Le rôle et les actions des collectivités territoriales.

Les collectivités locales ne peuvent administrer librement que si elles exercent des compétences qui leur sont propres. La clause générale de compétence, exprimée par la formule selon laquelle « *le conseil règle par ses délibérations les affaires de sa compétence* »⁹⁹, signifie qu'il existe un partage des compétences entre les organes, mais aussi définit les compétences de la collectivité par rapport aux autres collectivités ou aux personnes privées.

Les compétences des autorités locales se trouvent définies au sein de la loi constitutionnelle à l'article 72 alinéa 2. Celui-ci prescrit : « *Les collectivités... ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». La définition traditionnelle des compétences résulte de la formule issue de la loi municipale de 1884 : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Ce principe sera appliqué ensuite à l'ensemble des collectivités territoriales en 1982. Cette clause générale de compétence revêt une double vocation, tout d'abord interne car elle partageait des compétences entre l'organe délibérant et l'organe exécutif, ensuite externe puisqu'elle protégeait les communes contre l'empiétement de l'Etat en premier lieu, puis plus tard des départements.

Observons de façon plus détaillée les premiers principes d'actions de ces collectivités territoriales.

II. 1- 2- d- 1- Les compétences des communes.

La compétence communale n'a de limite que celles imposées par la loi ou la jurisprudence. Les communes sont administrées par les conseils élus. Les conseils municipaux peuvent intervenir à l'égard de toutes les affaires communales dans le cadre de la législation existante. Le pouvoir de décision est matérialisé par l'adoption de délibérations qui s'imposent à tous, et en particulier aux administrés.

Depuis 1884, les municipalités, en s'adaptant à l'évolution de la société, ont pris en charge des fonctions très variées. En premier lieu, elles ont des fonctions d'état civil comme la tenue des registres civils, la célébration des mariages, délivrance d'inhumer, entretien des cimetières... En second lieu, elles ont des fonctions électorales avec la tenue des listes électorales, l'organisation des scrutins politiques et professionnelles (conseils prud'homaux, chambres consulaires...). Puis elles ont des fonctions de police relevant de tous les aspects locaux, c'est-à-dire la réglementation du bruit, du stationnement, etc. Elles ont une action sociale qui se caractérise par les « bureaux d'aide sociale », dont la tâche consiste à mettre en place des garderies, des foyers pour personnes âgées, des consultations médicales... Ensuite elles doivent entretenir la voirie, il s'agit de la mission la plus coûteuse. Depuis la loi Ferry de 1881, l'école primaire est communale ; les communes ont pour mission la construction, l'entretien et l'équipement de ces établissements. Cette compétence a été élargie en 1887, avec le logement des instituteurs. Ces compétences peuvent être étendues aux écoles privées sous contrat d'association selon la loi Debré de 1959 et la loi Guerneur de 1977. Enfin, elles ont des compétences en matière d'aménagement comme par exemple le logement social, les zones d'activités, la protection des sites (lois de 1913 et 1930) ou d'assainissement. De

⁹⁹ « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux – 2^e édition – Dalloz – mars 2004.

nombreuses actions sont assumées par les communes et qui concourent au développement de la commune sans que celles-ci leurs soient explicitement attribuées.

II. 1- 2- d- 2- Les compétences du département.

Le découpage de la France en départements date de 1789. Le département a été conçu dans le cadre d'un découpage géographique destiné à rationaliser l'organisation administrative du territoire. Napoléon donna un rôle prépondérant au représentant de l'Etat, le préfet, détenteur de l'exécutif. Quatre-vingt-trois départements français sont officiellement créés le 22 mars 1790. Chacun de ces départements a été doté d'un « conseil général » de six membres, chargé de leur administration. La loi du 28 pluviôse an VIII prévoit la présence d'un préfet, dans ces départements. Le département constitue une circonscription administrative essentielle pour l'Etat, et constitue une collectivité territoriale de plein exercice, depuis la loi du 10 août 1871, avant même la naissance officielle de la III^e République en 1875 et la loi communale de 1884 lui confère ce statut, conforté par la suite par les lois de décentralisation.

Pour le département, le préfet va être l'élément central du système. Comme le démontre, la formule du ministre de l'Intérieur du Premier Empire Chaptal : « *Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci au maire des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution descende sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique* »¹⁰⁰. Ce concept va directement influencer le décret du 25 mars 1852, dont l'article 6 précise : « *Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront* ». Le préfet remplit donc une double mission : il représente l'Etat dans le département ; et il détient le pouvoir exécutif du département, notamment à la suite de la loi émancipatrice de 1871.

La Ve République va se mettre en place la déconcentration. Le décret du 14 mars 1964 va attribuer au préfet la direction effective des services départementaux des administrations civiles. Il est le seul titulaire des « pouvoirs de décision », donc le représentant exclusif du gouvernement (article 3 du décret). Le décret du 13 novembre 1970 va renforcer ce rôle de coordination de la politique nationale dans le département par d'autres mesures d'ordre financière, qui individualisent les investissements de l'Etat selon leur niveau d'engagement (national, régional ou départemental), ainsi qu'avec le décret du 10 mars 1972 qui déconcentre l'attribution des subventions de l'Etat.

Concernant les organes du département, l'élection au suffrage universel des conseillers généraux est acquise depuis la loi du 10 août 1871. De même que cette loi fixe la durée du mandat de conseiller général à six ans. Le renouvellement des conseils généraux intervient par moitié tous les trois ans. Cette loi va également définir les affaires sur lesquelles le conseil général statuait, et celles sur lesquelles il donnait son avis. C'est seulement à partir des lois de 1982 que sera définis une clause générale de compétence du département¹⁰¹. Les présidents des assemblées départementales jouent un rôle important dans la vie locale. Les élus départementaux sont responsables, à part entière, de la gestion du budget départemental. Le conseil général intervient dans les domaines suivants : aide sociale et santé, équipements collectifs, éducation, aides aux communes.

¹⁰⁰ « Les collectivités territoriales en France », Hachette, page 52.

¹⁰¹ Article 23 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

II. 1- 2- d- 3- Les compétences de la Région.

Suite aux 17 « régions Clémentel » de 1919 et aux 47 « grands départements » imaginés en 1947 par Michel Debré, l'échelle régionale contemporaine n'est déterminée qu'en 1960 avec l'institution des 21 « circonscriptions d'action régionale ».

Le développement de la région va s'inscrire dans une démarche gaullienne. Le décret du 7 janvier 1959¹⁰² va instituer une conférence interdépartementale des préfets et des services extérieurs de l'Etat, sous la direction d'un préfet qui, au niveau régional, arbitre la répartition des crédits de l'Etat dans les départements concernés. Le décret du 2 juin 1960¹⁰³ va faire suite à cette mesure réglementaire et instituer les circonscriptions d'action régionale (CAR, au nombre de vingt et une), cadres géographiques de la coordination administrative assurée par les préfets.

Les décrets du 14 mars 1964¹⁰⁴ vont conforter l'édifice supra départemental avec la création de trois entités : le préfet de région dont les fonctions d'arbitrage et de coordination sont pérennisées ; la conférence administrative régionale, placée sous la présidence du préfet de région, et qui est chargée de la préparation ainsi que de l'exécution dans les régions des programmes du Plan ; la commission de développement économique régionale (CODER), composée de trois collègues, héritière des régions consulaires de 1919, et dotée d'une fonction consultative sur toutes les questions relatives au développement économiques et à l'aménagement du territoire.

Le projet référendaire de la régionalisation a été impulsé par le Général De Gaulle en 1968. L'architecture du projet de loi du 27 avril 1969 repose sur la création d'une nouvelle collectivité territoriale, la région, dont l'exécutif serait attribué au préfet de région, mais dont l'animation serait assurée par un « conseil régional » participatif.

Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. A sa tête, le président dirige les débats du Conseil régional, il est aussi l'exécutif de la région. A l'origine, les compétences de la région sont d'élaborer le Plan national, de mettre au point un plan régional, de favoriser le développement économique de la région, de former les hommes.

Les collectivités territoriales dans cette présentation succincte dévoilent leur évolution et leur inscription progressive dans le territoire. Leurs échelles d'interventions et leurs compétences vont nous permettre de mieux comprendre le système partenarial des agences d'urbanisme et le jeu des acteurs.

¹⁰² Décret n°59-89 du 7 janvier 1959 – JORF du 8 janvier 1959.

¹⁰³ Décret n°60-516 du 2 juin 1960, portant harmonisation des circonscriptions administratives – NOR : EQUX9300043D.

¹⁰⁴ Décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative.

II. 2 - Les années 70 : une nécessaire coopération

Le rapport commandé en 1975 par Valérie Giscard d'Estaing portait sur « les grandes lignes d'une réforme générale, progressive et différenciée des institutions locales »¹⁰⁵ et s'inscrivait dans le prolongement d'une volonté de décentralisation. La période des années soixante-dix va être marquée par l'essor de la régionalisation et par une prise de conscience d'une nécessaire coopération locale.

II. 2 - 1- L'essor de la régionalisation

La nécessité économique va inciter les pouvoirs publics à créer une circonscription plus grande que le département. Ce cadre régional va apparaître comme adapté pour accueillir des autorités déconcentrées et des organes bénéficiant d'une certaine légitimité démocratique. Cette démarche émerge de la politique gaullienne promulguant divers décrets et un projet référendaire de régionalisation. Celle-ci se solde par un échec, mais ce mouvement de régionalisation administrative va être poursuivi par les successeurs du général de Gaulle.

II. 2 - 1-a- Echec de la régionalisation de 1969.

Le général de Gaulle va soumettre au référendum un projet de loi du 27 avril 1969 qui prévoyait la création d'une nouvelle collectivité territoriale « la région » et la réforme du sénat. La région devait disposer d'un conseil régional composé de conseillers territoriaux élus au suffrage universel direct et de représentants des activités économiques, sociales et culturelles. Les décisions devaient être préparées et exécutées par le préfet de région, sur le modèle du département. Et le conseil régional devait assurer l'animation.

Le Sénat devait être le reflet national de la composition de cette instance régionale. Il serait composer de 160 parlementaires élus par les conseillers municipaux et généraux, de 17 représentants des français de l'étranger et des DOM-TOM, et de 143 représentants des groupements socioprofessionnels.

L'échec du référendum résulte de la suppression du sénat sous sa forme originelle et tenant aussi à des raisons politiques. Cette situation a eu pour effet de repousser à 1982 l'émancipation politique de l'entité régionale.

II. 2 - 1-b- La réforme régionale de 1972.

Malgré l'échec du projet référendaire de régionalisation, la démarche se poursuit avec notamment la loi du 5 juillet 1972¹⁰⁶. Cette loi et ses décrets d'application du 5 septembre 1972 mettent en place un nouveau dispositif « l'établissement public régional » (EPR). A l'origine, comme l'indiquait Georges Pompidou, la région devait être modeste et constituer une simple association de départements. C'est donc l'objet de la loi de 1972, qui va légitimer cet échelon pendant vingt ans, et faire naître ainsi la collectivité territoriale contemporaine. La région telle qu'elle est créée en 1972 correspond à un établissement public ne disposant pas de compétence générale, mais définit comme un organe doté par la loi d'une spécialité d'attribution. Sa mission est légalement définie et ses moyens d'intervention, humains ou financiers sont encadrées au sein de l'article 4 de la dite loi.

¹⁰⁵ Rapport de la commission présidée par Olivier Guichard, « Vivre Ensemble », septembre 1976.

¹⁰⁶ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 – loi portant sur la création et l'organisation des régions – publication au JORF du 9 juillet 1972.

Article 4 de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions

Art. 4. - I - L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par :

- 1° Toutes études intéressant le développement régional;
- 2° Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;
- 3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct;
- 4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un Intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics, ou de l'Etat.

II - Deux ou plusieurs établissements publics régionaux peuvent conclure des accords pour l'étude, le financement et la réalisation d'équipements d'intérêt commun ou pour la création d'institution d'utilité commune.

Pour la réalisation d'équipements d'intérêt commun, l'accord des collectivités locales est nécessaire.

III - L'établissement public exerce en outre:

- 1° Les attributions intéressant le développement régional que l'Etat lui confie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;
- 2° Les attributions, autres que les tâches de gestion, que des collectivités locales ou des groupements de collectivités locales décident de lui confier avec son accord.

L'Etat et les collectivités locales ou groupements de collectivités locales assurent. À l'établissement public des ressources correspondant aux attributions qu'ils lui transfèrent en application des dispositions du présent paragraphe.

Au sein de la région deux assemblées coexistent : le conseil régional qui est composé de parlementaires de droit de la région et des représentants élus des collectivités territoriales ; le comité économique et social qui est composé selon les règles analogues à celles du conseil économique et social de la Nation, il représente les activités socioprofessionnelles (économiques, sociales, familiales, éducatives, scientifiques, etc.) et n'a qu'un rôle consultatif. La région a compétence pour toutes les études intéressant le développement régional, toutes les propositions tendant à coordonner et rationaliser les investissements publics, la participation au financement d'équipements collectifs d'intérêt régional, la réalisation d'équipements collectifs d'intérêt régional avec l'accord et pour le compte des collectivités locales, des établissements publics et de l'Etat. Pour ces missions, la région est dotée de ressources fiscales propres (taxes additionnelles à la taxe d'immatriculation, aux droits de mutation et aux quatre impôts locaux) mais avec un plafond initialement fixé à 25 francs (3.8€) par habitant¹⁰⁷. Les délibérations du conseil régional étaient exécutées par le préfet de région, sur le modèle de son homologue du département. La loi de 1972 va mettre en place le Conseil économique et social régional (CESR), instance participative créée sous la forme d'un « Comité », il prendra la forme de « Conseil » par la loi du 6 février 1992. Le CESR est l'héritier des CODER de 1964, il dispose également du même principe que le Conseil économique et social de la nation, organe consultatif constitutionnel de la Ve République.

Pendant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, les établissements publics régionaux vont s'imposer sous l'effet de plusieurs facteurs. Tout d'abord, la poursuite de la planification régionale va renforcer cette échelle, d'autre part les conseils généraux deviennent de véritables entités politiques, et enfin leurs actions non définies dans leur cadre d'intervention, mais consenti par les pouvoirs publics répondent à une demande non encore satisfaite.

Cette évolution va être confortée par divers textes réglementaires, qui vont étendre le domaine d'intervention des régions en matière de parcs naturels en 1975, d'aides économiques en 1977, de transports en 1978. Mais en 1978, la proposition de loi du sénateur Marcel Lucotte d'accroître les missions des conseils régionaux a été un échec.

¹⁰⁷ Réévalué par la suite par la loi des finances.

Les années soixante-dix ont été marquées par un nouvel échec de la régionalisation. Mais la région se pare de nouvelles compétences et de moyens financiers. Suite à cette démarche, le besoin d'une réflexion à une plus grande échelle que communale se fait ressentir.

II. 2 - 2- Le nécessaire regroupement des collectivités territoriales

En France, la constatation du nombre important de collectivités locales, notamment de communes, et au regard d'exemples venus d'autres pays, le besoin s'est fait ressentir de supprimer ou de fusionner ces collectivités locales. Cette volonté a plusieurs fois été envisagée par le législateur, sous le régime de Vichy et par la « loi Marcellin » du 16 juillet 1971¹⁰⁸, du nom du ministre de l'intérieur, sous le gouvernement de Chaban-Delmas. Dans les deux cas, l'échec a été patent.

II. 2 - 2- a- Coopération communale.

Dans les années soixante-dix, les communes vont évoluer sur deux plans, tout d'abord une nouvelle codification et puis sur le plan de la coopération locale.

II. 2 - 2- a- 1- Codification communale.

Le Code d'Administration Communale (CAC) a été institué par le décret du 22 mai 1957. Une nouvelle codification communale a été nécessaire du fait du nouveau partage des compétences normatives entraînées par la Constitution de 1958. Un peu moins de vingt ans après la promulgation de la Constitution de 1958, cette codification communale a été édictée par trois décrets de 1977, créant le Code des communes. La différence avec l'ancien CAC est que le Code des communes a intégré les nombreux textes intervenus en matière de collectivités territoriales comme l'ordonnance de 1959 relatives aux syndicats de communes et aux districts, la loi sur les communautés urbaines et la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

II. 2 - 2- a- 2- Regroupement de communes.

Après le régime de Vichy, une seconde tentative de regroupement est entreprise, qui prendra la forme d'une loi, celle du 16 juillet 1971¹⁰⁸, préparé par le ministre de l'intérieur Raymond Marcellin. Ce processus de fusion comprend tout d'abord d'un plan départemental de regroupement, établi par une commission d'élus sous le contrôle du préfet. Ensuite, ces plans sont soumis au vote des assemblées locales, notamment du conseil général, puis à deux référendums intercommunaux. Les projets de fusion font l'objet d'incitations financières. Les plans de fusion prévoyaient la substitution de 3 482 nouvelles communes à 9 761 communes existantes, alors que seulement 838 fusions, concernant 2 045 communes interviendront entre 1971 et 1977.

L'intercommunalité va recouvrir des formes variées, adaptées à la volonté plus ou moins forte d'intégration des communes dans une entité supra communale, à l'importance de la population concernée et aux objets poursuivis. Ainsi peuvent être distinguées les structures associatives, dans lesquelles les communes partagent des moyens sans mettre en cause leurs capacités propres d'administrer, et les structures fédératives, qui induisent un transfert plus marqué de compétences et de ressources.

¹⁰⁸ Loi n°71-582 du 16 juillet 1971 – JORF du 17 juillet 1971 – Dite « loi Marcellin ».

L'intercommunalité se définit avant tout politiquement, par une plus grande solidarité entre les communes, sur la base d'objectifs partagés. L'intercommunalité « de projet », qui se distingue de l'intercommunalité « de gestion », implique en effet de la part des communes membres, une plus grande intégration des compétences et des ressources dans la structure de coopération. Un « coefficient d'intégration fiscale » (part des impôts intercommunaux dans la fiscalité locale) permet d'ailleurs de mesurer le degré d'avancement de l'intercommunalité.

Le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) a été institué par la loi du 22 mars 1890, en tant que « Société formée de l'exécution d'une œuvre déterminée ». Répondant à un besoin précis, comme l'adduction d'eau, la collecte et le traitement des ordures ménagères etc., le SIVU est une formule adaptée aux zones rurales, car il permet un financement contributif simple, en fonction de coûts précis et du service rendu à la population. De ce fait, la formule a connu un succès constant, avec 9 300 syndicats en 1972 et 14 885 en 1999. Les SIVU deviennent à vocation multiple (SIVOM) par la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales. Le SIVOM répond aux mêmes caractéristiques en ce qui concerne les motivations de sa création. L'adaptation à un besoin réel des communes explique le développement des SIVOM, dont le nombre a doublé depuis le début des années soixante-dix.

II. 2 - 2- b- Coopération interrégionale.

Après l'échec de la régionalisation économique et politique contenue dans le projet de la loi référendaire du 27 avril 1969, l'institution des établissements publics régionaux, avec la loi du 5 juillet 1972, ancre définitivement la région dans l'administration territoriale. C'est une création embryonnaire, puisque les régions prévues par la loi du 5 juillet 1972 ne sont que des établissements publics. Il s'agit alors d'une conception restrictive, axée sur l'aménagement économique, de la mission dévolue à cette entité : *« La région doit être conçue avant tout comme l'union des départements permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. Elle est pour les départements ce que sont les syndicats intercommunaux pour les communes »*, déclare G. Pompidou à Lyon le 30 octobre 1970. Son successeur, Valéry Giscard d'Estaing, lui fait écho à Dijon, le 18 novembre 1975 : *« Le rôle de la région n'est pas d'administrer elle-même, ni de gérer elle-même, ni de substituer son intervention au pouvoir de décision des collectivités locales. Ce rôle est d'assurer, à un échelon approprié, la coordination de notre développement économique »*.

II. 2 - 3- Financement des collectivités locales

Les recettes fiscales des collectivités territoriales constituent 40% de leurs ressources. Les impôts directs représentent la majeure partie du produit fiscal global, soit environ 80%.

La loi du 19 juillet 1978 dans son article 53 autorise les collectivités locales à subventionner les Sociétés Coopératives de Production (SCOP). La loi du 29 juillet 1975 crée la taxe professionnelle qui vient s'ajouter aux autres taxes (foncières, d'habitations, etc.).

Les bases des quatre taxes locales sont redéfinies par l'ordonnance de 1959, à partir de la valeur locative des terrains et des habitations. La valeur des propriétés non bâties a été révisée au 1^{er} janvier 1970. La réévaluation des propriétés bâties a été entreprise de 1971 à 1974.

La loi du 3 janvier 1979 créa la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires, la DGF est régie par des règles complexes et instables, fréquemment amendées.

Le Fonds de Compensation de la Taxe de la Valeur Ajoutée (FCTAV) cette dotation a remplacé au 1^{er} janvier 1978, l'ancien « fonds d'équipement des collectivités locales » et permet, depuis 1981 la restitution quasi intégrale aux collectivités de la TVA qu'elles acquittent auprès de leurs fournisseurs.

II. 3- Les années 80 : la décentralisation

La loi du 2 mars 1982¹⁰⁹ relative « aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » va introduire une rupture dans le processus multiséculaire de centralisation, en bouleversant la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux. Entre 1982 et 1986, environ une quarantaine de lois importantes et trois cents décrets vont être adoptés concernant les collectivités locales, leurs compétences et leurs modalités de fonctionnement. Deux formes vont intervenir en 1982 et 1986, modifiant les compétences et l'action des collectivités territoriales.

II. 3-1- Les collectivités territoriales depuis 1982

La relance de la décentralisation va s'amorcer grâce notamment à l'élection du président de la République et à une nouvelle majorité parlementaire. La loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions a été promulguée le 2 mars 1982, et annonçait d'être suivie par d'autres lois, afin de compléter et approfondir la décentralisation. Ces lois ont été dans l'ensemble adoptées entre 1982 et 1986. Les alternances politiques vont avoir une incidence sur la décentralisation, même si les principes posés en 1982 n'ont jamais été remis en cause.

II. 3-1- a- Les réformes entre 1982 et 1986.

La loi du 2 mars 1982¹⁰⁹ va constituer le point de départ à un arsenal de textes complémentaires.

II. 3-1- a- 1-La loi du 2 mars 1982.

Cette réforme va apporter trois bouleversements majeurs, au niveau des régions, du transfert de l'exécutif et de la suppression de la tutelle administrative.

II. 3-1- a- 1-a- Collectivité territoriale : La région.

La région va devenir une collectivité territoriale de plein exercice en 1982. Cette modification législative est probablement la plus importante, car elle va bousculer toutes les réticences des gouvernements antérieurs, devant la nouveauté régionale. Le titre de la loi du 2 mars 1982 est révélateur, car il met sur le même plan les communes, les départements et les régions. Désormais, la France compte trois niveaux de collectivités territoriales. Il faudra attendre la loi du 10 juillet 1985¹¹⁰ pour que le mode de scrutin soit fixé, ce que la loi de 1982 ne prévoyait aucunement. La loi du 6 janvier 1986 va être adoptée au vue des élections régionales du 16 mars 1986. Elle va fixer le mode de fonctionnement des instances régionales,

¹⁰⁹ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions – Publication au JORF du 3 mars 1982.

¹¹⁰ Loi n°85-692 du 10 juillet 1985 – Loi modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux – Publication au JORF du 11 juillet 1985.

copié sur le modèle des départements. Les régions vont tout de même conserver le Comité qui deviendra par la suite le Conseil économique et social.

II. 3-1- a- 1-b- Le transfert de l'exécutif.

Ce transfert se fait au profit d'un élu, le président du Conseil général pour le département et le président du Conseil régional pour la région, le transfert fut réalisé par la loi du 2 mars 1982, avant même que celle-ci devienne une collectivité territoriale. Le département disposait d'un organe délibérant élu au suffrage universel direct, lui conférant le statut de collectivité territoriale. Toutefois, la décentralisation du département était imparfaite notamment face à la situation communale. En fait, le préfet, aidé par des administrations d'Etat, assurait l'exécution des décisions du Conseil général. Grâce à cette réforme, le département devient une collectivité totalement distincte de l'Etat, mettant fin au dédoublement fonctionnel qui préexistait depuis 1871. Désormais, le préfet devient seulement le représentant de l'Etat au sein du département.

La loi de 1982 va renforcer le rôle du président du Conseil général au sein du département. Cette fonction préexistait depuis le XIXe siècle, mais relève simplement d'un caractère honorifique et de représentation. A partir de 1982, les services du département sont distincts de ceux de l'Etat, et un certain nombre d'administrations vont être partagées pour concrétiser la répartition des compétences intervenues en 1983.

II. 3-1- a- 1-c- La suppression de la tutelle administrative.

Cette volonté a été réalisée en deux temps, tout d'abord par la loi du 2 mars et ensuite par celle du 22 juillet 1982¹¹¹, à cause de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions (décision du 25 février 1982). Le législateur voulait modifier la tutelle *a priori* exercée par le préfet en un contrôle *a posteriori* confié au juge administratif. La loi de 1982 prévoyait que les délibérations et les actes des autorités locales étaient exécutoires de plein droit, avec l'obligation de les transmettre au préfet dans un délai de quinze jours après leur adoption. Le Conseil constitutionnel va affirmer la constitutionnalité de la réforme de la tutelle, visant à confier le contrôle à la juridiction administrative. Mais il a estimé que le préfet devait avoir connaissance de l'acte avant que celui-ci ne devienne exécutoire, afin d'être en mesure de saisir le juge en cas d'illégalité¹¹².

La loi du 22 juillet 1982 va compléter la loi du 2 mars 1982, notamment en précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes, c'est-à-dire qu'ils deviennent exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publié et transmis au représentant de l'Etat. Le délai de quinze jours a été supprimé, et le non envoi de l'acte le rend non exécutoire.

Dans un délai de deux mois suivant la transmission de l'acte, le préfet peut, en fonction des compétences qui lui sont conférées, simplement saisir le tribunal administratif d'un recours en déféré. La loi du 22 juillet introduit une disposition, non présente dans la loi initiale, le préfet doit informer sans délai l'autorité locale de son intention de saisir la juridiction et de

¹¹¹ Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 - Loi modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.- Publication au JORF du 23 Juillet 1982.

¹¹² « Les collectivités locales en mutation » - Cahiers français – n°293 – Octobre/ Décembre 1999 – page 4.

l'informer sur les illégalités constatées. L'objectif était de favoriser le dialogue et d'éviter les recours au juge.

II. 3-1- a- 2- Les lois de décentralisation

La loi du 2 mars 1982, dans son article 1^{er} annonçait la promulgation d'autres lois. Au total, ce sont quelques quarante lois importantes et trois cents décrets qui ont été adoptés au cours de la législature, qui s'est achevée en décembre 1985. La décentralisation fut sans doute, selon les mots de Pierre Mauroy : « *La grande affaire du premier septennat de François Mitterrand* ».

Le transfert de compétences va constituer la deuxième étape de la réforme de la décentralisation, réalisée au travers de deux lois : la loi du 7 janvier 1983¹¹³ et la loi du 22 juillet 1983¹¹⁴, relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, auxquelles vont s'ajouter les lois du 25 janvier 1985¹¹⁵ et du 6 janvier 1986¹¹⁶. Une fois le principe du transfert de compétences posé, les lois vont répartir, matière par matière, les compétences.

Pour chaque échelon de l'administration, les transferts de compétences vont leur conférer un rôle dominant : la région va être compétente en matière de planification économique et de programmation des équipements, etc. C'est une collectivité en charge du long terme. Le département va être une collectivité davantage tournée vers la gestion, les services et les actions de solidarité. Quant à la commune, son échelle fait d'elle le lieu requis pour l'administration de proximité ou de contact. Ce découpage idéal cache une réalité complexe, résultant d'un manque de ressources ou d'un enchevêtrement de compétences.

La loi du 26 janvier 1984¹¹⁷ va être établie sur le principe que : « d'avoir des compétences c'est positif », mais il faut avoir les moyens pour les exercer. Ce texte va créer une véritable fonction publique territoriale. La loi du 30 décembre 1985¹¹⁸ vise à limiter le cumul des mandats intéressant directement les élus locaux en les obligeant à choisir de n'exercer que deux mandats parmi une liste. Par contre aucun texte n'a été adopté concernant les citoyens ou les administrés.

Le chantier législatif que représente l'ensemble des lois adoptées entre 1982 et 1986 a pu être mené à bien grâce au soutien sans faille d'une majorité politique au parlement et à l'absence de censure du Conseil constitutionnel sur les questions les plus importantes, mis à part le cas d'Outre-mer.

¹¹³ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

¹¹⁴ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 - Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (1). - Publication au JORF du 23 Juillet 1983.

¹¹⁵ Loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 - J.O. du 26 janvier 1985.

¹¹⁶ Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 - II Journal Officiel du 8 janvier 1986.

¹¹⁷ Loi n°84-53 du 26 Janvier 1984 Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale - Journal officiel du 27 janvier 1984 et rectificatif au Journal officiel du 18 avril 1984.

¹¹⁸ Loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 - Journal Officiel du 31 Décembre 1985.

II. 3-1- b- La pause de 1986.

Le gouvernement nommé en 1986 a décrété « une pause dans la décentralisation », selon ses propres termes¹¹⁹. Il s'agissait de faire le point sur les réformes adoptées précédemment afin de revenir sur certaines lois considérées comme trop décentralisatrices.

Estimant que la loi du 26 janvier 1984¹¹⁷ avait été trop favorable aux fonctionnaires territoriaux, au détriment de la libre administration des collectivités et des droits des élus, la loi du 13 juillet 1987¹²⁰ modifia assez profondément celle de 1984. Elle renforça notamment le pouvoir de nomination des exécutifs territoriaux. La loi sur l'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988¹²¹ a concerné principalement les possibilités d'interventions économiques des collectivités territoriales et la coopération intercommunale.

II. 3-1- c- La codification du droit des collectivités territoriales.

La loi du 2 mars 1982 va doublement annoncer la nécessité d'une nouvelle codification. Des dispositions essentielles de la loi de 1982, suivies par celles de très nombreuses lois qui vont la compléter, ne pourront tout d'abord trouver place dans le Code des communes, sans compter celles relatives au département et à la région. Ensuite, cette même loi prévoyait un Code général des collectivités regroupant l'ensemble des dispositions intéressant la commune, le département et la région, mais en distinguant, dans le processus d'adoption, la partie législative et la partie réglementaire. L'intervention du parlement devenait nécessaire pour l'adoption de la première partie et pour remédier aux problèmes de validité rencontrés par les anciennes codifications administratives, bien que cette intervention soit formelle, tant les travaux de rédaction des textes lui échappent.

En réalité, la codification se présente formellement en deux parties, promulguées le 21 février 1996¹²², une loi « ordinaire », dont l'article abroge les textes antérieurs au Code général, l'abrogation remplaçant la substitution des anciennes codifications, et une annexe intitulé « Code général des collectivités territoriales ».

L'un des principes fondamentaux de la codification est la volonté du codificateur de procéder « à droit constant », ce qui revient à conserver le droit existant, en retenant la présentation des textes dans leur rédaction en vigueur au moment de la codification sans mêler à cet effort une réforme du fond du droit. L'objectif était de réaliser juste les corrections nécessaires, pour raisons de forme ou d'homogénéité. Cette nouvelle codification avait pour volonté de modifier des textes mal rédigés ou libellés de façon désuète. Le respect de la Constitution et du Droit communautaire a aussi conduit à abroger des dispositions qui semblaient contraires à des principes contenus dans l'une ou dans l'autre.

Au moment de sa publication, Le Code comprenait 1 710 articles répartis en cinq parties (dispositions générales, commune, département, région et coopération locale). Malgré son intitulé, le Code général des collectivités territoriales, comprend des déficiences, car certaines dispositions intéressant les collectivités sont maintenues dans des Codes spécifiques tels que le Code de l'urbanisme ou le Code rural ou celui sur la fonction publique. Ce code traite pour

¹¹⁹ Yves Madiot – « Aménagement du territoire » – page 46.

¹²⁰ Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 - Journal Officiel du 16 juillet 1987.

¹²¹ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 - Loi d'amélioration de la décentralisation - Publication au JORF du 6 janvier 1988.

¹²² Loi n°96-142 du 21 Février 1996 - JORF 24 février 1996- modifiant la Loi n°82-213 du 02 Mars 1982 dite "Loi Defferre" - Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

l'essentiel des institutions, de l'organisation des collectivités et des finances. Concernant les textes relatifs aux compétences, celles-ci ni figurent pas.

La partie relative aux dispositions générales consacre l'existence d'un droit commun à l'ensemble des collectivités en rappelant l'existence de principes inscrits dans les grandes lois décentralisatrices des années 1980. Cette partie législative a été complétée par une partie réglementaire publiée sous forme du décret du 7 avril 2000¹²³ qui adopte la même présentation formelle et la même structure que la partie législative.

II. 3-2- L'action des collectivités territoriales

Les lois de décentralisation ont attribué des compétences définies à l'avance sous forme d'énumération. Ce mode d'attribution a été systématisé afin de créer des « blocs de compétences ». La volonté des législateurs fut de transférer des blocs de compétences à un seul échelon, afin d'éviter le principe de compétences partagées. Dans la réalité, le législateur n'a pu respecter ce principe édicté dans la loi du 7 janvier 1983, du fait de la pluridisciplinarité des matières de compétences dont disposent les collectivités territoriales.

La loi du 7 janvier 1983 met en exergue que l'aménagement du territoire en France naît d'une complémentarité entre l'Etat et les collectivités territoriales. De plus, elle précise qu'une collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre collectivité. Ce principe vise les rapports entre région et département, et les rapports entre département et petites communes. La loi préconise également que ces blocs de transfert s'accompagnent d'une compensation financière. Ce transfert se traduit par reversement de l'Etat d'une dotation générale de décentralisation et du transfert de ressources fiscales, telle la vignette automobile affectée au département, jusqu'à une époque récente. Ce transfert revêt une réalité complexe liée à un enchevêtrement de compétences et du manque de ressources dans certain cas.

II. 3-2-a- Répartition des compétences.

Les lois de décentralisation ont modifié, au niveau interne, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Désormais elles développent de nombreuses politiques partenariales ayant des incidences sur le développement économique et spatial. Il apparaît donc une volonté de compétence de plus en plus partagée.

II. 3-2-a- 1- Le rôle des collectivités territoriales.

L'intervention des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire n'est pas un phénomène récent. Avant la décentralisation, l'Etat les avaient associées à la définition et à la conduite de certaines politiques. Par exemple, avec les politiques contractuelles de ville moyenne ou de pays, dans les années 1970. Toutefois, elles étaient toujours sous la tutelle de l'Etat. La décentralisation va modifier la position des collectivités territoriales en les intéressant à l'aménagement et au développement économique de leur territoire. L'Etat va les inviter à réfléchir sur leur développement sans être tributaire du niveau central pour leur développement.

II. 3-2-a- 1- a- Structure et fonctionnement des collectivités locales

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales font l'objet de nombreuses et d'importantes réformes. Tout d'abord, la loi du 2 mars 1982¹⁰⁹ va créer un

¹²³ Décret 2000-318 du 7 avril 2000 portant nomination – JO n°85 du 9 avril 2000.

nouvel échelon territorial « la région ». A l'origine, la région était un simple établissement public octroyé en 1972, désormais ses compétences s'élargissent. Mais sa transformation en véritable collectivité intervient en mars 1986, avec la première élection des conseillers régionaux au suffrage universel. La loi de 1982 prévoyait également l'affirmation de la liberté juridique des collectivités locales. C'est-à-dire le transfert du pouvoir exécutif du préfet au président du conseil général ou régional. Ce transfert de compétences va entraîner une réorganisation des services de préfecture, du département et des régions. De ce fait, le président devient le chef d'une administration départementale ou régionale.

La France dispose d'une administration fortement marquée par la tradition. Les lois de décentralisation constituent tout de même une réforme dans la continuité. Toutes les collectivités sont dirigées par deux organes : l'organe délibérant et l'organe exécutif. De plus, il y a « une pérennisation de la carte territoriale française »¹²⁴.

Les organes délibérants des collectivités locales émanent tous du suffrage universel direct. Ils sont dotés, à l'intérieur de la collectivité, des mêmes pouvoirs qu'ils exercent dans l'ensemble de façon identique. Toutefois, les modalités électorales fixées par chacun des niveaux de collectivité diffèrent, ce qui donne une physionomie particulière à chacune des assemblées délibérantes. Pour la commune, le conseil municipal est élu pour six ans, les modalités électorales sont fixées par la loi n°82-974 du 19 novembre 1982. Ce texte détermine le nombre de conseillers municipaux qui varie avec la population (cf. tableau).

Tableau 3 : Tableau : effectifs des conseils municipaux¹²⁵

Nombre d'habitants de la commune	Nombre de conseillers
Moins de 100	9
De 100 à 499	11
De 500 à 1 499	15
De 1 500 à 2 499	19
De 2 500 à 3 499	23
De 3 500 à 4 999	27
De 5 000 à 9 999	29
De 10 000 à 19 999	33
De 20 000 à 29 999	35
De 30 000 à 39 999	39
De 40 000 à 49 999	43
De 50 000 à 59 999	45
De 60 000 à 79 999	49
De 80 000 à 99 999	53
De 100 000 à 149 999	55
De 150 000 à 199 999	59
De 200 000 à 299 999	61
De 250 000 à 299 999	65
300 000 et plus	69

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, l'élection se déroule par scrutin pluri nominal à deux tours, procédé introduit par la loi du 5 avril 1984. Sont élus au premier tour les candidats qui ont obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des inscrits. Si tous les sièges ne sont pas pourvus, alors aura lieu un second tour, où

¹²⁴ « Les collectivités locales en France » – la documentation française – page 42- Jean-Marie Bécet.

¹²⁵ « Les collectivités locales en France » – la documentation française – page 43- Jean-Marie Bécet.

les candidats ayant obtenu le plus de voix seront élus. Dans les communes de 3 500 habitants ou plus, le mode électoral est le scrutin majoritaire.

Dans le conseil général, les conseillers généraux sont élus pour six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. La circonscription électorale pour les conseillers généraux est le canton. Leur mode de scrutin pour les élections n'a pas changé depuis 1871, c'est le scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Au sein du conseil régional, le renouvellement des conseillers régionaux avait lieu tous les six ans, selon les modalités fixées par la loi n°85-692 du 10 juillet 1985. La circonscription électorale va être le département.

Les organes exécutifs traduisent également du principe d'uniformité. Les maires des communes et les présidents des conseils régionaux ne sont pas élus au suffrage universel direct, mais émanent des organes délibérants de leur collectivité. Le maire est élu à bulletin secret par son conseil municipal. Le président du conseil général et régional est élu comme le maire, à bulletin secret lors de la première réunion de droit. La seule différence entre ces deux présidents est la durée du mandat, trois ans pour le conseil général du fait du renouvellement triennal et six pour le président du conseil régional.

Le fonctionnement des organes du pouvoir local, à l'origine la réalité du pouvoir était détenue par le maire et quelques adjoints, les autres membres de l'assemblée avaient peu d'influence. Depuis la loi du 2 mars 1982, et plus particulièrement dans son article 42 prévoit et régit un droit à l'information de tous les membres. Les conseils se réunissent au moins une fois par trimestre sur convocation du maire ou du président. De plus, deux mois avant l'examen du budget de la collectivité, il est organisé un débat sur les orientations budgétaires et les conseillers ont le droit d'exposer en séance du conseil, des questions orales en relation avec les affaires de la collectivité.

II. 3-2-a- 1- b- Les collectivités territoriales responsables de l'aménagement du territoire.

La décentralisation au travers du principe de libre administration des collectivités territoriales octroie la liberté de gestion des affaires locales par des organes politiques élus par la population. Cette gestion porte sur des intérêts spécifiques, propres aux collectivités territoriales, et qui se distinguent des intérêts nationaux. Ce principe justifie également l'interventionnisme économique local, ainsi que l'attribution de compétences. Cette réforme de la décentralisation n'a remis en cause le caractère unitaire de l'Etat, d'où les collectivités locales sont toujours soumises au cadre normatif national et leurs activités sont donc encadrées par le principe de légalité.

Pour l'aménagement de territoire, le législateur va consacrer la compétence à la région. Cette volonté semble être une mesure naturelle, puisque depuis 1955 la région a toujours constitué l'échelon privilégié de la planification locale et des politiques d'aménagement du territoire. D'autre part, le législateur a permis aux autres collectivités locales (départements et communes) à intervenir dans ce domaine. Ce rôle est reconnu par le législateur pour les communes notamment concernant la coopération intercommunale et pour le département dans le développement rural au travers d'un pouvoir de coordination et de décision. Plus précisément dans la loi du 7 janvier 1983, l'article 31 affirme que le département doit élaborer un programme d'aide à l'équipement rural et l'article 32 précise qu'il est chargé des opérations de remembrement et de réorganisation foncière.

II. 3-2-a- 1- c- L'intervention économique locale.

La décentralisation n'a pas vraiment bouleversé l'intervention économique des collectivités locales. En fait, elle a institutionnalisé des pratiques, sur lesquelles l'état fermait les yeux, hors le législateur dans la loi du 2 mars 1982 précisait : « *l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que la défense de l'emploi* ». La loi du 7 juillet 1983¹²⁶ va définir le statut des Sociétés d'Economie Mixte Locale (SEML), offrant ainsi aux collectivités territoriales un instrument souple et adapté à l'interventionnisme économique. Ces SEML ont le statut de société anonyme de droit privé. La loi de 1983 va renforcer le rôle des collectivités territoriales en rendant obligatoire le fait que les collectivités doivent disposer de la majorité du capital de l'entreprise et que les EPCI peuvent créer des SEML dans les mêmes conditions. Les domaines peuvent être variés à condition qu'elles relèvent d'une activité d'intérêt général et respectent les compétences des collectivités territoriales. D'où la loi du 7 janvier 1983 définit les compétences des SEML, elles peuvent construire, aménager et gérer des services publics industriels et commerciaux. Toutefois, elles ne doivent pas porter atteinte au principe de liberté du commerce et de l'industrie.

La loi du 2 mars 1982 va fixer deux objectifs à l'intervention économique des collectivités territoriales. Tout d'abord le soutien au développement économique, ensuite elle doit veiller à la protection des intérêts des populations locales. Le législateur, en matière de développement économique, va distinguer les aides directes et les aides indirectes. Les aides directes vont correspondre aux primes régionales à la création d'entreprise, les bonifications d'intérêt, les prêts, etc. Les aides indirectes ne sont pas définies par la loi, mais peuvent se caractériser sous la forme de prix privilégiés sur l'achat ou la location de bâtiments industriels, les garanties d'emprunt, etc. En théorie, seules les régions peuvent accorder des aides directes, et les autres collectivités locales viennent en complément de son action. Hors en réalité, les régions ont renoncé d'apporter des aides directes, car l'efficacité de cette aide n'a pu être prouvée. D'autre part, les départements n'ont pas réellement accepté cette subordination. D'où les aides indirectes vont devenir les instruments privilégiés d'intervention économique des collectivités territoriales. La loi du 5 janvier 1988¹²⁷ va interdire aux communes d'aider des entreprises en difficultés et réserve cette possibilité aux seuls départements et régions. Cette loi fut nécessaire, à cause de la complexité à évaluer les difficultés des entreprises et des pressions locales que pouvaient subir les maires rendant difficile une attitude objective. La loi du 2 mars 1982 permet donc des aides plus ponctuelles, qui vont se justifier par la nécessité de protéger les populations locales et de maintenir les activités en milieu rural. Suite à la loi de janvier 1988, l'intervention des collectivités locales va davantage s'appuyer sur le maintien des services nécessaires au milieu rural. Cette aide va se justifier par la nécessité de maintenir des entreprises ou des services, dans le but de maintenir durablement la population dans des zones en voies de désertification. Cette aide va passer par exemple par des exonérations pour l'installation, la création d'entreprises. Elles ne concernent pas les services publics mais

¹²⁶ La loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales a été codifiée au Code général des collectivités territoriales le 7 avril 2000 et modifiée par la loi n° 2002-1 le 2 janvier 2002.

¹²⁷ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 – Loi d'amélioration de la décentralisation – Publication au JORF du 6 janvier 1986.

d'avantage des activités privées (commerce, station service, etc.) qui contribuent à la survie de la commune ou du canton.

Toutes ces aides doivent évidemment être en compatibilités avec la législation communautaire.

II. 3-2-a- 2- Transfert de compétences.

Les lois de 1983 vont transférer des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Ces transferts vont attribuer un rôle dominant pour chaque échelon d'administration, du moins ce fut l'intention du législateur de 1983.

II. 3-2-a- 2-a- Les compétences régionales.

La France compte vingt-deux régions métropolitaines. La région est devenue collectivité locale de plein exercice, seulement en 1986, lors de l'élection du conseil régional au suffrage universel direct. Les compétences régionales sont limitativement énumérées par la loi du 2 mars 1982, complétées par la loi sur la planification du 29 juillet 1982, par celles des 7 janvier et 22 juillet 1983 sur la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales. La région est une collectivité qui a pour principale compétence le développement économique, du fait de sa compétence en matière de planification économique et de programmation des équipements. Elle est également compétente pour la mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage. La loi va donner une mission importante aux régions dans le domaine de l'enseignement. Elle leur confie la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées d'enseignement général et des lycées et établissements d'enseignement agricole. Elle est aussi chargée des aides directes ou indirectes aux entreprises pour les inciter à s'implanter sur le territoire régional.

Les compétences des régions peuvent se regrouper sous différents champs. La première porte sur la planification contractuelle. La loi du 29 juillet 1982, en prolongement de la programmation régionale des investissements publics initiée dès le Ve plan (1965-1969), va tenter une synthèse entre l'autonomie des régions (issue de la décentralisation) et la coordination nationale des projets. A ce titre, il va être institué un lien légal formel entre le plan de la Nation et les plans régionaux. Le plan régional va déterminer les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région. Il prévoit également les programmes d'exécution mis en œuvre soit directement par la région, soit par voie contractuelle avec l'Etat, les collectivités territoriales, ou toute autre personne morale publique ou privée. Il est élaboré et approuvé selon la procédure déterminée par chaque conseil régional, avec un certain nombre de consultations obligatoires : les départements, les agglomérations et les partenaires économiques et sociaux. Le lien entre le plan régional et le plan national est le contrat de plan, qui constitue un nouvel instrument juridique et financier. Cette politique contractuelle fut instituée par la loi du 29 juillet 1983 dans son article 11 : « *Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan* ». Au cours du IXe plan (1984-1988) l'Etat s'est engagé sur cinq années d'exécution pour un montant de 42 milliards de francs, et la région sur 28 milliards. Soit 70 milliards de francs ont été engagés à la réalisation commune de projets, notamment dans les transports.

La seconde compétence porte sur l'aménagement du territoire, compétence de droit commun de la région selon les termes de l'article 59 de la loi du 2 mars 1982. L'aménagement du territoire est associé à la planification et recouvre plusieurs missions spécifiques, qui vont être précisées au fil des ans. La région a un rôle consultatif sur les documents d'urbanisme

locaux. D'autre part, la région s'est vue reconnaître une compétence particulière au travers de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982. Elle est habilitée, par la loi du 22 juillet 1983, à créer des canaux et des ports fluviaux sur ces canaux, afin d'aménager et d'exploiter les voies navigables et leurs ports. Le conseil régional doit concourir à l'élaboration et à l'exécution du Plan de la nation et est chargé d'élaborer et d'approuver le plan de la région. La région est chargée d'élaborer un plan régional des transports et d'organiser des services régionaux non urbains de transport routier et de liaisons ferroviaires régionales, en passant des conventions avec la SNCF et d'autres transporteurs exploitants, suivant les termes de la loi d'orientation des transports (LOTI) du 30 décembre 1982¹²⁸.

La troisième concerne les actions de formation. Par les lois du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985, les régions sont tributaires d'une compétence de programmation pour établir le « programme prévisionnel des formations », de la construction, de l'équipement, des dépenses d'entretien et de fonctionnement des lycées. De plus, la loi du 7 janvier 1983 instaure une spécialisation régionale, en liaison avec les partenaires socio-économiques. La région élabore un programme annuel d'apprentissage et de formation professionnelle, qui va servir de base au conventionnement des stages, à la rémunération des stagiaires etc.

Enfin, la dernière rubrique se rapporte aux actions économiques de la région. La primauté de la région en matière économique est d'abord historique. Les établissements publics régionaux existent depuis 1972, et ont été autorisés à accorder des primes régionales à la création d'entreprise et à constituer des fonds de garantie pour les PME, ainsi qu'à prendre des participations dans les sociétés anonymes (décret du 13 janvier 1981). La primauté de la région est ensuite légale, en vertu de la loi du 7 janvier 1982, qui organise le régime des actions économiques des collectivités territoriales. La loi du 2 mars 1982 a confirmé la compétence de la collectivité territoriale régionale pour mener ces actions tout en adjoignant une liste : les participations à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct ; les interventions dans le domaine économique, dans les mêmes conditions que pour les départements et sous réserve d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés ; l'attribution, pour le compte de l'Etat, d'aides financières aux investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi ; la participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégional, ainsi qu'à des sociétés d'économie mixte.

II. 3-2-a- 2-b- Les compétences départementales.

Le département est une circonscription moyenne par sa taille et peut parfois gérer des services lourds. Au travers des lois du 2 mars 1982, des 7 janvier et 22 juillet 1983, et du 25 janvier 1985, la décentralisation dans son transfert de compétences a étendue les missions traditionnelles du département. Le département a été conçu en 1983 comme une collectivité gestionnaire, tournée vers les services et les actions de solidarité. Le législateur, dans son souci d'empêcher une spécialisation trop rigide des collectivités territoriales, ne peut éviter pour le département des conflits de compétences, tant avec la région que les communes pour les missions locales. L'une des premières compétences du département porte sur l'aménagement de l'espace et les équipements. Ce champ recouvre plusieurs compétences : les transports, la planification et l'équipement rural. Ces compétences se composent de plusieurs missions spécifiques. Sur la compétence transport, la première mission porte sur les

¹²⁸ Loi n°82-1153 d'orientation des transports (LOTI)- JORF du 31 décembre 1982.

dépenses d'entretien et les investissements concernant la voirie départementale. Cette attribution à la charge du Conseil général est ancienne, et date de 1972. Cette fonction reste l'une des plus lourdes. Avec la seconde mission, le département est titulaire de l'organisation des transports collectifs de personnes¹²⁹ et organise et finance les transports scolaires¹³⁰. Autre mission, les ports maritimes de commerce et de pêche, l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 prévoit la possibilité de concéder l'aménagement et l'exploitation des ports départementaux et communaux aux chambres de commerce et d'industrie, dont c'est l'une des missions traditionnelles. La seconde grande compétence en matière d'aménagement du territoire est la planification. La loi du 29 juillet 1982 relative au plan, le département peut passer des contrats de plan avec l'Etat pour l'exécution du plan national. De plus, en matière de planification locale, le département est associé à de nombreuses démarches prospectives, - préparation des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lesquelles fixent, aux termes de la loi du 7 janvier 1983, les perspectives de développements économiques des territoires ruraux. - mise au point des documents d'urbanisme élaborés par les communes, en particulier le Schéma Directeur.

La seconde compétence du département concerne les actions sociales. Les lois du 1983 ont confirmé la vocation sociale traditionnelle du département, en affirmant sa compétence dans ce domaine. L'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 attribue au département la compétence de droit commun dans « le domaine des prestations légales d'aide sociale ». Cette mission a été élargie par la loi du 1^{er} décembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion. Selon l'article 34 de la loi du 22 juillet 1983, le Conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations relevant du département. Le transfert des services sociaux de l'Etat a accompagné le transfert des compétences et des financements. Le département assure l'action sociale, le service de l'aide sociale à l'enfance et la protection maternelle et infantile (PMI). Il doit établir un schéma départemental des établissements et services médicaux et médico-sociaux relevant de sa compétence. Ce schéma est arrêté conjointement par le président du Conseil général et le représentant de l'Etat. Il a pour objet « *d'apprécier l'adaptation des moyens existants aux besoins en matière d'établissements ou de services, de définir les priorités en matière d'investissement et de fonctionnement et d'aider à la programmation des actions du département* » selon la circulaire du 4 novembre 1983. Ce schéma est périodiquement révisé.

La troisième compétence du département porte sur les actions éducatives et culturelles. Tout d'abord l'enseignement, il donne son accord au « *programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées* » et établit chaque année le « *programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges* » sur son territoire. Il assure le financement de la construction des collèges et des équipements pédagogiques et les dépenses de fonctionnement. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales transfère par ailleurs aux départements le patrimoine immobilier des collèges. Ensuite, l'animation culturelle où il est attributaire de fonctions spécifiques et importantes. Il a la responsabilité des bibliothèques centrales de prêts ; de la responsabilité des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse, etc. ; de la gestion et de l'entretien des archives du département.

Enfin, la dernière compétence du département concerne les actions économiques. La loi du 2 mars 1982 a sensiblement accru les possibilités d'intervention des départements dans le

¹²⁹ Selon la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982.

¹³⁰ Article 29 de la loi du 22 juillet 1983.

domaine économique, sous plusieurs réserves importantes. Le département peut accorder des aides directes ou indirectes au développement économique dans les conditions prévues par la loi. Ces conditions ont été fixées initialement par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983. Les interventions du département doivent s'exercer dans le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de légalité des citoyens devant la loi. Leurs interventions doivent également respecter les règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le plan, etc.

Le département est une circonscription moyenne par sa taille et qui peut gérer des services lourds, de ce fait l'action sociale est la principale compétence du département à cause du personnel mobilisé et des coûts, puis viennent les transports et l'enseignement.

II. 3-2-a- 2-c- Les compétences communales.

La commune dispose de compétence générale à travers la formule de l'article L.2121-29 du Code général des Collectivités territoriales, selon laquelle : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». La commune est une circonscription administrative de l'Etat. Malgré les lois de décentralisation, la commune conserve des compétences traditionnelles comme les fonctions d'état civil, les fonctions électorales, les fonctions de police, d'action sociale (bureau d'aide social...), l'entretien de la voirie, l'enseignement, et l'aménagement (logement social, zone d'activités, protection des sites).

La loi du 2 mars 1982 a introduit trois innovations qui contribuent à améliorer le fonctionnement des communes : les délibérations sont exécutoires de plein droit, les tutelles sont supprimées et l'ordonnateur devient autonome par rapport au comptable. Le transfert de compétences aux communes résulte de plusieurs lois : celles des 7 janvier et 22 juillet 1983, du 25 janvier 1985 et du 5 janvier 1988. Grâce à ces lois, les missions des communes s'élargissent dans les domaines de l'urbanisme, de l'enseignement et de la culture, de l'animation économique.

La loi de répartition des compétences du 7 janvier 1983 s'ouvrait de la façon suivante : « *Les communes règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Elle transfère aux communes tant l'élaboration des différents documents réglementaires d'urbanisme que la délivrance des autorisations individuelles. Lorsqu'un Plan d'Occupation des Sols a été approuvé, le maire a compétence pour délivrer toutes les autorisations d'occupation du sol et ce de façon définitive. En matière d'élaboration des documents réglementaires d'urbanisme, la loi de 1983 a réellement favorisé l'initiative communale, puisque entre 1984 et 2003 le nombre de POS approuvés a plus que doublé, passant de 6 500 à 16 150. Cela concerne les trois quarts du territoire et 54 millions d'habitants¹³¹. De plus, la loi du 7 janvier 1983 *donne au maire la compétence en matière de délivrance des autorisations individuelles d'urbanisme*, en particulier pour les permis de construire, *dans les communes dotées d'un POS approuvé*.

La loi du 22 juillet 1983, en matière d'enseignement public, la loi donne compétence aux communes pour la création et l'implantation des écoles, après avis du représentant de l'Etat. Elle intervient dans l'élaboration de la carte scolaire. Par ailleurs la loi du 25 janvier 1985 et celle du 4 juillet 1990 ont prolongé les participations communales à certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges. En matière culturelle, les communes restent tenues de consacrer 1% de leurs dépenses d'investissement à l'insertion d'œuvres d'art dans les constructions municipales, en référence à l'article 59 de la loi du 22 juillet 1983.

¹³¹ Emmanuel Vital-Durand – « Les collectivités territoriales en France » - Page 41.

Avant 1982, l'intervention économique des communes était fortement encadrée, tant par la jurisprudence que par la tutelle administrative. La loi du 2 mars 1982 va inverser la règle de droit et fait des communes des acteurs économiques majeurs. La loi Galland a supprimé la possibilité, prévue en 1982, d'aider les entreprises en difficultés. Il est important de mentionner, dans le rôle d'animation économique primordial joué par les communes, l'impact de la loi du 7 juillet 1983 portant adaptation du statut des sociétés d'économie mixte.

II. 3-2-b- Les moyens des collectivités territoriales.

Pour administrer les collectivités territoriales, il faut des moyens tant en personnels, financiers que matériels. Les lois de décentralisation font faire évoluer les moyens en personnel, mais les moyens financiers vont constituer un éternel conflit entre l'Etat et les collectivités territoriales et les moyens matériels sont nécessaires.

II. 3-2-b- 1-Les moyens en personnel des collectivités territoriales.

La troisième étape des lois de décentralisation a été celle du statut des personnels chargés de faire vivre les lois dans la réalité. L'objectif était de mettre en place une fonction publique locale de niveau comparable à celle de l'Etat. Pour cela une réforme d'ensemble de la fonction publique fut entreprise, divisée en quatre parties, dont celle consacrée à la fonction publique territoriale. Le législateur a choisi de créer trois fonctions publiques : celle de l'Etat, celle des collectivités territoriales et celle des établissements publics hospitaliers, mais dominés par des principes communs. C'est ainsi que la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, dresse une liste de règles succinctes – droits et obligations – des fonctionnaires, quels qu'ils soient, d'Etat, territoriaux ou hospitaliers.

Cette loi a été suivie par la loi du 26 janvier 1984 sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elles constituent les titres I et III du statut de la fonction publique. Cette loi est applicable aux communes, départements et régions, ainsi qu'aux offices publics d'HLM et aux organismes de coopération intercommunale. Cette loi, dans son titre III, visait à substituer l'unité à la variété des statuts pour les personnels des collectivités territoriales, tout en essayant de sauvegarder ce qui constitue la spécificité de cette fonction publique, c'est-à-dire la pluralité des employeurs. La loi du 26 janvier 1984¹³² consacre le principe du recrutement par concours, le paritarisme et l'organisation en catégories.

La fonction publique est surtout présente dans les communes et les établissements publics intercommunaux qui sont des structures de gestion grandes consommatrices de personnel.

La fonction publique connaît des institutions spécifiques, comme le Centre national de la fonction publique territoriale, établissement public inter collectivités qui regroupent toutes les collectivités, sauf les anciens TOM, mais à compétence nationale, qui joue un rôle essentiel dans la formation, initiale et continue, des personnels, y compris la préparation aux concours, et dans l'organisation des concours de catégorie A.

II. 3-2-b- 2- Les moyens financiers des collectivités territoriales.

Souvent les collectivités territoriales se plaignent de la rareté de leurs moyens financiers avec un transfert de compétence sans contrepartie suffisante. La décentralisation a accentué ce

¹³² Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. (Journal Officiel du 27 janvier 1984).

phénomène et a fait naître de nouveaux besoins de la part des administrés, dans le domaine social, des loisirs ou de la sécurité.

Les budgets des collectivités territoriales sont importants. Ils représentent 70%¹³³ de l'investissement public en France, qui se divise en 60% de charges de fonctionnement et 40% de charges d'investissement.

Les recettes fiscales représentent 40% de leurs ressources, parmi lesquels les impôts directs représentent environ 80%. Les impôts directs sont composés des quatre "vieilles": la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti ou non bâti, et la taxe professionnelle, cette dernière correspond à la moitié de l'ensemble. Il existe d'autres impôts comme le versement transport, la taxe sur les cartes grises, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Le régime des impôts locaux aurait besoin d'une sérieuse remise à plat et d'une simplification, mais ce souhait récurrent n'est jamais exhaussé.

A côté de l'impôt, figurent les concours financiers de l'Etat (22%), l'épargne locale et les emprunts. Ceux-ci, qui ne peuvent être utilisés que pour les dépenses d'investissement, se sont libéralisés depuis 1986. Car les collectivités peuvent emprunter sur les marchés financiers dans les conditions du droit commun. Il faut y ajouter les aides européennes sous la forme de « fonds structurels », les revenus du domaine, les dons et les legs.

Les concours financiers de l'Etat ont été globalisés à partir de 1982, la dotation globale d'équipement s'ajoutant à la dotation globale de fonctionnement créée en 1979. Cette volonté de globalisation, dont l'objectif était d'avoir plus de clarté et de liberté de gestion pour les collectivités. Afin qu'elles puissent utiliser ces enveloppes sans solliciter des aides ponctuelles, a été petit à petit combattu par le retour des dotations spécifiques et des financements de l'Etat nés dans le cadre de relations contractuelles et correspondant à des politiques particulières.

Les collectivités territoriales, qui sont des collectivités publiques, sont soumises aux règles strictes des finances publiques, comme l'annualité, l'universalité et l'unité. L'équilibre du budget doit être réel.

II. 3-2-b- 3- Les moyens matériels des collectivités territoriales.

Il s'agit du patrimoine essentiellement immobilier des collectivités territoriales qui obéit au régime juridique des biens des personnes publiques. Il est divisé en un domaine public inaliénable, insaisissable et imprescriptible, et un domaine privé soumis, pour l'essentiel, au droit privé, mais il reste insaisissable. Le domaine privé des collectivités territoriales revêt parfois une grande importance économique lorsqu'il est constitué de forêts, dans certaines communes, ou de nombreux biens immobiliers dans les villes.

Afin de faciliter la gestion du domaine public la loi du 5 janvier 1988¹³⁴ a assoupli le régime des droits réels qui peuvent être consentis sur leur domaine public, en permettant la signature de baux emphytéotiques¹³⁵ si la personne privée accomplit, pour le compte de la collectivité, une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général.

¹³³ « Les collectivités territoriales en France » - Michel Verpeaux.

¹³⁴ Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation – JORF du 6 janvier 1988.

¹³⁵ Bail de longue durée, pouvant atteindre 99 ans, portant sur un immeuble et conférant au preneur un droit réel.

II. 4- La période contemporaine

L'important chantier législatif entrepris entre 1982 et 1986, avec son cortège de lois adoptées, a été mené sans difficulté, en partie grâce au soutien d'une majorité politique au parlement.

L'Acte II de la décentralisation intervient dans une politique de relance de la décentralisation au cours du second mandat de Jacques Chirac et sous le gouvernement de Monsieur Raffarin. L'Acte II de la décentralisation est une formule de discours politique exprimé dans l'exposé des motifs des lois.

Alors que L'Acte I de 1982 s'inscrivait dans un programme politique dans le premier septennat de François Mitterrand sous le gouvernement de Monsieur Mauroy.

L'Acte I (1982-1986) était composé de 26 lois et de 200 décrets. Ce processus n'a pas donné lieu à une réforme Constitutionnelle, mais s'est développée en droit constant.

La période entre 1982 et 2002 peut être qualifiée de léthargique, se concluant par une phase de réflexion et de bilan de l'Acte I. On travaille beaucoup sur des échanges de 10 ans. Le sénat a créé en 1990 une mission d'information sur la décentralisation et établit un rapport, définissant la décentralisation comme un acquis mais non achevé. Il a été question de pause de la décentralisation, phénomène spécifiquement français avec ses 36 000 communes. D'où va résulter la loi du 12 juillet 1999¹³⁶, concluant sur la nécessité de travailler ensemble.

II. 4- 1- La décentralisation au gré de l'alternance politique de 1986 à 2002

Les élections législatives et présidentielles qui se sont succédées entre 1986 et 1997 ont provoqué différentes alternances politiques. Ces phénomènes eurent une incidence relativement mineure sur le droit des collectivités territoriales, les uns souhaitant une pause dans les réformes, les autres voulant au contraire donner un second souffle à la décentralisation. La période de 2002 marque sans doute la fin du cycle des lois ouvertes en 1982. Cette loi rénove mais tout d'abord de façon sémantique.

II. 4- 1- a- La recherche d'une harmonisation des compétences.

L'aménagement n'est pas dissociable du développement économique et un tel bloc de compétences doit appartenir à toute collectivité disposant d'une base territoriale. Cette indissociabilité a d'ailleurs été renforcée par la loi du 4 février 1995¹³⁷ relative à « l'aménagement et le développement du territoire ».

L'harmonisation des compétences ne peut être établie sur la base d'une répartition globale, d'où il est nécessaire de chercher d'autres solutions. La voie contractuelle, tout d'abord, ne doit pas être écartée. Le contrat de plan, notamment permet de suppléer aux incertitudes législatives. Construit et façonné par les parties, celles-ci peuvent librement lui donner le contenu qu'elles souhaitent. La solution contractuelle suppose, toutefois, pour être efficace, que le contrat de plan soit réellement la charte des rapports Etat – Collectivités locales. C'est-à-dire que doivent être supprimées, pour être intégrées dans le contrat de plan, toutes les techniques et procédures parallèles, qu'elles soient ou non contractuelles. Cette solution suppose aussi que le contrat de plan soit signé par « toutes » les collectivités territoriales.

¹³⁶ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹³⁷ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

Il y a, en France, 36 765 communes, cent départements, vingt-six régions, dix communautés urbaines, 322 districts, quatre communautés de ville, 756 communautés de communes et 18 206 syndicats de communes. Sur le totale des communes, 1 087 ont moins de cinquante habitants, 2 997 ont une population comprise entre 50 et 99 habitants et 6 682 ont de 100 à 199 habitants. C'est-à-dire que 10 776 communes ont moins de 700 habitants. La France compte donc plus de communes que ses onze partenaires européens¹³⁸.

II. 4- 1- a- 1- La région.

Le mode d'élection des conseils régionaux, d'abord défini par la loi du 10 juillet 1985, a été profondément remanié par la loi du 19 janvier 1999, puis par la loi du 11 avril 2003, mis en œuvre à l'occasion des élections régionales des 21 et 28 mars 2004. La durée du mandat de conseiller régional, après avoir été réduite à cinq ans par la loi de 1999, est à nouveau fixée à six ans, à l'instar des autres mandats locaux. Le cadre électoral initialement fixé par la loi de 1985 était le département, désormais par la loi de 1999 la région est retenue comme circonscription électorale, principe maintenu par la loi de 2003. L'effectif des conseils régionaux est fixé par un tableau annexé à la loi de 2003. Il correspond au double du nombre des parlementaires de la région, et le nombre de sièges attribués à chaque département est déterminé en fonction de critères démographiques. Le dernier ajustement effectué par la loi du 31 décembre 1991 a doté les régions de cinquante nouveaux sièges. Pour le mode de scrutin, la loi du 11 avril 2003 fixe le seuil de maintien des listes au second tour à 10% des suffrages exprimés et le seuil de fusion des listes entre les deux tours, à 5 % des suffrages exprimés. La nouvelle loi maintient en outre la prime majoritaire de 25% instituée en 1999 au bénéfice de la liste arrivée en tête de l'élection. Par ailleurs, la loi du 11 avril 2003 impose la composition des listes avec une alternance de chaque sexe (article L.346 du Code électoral).

Le rôle des organes politiques, tout d'abord le conseil régional, concernant l'adoption du budget, il fut réformé en premier lieu par la loi du 7 mars 1998, puis par celle du 19 janvier 1999, aux termes de laquelle le président du conseil régional peut faire adopter le budget en l'absence de majorité absolue, si une motion de censure ne peut être votée par une majorité absolue d'opposants. Le conseil régional élabore son règlement intérieur, qui détermine le nombre et les compétences des commissions et leur mode de fonctionnement. Les réunions plénières du conseil régional ont lieu au moins une fois par trimestre, etc. Le président du Conseil régional est l'exécutif de la région, il réunit le conseil, qu'il préside et assure le pouvoir de police. Il a la responsabilité de l'exécution des délibérations du conseil et il est le chef de l'administration régionale.

Le Conseil économique et social régional (CESR) remplit une mission consultative auprès des instances politiques de la région. Avec la loi d'orientation du 4 février 1995, il doit obligatoirement donner son avis sur les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, et continue de donner son avis sur les dispositions prescrites par la loi de 1982.

Les compétences régionales au travers de la planification contractuelle, la procédure législative de planification a fait place à l'élaboration d'un « schéma national d'aménagement et de développement du territoire » selon la loi d'orientation du 4 février 1995. Puis à la définition de « schémas de services collectifs » selon la loi d'orientation du 25 juin 1999, qui a été élaboré par voie réglementaire.

¹³⁸ Ouvrage de Yves Madiot – « Aménagement du territoire » - Page 174.

Le plan régional prend avec la loi d'orientation du 25 juin 1999 la forme d'un « schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ». Il détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région. Il prévoit les programmes d'exécution mis en œuvre directement par la région, soit par voie contractuelle avec l'Etat, les collectivités territoriales ou toute autre personne morale publique ou privée.

Le contrat de plan est un lien formel entre les deux démarches des régions et de l'Etat, il est constitué par un nouvel instrument juridique et financier. Cette procédure contractuelle, instituée par la loi du 29 juillet 1982, a été précisée par les lois d'orientation de 1995 et 1999 : *« l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales des contrats de plan comportant les engagements réciproques des parties en vue de l'exécution de ses programmes prioritaires »*. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux des schémas de services collectifs. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions.

Autre compétence de la région, l'aménagement du territoire : la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire a reconnu aux régions un pouvoir normatif pour l'élaboration d'un schéma exprimant « les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et des services d'intérêt régional » (article 6). De plus, cette loi d'orientation a affirmé le principe du transfert à la région des « modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêts régional », précédé d'une phase d'expérimentation (article 17 de la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France). Le rôle des régions dans la gestion des ports et des aéroports est renforcé par la loi du 27 février 2002, puis par le projet de loi relatif aux responsabilités locales : ces textes leur attribuent la compétence de droit commun pour les ports de commerce et les aéroports.

Parmi ces autres attributions, on trouve les actions de formation, d'une part dans l'enseignement secondaire et d'autre part dans la formation professionnelle et l'apprentissage. Ce transfert de compétence a été renforcé par la loi quinquennale du 31 décembre 1993 (décret d'application du 3 juin 1994), instaure une véritable spécialisation régionale, en liaison avec les partenaires socio économique.

Par ailleurs, dans le domaine économique ; la loi du 27 février 2002 affirme le rôle de « chef de file » de la région en matière économique, prérogative confirmée en 2004 par le projet de loi relatif aux responsabilités locales (nouvel article L.1511-1 du CGCT).

Le schéma économique de la région est une compétence hégémonique.

Suite à des modifications par le sénat, la région n'est plus responsable mais uniquement coordinatrice. L'une des conséquences de cette évolution a été le changement de majorité dans les régions. La cause juridique a été la volonté des élus locaux de disposer d'un levier sur le développement économique. Il n'est pas envisageable de donner toute compétence en la matière à la région, car pour les élus le développement économique est un producteur important de richesse. Ainsi préexistait la crainte d'une tutelle de la région sur les autres collectivités territoriales. Déjà dans la loi du 4 février 1995, la région se positionnait comme « chef de file » dans son article 65.

Ce schéma économique avait trois objectifs : développement économique équilibré, développement de l'attractivité régionale, repère des risques économiques. Il permet à la région de devenir par délégation responsable de toutes les aides dispensées par l'Etat. La

région ne dispose pas encore d'une totale confiance de l'Etat, puisqu'il ne lui accorde aucune aide.

II. 4- 1- a- 2- Le département.

La loi d'orientation de 1992 relative à l'administration territoriale étend le principe de la déconcentration des compétences ministérielles à chacun de ces services départementaux, et celui du concours de ces services à la réalisation des projets des collectivités territoriales. Les lois d'orientation de 1995 et 1999 complètent ce principe avec la mention des « pays », communautés d'intérêts économiques et sociaux, au sein desquels « l'Etat coordonne son action en faveur du développement territorial avec celle des collectivités territoriales ».

Les organes du département, l'élection des conseillers généraux est fixée à six ans, le renouvellement intervient par moitié tous les trois ans. Ce mode d'élection va subir des modifications pour revenir au modèle de la loi de 1871.

Le rôle des organes, le conseil général établit le règlement intérieur qui fixe le régime des questions orales, et qui est désormais susceptible de recours devant la juridiction administrative (loi d'orientation du 6 février 1992). Le conseil général forme librement en son sein des commissions ; celles compétentes en matière de marchés sont obligatoirement composées à la représentation proportionnelle. Les attributions des conseillers généraux, élargies par la loi de 1982 et complétées par celle de 1992, impliquent leur information sur toutes les « affaires du département qui font l'objet de délibération ». Les élus du département bénéficient de garanties pour pouvoir exercer leur mandat, ainsi que d'une indemnisation, désormais fiscalisée et harmonisée dans les départements par la loi du 3 février 1992 sur les mandats locaux.

Les compétences départementales ont été substantiellement adaptées en 2003 et 2004. Tout d'abord en matière d'aménagement de l'espace et les équipements avec les transports, le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit en l'état de son examen en avril 2004, le transfert de 20 000 kilomètres de voies nationales aux départements. Pour les ports maritimes de commerce et de pêche, les lois de décentralisation, adoptées en 2002 et 2004, ont institué des « blocs de compétences » dans la gestion des ports, selon la vocation de ces derniers. Au département est attribué la compétence pour l'équipement et la gestion des ports maritimes de pêche. L'Etat conserve toutefois la compétence en ce qui concerne les ports autonomes et les ports contigus aux ports militaires. A la commune revient la compétence relative aux ports de plaisance.

Pour la planification l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH), qui imposent dans les agglomérations¹³⁹, la prise en compte de l'habitat social.

Une autre compétence du département concerne les actions sociales. La législation va accroître ses compétences. La loi du 13 décembre 2003 va instituer le revenu minimum d'activité (RMA), les lois du 20 juillet 2001 et du 31 mars 2003 donnent la gestion au département de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les personnes âgées dépendantes. Dans le domaine sanitaire, le département a la responsabilité de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance.

Autre compétence, les actions éducatives et culturelles. En dehors de ces compétences légales, les départements ont pris de nombreuses initiatives liées à la promotion de leur territoire et de leur histoire : réhabilitation de monuments et de sites, parcours touristiques, musées

¹³⁹ En vertu de la Loi d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991.

thématiques, festivals... Et enfin dernière compétence, les actions économiques, les interventions économiques des départements, moins importantes que celles des communes et des régions, atteignent toutefois près de 600 millions d'euros en 2003 et s'orientent vers des aides directes (75%), notamment en faveur du commerce et de l'industrie.

Le département a également compétence en matière d'aménagement et d'équipement de l'espace dans le domaine des ports et des voies d'eau. Pour les voies d'eaux, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a confié aux seuls départements ou à leurs groupements la compétence pour aménager, entretenir et exploiter les cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux rayés de la nomenclature des voies navigables ou n'y ayant jamais figuré, qui leur seraient transférés, à leur demande, par décret en Conseil d'Etat. Le département a aussi compétence en matière d'environnement, urbanisme et logement. L'urbanisme constitue pour l'essentiel d'une compétence des communes, mais le département y est associé, dans les conditions prévues par le Code de l'urbanisme, à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme créés par la loi du 13 décembre 2000 (articles L.121-4, L.122-7 et L.123-8 du Code de l'urbanisme).

II. 4- 1- a- 3- La commune.

A la suite de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999¹⁴⁰, concernant l'élection des organes communaux, aux termes de laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* »¹⁴¹, la loi du 6 juin 2000¹⁴² pour les scrutins proportionnels de liste met en place le principe de parité dans la composition des listes. Ainsi, dans les communes de plus de 3 500 habitants, sur chacune des listes candidates, l'écart entre le nombre des groupes entiers de 6 candidats dans l'ordre de représentation de la liste doit figurer un nombre égal de chaque sexe¹⁴³. La méconnaissance de cette règle peut entraîner l'annulation du scrutin¹⁴⁴.

Pour encadrer certaines dérives, le législateur au travers de la loi du 6 février 1992¹⁴⁵ et surtout celle du 29 janvier 1993¹⁴⁶ donne compétence au Conseil municipal, sur un principe de prévention face au risque de corruption, en établissant des règles communes dont l'objectif est d'assurer une transparence des procédures publiques pour tous les contrats désormais rangés au sein d'une nouvelle catégorie juridique : celles des contrats de délégation de service public¹⁴⁷.

Le maire exerce des compétences propres en matière d'urbanisme, du fait de sa fonction d' élu local. Dans les communes où un plan local d'urbanisme a été approuvé, le maire a compétence pour délivrer toutes les autorisations d'occupation du sol et ce à titre définitif.

¹⁴⁰ Loi constitutionnelle n°99-568 du 8 juillet 1999 – JO du 9 juillet 1999.

¹⁴¹ Nouvel article 3 du Code électoral.

¹⁴² Loi N°2000-493 du 6 juin 2000, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives – JO n°131 du 7 juin 2000 page 8560.

¹⁴³ Nouvel article L.264 du Code électoral.

¹⁴⁴ CE, 25 mars 2002, Elections municipales de Case-pilote.

¹⁴⁵ Loi n°92-125 du 6 février 1992 loi relative à l'administration territoriale de la République – JORF du 8 février 1992.

¹⁴⁶ Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

¹⁴⁷ Confère la réforme du Code des marchés publics (décret du 7 mars 2001) et les précisions apportées par la loi MURCEF du 11 décembre 2001.

Selon les dispositions de la loi « solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000, ce transfert de compétences sera également applicable en faveur des maires de communes ne disposant que d'une « carte communale ».

Les compétences décentralisées portent essentiellement sur l'urbanisme, et plus particulièrement sur les documents réglementaires, notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les zones d'aménagements concertés (ZAC), la commune acquiert l'autonomie de décision.

II. 4- 1- b- Le second « souffle ».

Lors du retour au pouvoir de la gauche, celle-ci a souhaité donner un « second souffle » à la décentralisation, en développant certains des thèmes déjà abordés en 1982. De cette volonté va résulter l'adoption de la loi relative au statut des mandats locaux et de la loi d'orientation dont l'ambition fut de traiter différents aspects de l'administration locale.

La loi du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, s'attachait à instaurer une grande transparence et à démocratiser l'exercice de ces mandats.

Par contre la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, s'articule autour de trois grands thèmes. Le premier, et probablement le plus novateur, est consacré à la déconcentration de l'Etat et au rôle des services de l'Etat dans l'administration de la République. Le second thème de cette loi consacre la consultation des électeurs.

La loi d'orientation appose enfin de nombreux articles à la coopération locale, interrégionale et intercommunale. La loi favorise les « ententes interrégionale » entre les régions limitrophes. Deux nouvelles formes de coopération intercommunale sont créées, les communautés de communes et les communautés de villes, qui s'ajoute aux trois formules déjà existantes.

II. 4- 1- c- Les aménagements ponctuels.

Les élections qui se sont déroulées entre 1993 et 1997 n'ont pas permis de développer une continuité politique dans ce domaine, du fait, des alternances qui n'ont pas eu pour enjeu principal la décentralisation ou les collectivités territoriales. Cette période est marquée par une multitude de lois ponctuelles consacrées pour certaines aux collectivités territoriales, mais n'altérant en rien l'adoption de textes importants qui vont probablement marquer durablement le paysage de la décentralisation dans des domaines extrêmement divers.

II. 4- 1- c- 1- Aménagement du territoire et intercommunalité.

La première démarche est issue de la Loi du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire. Cette loi contient de nouveaux instruments d'intervention au service d'une politique de péréquation. La loi consacre le concept de « pays », afin de faciliter l'organisation de la vie locale, en contournant parfois les structures administratives classiques. Dans la continuité de cette démarche et malgré le changement de majorité politique, la loi du 25 juin 1999, dite « loi Voynet » d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire cherche à redéfinir et à préciser la notion de pays. Mais le pays reste une structure non destinée à administrer, contrairement à l'intercommunalité. La mise en œuvre des politiques de développement durable, au travers des procédures contractuelles et de la génération de contrats de plan couvrant la période de 2000 à 2007, a introduit un certain nombre de novations directement issues de la loi Voynet. A côté du volet régional déterminant les objectifs communs que se

fixent l'Etat et la région en matière d'aménagement et de développement, un volet territorial sert de base à la négociation des contrats de pays et des contrats d'agglomération.

La diversité des échelles territoriales et les démarches de gouvernance engendrent, une multitude de procédures contractuelles plus spécialisées, qui s'articule autour du noyau dur constitué par les contrats de plan, ou viennent souvent se greffer des chartes pour l'environnement et le développement durable ; contrats de rivière ; contrats quadriennaux avec les agences de bassin ; contrats sur la valorisation des déchets ; etc.

La loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale bouleverse le droit applicable à ce domaine. Elle réorganise une grande partie du livre II de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales et, supprime les districts et les communautés de villes, en réorganisant la pyramide des structures intercommunales : les communautés de communes, les communautés d'agglomération destinées aux zones urbaines d'au moins 50 000 habitants et les communautés urbaines qui sont alors réservées aux très grandes agglomérations d'au moins 500 000 habitants.

En 1990, l'aménagement du territoire va évoluer de façon novatrice. La période de léthargie des années 1980 n'a pas affecté la réflexion et les partisans de la relance d'une politique d'organisation de l'espace territorial sont restés sur leur position. Cette relance résulte d'une constatation renforcée par les résultats du recensement de 1990, qu'est l'aggravation des disparités régionales.

Lors du débat du 29 mai 1990, après une déclaration du gouvernement¹⁴⁸, la relance de l'aménagement du territoire a été donnée à l'Assemblée Nationale. Cette démarche sera suivie le 5 novembre par une importante réunion du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CIAT), au cours duquel un train de mesures et un certain nombre de projets furent adoptés. L'ensemble est considérable et ambitieux, il lance sept « grands chantiers » d'aménagement, réactive la décentralisation des activités économiques, des délocalisations d'emplois hors Ile-de-France et des politiques en faveur des villes, des bassins industriels en reconversion et des espaces ruraux¹⁴⁹.

Les CIAT de 1991 et 1992 vont se substituer à celui de novembre 1990. Mais l'impulsion décisive sera donnée en 1993, à la fois par le sénat et par le gouvernement formé par monsieur E. Balladur. Le sénat va créer une mission d'information sur l'aménagement du territoire en décembre 1992, placée sous la présidence de monsieur Jean. François Poncet. Ces travaux vont s'achever en février 1994¹⁵⁰ et prendrons la forme d'un vaste ensemble de propositions. Le gouvernement, quant à lui, au travers de son ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en la personne de monsieur Charles Pasqua, annonce comme priorité politique « l'aménagement du territoire ». Un moratoire des fermetures ou réductions de services publics en milieu rural est décidé¹⁵¹, un « grand débat » est lancé en octobre 1993¹⁵² et un projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en mai 1994. Il compte vingt-neuf articles. Ce texte va être profondément remanié par les assemblées (notamment le sénat), et va compter quatre-vingt-huit articles : loi n°95-115 du 4 février 1995

¹⁴⁸ Voir débat parlementaire page 1711 du 29 mai 1990.

¹⁴⁹ Voir Noël Lebel, la relance de la politique de l'aménagement du territoire, les cahiers du CNFPT, n°33 septembre 1991, page 10.

¹⁵⁰ Les rapports du sénat 1994, n°343, 2 tomes.

¹⁵¹ Circulaire Premier ministre du 10 mai 1993.

¹⁵² Voir débat national pour l'aménagement du territoire. Documentation étape. Documentation française 1994.

d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹⁵³. Cette loi va former la charte nationale de l'aménagement du territoire en France. Elle apparaît originale par de nombreux aspects, cette loi relève de la prospective et a pour ambition de préparer la France de 2015. De cette volonté va émerger un texte mêlant des dispositions financières et fiscales, immédiatement applicables à des déclarations d'intention, et instaure de nouvelles techniques d'intervention et de nouveaux instruments de planification. Ce texte réorganise « l'Etat local », posant les bases d'une répartition des ressources entre les collectivités locales et annonçant l'élaboration de textes législatifs d'accompagnement.

Pour que l'idée d'une coopération interdépartementale émerge, il faudra attendre la loi du 6 février 1992. Elle modifie la loi de 1871 et précise que les institutions ou organismes interdépartementaux sont constitués, sur la base du volontariat, par deux ou plusieurs conseils généraux.

La coopération interrégionale et la coopération transfrontalière vont apparaître tardivement entre les régions. Les régions sont les plus jeunes des collectivités territoriales, puisque leur autonomie n'intervient qu'en 1986. La loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République dédie un chapitre à la coopération interrégionale, au travers d'une seule formule, nouvelle et plus élaborée, celle de l'entente interrégionale. Ce principe d'entente correspond à la création d'un établissement public qui associe deux, trois ou quatre régions limitrophes. Cet établissement public est créé par décret en Conseil d'Etat, sur délibération conforme des conseils régionaux après avis des conseils économiques et sociaux régionaux. Malheureusement, cette formule n'a été pratiquée par aucune région depuis sa création. Du fait, que les présidents de conseils régionaux ont émis différentes critiques à l'égard de la loi. La loi du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire a permis d'aménager le régime des ententes interrégionales, en offrant une plus grande liberté. C'est-à-dire que l'entente peut agréger plusieurs régions ayant un territoire continu et une région peut participer à plusieurs ententes. Mais dans l'ensemble, les régions ont préféré les formules de coopération volontaire.

Depuis longtemps, les collectivités territoriales ont institué des relations avec des collectivités étrangères, notamment pour celles situées à proximité des frontières nationales. Ces relations se sont matérialisées sous la forme de coopération transfrontalière. Les régions ont eu seules l'initiative de cette démarche, créant de nouvelles structures de coopération regroupant des régions de différents pays. Elles élaborent de plus en plus des programmes collationnés par les politiques européennes. La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a consacré un titre entier à la coopération décentralisée. Les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères « *dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* » ; des groupements d'intérêt public peuvent créer « *pour mettre en œuvre et gérer les actions requises par les projets ou programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales* » de l'Union européenne. La loi de février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire permet l'adhésion des collectivités territoriales ou de leur regroupement à un organisme public de droit étranger. Par contre, la loi ratifie qu'aucune convention ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un Etat étranger.

¹⁵³ J.O. du 5 février 1995, page 1973.

Le renouveau de la coopération intervient au travers de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement » du nom du ministre de l'intérieur. Malgré son titre, ce texte reste complexe. Elle engage un renouveau dans le paysage intercommunal, comme aucune législation ne l'avait entrepris jusqu'à présent, même au travers des dernières lois importantes en la matière comme celle du 6 février 1992. La loi d'orientation du 6 février 1992¹⁵⁴, en diversifiant les formes de coopération intercommunale, a eu pour volonté d'encourager le développement de ces procédures. Pour cela, elle a entrepris un effort de rationalisation en simplifiant la coopération intercommunale, en supprimant les districts et les communautés de villes, qui avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2002¹⁵⁵ pour se transformer. Pour répondre aux besoins du milieu urbain, elle favorise l'évolution des syndicats d'agglomérations nouvelles et crée une nouvelle forme de coopération, la communauté d'agglomération. Cette nouvelle instance est dotée de compétences obligatoires considérées comme stratégique pour le développement urbain et la cohésion sociale. De plus, elle instaure un droit commun pour les communautés et dote les structures intercommunales d'instruments financiers.

Du point de vue du fonctionnement de ces structures¹⁵⁶ : l'établissement public de coopération intercommunale est administré par un comité ou un conseil composé de délégués des communes membres, qui sont élus par celles-ci au scrutin secret et à la majorité absolue. La loi du 12 juillet 1999 a prévu que désormais ces délégués doivent être obligatoirement choisis parmi les conseillers municipaux. Cette instance – comité ou conseil – prend des délibérations, dont les conditions de validité sont celles fixées pour les conseils municipaux, sous réserve de certaines dispositions spécifiques applicables aux communautés urbaines. Le président, organe exécutif de l'établissement public, prépare et exécute les délibérations. Il est l'ordonnateur des dépenses et poursuit l'exécution des recettes.

Concernant le financement des missions, les groupements des communes peuvent être soumis à trois types de régime : le régime des contributions budgétaires – le régime des contributions fiscalisées – le régime de fiscalité propre.

Le bilan de la loi du 12 juillet 1999 est une volonté forte de chercher à rationaliser le « paysage » de la coopération intercommunale. Au 1^{er} janvier 2002, il n'existe plus que trois structures à fiscalité propre : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes. L'esprit de la réforme est donc d'aboutir à une meilleure spécialisation des structures.

L'aménagement du territoire s'est enrichi de nouveaux outils d'interventions. Son cadre juridique a été sensiblement enrichi par la conjonction des lois Chevènement et de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain n°2000-1208 du 13 décembre 2000. En effet, en érigeant les Schémas de Cohérences Territoriales en lieu et place des anciens schémas directeurs, la loi SRU jette un pont entre les préoccupations d'aménagement du territoire et la planification spatiale au niveau communal. Elle introduit ainsi un instrument de mise en cohérence et de synergie dans les démarches d'aménagement de l'espace à différentes échelles et permet une utilisation beaucoup plus large du code de l'urbanisme dans une

¹⁵⁴ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République – JORF du 8 février 1992.

¹⁵⁵ « Les collectivités locales en France » - CNFPT – Ph. Delivet

¹⁵⁶ Il s'agit d'instances mises en place par la loi d'orientation du 6 février 1992 (art. L.5211 CGCT et suivants). Ces commissions de quarante membres, présidées par le préfet et comprenant les représentants des collectivités locales, ont reçu pour première mission de tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans chaque département. En outre « *elles formulent toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale* ».

logique de développement territorial. Ainsi, c'est sur la base d'un projet explicite de développement durable que les communes doivent élaborer les nouveaux plans locaux d'urbanisme, qui se substituent aux plans d'occupation des sols. Ce projet de développement durable établi au niveau communal doit être cohérent avec le projet d'agglomération ou la charte de pays élaborés à plus large échelle. Au sommet du dispositif, la région, dont le rôle dans la planification spatiale se trouve renforcé, a la responsabilité d'adopter un schéma régional appelé à fédérer l'ensemble.

Ces récentes évolutions législatives renforcent les responsabilités des collectivités locales, et réaffirment en même temps le rôle de l'Etat, comme garant de la cohérence du dispositif et de l'équité territoriale.

II. 4- 1- c- 2- Le fonctionnement des conseils régionaux.

La loi du 7 mars 1998, relative au fonctionnement des conseils régionaux, n'a pas suffi à résoudre les problèmes liés à l'absence de majorité au sein des conseils régionaux. D'où, la loi du 19 janvier 1999 a profondément remanié le mode d'élection du conseil général. Cette loi n'a jamais été appliquée, mais remplacée par la loi du 11 avril 2003, mise en œuvre à l'occasion des élections régionales des 21 et 28 mars 2004.

Les compétences régionales s'articulent autour de plusieurs domaines. Tout d'abord la planification contractuelle s'élabore sous la forme d'un contrat de plan. Cette procédure contractuelle, instituée par la loi du 29 juillet 1982, a été précisée par les lois d'orientation de 1995 et 1999. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux des schémas de services collectifs. La région doit donc établir un plan régional selon la loi d'orientation du 25 juin 1999, qui doit prendre la forme d'un « schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ». Ce schéma doit déterminer les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région. Il prévoit les programmes d'exécution mis en œuvre soit directement par la région, soit par voie contractuelle avec l'Etat, les collectivités territoriales ou toute autre personne morale publique ou privée. Il est élaboré et approuvé selon la procédure déterminée par chaque conseil régional, avec un certain nombre de consultations obligatoires : les départements, les agglomérations, le CESR et les partenaires économiques et sociaux. Ensuite, la région a compétence en matière d'aménagement de l'espace régional. La Loi d'Orientation du 4 février 1995 pour l'Aménagement et le Développement du Territoire a reconnu aux régions un pouvoir normatif pour l'élaboration d'un schéma exprimant « les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional ». Ce schéma doit être approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux.

Concernant les documents d'urbanisme locaux, la région n'a qu'un rôle consultatif. Elle doit faire la demande peut être associée à leur élaboration et elle est obligatoirement consultée sur leur contenu avant leur publication.

Autre compétence régionale, les transports, la loi d'orientation du 4 février 1995 a affirmé le principe du transfert à la région des « modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêts régional ». Le rôle des régions dans la gestion des ports et des aéroports : le rôle des régions est renforcé par la loi du 27 février 2002, puis par le projet de loi relatif aux responsabilités locales : ces textes leur attribuent la compétence de droit commun pour les ports de commerce et les aéroports.

Enfin, les régions sont compétentes en matière économique. Selon la loi du 27 février 2002, qui affirme le rôle de « chef de file » de la région en matière économique, prérogative confirmée en 2004 par le projet de loi relatif aux responsabilités locales. Le régime de l'attribution des aides a été substantiellement modifié par la loi du 27 février 2002, dont les dispositions sont précisées par la circulaire du 16 janvier 2003 concernant les aides des collectivités locales aux entreprises.

II. 4- 1- c- 3- Les citoyens et les élus.

La loi organique du 25 mai 1998 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne du droit de vote et d'éligibilité de l'article 88-3 de la Constitution. Cette loi a permis à un certain nombre de citoyens de l'Union européenne de participer pour la première fois aux élections municipales de mars 2001.

De la même manière, la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives porte application du principe de parité inscrit dans la Constitution depuis la révision du 8 juillet 1999 et a bouleversé la Constitution des listes de candidats pour les élections municipales en 2001.

Les deux lois du 5 avril 2000 relatives à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, autorisent le cumul d'un mandat parlementaire national avec les mandats de conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris et conseiller municipal de communes de 3 500 habitants et plus. Le cumul reste toujours possible entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale, au nom du lien, jugé nécessaire, entre un mandat local et un mandat national.

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 s'inspire des conclusions de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par P. Mauroy. Cette réforme vise quatre objectifs essentiels : associer plus largement les citoyens aux décisions locales, renforcer les droits des élus locaux, notamment ceux de l'opposition, faciliter l'accès aux mandats locaux et l'exercice des fonctions électives, et assurer la participation du public à l'élaboration des grands projets.

Pour conclure, la LOADDT a confirmé la place essentielle des collectivités territoriales dans les politiques d'administration du territoire. Les régions jouent un rôle de pivot, et constituent un relais indispensable entre les acteurs locaux que sont les départements et les établissements de coopération intercommunale. Le développement économique et l'aménagement du territoire constituent le cœur des compétences régionales. Le département reste à la recherche d'une vocation claire. Même si la décentralisation a confirmé son rôle dans le domaine des infrastructures routières, de l'action sociale et de l'éducation. Il reste cependant l'irremplaçable aménageur de l'espace rural, non seulement dans le cadre de ses responsabilités traditionnelles à l'égard du monde agricole, mais aussi en tant qu'organisateur des services publics dans les zones rurales.

La compréhension de l'évolution des collectivités territoriales va nous permettre de donner des clés de compréhension à l'évolution des agences d'urbanisme. Par exemple, la présentation du développement de l'intercommunalité va faciliter l'approche des questionnements posés sur les relations entretenues entre les agences d'urbanisme et ces structures.

II. 4- 2- La révision constitutionnelle du 28 mars 2003

Lors d'un message adressé par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, au parlement le 2 juillet 2002, celui-ci annonçait « une « nouvelle architecture des pouvoirs » se dessine avec l'adoption successive de nombreux textes législatifs ». Le Communiqué du conseil des ministres du mercredi 16 octobre 2002 précisait que « la réforme constitutionnelle va permettre de fonder les bases constitutionnelles d'une République unitaire et décentralisée, afin de favoriser le développement d'une démocratie locale au service des citoyens, dans le respect de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Ce projet consacre l'existence des régions et rend possible la création de collectivités territoriales à statut particulier en lieu et place de celles existantes. Il affirme l'organisation décentralisée de la République dès le 1^{er} article de la Constitution et reconnaît la vocation des collectivités territoriales « à exercer l'ensemble des compétences » qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort ».

Cette révision constitutionnelle émerge de diverses explications, et cette réforme s'articule autour de quatre leviers.

II. 4- 2- a- Explication de cette modification.

Le bilan des lois Defferre n'est ni positif, ni négatif, elles manquent surtout de clarté. Ces lois sont souvent méconnues des citoyens et nous mésestimons leur incidence. Le bilan en matière d'aménagement du territoire se résume par une volonté forte de remédier à ce que l'on appelle le « désert français » (concentration du pouvoir décisionnaire au sein de la capital) et de la prépondérance de l'Ile-de-France. Pour comprendre cette réforme, il est important de se référer à son histoire, afin de définir les raisons de cette révision et d'exposer ces points d'encrage.

II. 4- 2- a- 1- Référence historique.

La Constitution, c'est la loi des lois, la colonne vertébrale de notre « vivre ensemble »¹⁵⁷, de notre pacte républicain : il appartient au Constituant de la faire vivre. Cette révision constitutionnelle n'a pas pour volonté d'aboutir à terme à la VI^e République. La Ve République du général de Gaulle et de Michel Debré a donné à notre pays la stabilité institutionnelle. Mais ces réformateurs pensaient que ce texte de 1958, proche de celui de 1946 en ce qui concerne les collectivités locales, devaient évoluer. D'autant que maintenant l'autorité de l'Etat est solidement établie, la constitution doit être complétée pour renforcer la démocratie locale.

Maurras, polémique avec Clémenceau au tout début du siècle dernier, disait que « la République ne peut décentraliser », et se réjouissait de cet aveu de faiblesse. Aujourd'hui, la République se décentralise, et Jean-Louis Debré précise lors du congrès du parlement en 2003: « Je suis aujourd'hui convaincu du contraire : notre république peut se décentraliser. J'ai même la conviction qu'elle sera d'autant plus forte qu'elle sera décentralisée. Une République décentralisée sera une République humanisée ».

Le bilan de la décentralisation française, en comparaison avec nos voisins européens, est plutôt faible¹⁵⁸. Le transfert des compétences n'est pas vraiment effectif. Juger une

¹⁵⁷ Congrès du parlement – compte rendu analytique officiel – lundi 17 mars 2003 – présidence de M. Jean-Louis Debré.

¹⁵⁸ Colloque de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire – XII^e législature – 6 février 2004.

collectivité sur sa responsabilité sur un domaine reste difficile. Par exemple en matière sociale le département a lancé en 2001, un schéma en faveur des personnes âgées. Mais ce schéma est uniquement une déclaration de bonnes intentions, quand l'Etat est celui qui nomme les directeurs de maisons de retraite et reste la principale source de financement à travers les caisses d'assurance vieillesse. La question d'un réel bloc de compétence se pose.

La décentralisation a été 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 Deferre, maire de Marseille. L'article 72 de la Constitution énumère les catégories de collectivités territoriales existantes et précises 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.

La région va devenir une collectivité locale de plein exercice, à la suite d'une longue période de transition allant de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à l'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux, prévue en 1986. Le pouvoir exécutif départemental ou régional est transféré du préfet, fonctionnaire de l'Etat, aux présidents des conseils général ou régional, élus territoriaux. L'article 1^{er} 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'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant de nouvelles règles de la fiscalité locale et de transferts de crédits de l'Etat 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'Etat 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.

La loi du 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat permettent la redéfinition des droits et des libertés des collectivités territoriales au travers de la transformation du contrôle de leurs actes par l'Etat ; des transferts massifs de compétences et de moyens financiers de l'Etat 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 Etat-Régions qui vont devenir le principal instrument du développement territorial ; la mise en œuvre de nouveaux « statuts » pour les élus et les fonctionnaires locaux.

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.

La loi du 26 janvier 1984 et la loi du 13 juillet 1987 poursuivent le processus de décentralisation en fixant le statut de la fonction publique territoriale dont les objectifs augmentent de 36% de 1980 à 1996, au gré des transferts de compétences et de personnels.

La loi du 5 janvier 1985 portant amélioration de la décentralisation précise les interventions économiques des collectivités territoriales et le pouvoir de contrôle budgétaire des Chambres régionales des comptes.

En 1992, nous parlons de décentralisation et déconcentration. Le statut des élus locaux est créé par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose que « *l'administration territoriale de la République assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat (...) et qu'elle est organisée (...) de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernité du service public* ». Elle relance la coopération intercommunale en créant la communauté de communes et la communauté de villes. Elle favorise l'exercice de la démocratie locale et renforce les prérogatives des services déconcentrés de l'Etat 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.

II. 4- 2- a- 2- Les raisons.

D'après le compte rendu analytique du parlement¹⁵⁹, les français veulent que la proximité permette de gérer la complexité. Ils souhaitent enrayer la distance qui s'est installée entre les élus et les citoyens, notamment en renforçant et en identifiant parfaitement leurs compétences. De plus, ils aspirent à un Etat et une administration efficace.

Pendant longtemps, le gouvernement a cherché à répondre aux aspirations politiques des français. La République devait rétablir ses valeurs. Le gouvernement de monsieur J.P. Raffarin, lors de son 1^{er} semestre d'action a tenté d'y mettre de l'ordre. Il a rétabli l'autorité républicaine, renforcé la justice, la police, l'armée.

Dans le projet de loi constitutionnel, Monsieur D. Perben précise que la République s'est construite sur les principes fondateurs de l'indivisibilité du territoire et de l'égalité des citoyens devant la loi¹⁶⁰. Il apparaît que le centralisme n'empêche pas les inégalités et que les disparités territoriales sont grandissantes. De plus, notre organisation institutionnelle est complexe, puisqu'elle ne permet pas d'identifier un responsable pour chaque politique publique. D'où va émerger une nécessité de clarifier ces compétences, et par la même une évolution du régime des collectivités territoriales. Le présent projet de loi vise ainsi à modifier profondément le cadre institutionnel de l'action des collectivités territoriales, en métropole et Outre-Mer.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relatif à l'organisation décentralisée de la République consacre le principe de décentralisation, et reconnaît le droit à l'expérimentation en matière légale et réglementaire et a reconnu aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit, à l'instar des communes et des départements. Ce principe d'expérimentation donne la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne. Cette expérimentation est mise en œuvre en Alsace depuis septembre 2003. Ce dispositif ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de mettre en œuvre des politiques communautaires sans intervention de l'Etat¹⁶¹.

¹⁵⁹ Congrès du parlement – compte rendu analytique officiel – lundi 17 mars 2003 – présidence de M. Jean-Louis Debré.

¹⁶⁰ Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la république présentée au nom de M. J.P. Raffarin Premier ministre par M. D. Perben.

¹⁶¹ Séminaire de l'école Doctorale de Tours « Actualité de la décentralisation » - janvier et avril 2005 – Coordinatrice madame N. Lerousseau – Laboratoire d'Etude des Réformes Administratives de la décentralisation (LERAD).

II. 4- 2- a- 3- Les quatre leviers de la réforme.

Pour engager cette révision constitutionnelle, et conformément à l'article 89 de la Constitution, il était nécessaire que la réforme dispose de leviers majeurs. Le premier de ces leviers, c'est le principe de subsidiarité et de proximité. La République reste unitaire, elle n'est pas fédérale, mais elle doit adapter, dans notre ordre institutionnel, le principe de subsidiarité¹⁶². Ce principe va orienter la répartition des compétences : « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » ; « l'organisation de la République est décentralisée ». Ces fondements, d'après le gouvernement, doivent être inscrit au sein de la Constitution. Le deuxième levier de cette réforme, c'est le droit à l'expérimentation. La Constitution va le reconnaître à l'Etat ainsi qu'aux collectivités locales. Les grandes réformes et la multiplicité des lois ont montré leurs limites. D'où, il a été nécessaire de laisser place à une forme de procédures, l'expérimentation, afin de permettre aux collectivités d'entreprendre de nouvelles solutions et de les évaluer. Le troisième levier est le principe de participation populaire, le développement de la démocratie locale. La Constitution a été également changée à ce niveau pour favoriser la participation des citoyens aux décisions locales. Ainsi le nouvel article 72-1 va créer trois nouveaux outils de démocratie locale : le droit de pétition qui permettra aux électeurs de saisir une assemblée délibérante ; le référendum local de sorte que les élus pourront décider de soumettre un projet de délibération qui relève de leur compétence à la décision de leurs électeurs ; la consultation locale par laquelle le législateur pourra interroger les électeurs avant de créer ou de modifier un statut particulier ou les limites d'une collectivité. Le dernier grand levier de la réforme est le droit à la spécificité, c'est-à-dire à la possibilité d'adapter le statut des collectivités, en métropole et Outre-mer.

Adopté le 11 décembre 2002 par le Parlement, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République a été soumis le 17 mars 2003 au Parlement réuni en Congrès, qui l'a ratifié par 584 voix contre 278.

Si les lois Defferre ont constitué une des réalisations les plus marquantes du premier septennat de François Mitterrand, l'actuelle entreprise de décentralisation semble revêtir-elle aussi une ampleur particulière, tant par les modifications apportées que l'intérêt porté à cette réforme.

*II. 4- 2- b- La loi constitutionnelle du 28 mars 2003*¹⁶³

Le projet de loi de décentralisation intitulé « projet de loi relatif aux responsabilités locales » a été élaboré à l'issue d'une concertation approfondie, en particulier lors des Assises des libertés locales. Le projet de loi prévoit d'importants transferts de compétences au profit des différentes collectivités territoriales tout en favorisant une meilleure identification de leurs missions respectives. Parallèlement, il tend à soutenir et à amplifier la dynamique de l'intercommunalité¹⁶⁴. De plus, il s'inscrit dans un cadre constitutionnel, nouvellement issu de la loi du 28 mars 2003.

Cette révision constitutionnelle intervient, sur le plan politique, dans le contexte qui a suivi la réélection du président de la République et la nomination du gouvernement de Monsieur Jean-Pierre Raffarin. Ce dernier a souhaité réaliser une grande réforme de la décentralisation. Selon lui, cette réforme devait passer par une profonde révision de la Constitution tant en ce qui

¹⁶² Congrès du parlement – compte rendu analytique officiel – lundi 17 mars 2003 – présidence de M. Jean-Louis Debré – cf. annexe I.

¹⁶³ Confère annexe J

¹⁶⁴ Communiqué du conseil des ministres du 1^{er} octobre 2003.

concerne la métropole que le droit de l’Outre-Mer. Le parlement a abrogé rapidement cette réforme, se privant d’un débat approfondi et elle a été adoptée par le congrès du Parlement, et non par référendum. La loi constitutionnelle relative à l’organisation décentralisée de la République fut promulguée le 28 mars 2003, et devait être suivie de plusieurs lois organiques nécessaires à son application. L’article 1^{er} de la Constitution consacre le principe de subsidiarité et son article 72 reconnaît aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire propre. La Constitution donne également un fondement à la notion de « chef de file », permettant aux collectivités territoriales de *« confier à l’une d’entre elles ou à un de leurs groupements, lorsque l’exercice d’une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, le pouvoir d’organiser les modalités de leur commune »* (article 72).

Jusqu’à présent, Seulement trois lois organiques ont été publiées, celle du 1^{er} août 2003 relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales ; celle du même jour relative au référendum local ; et une troisième organique, adoptée par le Conseil des ministres du 22 octobre 2003 et relative à l’autonomie financière des collectivités territoriales, est en cours d’examen par le parlement au printemps 2004. Enfin, la loi ordinaire relative aux responsabilités locales, établissant une nouvelle répartition des compétences des collectivités territoriales, a été adoptée en 1^{ère} lecture par le Sénat (17 novembre 2003), puis par l’Assemblée nationale le 14 avril 2004.

Concernant le transfert des compétences un vaste projet de loi relative aux « responsabilités locales » était en discussion devant le Parlement et devait être adopté au cours du 1^{er} trimestre de l’année 2004. Cette réforme en modifiant de manière substantielle six articles de la Constitution et en ajoutant six nouveaux articles à la loi fondamentale, lève les réserves d’ordre constitutionnel à une nouvelle répartition des compétences et des financements entre l’Etat et les collectivités territoriales elles-mêmes d’autre part. Les principales compétences transférées sont les suivantes : Le projet de loi met fin à la cogestion de certaines politiques. Ainsi, il transfère aux régions les aides économiques individuelles aux entreprises que gérât l’Etat ainsi que les crédits de formation professionnelle qui faisaient l’objet de commandes de prestations à l’AFPA. En matière d’insertion, en complément du RMI, il transfère aux départements la gestion de plusieurs fonds sociaux comme le fonds de solidarité logement. De même, la compétence du conseil général est renforcée dans le domaine des personnes âgées avec une responsabilité unique du président du conseil général dans l’adoption du schéma gérontologique. L’essentiel du réseau routier national est transféré aux départements, l’Etat ne conservant que la responsabilité des grands itinéraires nationaux. A l’exception des plus grands d’entre eux qui demeurent sous la responsabilité de l’Etat, les ports et aéroports sont transférés aux collectivités locales. En Ile-de-France, la région devient majoritaire dans le syndicat des transports de l’Ile-de-France.

En matière de logement social, les aides à la pierre pourront être déléguées par les préfets, aux départements ou aux groupements de communes, de façon globale ou fongible.

Les régions pourront établir des programmes régionaux de santé publique en complément des plans de l’Etat, et participer au financement des investissements hospitaliers.

Les personnels techniques, ouvriers et de services de l’éducation nationale sont transférés aux collectivités locales. Depuis plus d’un siècle, les personnels chargés de l’entretien des écoles primaires font partis du personnel communal. A l’inverse les collectivités locales qui ont depuis 1983 la responsabilité de construire et de gérer collèges et lycées, n’avaient pas celle du personnel d’entretien, qui va donc leur être transférée. Le personnel pédagogique (enseignants, surveillants) restera sous l’entière responsabilité de l’Etat.

La décentralisation devrait permettre à l'Etat de se recentrer sur ses missions principales et le transfert de ces blocs de compétence fut réalisé dans le but de simplification. Au niveau local, l'Etat restera un acteur, notamment en matière de sécurité, de justice, d'emploi, d'éducation, de fiscalité, de santé publique, ainsi qu'en ce qui concerne les équipements structurants à l'échelle nationale, l'équilibre entre les territoires ou les interventions en cas de crise. Dans les autres domaines, il reste le garant de la norme en amont et de l'évaluation ou du contrôle en aval. Le projet de loi favorisera un meilleur accès des citoyens au service public.

Pour conclure sur cette partie, l'origine des collectivités territoriales et leurs évolutions tant du point de vue organisationnel que de leurs compétences vont nous apporter des clés de compréhension sur le mode et la nécessité d'enracinement locale des agences d'urbanisme. Cette partie met en relief la complexité de la compétence en matière de politique d'aménagement du territoire, et pourtant les lois de décentralisation ont transféré cette compétence à la région. Mais la commune et le département interviennent et participent également à cette politique. La position des agences d'urbanisme dans ce contexte complexifie leur démarche et les oblige à évoluer en conséquence. Puisque nous observons une évolution en quatre temps, chaque période est marquée par des évolutions importantes. Les années soixante-dix voient l'essor de la régionalisation et de l'intercommunalité. Les années quatre-vingt correspondent à la mise en œuvre de l'acte I de la décentralisation, avec son cortège d'évolutions de compétences. Et enfin la période contemporaine est marquée par la consécration de la région comme collectivités territoriales à part entière, par sa révision constitutionnelle et par l'acte II de la décentralisation. Autant d'évolutions qui supposent une adaptabilité des agences d'urbanisme pour répondre aux nouveaux besoins des collectivités territoriales et aux évolutions du territoire.

Tableau 4 : - Histoire des compétences des collectivités territoriales

Origine	1970	1980	Période actuelle
		Les collectivités sont dirigées par deux organes : l'organe délibérant et l'organe exécutif	
Communes - 44 000 communes - Gestion des affaires communales - Coopération intercommunale (SIVOM 1959 / communauté urbaine 1966) <u>- Compétences :</u> • Fonction état civil • Fonction électorale • Organisation des scrutins politiques et professionnels • Fonctions de police • Action sociale • Logement des instituteurs • Entretien voirie • Ecole primaire • Construction et entretien et équipement de ces établissements • ZA • Protection site	- Coopération communale / communauté urbaine / SIVU/ SIVOM - Code Administratif Communal (CAC) remplacé par le code des communes	- 1982 : les délibérations de la commune sont exécutoires de plein droit, les tutelles sont supprimées et l'ordonnateur devient autonome par rapport au comptable. - Elargissement des missions des communes dans le domaine de l'urbanisme, de l'enseignement et de la culture, de l'animation économique.	<u>- Compétences :</u> • Des ports de plaisance • Le maire a compétence pour délivrer toutes les autorisations d'occupation du sol et à ce titre définitif En matière de documents réglementaires, notamment PLU, ZAC la commune acquiert l'autonomie de la décision.
Départements - 6 départements en 1789 administré au nom du roi <u>- Compétences :</u> • Gestion budget départemental • Intervient dans les domaines : aide social, santé, équipements collectifs, éducation, aides aux communes.		<u>- Compétences :</u> - Aménagement de l'espace et les équipements : • les transports (voirie départemental, organisation des transports collectifs de personne et organisation et financement des transports scolaires) • la planification (le département peut passer des contrats de plans avec l'Etat – le département est associé à de nombreuses démarches prospectives : à la préparation de charte intercommunale, de développement et d'aménagement, à la mise en au point des documents d'urbanisme élaborés par les communes, en particulier les SD). • Les actions sociales : RMI/ aide sociale à l'enfance / services médicaux / transfert des services sociaux	<u>- Compétences :</u> • Matière d'aménagement de l'espace et équipements avec les transports : transfert de 20 000km de voies nationales aux départements • Institution de « blocs de compétences » dans la gestion des ports maritimes de pêches • PLH avec prise en compte de l'habitat social • Action social, accroissement de se compétences : RMA, APA. Le département à la responsabilité de

			de l'Etat accompagné du transfert des compétences et des financements. • Actions éducatives et culturelles : assure la construction des collèges et des équipements pédagogiques et les dépenses de fonctionnements. Responsabilité des bibliothèques centrales de prêts, des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse – gestion et entretien des archives départementales.	la protection sanitaire de la famille et de l'enfance ; • Actions économiques : aides directes (75%) en faveur du commerce et de l'industrie • Actions éducatives et culturelles : promotion de leur territoire et de leur histoire • Aménagement : associé à l'élaboration des PLU et SCoT
Région	- Principe de régionalisation en 1969 – Référendum sur la réforme régionale. <u>- Compétences :</u> • Elabore le plan national • Met au point un plan régional • Favorise le développement économique de la région • Forme les hommes.	- Echec de la régionalisation en 1969 - Réforme régionale en 1972 (EPR) - Conseil général + comité économique et social (CESR) = 2 instances pour la région <u>- Compétences :</u> • Toutes les études intéressant le développement régional • Intervention en matière de parcs naturels, aides économiques, transport • Coopération inter régionale pour assurer le développement économique.	- La région devient une collectivité territoriale de plein exercice en 1982. - 22 régions métropolitaines <u>- transfert de compétences en 1982 :</u> • Développement économique : planification économique et programmation des équipements • Compétence pour la mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage • La loi lui confie la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées d'enseignement général et des lycées établissement d'enseignement agricole. • Chargée aussi des aides directes ou indirectes aux entreprises pour les inciter à s'implanter sur le territoire régional. • L'établissement du plan régional qui va déterminer les objectifs à moyen terme du développement économique social et culturel de la région (politique contractuelle) • Compétence en matière d'aménagement du territoire rôle consultatif sur les documents d'urbanisme locaux.	<u>- Compétences :</u> • Elabore le schéma national d'aménagement et de développement du territoire • Elabore le les schémas de services collectifs • Elabore le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire • Elabore selon la loi du 4 février 1995 un schéma exprimant « <i>les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêts régional</i> » • Elabore le schéma économique de la région.

III – Conclusion

L'évolution des politiques urbaines se subdivise en quatre grandes périodes, chacune d'elles marquant un tournant en matière d'aménagement et de développement du territoire. Depuis le début des années 1950, les politiques d'aménagement et de développement du territoire ont beaucoup évolué, notamment pour réduire le déséquilibre Paris-Province pointé au début de ces années¹⁶⁵. Aujourd'hui, la politique d'aménagement du territoire ne vise plus tant à aboutir à un équilibre, probablement vain, que de créer les conditions favorables permettant aux collectivités territoriales de développer leur territoire de la meilleure façon. L'Etat conserve tout de même sa mission essentielle, qui est de garantir la cohésion sociale et spatiale, comme le montrent les récents textes législatifs.

Les lois de décentralisation des années 1980, qui par ailleurs bousculaient les modes de faire et de penser établis jusqu'alors avec un Etat centralisateur, ont pu conduire à un affaiblissement voire un effacement de la politique d'aménagement globale du territoire. La relance de cette politique, nécessaire basée sur un engagement de l'Etat, date des années 1990. L'aménagement et le développement du territoire connaissent depuis quelque temps des évolutions importantes, notamment sur le plan législatif. Cette amorce commence en 1994, sous le gouvernement de Lionel Jospin, qui a élaboré quatre textes entraînant des modifications non négligeables sur la structuration du territoire national. Avec l'Etat, les collectivités territoriales aujourd'hui sont appelées à devenir les acteurs principaux de l'aménagement du territoire.

L'évolution de ces collectivités s'articule principalement autour de quatre périodes. Tout d'abord, les années 1970 avec le constat d'une nécessaire coopération locale, aboutissent à la création des SIVOM. De plus, avec l'essor de la régionalisation, la région va être dotée de nouvelles compétences et de nouveaux moyens financiers. Avec les lois de décentralisation des années quatre-vingt, celle du 2 mars 1982 va introduire trois innovations, qui visaient à améliorer le fonctionnement des communes : les délibérations du conseil municipal sont exécutoires de plein droit, les tutelles sont supprimées, l'ordonnateur devient autonome par rapport au comptable. Ces lois de décentralisation apportent un cortège de réformes et notamment le transfert de compétences. En 1986, le gouvernement marque une pause dans son travail de réforme, afin de faire le point sur celles adoptées. Enfin, la période actuelle est marquée par une reconnaissance législative des compétences des collectivités territoriales en matière de politique d'aménagement du territoire. Globalement, depuis une vingtaine d'années, le droit des collectivités territoriales a été bouleversé, la dernière réforme étant introduite par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République avec ses premières lois organiques prises pour son application : les collectivités territoriales sont bien des éléments de l'administration décentralisée. Cette loi apporte des modifications importantes, notamment l'identification des collectivités territoriale : la commune, le département, la région, sachant que la définition des collectivités territoriales n'apparaissait ni dans la Constitution de 1958, ni dans la loi. Celle du 2 mars 2003 devait contribuer à harmoniser les compétences des collectivités territoriales. Toutefois, la

¹⁶⁵ Toutefois, les disparités n'ont pas disparues. Aujourd'hui, les rapports entre régions, les rapports entre Paris et la Province sont le fruit de dynamiques alimentées par les évolutions économiques, la décentralisation et la construction communautaire.

complexité de la politique d'aménagement du territoire préexiste, malgré la volonté de clarification de l'acte II de la décentralisation.

Comme nous venons de le préciser, cela fait une quarantaine d'années que les évolutions transforment la France urbaine. Le morcellement du pouvoir urbain est la conséquence du partage de compétences entre l'Etat et les communes, qui engendre la multiplication des sources de décisions due tant à la multiplicité des composants de l'administration nationale (séparation des ministères) que de la multiplicité des pouvoirs au niveau local, avec le grand nombre des circonscriptions communales. En ce qui concerne l'aménagement de l'espace et face à cette situation complexe, il faut concevoir un organisme capable d'associer en son sein les responsabilités des différents décideurs. Cet organisme doit pouvoir rassembler les collectivités locales et les grandes administrations, afin qu'elles puissent se coordonner et travailler ensemble. Aujourd'hui, seules les agences d'urbanisme remplissent ces conditions. C'est ainsi que B. De La Rochefoucault¹⁶⁶ avait écrit après le vote de la loi d'orientation : « *Cette simple constatation conduit à donner avant tout à l'agence d'urbanisme le rôle d'organiser en son sein les différents pouvoirs et centres de décisions autonomes, comme ce fut pendant longtemps le rôle du plan au niveau national* ».

¹⁶⁶ B. De La Rochefoucauld, op. cit., page 12 – confère thèse de Danan.