

Repères : la décentralisation, un processus en mutation

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire.
Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire »
François Mitterrand, Conseil des ministres, 15 juillet 1981

« L'Etat fait trop de choses et à force d'être omnipotent,
il devient impotent »
Pierre Richard, directeur des Collectivités locales, décembre 1978

L'acte I : 1981-1986	2
Droits et libertés des communes, des départements et des régions (loi Defferre du 2 mars 1982).....	2
Répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983)	3
Amélioration de la décentralisation (loi du 5 janvier 1988).....	4
Orientation relative à l'administration territoriale de la République (loi du 6 février 1992).....	4
Renforcement et simplification de la coopération intercommunale (loi du 12 juillet 1999).....	4
Refonder l'action publique locale - rapport Mauroy du 17 octobre 2000.....	4
Solidarité et renouvellement urbain (loi du 13 décembre 2000)	4
Démocratie de proximité (loi du 27 février 2002).....	5
L'acte II : 2002-2010	5
La loi constitutionnelle du 28 mars 2003	5
Nouvelles libertés et responsabilités locales (loi du 13 août 2004)	6
2007-2014, de nouvelles réflexions	6
La réforme de 2010	7
Vers l'acte III : 2012-...	8
Modernisation de l'action publique territoriale	8
Modernisation de l'action publique (loi du 27 janvier 2014 - MAPAM)	8
La réforme territoriale de 2014.....	8
Délimitation des régions, élections régionales et départementales (loi du 16 janvier 2015).....	9
Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)	9

La « décentralisation » n'est pas un état de fait, mais un processus de passage d'un certain rapport entre centralisation et décentralisation à un nouveau rapport.

La France a la caractéristique historique d'avoir été un des Etats les plus centralisés d'Europe sous les effets conjugués aussi bien de la monarchie d'Ancien Régime, que de la Révolution, des Empires, de la reconstruction après la Seconde guerre mondiale ou des institutions de la Vème République. En France, c'est l'Etat qui a construit la nation. Des formes de décentralisation ont toujours existé, mais dans un rapport déséquilibré caractérisé en particulier par la « tutelle » de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Mais cette centralisation, qui a conduit Jean-François Gravier à écrire *Paris et le désert français* dès 1949, a fini par produire des effets pervers et dès la crise du milieu des années 1970, les interrogations n'ont pas manqué quant à la nécessité d'un rééquilibrage des pouvoirs et des institutions.

Prolégomènes

Au cours d'un colloque « Décision et pouvoir dans la société française » tenu en décembre 1978, Jacques Attali déclarait : « A une sorte d'après-crise capitaliste la décentralisation est une nécessité pour deux raisons. La première, c'est qu'il est préférable à tout système social qui gère une crise de faire partager au maximum la responsabilité de la crise à un grand nombre d'acteurs du débat social, plutôt que d'apparaître comme le point central. La deuxième, c'est que la société n'est pas en déséquilibre sur un marché unique, elle est en déséquilibre sur un grand nombre de marchés et que la bonne façon de gérer est de faire en sorte qu'on puisse avoir des lieux de gestion décentralisés qui permettent de mieux gérer et de mieux adapter la décision

à l'information disponible. Ces deux nécessités font que le capitalisme occidental a aujourd'hui besoin d'un certain discours et d'une certaine légitimité de la décentralisation ». Il prenait cependant soin d'ajouter : « Mais au bout du compte, de quelle décentralisation s'agit-il là ? A mon sens, cette décentralisation est un leurre ».

Ces éléments fournissent une grille de lecture des différentes réformes de décentralisation intervenues en France depuis 1981-1982, qu'il est convenu de présenter en « trois actes », suivant une démarche chronologique.

L'acte I : 1981-1986

L'acte I de la décentralisation prend sa source dès l'élection de François Mitterrand en 1981, sous l'impulsion de Pierre Mauroy, Premier ministre et de Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur. Cette réforme procède d'une volonté politique de réformer l'administration française en accordant une autonomie plus importante aux échelons locaux. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est consacré par la Constitution de 1946, mais il demeure limité tant du point de vue des compétences et des ressources qu'aux modalités de leur exercice.

Droits et libertés des communes, des départements et des régions (loi Defferre du 2 mars 1982)

La loi, votée le 28 janvier 1982 et promulguée le 2 mars 1982, s'intitule clairement « Droits et libertés des communes, des départements et des régions ». Elle introduit d'importantes modifications dans l'organisation territoriale du pays, en particulier :

- l'institution de la région en collectivité territoriale à part entière, dotée d'un conseil élu au suffrage universel, et d'un exécutif ;
- l'institution du pouvoir exécutif du département et de la région par élection du président du conseil général (à la place du préfet) et du conseil régional ;
- la suppression de la tutelle administrative *a priori* et du contrôle d'opportunité sur les actes des collectivités territoriales ; ces actes pourront être soumis à un contrôle de légalité juridictionnel *a posteriori* ;
- dans chaque département et région, le représentant de l'État continue d'avoir la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et du contrôle administratif ;
- remplacement de la tutelle financière par un contrôle budgétaire *a posteriori* et création d'une nouvelle juridiction financière, la chambre régionale des comptes, dont l'une des missions est d'assister le préfet en matière de contrôle budgétaire.

Les mesures concernent principalement le fonctionnement et l'action des collectivités territoriales, et ne réforment pas véritablement l'administration territoriale d'Etat, ni la participation démocratique, mesures qui interviendront ultérieurement.

Présentant le projet de loi devant l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981, Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, maire de Marseille, en soulignait l'objectif : « Les responsables politiques qui tenaient les leviers de commande ont maintenu en tutelle les Français et leurs élus locaux, départementaux et régionaux, les traitant comme des mineurs soumis aux décisions d'une classe politique et d'une administration de plus en plus centralisée, de plus en plus technocratique. Ce type de centralisation, qui se voulait éclairée et qui était en réalité dominatrice, a engendré une administration et une réglementation étatiques, tatillonnes, bureaucratiques, un dirigisme étouffant pour les élus et pour les entreprises. (...) On a assisté, en France, à deux mouvements contradictoires : d'une part, le besoin, la nécessité de décentraliser, ressentis par les citoyens et par les élus ; d'autre part, la volonté de tout décider dans la capitale, au Gouvernement, dans les administrations centrales. Aspiration, décision, volonté centralisatrices l'ont emporté sur la volonté décentralisatrice. (...) A mon avis, cette contradiction entre la politique gouvernementale et les aspirations réelles des Français tenait à deux causes essentielles. La première est la conviction que seuls ceux qui appartiennent à un certain milieu social où se transmet héréditairement le pouvoir économique, sont capables de gouverner la France quand ils ont reçu un certain type d'éducation et d'instruction qui, croyait-on les destinait à être supérieurs aux autres. La seconde est la défiance à l'égard des Français, et spécialement des provinciaux, voire la peur de leur confier des responsabilités importantes. (...) »

Il est enfin temps de donner aux élus des collectivités territoriales la liberté et les responsabilités auxquelles ils ont droit. (...) Le dévouement, la compétence, le désintéressement des élus locaux le justifient. (...) Ne

méritent-ils pas qu'on leur fasse confiance pour choisir et appliquer les bonnes solutions aux problèmes qu'ils ont à résoudre, au moins autant qu'aux services anonymes d'un ministère parisien, ou même d'un ministre, quel qu'il soit et quelle que soit sa couleur politique ? Les ministres ont le plus souvent tendance à vouloir conserver et, s'ils le peuvent, augmenter le domaine de leurs activités. Les services les y poussent en leur expliquant que ce serait déchoir que d'accepter une réduction de compétences. Les ministres de François Mitterrand et de Pierre Mauroy pensent, au contraire, que se dépouiller d'une partie de leurs attributions au profit des élus locaux, départementaux et régionaux est non pas déchoir, mais bien servir la France, en donnant à ceux qui en forment le tissu, le droit d'être eux-mêmes et la possibilité de jouer pleinement leur rôle. C'est bien servir la France, c'est renforcer la démocratie que de permettre aux élus de décider sur place des solutions à apporter aux problèmes qu'ils connaissent mieux que quiconque. (...) Contrairement à ce l'on affirme trop souvent, c'est renforcer l'Etat que de l'alléger d'une partie des tâches dont il s'est encombré progressivement et qu'il n'arrive pas à accomplir de manière satisfaisante. C'est lui permettre de se consacrer pleinement à ce qui lui revient de droit, pour faire moins, mais pour faire mieux. (...) Le projet de loi a pour objet de transférer le pouvoir aux élus, aux représentants des collectivités territoriales, désignés par leurs concitoyens. (...) Par une série de mesures (...), il modifie fondamentalement la répartition des pouvoirs. Désormais, les élus seront libres d'exercer pleinement leur mandat, libres de prendre leurs responsabilités sans entraves, sans les limitations, sans les détournements imposés par les services ministériels contre leur volonté et parfois contre l'intérêt de leurs communes ».

La loi Defferre du 2 mars 1982 - Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions - texte en vigueur - texte paru au JO - décision du Conseil constitutionnel n° 82-137 DC du 25 février 1982 (*non conformité partielle*)

Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 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 - texte en vigueur et fac similé JO

Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le Code électoral et le Code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des français établis hors de France sur les listes électorales – fac similé JO

Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements de coopération intercommunale - texte en vigueur - fac similé JO - décision du Conseil constitutionnel n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 (*conforme*)

Ainsi, la décentralisation initiée en 1982 a reposé sur deux logiques : une volonté de l'Etat de se délester de certaines responsabilités en particulier dans le domaine social, dont il a préféré en charger les collectivités territoriales ; une redistribution des pouvoirs en faveur des élus – ce qui a amené les sociologues de Sciences Po à parler de « sacre de notables » (J. Rondin, Fayard, 1985), sans s'appuyer sur une réelle intervention des citoyens et de la société civile.

La décentralisation a correspondu en quelque sorte à une décentralisation de « petits pouvoirs » sans mise en cause de la centralisation des pouvoirs essentiels en matière économique, financière ou stratégique. Elle a amené les élus locaux à se « responsabiliser », à endosser eux-mêmes la gestion des conséquences de la crise, à prendre et à assumer des mesures impopulaires, tout en gagnant des ressources en termes de pouvoir. Elle a fait reporter sur la fiscalité locale la progression des « prélèvements obligatoires ».

L'autonomie supplémentaire accordée aux collectivités territoriales par l'Etat central ne s'est pas accompagnée d'un réel désengagement de celui-ci. Il a conservé de multiples moyens d'influence et d'orientation, en particulier par la réglementation et l'allocation de ressources, et s'en est donné de nouveaux, tels les contrats de Plan Etat-régions qui encadrent l'action locale.

Par ailleurs, le fait que la répartition des compétences ait privilégié le cadre départemental au détriment du cadre régional a témoigné de la volonté de l'Etat central de limiter les prérogatives d'instances susceptibles de le concurrencer dans certains domaines.

Répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983)

Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 constituent la deuxième étape de l'acte I de la décentralisation, en tant qu'elles instituent et organisent les transferts de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que les transferts de ressources qui en découlent de facto.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat - texte en vigueur - fac simile JO

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat – texte en vigueur – fac simile JO

De 1982 à 1986, 25 lois complétées par environ 200 décrets se succèdent.

Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositifs relatifs au fonctionnement des conseils généraux - texte en vigueur - fac simile JO

Amélioration de la décentralisation (loi du 5 janvier 1988)

La loi d'amélioration de la décentralisation de 1988 a précisé notamment les conditions de certaines interventions économiques des collectivités territoriales pour renforcer leur solidarité financière, réorienter leurs interventions vers la création d'emplois, supprimer la possibilité d'aide des communes aux entreprises en difficulté pour la réserver aux départements et régions, renforcer les conditions d'octroi des garanties d'emprunt ou de cautionnement des communes à des personnes privées.

Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation - texte en vigueur - fac simile JO

Orientation relative à l'administration territoriale de la République (loi du 6 février 1992)

La loi d'orientation relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 marque tant un approfondissement qu'une reprise de la dynamique de décentralisation en relançant les chantiers qui n'avaient pas été pris en compte dix ans auparavant, en particulier la démocratie locale et le renforcement des intercommunalités... Elle renforce la déconcentration.

Loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 - texte en vigueur – fac-similé

Renforcement et simplification de la coopération intercommunale (loi du 12 juillet 1999)

La loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 engage une réforme importante du niveau communal en consacrant un nouveau statut de l'intercommunalité et le rôle des EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre à travers trois niveaux que sont les communautés de communes, les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale - texte en vigueur – fac-similé JO

Refonder l'action publique locale - rapport Mauroy du 17 octobre 2000

Le 17 octobre 2000, Pierre Mauroy, sénateur (PS) du Nord, remet à Lionel Jospin, Premier ministre, le Rapport sur l'avenir de la décentralisation qui comporte 154 propositions, notamment :

- la généralisation de l'intercommunalité et l'élection au suffrage universel direct des structures intercommunales,
- l'instauration d'un conseil départemental au lieu du conseil général,
- l'élargissement de la compétence des régions,
- la mise en cohérence de la durée de l'ensemble des mandats locaux (ramenés à 6 ans) et de leurs statuts,
- la réunion d'une conférence annuelle de la décentralisation,
- le renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités.

Rapport au Premier ministre de M. Pierre Mauroy sur l'avenir de la décentralisation (automne 2000)

Solidarité et renouvellement urbain (loi du 13 décembre 2000)

La loi SRU s'organise autour de trois axes : exigence de solidarité, développement durable, renforcement de la démocratie et de la décentralisation.

La loi Voynet tend à organiser une démocratie plus participative, et un développement durable plus harmonieux : elle crée ainsi les conseils de développement.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain – texte en vigueur - fac-similé JO

Démocratie de proximité (loi du 27 février 2002)

La loi dite « loi Vaillant » instaure notamment les conseils de quartier.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité - texte en vigueur– fac-similé JO

L'acte II : 2002-2010

20 ans de décentralisation ont profondément transformé l'organisation des pouvoirs publics en France, leurs responsabilités et inter-relations. Si le principe fait l'objet d'un large consensus entre les acteurs, il subsiste de réelles incertitudes et interrogations. L'acte II de la décentralisation est initié par Jean-Pierre Raffarin dès sa nomination en tant que Premier ministre en mai 2002 ; il se place dans la lignée de l'acte I, tout en marquant une volonté de l'infléchir.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

La réforme constitutionnelle actualise le cadre juridique hérité du texte constitutionnel de 1958 et pose de nouveaux principes. La réforme a été adoptée par la voie du Congrès et non par celle du référendum.

La loi constitutionnelle modifie profondément le titre XII de la Constitution, consacré aux collectivités territoriales. Le principe de « l'organisation décentralisée » de la République est posé (art. 1er de la Constitution) et la région trouve sa consécration constitutionnelle.

Cette loi définit quatre axes de changement :

- l'organisation décentralisée de la République comme principe constitutionnel et attribut de la République ;
- la démocratie locale directe et semi-directe (droit de pétition pour saisir l'assemblée délibérante d'une collectivité ; ouverture du référendum décisionnel local à tous les niveaux de collectivités territoriales ; consultation des électeurs sur une question intéressant l'organisation institutionnelle de la collectivité) ;
- le transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à leur exercice et toute création ou extension de compétences qui a pour conséquence d'accroître les dépenses des collectivités est accompagnée de ressources ; la garantie de l'autonomie financière des collectivités qui peuvent fixer le taux ou l'assiette des impositions locales et mise en place de dispositifs de péréquation pour corriger les inégalités de ressources entre les collectivités ;
- le statut des collectivités d'outre-mer (distinction entre les « départements ou régions d'outre-mer » régis par le principe d'assimilation législative et les « collectivités d'outre-mer » régies par le principe de spécificité législative).

Elle reconnaît la vocation des collectivités territoriales (le terme 'locales' figurant dans l'article 34 de la Constitution de 1958 est remplacé par le terme 'territoriales') à « exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort » (subsidiarité), ainsi que le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et de leur droit à l'expérimentation (sur la base d'une habilitation propre, possibilité de déroger pour une durée déterminée aux dispositions législatives ou réglementaires existantes). Lorsqu'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, la loi peut autoriser l'une d'elles ou un de leurs groupements à être « chef de file » pour organiser les modalités de leur action conjointe.

Elle a été suivie de plusieurs lois organiques nécessaires à son application :

- loi organique du 1er août 2003, relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, préalable à toute politique différenciée de décentralisation, qui permet de déroger par la loi, à titre expérimental, et pour une période de maximum cinq ans, aux dispositions législatives régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales (loi déclarée constitutionnelle par Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003) ;

- celle du même jour relative au référendum local, qui correspond à la nécessité d'affirmer de nouvelles formes de démocratie participative et leurs conditions d'exercice ;
- la loi du 18 décembre 2003 portant la décentralisation du RMI et création du RMA, le premier acte de transfert de compétences après la révision de la Constitution ;
- loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ; elle précise les éléments de la notion d'autonomie financière, dont la notion de « ressources propres » qui doivent constituer la « part déterminante » des ressources des collectivités.

Elle a précédé l'adoption d'un important transfert de compétences nouvelles au profit des collectivités territoriales.

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 à l'organisation décentralisée de la République

Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales – version en vigueur – fac-similé JO - décision du Conseil constitutionnel (*conformité*)

Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local – texte en vigueur – fac-similé JO - décision du Conseil constitutionnel (*conformité*)

Nouvelles libertés et responsabilités locales (loi du 13 août 2004)

Cette loi attribue de nouvelles compétences aux collectivités territoriales :

- aux régions, le développement économique, la formation professionnelle,
- aux départements, de nouvelles missions sociales,
- aux collectivités locales, certaines infrastructures de transport (routes, aérodromes, ports),
- la délégation de compétences permet aux collectivités territoriales d'obtenir le transfert de compétences supplémentaires (logement social, gestion du patrimoine culturel, des ports et aéroports, etc.).
- attribution de compétences dans le domaine de la construction ou de l'enseignement.

Certaines de ces dispositions ont un caractère expérimental pour une durée qui n'excède pas cinq ans.

Elle comporte aussi un mouvement non négligeable de transfert de personnels de l'État vers les collectivités, notamment les agents techniciens et ouvriers de service (TOS) employés dans les collèges et les lycées, et des agents de l'Équipement. Les transferts de compétences, des personnels ou des moyens financiers s'effectuent progressivement de 2005 à 2008.

De manière un peu paradoxale, la réforme, qui se fixait à l'origine un objectif de renforcement des compétences du niveau régional, débouchera surtout, à la faveur de la discussion parlementaire, sur le renforcement du rôle et des compétences dévolues aux départements, en particulier dans le domaine social.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales – texte en vigueur – fac-similé JO - Décision du Conseil Constitutionnel n° 2004-503 du 12 août 2004

2007-2014, de nouvelles réflexions

Relations entre l'État et les collectivités locales - rapport Lambert 2007

Dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), « Les relations entre l'État et les collectivités locales » ont fait l'objet du rapport de décembre 2007 du groupe de travail présidé par Alain Lambert. Il a préconisé notamment la nécessité de clarifier les compétences des collectivités territoriales (spécialisation des compétences des départements et des régions avec définition des compétences exclusives et obligatoires) et de l'État dans le territoire (par l'instauration d'un responsable unique des services déconcentrés au niveau du département et de la région) et le renforcement de l'intercommunalité.

Libération de la croissance française - rapport Attali 2008

Le 23 janvier 2008, le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, préconise notamment la suppression du département de manière à simplifier l'organisation territoriale.

Réforme des collectivités locales - rapport Balladur 2009

Dès 2008, un comité de réflexion est mis en place sous l'égide d'Edouard Balladur. Ce « comité pour la réforme des collectivités locales », chargé « d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, de clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile » produira un rapport remis au président de la République le 5 mars 2009.

Dans ce rapport, plusieurs recommandations sont faites :

- l'achèvement de la carte de l'intercommunalité,
- la création de onze métropoles,
- le regroupement des régions de 22 à 15,
- la définition d'un objectif annuel d'évolution de la finance publique locale.

Parmi les projets finalement retenus par le gouvernement, on peut évoquer le grand Paris, le redécoupage territorial, ou encore la réforme du département, objectifs du gouvernement actuel. Il s'agit à la fois d'une nouvelle réforme des collectivités territoriales, que d'ouvrir une réforme territoriale.

Le projet de réforme présenté par le Gouvernement le 21 octobre 2009 comporte quatre lois : une loi de réforme des collectivités territoriales, une loi relative à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, une loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux et une loi organique relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

La réforme de 2010

Cette réforme a été d'abord matérialisée par la loi du 16 décembre 2010 dite de « réforme des collectivités territoriales ».

A l'origine, cette loi prévoyait de réaliser d'importantes économies de gestion en réduisant le mille-feuilles territorial, mais également de limiter les compétences des départements et des régions, ce qui lui a valu d'être qualifiée d'« acte I de la re-centralisation ».

Elle apporte finalement quelques innovations :

- la modification des rapports entre les communes et les intercommunalités,
- l'élection au suffrage universel direct, à partir de 2014, des délégués des communes au sein des conseils des différentes communautés de communes,
- l'introduction des métropoles, nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, qui exercent, de droit ou sur la base d'une convention passée avec le département ou la région, en lieu et place des communes membres, du département et de la région, les compétences déterminées par la loi,
- la réorganisation des compétences des collectivités territoriales et la suppression de la clause générale de compétence¹ des départements et régions (tout en permettant de déroger à leur possibilité d'agir seulement dans les domaines de compétence que la loi leur attribue).

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 dite de « réforme des collectivités territoriales » - texte en vigueur – fac-similé JO – décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 2010

¹ L'article 61 de la Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale a donné au conseil municipal le droit de statuer sur toutes les affaires de la commune sans que ses délibérations aient besoin d'être approuvées (sauf quelques exceptions) par l'autorité supérieure. Cette disposition a été interprétée comme formulant le principe de la clause générale de compétence : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Auparavant, les conseils municipaux pouvaient statuer définitivement seulement sur un nombre limité de domaines, spécifiquement prévus par la loi (neufs domaines prévus par la loi du 24 juillet 1867 et quatre domaines prévus par la loi du 18 juillet 1837). Pour les départements c'est l'article 48 de la loi du 10 août 1871 qui a prévu que « Le conseil général délibère (...) 5° Sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres ». Auparavant, les délibérations du conseil général sur les matières non énumérées par la loi n'étaient exécutoires qu'après l'approbation expresse de l'autorité supérieure.

Vers l'acte III : 2012-...

L'élection de François Hollande en mai 2012 ouvre une nouvelle phase de réformes visant à inscrire l'approfondissement de la décentralisation dans un processus plus large de modernisation de l'action publique locale, de réexamen de la structuration institutionnelle des autorités publiques locales et plus généralement de réforme de l'Etat. Au risque d'apparaître pragmatiques, les réformes se définissent et se construisent progressivement.

Modernisation de l'action publique territoriale

En 2012, le gouvernement Ayrault amorce un mouvement de « modernisation de l'action publique territoriale », basé sur une logique législative en faveur de la décentralisation.

Ainsi, le conseiller territorial est supprimé par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, et remplacé par le conseiller départemental élu selon un mode de scrutin novateur.

Modernisation de l'action publique (loi du 27 janvier 2014 - MAPAM)

La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles permet d'abord la réinstauration de la clause générale de compétences pour les départements et les régions, et introduit la désignation de chefs de file.

Elle pose également un nouveau statut pour les métropoles, en tant qu'entité décentralisées, qui permet aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique. Les métropoles de Paris, Lyon et Aix-en-Provence-Marseille sont dotées de régimes spécifiques. Les 14 métropoles créées par cette loi absorbent la plus grande partie des attributions départementales.

La loi institue les conférences territoriales² pour « favoriser un exercice concerté des compétences », permettre « une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ». Cette loi définit également des « conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence » et des « délégations de compétences entre collectivités territoriales ».

Le troisième titre de la loi concerne le transfert et la mise à disposition des agents de l'Etat et la compensation des transferts de compétences.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles – texte en vigueur – fac-similé JO

La réforme territoriale de 2014

En 2014, le président François Hollande annonce sa volonté d'entreprendre une réforme territoriale pour insuffler une nouvelle dynamique à la décentralisation.

Les enjeux en sont les suivants :

- simplifier les strates du mille-feuilles administratif devenu trop complexe ;
- adapter les frontières administratives aux évolutions des modes de vie et à la mobilité nouvelle de la population ;
- résorber la fracture territoriale qui s'opère parfois entre les territoires périphériques et les territoires urbains ;
- améliorer l'efficacité de l'action publique en évitant au maximum les doublons de compétences.

La réforme vise à étendre les domaines d'action et les compétences des régions et le renforcement et l'élargissement de l'intercommunalité.

² Chaque conférence territoriale comprend le président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 30 000 habitants, un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège dans chaque département, un représentant pour chaque catégorie de communes (plus de 30 000 habitants, entre 3 500 et 30 000 habitants, moins de 3 500 habitants) dans chaque département. En particulier, chaque conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

Délimitation des régions, élections régionales et départementales (loi du 16 janvier 2015)

Pour le gouvernement, l'objectif est d'« améliorer la gouvernance territoriale, ainsi que l'efficacité et l'efficience des politiques publiques mises en œuvre dans les territoires ».

La loi redéfinit la délimitation des régions, prévoit des dispositions concernant le régime électoral régional et départemental et modifie le calendrier électoral.

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral – texte en vigueur – fac-similé JO

Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)

Cette loi de « Nouvelle organisation territoriale de la République » constitue le troisième volet de la réforme territoriale.

Elle propose le remplacement de la clause générale de compétence par des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité, une redistribution des compétences entre les collectivités territoriales, notamment des départements vers les régions, ainsi que vers les intercommunalités (dans la perspective de la disparition, après 2020, de la collectivité territoriale au niveau départemental).