

## SOMMAIRE

### Introduction

#### 1<sup>ère</sup> partie : Les premiers pas de la décentralisation

1. La recherche d'un équilibre entre décentralisation et centralisation (1789/1838) P. 3
2. Naissance de la démocratie locale et débuts du suffrage universel (1838/1884) P. 14
3. Le temps des incertitudes (1884/1940) P. 26
4. Vers une république décentralisée et déconcentrée (1941/1981) P. 33

#### 2<sup>ème</sup> partie – L'acte I de la décentralisation

1. L'avènement de la décentralisation (1982/1983) P. 61
2. L'amélioration de la décentralisation (1986 et 1988) P. 73
3. Poursuite de l'amélioration de la décentralisation et organisation territoriale de l'Etat (1992) P. 76
4. Quel avenir pour la décentralisation ? (2000) P. 82
5. La refondation de l'action publique locale (2000-2001) P. 99
6. La décentralisation a vingt ans (2002) P. 111
7. La démocratie de proximité (2002) P. 113
8. La relance de la décentralisation (2002-2003) P. 116

#### 3<sup>ème</sup> partie – L'acte II de la décentralisation

1. Vers l'acte II de la décentralisation (2003/2004) P. 118
2. L'acte II de la décentralisation (à c./ de 2004) P. 122
3. La décentralisation, un effet de levier pour réformer l'Etat (2003/2005) P. 136

#### 4<sup>ème</sup> partie – Les moyens juridiques, financiers et humains de la Décentralisation

1. La répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions P. 139
2. La compensation financière du transfert des compétences P. 155
3. Le statut des élus locaux et modalités diverses P. 165
4. Le statut des personnels territoriaux et les transferts des personnels P. 186
5. Le contrôle des actes des collectivités territoriales P. 210

#### 5<sup>ème</sup> partie – Le problème de l'émiettement communal et ses solutions

1. Les caractéristiques du paysage communal français P. 225
2. Mesures envisagées avant 1890 pour résoudre le problème de l'émiettement communal P. 228
3. Naissance et développement de l'intercommunalité de gestion (1890 à 1991) P. 230
4. De l'intercommunalité de gestion à l'intercommunalité de projet P. 241

Index des personnes citées P. 252

Index des citations P. 257

Bibliographie P. 259



## 1<sup>ère</sup> partie – Chapitre 1

### LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE ENTRE DECENTRALISATION ET CENTRALISATION (1789-1838)

La recherche d'un équilibre entre la volonté d'organiser une administration dont les cadres permettent l'exécution et le contrôle des lois d'une part, et la volonté d'accorder une certaine autonomie aux collectivités de base (paroisses, bourgs, villes) d'autre part, s'étale de 1789 à 1838. Au cours de cette période l'idée de décentralisation, privilégiée au début de la Révolution de 1789, s'efface peu à peu pour céder la place au centralisme, puis un léger retour vers la décentralisation s'amorce après la Révolution de 1830.

La représentation, au plan local, du pouvoir central a, quant à elle, existé de tous temps et en tous lieux. Les prémices de sa forme moderne vont se dessiner dès la Constitution de l'an III et annoncent la déconcentration.

Avant d'aborder la recherche de l'équilibre précité, il semble utile de donner un aperçu de la société française au XVIII<sup>e</sup> siècle ainsi que des réformes institutionnelles qui ont été tentées avant l'éclatement de la Révolution de 1789.

#### 1. Photographie de la société française – Tentatives de réformes

##### 1.1. Photographie de la société française

La société française connaît au XVIII<sup>e</sup> siècle, notamment à partir de 1750, de nombreuses mutations (développement économique, progrès de l'urbanisation et des communications, naissance de l'industrie...) qui fragilisent l'équilibre des institutions. Dans le même temps, l'éveil de la citoyenneté rend l'absolutisme centralisateur difficilement supportable et ce d'autant plus qu'il n'existe pas de représentation organisée dans notre pays qui compte alors 24,5 millions d'habitants. En 1780, la monarchie entre dans une crise qui va aller en s'amplifiant au fil des années. Par ailleurs, le mécontentement grandit au sein du peuple d'autant plus qu'une succession de mauvaises récoltes a entraîné la disette et la misère, la bourgeoisie souhaite, ardemment, participer à la vie de la nation tandis que le clergé et la noblesse s'accrochent à leurs privilèges. La Révolution éclate le 14 juillet 1789, avec la prise de la Bastille par le peuple de Paris (*la Bastille étant considérée comme le symbole de l'absolutisme royal*).

##### 1.2. Tentatives de réformes

Au cours des décennies précédant l'éclatement de la Révolution de 1789 se succèdent des tentatives de réformes de l'Etat et de ses institutions qui se soldent toutes par un échec.

Certaines retiennent encore l'attention aujourd'hui. Il s'agit, notamment, des réformes de :

- Louis Voyer d'Argenson (1764) qui propose de **décentraliser** vers les magistrats municipaux *la police, les travaux publics ainsi que la levée de répartition de l'impôt* ;
- François de Laverdy (1765) qui organise le **gouvernement communal** en définissant tous les aspects du rôle des députés des divers « corps et communautés » et réduit les pouvoirs des intendants. Elle est abandonnée au bout de six ans en raison de son orientation trop libérale. Quelques années plus tard, Malesherbes, ancien président de la Cour, regrette qu'on ait, par cet abandon, « étouffé tout esprit municipal » et « éteint jusqu'au sentiment de citoyen ». L'abandon de la réforme aggrave la confusion existant alors dans l'organisation municipale laquelle atteint son paroxysme lorsque la Révolution de 1789 éclate ;
- Dupont de Nemours (1775) qui tend, entre autres, à dynamiser l'économie et à **fonder de nouvelles institutions représentatives** (*les municipalités*). Mais la disgrâce de ce contrôleur général des finances par Turgot entraîne, du même coup, l'abandon de la réforme qu'il avait préparée ;
- Necker (1776) lancée à titre expérimental en Berry et en Guyenne qui tend à démontrer la supériorité d'un **système d'administration collective** et à réduire considérablement le rôle des intendants en ne leur laissant que la *surveillance* et la tutelle financière. Malheureusement, les parlements font obstacle au déroulement de l'expérience qui se heurte, par ailleurs, à des oppositions très vives, dont celle de la reine Marie-Antoinette, qui entraînent le renvoi de Necker et l'abandon de la réforme ;
- Calonne (1786) qui esquisse un **projet de décentralisation** portant sur la réforme de l'administration et celle de la fiscalité. Mais Calonne est désavoué par l'Assemblée des notables à laquelle il avait soumis son projet ;
- Loménie de Brienne (1787) qui poursuit le **projet de décentralisation** envisagé par Calonne et propose une transformation profonde de la société et une **administration locale à trois niveaux**. Une série de maladresses entraîne l'échec de la réforme et son abandon est entériné par l'arrêt du Conseil du 8 août 1788.

L'application de l'édit de juin 1787 anime politiquement les communautés et les prépare à une participation presque universelle aux assemblées de rédaction des cahiers de doléances qui voient le jour au printemps 1789, soit peu de temps avant la convocation des états généraux par Louis XVI en mai 1789.

Le 17 juin 1789 les députés du tiers état se proclament Assemblée nationale et jurent de ne se séparer qu'après avoir donné une constitution à la France. Le 9 juillet 1789, l'Assemblée se déclare *constituante*.

L'Assemblée Constituante transforme la carte de l'administration du royaume et prépare les textes concernant la commune et le département en quelques mois seulement.

## 2. L'esquisse de la décentralisation (1789-1792)

Les travaux de l'Assemblée Constituante ont donné lieu à des interprétations contradictoires :

- pour certains historiens, ces travaux sont apparus comme une tentative de décentralisation trop poussée ;
- pour certains juristes, les travaux en question prolongent l'œuvre de la monarchie et préparent le centralisme napoléonien.

Ces contradictions s'expliquent par le fait que les textes relatifs à l'administration locale votés de 1789 à 1791 émancipent la commune tandis qu'ils conçoivent le département comme un instrument d'égalisation dans un pays administré, jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, de façon centralisée mais demeurant diversifié en particulier par ses modes de représentation et ses coutumes.

C'est, principalement, **dans les cahiers de doléances que l'on trouve les premières idées tendant à moderniser le système administratif français et à rapprocher les centres décisionnels des citoyens.**

Dans la nuit du 4 août 1789, l'Assemblée Constituante met fin aux privilèges des provinces, principautés, villes et communautés d'habitants. La décision tendant à les confondre dans « *le droit commun des Français* » consacre l'unité administrative du royaume. Cette unité réclame, à la fois, une réforme institutionnelle d'ensemble et une division du territoire qui pouvait, selon le cas, soit respecter les cadres existants hérités de l'Histoire, soit les bouleverser. Le 26 août 1789, l'Assemblée vote la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Thouret [qui se fonde sur les travaux de Sieyès] propose de diviser la France, en plus de Paris, en 80 départements. Chaque département devant comprendre 9 districts et chaque district devant regrouper 9 cantons. Mirabeau estime qu'il convient, non seulement de **respecter les réalités géographiques et historiques**, mais aussi de **rapprocher les centres décisionnels des habitants** et propose de diviser le pays en 120 départements sans autre subdivision que la structure locale de base qu'il s'agisse d'une ville, d'un village ou d'une paroisse.

La décision de l'Assemblée Constituante, relative au découpage communal, pèse encore sur la vie administrative de la France. Deux tendances s'opposent à ce sujet :

- celle de Sieyès, Condorcet et Thouret qui souhaitent la constitution de « *groupements d'action locale* » rassemblant 3 000 à 4 000 habitants (le pays compte alors 28,1 millions d'habitants) car ceux-ci, en raison de leur taille, concentrent davantage de compétences et de moyens pour le bien-être de la population ;
- celle de Mirabeau qui veut conserver telles quelles les 44 000 entités de toutes sortes pour, affirme-t-il, « *maintenir la sérénité du pouvoir central* ».

Face à cette situation, le législateur de 1789 opte pour le statu quo et ne prend aucune mesure tendant à réduire le nombre d'entités de base.

Les lois décentralisatrices des 14 et 22 décembre 1789 qui organisent le territoire français symbolisent ce qu'on a appelé « *le triomphe de la démocratie locale* ». Toutefois, ce triomphe n'est qu'apparent puisque les intentions des

constituants, par rapport à celles des *pouvoirs locaux*, sont marquées par un certain manque d'harmonie, voire de contradictions.

La loi du 14 décembre 1789 porte sur l'organisation municipale et installe une municipalité dans chaque paroisse, chaque bourg et chaque ville et fait passer l'ensemble de ceux-ci de 44 000 à 38 000. Chacune de ces entités juridiques est organisée selon un modèle unique quelle que soit sa taille.

La loi du 22 décembre 1789 divise le pays en 83 départements découpés chacun en 6 à 9 districts eux-mêmes découpés en cantons regroupant des communes. Les districts, tout comme les départements, sont le siège d'une administration d'Etat. Quant aux cantons, ce ne sont que des circonscriptions destinées à permettre l'élection des électeurs du second degré chargés de désigner les députés.

Si la commune apparaît comme une communauté d'habitants ayant une personnalité juridique il n'en va pas de même pour le département qui n'a pas plus de personnalité juridique que d'existence collective : c'est, rappelons-le, une division administrative de l'Etat dont le rôle est, au demeurant, assez limité.

Ces entités sont organisées ainsi qu'il suit :

*La commune* est dotée d'un conseil municipal (appelé aussi corps municipal) qui est l'organe actif et permanent de la collectivité ainsi que d'un conseil général (composé de notables) dont le nombre de membres est deux fois plus élevé que celui du conseil municipal. Le maire, *élu directement par les citoyens* pour deux ans est l'organe exécutif. Le procureur, élu aussi pour deux ans, défend à la fois les intérêts du roi et ceux de la commune.

*Le département* est doté d'un conseil général qui est l'organe délibérant et d'un directoire, organe collégial permanent, élu par le conseil général en son sein et qui est chargé de l'exécution des décisions. Un procureur général syndic (élu) représente le pouvoir central. Disposant de moins de compétences que les intendants de l'Ancien Régime qui furent supprimés en 1789, les procureurs généraux syndics veillent à l'application des lois et assurent la cohérence des décisions administratives. *Le district* est, également, doté d'un procureur général syndic.

Au plan des compétences, les communes, tout comme les départements, n'apparaissent vraiment pas comme des collectivités décentralisées :

En effet :

- dans les communes la gestion des affaires de la collectivité correspondant au « *pouvoir municipal* » défini par la loi du 14 décembre 1789, voisine avec l'administration générale du royaume déléguée à la commune par la même loi ;
- dans les départements il n'y a que l'administration au nom du roi ; par conséquent la gestion des intérêts locaux n'existe pas.

Les administrations d'alors sont organisées selon une *chaîne* qui va de l'échelon central à l'échelon local (pour l'application de la loi), de même qu'une administration donnée est sous le contrôle de l'administration qui lui est supérieure et ainsi de suite jusqu'au roi chef suprême de l'administration générale du royaume.

Si la commune apparaît comme une collectivité ayant des intérêts distincts de ceux de l'Etat, il n'en va pas de même pour les districts et les départements qui relèvent d'une espèce de déconcentration tempérée par l'élection de leurs organes délibérants.

La décentralisation, telle qu'elle apparaît à cette époque, est donc assez relative.

### **3. Le retour au centralisme (1792-1815)**

Il convient de distinguer le centralisme révolutionnaire du centralisme napoléonien.

#### **3.1. Le centralisme révolutionnaire (1792/1799)**

Au début des années quatre-vingt-dix, la France connaît de nombreuses turbulences : absences de consensus, instabilité politique, succession de coups d'Etat qui brisent le processus de décentralisation qui vient, tout juste, de s'ébaucher. La libéralisation des institutions devient alors totalement impossible à poursuivre et on assiste à une dégradation progressive des libertés et des administrations locales, puis à un retour au centralisme de l'Ancien Régime.

Ce retour commence sous la Convention (1792-1795) en raison de la nécessité impérieuse de faire exécuter et respecter les lois à une époque tout aussi troublée par les guerres civiles que par les invasions étrangères. C'est à ce moment-là qu'apparaissent les termes « *jacobins* » et « *girondins* » pour désigner, respectivement, les partisans du centralisme et ceux de la décentralisation ; ces termes sont encore en usage aujourd'hui.

La première République est proclamée en septembre 1792, peu de temps après la chute de la monarchie (août 1792). La Constitution de l'an I (24 juin 1793) recueille 1 801 918 « oui » et 11 610 « non ». Elle organise le fonctionnement des institutions et proclame la souveraineté du peuple mais n'a jamais été appliquée.

La Convention, très puissante, détient la presque totalité des pouvoirs et entretient une grande méfiance à l'égard des assemblées locales, principalement celles des départements qu'elle soupçonne d'être hostiles à sa politique.

Elle prend des mesures comme :

- l'envoi, dans tous les départements, de commissions extraordinaires qui sont dotées d'attributions importantes dans les domaines législatif, administratif et judiciaire ;

- la suppression des conseils de départements et le transfert de leurs compétences aux administrations de district qui relèvent directement du contrôle du Comité du salut public (décret du 14 frimaire an II).

Si elle réintroduit le principe électif dans la désignation des autorités locales, en revanche, elle l'assortit d'un scrutin à deux degrés presque universel pour le premier mais censitaire et très restrictif pour le second qui concerne l'accès aux fonctions électives.

Sous le Directoire, la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) recueille 1 057 380 « oui » et 49 957 « non ». Le Directoire supprime les districts, rétablit les administrations départementales, puis divise les départements en cantons et ceux-ci en communes.

Son régime se caractérise par deux innovations concernant les collectivités. C'est ainsi que :

- *l'organisation diffère selon la taille de la commune* :
  - \* les communes de moins de 5 000 habitants sont rassemblées dans des municipalités de canton. Chacune de ces communes est représentée par un agent municipal ; l'ensemble des agents municipaux forme la *municipalité* ;
  - \* les communes de plus de 5 000 habitants ont une administration autonome ;
  - \* les communes de plus de 100 000 habitants sont divisées en arrondissements afin de casser l'influence révolutionnaire des grandes villes en particulier celles de Paris, Marseille et Lyon.
- *un corps de commissaires du Directoire* est créé par la Constitution de l'an III. Ces agents, nommés par le pouvoir exécutif et non plus élus comme les procureurs généraux syndics, sont établis auprès des municipalités et des départements. Chargés de « *surveiller* » et de requérir l'exécution des lois, les commissaires deviendront commissaires du gouvernement après le 18 brumaire an VIII ; ce sont les « *ancêtres* » des préfets et des sous-préfets.

Le Directoire ayant à plusieurs reprises suspendu ou retardé les opérations électorales, on assiste petit à petit à la fragilisation puis à la rupture des liens entre le gouvernement et les communes, notamment les communes rurales qui sont souvent hostiles à la politique religieuse du Directoire. Dans ce contexte, les autorités communales, tout comme les citoyens, s'habituent peu à peu à l'érosion des libertés que Napoléon Bonaparte ne tardera pas à achever aussi brutalement que radicalement.

### **3.2. Le centralisme napoléonien (1799/1815)**

Moins de deux mois après l'adoption de la Constitution de l'an VIII (13 décembre 1799) [3 011 007 « oui » et 1 562 « non »] la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) réorganise entièrement l'administration locale. Lors de la discussion du texte, la relative passivité des débats, tant au sein du Tribunat qu'en celui du Corps législatif, démontre la résignation de la classe politique et celle de l'opinion publique. Ainsi les réserves portant sur « *l'excessive prépondérance des préfets et la non élection des maires* » émises par l'opposition passent, pour ainsi dire, inaperçues.



La loi du 28 pluviôse an VIII crée les fonctions de préfet et de sous-préfet pour représenter directement l'Etat au niveau local. Les premiers préfets sont nommés par Napoléon Bonaparte le 11 ventôse an VIII (2 mars 1800) sur proposition, notamment, de son frère Lucien, ministre de l'intérieur. Les préfets doivent faire face à une situation de crise : non-paiement des contributions, mouvements des chouans et des royalistes, coalition des ennemis à l'extérieur du territoire... Les préfets tiennent une place importante dans la vie locale et participent au développement économique et territorial.

Par ailleurs, la loi précitée organise le paysage administratif de la France ainsi qu'il suit :

- *maintien du découpage du pays en départements* (il y en a 98 (\*) en 1800) ;
- *division de ceux-ci en 402 arrondissements* (reprise des districts créés par la loi du 21 décembre 1789) lesquels sont découpés en 5 105 cantons ;
- *restitution de leurs municipalités aux 38 000 communes.*

Les principales caractéristiques de l'administration territoriale sont les suivantes :

- *chaque commune est dotée :*
  - \* d'un maire nommé par le préfet dans les communes de moins de 5 000 habitants et par le pouvoir central dans les autres ; il est chargé de l'administration active ;
  - \* d'un conseil municipal désigné par le préfet dans les communes de moins de 5 000 habitants et par les assemblées cantonales dans les autres ; il n'a aucun pouvoir décisionnel ;
- *le canton redevient une circonscription judiciaire et électorale ;*
- *l'arrondissement est administré par le sous-préfet* entouré d'un conseil d'arrondissement ;
- *le département est administré par le préfet* qui est entouré de deux organes collégiaux :
  - \* le conseil général qui est doté de fonctions fiscales ;
  - \* le conseil de préfecture qui assure une partie du contentieux local.

Les compétences du préfet portent sur le maintien de l'ordre, le contrôle de l'opinion, le recrutement des troupes, la santé, la bienfaisance, l'approvisionnement (...). En outre, il exerce la tutelle de tous les actes des communes ; cette tutelle est permanente et absolue.

Les assemblées entourant le préfet et le sous-préfet, composées de notables désignés par le pouvoir central, n'ont aucun pouvoir décisionnel.

Afin que la centralisation de l'administration soit absolument garantie, toutes les autorités : maires, sous-préfets, préfets, sont très solidement hiérarchisées entre elles et avec le pouvoir central.

Paris, divisé en douze arrondissements, est doté d'un statut spécial. Si à la tête de chaque arrondissement se trouvent un maire et deux adjoints nommés par le pouvoir central, la ville est en fait sous l'emprise de deux hauts fonctionnaires :

- *le préfet de la Seine* qui est investi à la fois des fonctions de préfet et de celles de maire ;
- *le préfet de police* qui est chargé du maintien de l'ordre et de la surveillance politique ; il succède au lieutenant de police générale d'Ancien Régime.

Charles Barthelot de Rambuteau, préfet de la Seine de 1833 à 1848, est l'un des précurseurs de l'urbanisme moderne. Paris lui doit l'amélioration de l'hygiène, le pavage des rues, la généralisation des trottoirs, la construction de kilomètres d'égouts et la multiplication de plantations d'arbres.

La capitale, comme on le verra par la suite, conservera son statut exceptionnel pendant près deux siècles.

Le recul de la décentralisation, amorcé sous le gouvernement dit « révolutionnaire » (automne 1793) s'accroît sous le règne de Napoléon Bonaparte. Le régime impérial se caractérise par une certaine concentration administrative confinant le préfet dans un rôle d'exécution et par une centralisation exacerbée réduisant à néant le pouvoir des administrations locales. L'Etat augmente sa mainmise sur les affaires locales au fil des années et va jusqu'à confisquer le produit des octrois et s'approprier les biens communaux (1812-1813).

D'aucuns considèrent alors que les libertés locales et l'exercice de la citoyenneté sont bafouées tandis que d'autres s'interrogent sur la présence, aux côtés de Napoléon Bonaparte, qui supprime petit à petit toutes les libertés, de Sieyès qui, quelques années auparavant, était considéré comme le maître à penser du tiers état. Il n'y a, cependant pas, dit-on, chez Sieyès de véritable reniement mais il en est venu à considérer, à la lumière des événements, que l'indivisibilité de l'Etat ne lui semble pas compatible avec l'existence de collectivités locales dotées de la personnalité juridique et des pouvoirs qui en découlent.

L'importance des collectivités locales apparaît dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est pourquoi Jean Antoine Chaptal, ministre de l'intérieur créé, par arrêté du 27 ventôse an X (8 mars 1802), la *Direction des octrois et de l'administration des communes* qui sera confiée à François de Nantes, conseiller d'Etat. Au fil du temps, la direction changera plusieurs fois d'appellation et de champs de compétences mais œuvrera toujours, quoi qu'il en soit, dans le domaine des institutions locales. Et c'est le 24 février 1960 qu'elle prendra le nom de *Direction générale des collectivités locales*.

#### **4. Le passage du courant libéral (1815/1828)**

En 1815, lors de son arrivée au pouvoir, Louis XVIII octroie aux citoyens français une charte qui reconnaît quelques uns des droits fondamentaux de 1789 (égalité juridique, indépendance des juges, liberté d'opinion...) mais ne dit rien sur les structures administratives que ce soit au niveau central ou au niveau local. La centralisation, le « *despotisme administratif* », hérités de l'Empire, demeurent donc.

Plusieurs députés souhaitent le regroupement des départements en « *grandes unités provinciales* ». L'un d'eux (de Bonald) défend à maintes reprises

l'indépendance de la commune mais ne rencontre pas le succès qu'il espère. L'orateur le plus écouté est le comte de Villèle qui dresse un rapport dans lequel il dénonce, notamment, la mainmise de l'administration centrale sur les finances locales et le fait qu'on impose à celles-ci d'assumer des dépenses qui relèvent de fonctions étatiques (police, construction de prisons, entretien des tribunaux et des préfetures...), le poids de la tutelle de l'Etat ainsi que l'excessive centralisation administrative du pays. Il conclut par : « *En rompant les liens qui nous unissent à notre commune, à notre département (...) on détruit parmi nous l'esprit public (...) on établit entre les citoyens et le gouvernement aucun de ces liens qui font la force et la stabilité des institutions (...)* » Mais il se montre beaucoup moins radical lorsqu'il arrive au pouvoir en 1821.

Un courant de pensée libéral, en faveur des collectivités locales, se dessine alors. Le mouvement, animé par François Guizot, regroupe des intellectuels et des hommes politiques. De l'action de Guizot et de son équipe naîtront des lois relativement souples sur les élections, le recrutement dans l'armée, le régime de la presse (...) ainsi que la préparation d'une réforme de l'administration territoriale. Dans un article publié en 1818, sous le couvert de l'anonymat, Guizot se prononce pour l'élection des assemblées départementales et limite le champ de leurs compétences aux questions budgétaires. Peu de temps après il deviendra secrétaire général du ministère de l'intérieur, puis directeur général de l'administration municipale et départementale de ce ministère (*la future direction générale des collectivités locales*). A l'automne 1818, Guizot élabore un projet de loi portant sur l'élection des conseillers municipaux, une réforme du cens électoral en fonction de la population de la commune, le caractère représentatif des assemblées locales (...) mais ce texte ne sera jamais présenté au Parlement.

Revenus au pouvoir au début des années vingt, les ultras publient leur plaidoyer en faveur des libertés locales. Devenu président du Conseil (1822 à 1828), le comte de Villèle qui, dans l'opposition, proclamait les vertus de la décentralisation, se garde bien de toucher au centralisme.

## **5. La dernière palinodie de 1829 et les acquis de la Révolution de 1830**

En 1828, François Guizot, devenu président d'un groupement associatif, lance une enquête à travers la France portant sur l'état des communes. Son résultat donne une image désastreuse des magistrats municipaux qui se distinguent par leur incompétence et leur désintéressement de la vie locale.

En 1829, les ultras et les libéraux s'opposent assez vivement au sujet des libertés locales et des modalités d'élection des maires.

Cette année-là, le vicomte de Martignac, ministre de l'intérieur, déclare : « (...) *il y a, en effet, dans l'état actuel de notre magistrature municipale et départementale quelque chose d'incohérent.* » Il élabore deux projets de lois l'un sur la désignation des assemblées municipales par les contribuables payant le plus d'impôts, l'autre sur la désignation des conseillers généraux par les membres des conseils d'arrondissement. Ces projets ne satisfont pas les libéraux, sont combattus par les ultras et sont (*secrètement*) désavoués par le roi. La commission de la Chambre des députés propose un amendement sur l'extension du droit de suffrage mais Charles X

le fait rejeter et retire les projets de lois de l'ordre du jour de la Chambre. De Martignac, peu de temps après sa nomination en qualité de président du conseil, est renvoyé sur le champ et remplacé par le prince Jules de Polignac. Ce renvoi met en évidence l'incapacité du régime de s'adapter – même avec modération – à l'évolution de la société française et de l'opinion des citoyens. Les maladresses du prince de Polignac irritent les députés libéraux, ce qui amène Charles X à dissoudre la Chambre des députés le 16 mai 1830 et à provoquer de nouvelles élections, lesquelles augmenteront le nombre de députés de l'opposition. Le roi ne changera pas le ministère Polignac et prendra quatre ordonnances qui seront publiées le 26 juillet 1830 et qui visent respectivement à supprimer la liberté de la presse, à dissoudre une fois encore la Chambre des députés, à modifier la loi électorale et à fixer la date des nouvelles élections. Ces ordonnances provoquent la Révolution des 27, 28 et 29 juillet 1830 et la chute de Charles X. Les députés offrent le pouvoir au duc d'Orléans qui, le 9 août 1830, devient *roi des Français* sous le nom de Louis-Philippe.

François Guizot, devenu ministre de l'intérieur, est à l'origine de quatre lois qui marqueront un léger retour vers la décentralisation. Ce sont les lois :

- du 21 mars 1831 instituant l'élection des conseillers municipaux par les citoyens les plus imposés (environ 10 à 15 % de la population de la commune) et de la désignation du maire en son sein par le préfet ou le gouvernement selon la population de la commune ;
- du 18 juin 1833 donnant la responsabilité de l'enseignement primaire aux communes ;
- du 22 juin 1833 distinguant les fonctions délibératives des fonctions exécutives au sein de l'assemblée départementale, organisant les conseils généraux et les conseils d'arrondissement qui seront désormais élus ;
- des 18 juillet 1837 et 10 mai 1838 qui précisent et étendent le champ de compétences des assemblées territoriales (conseils municipaux et conseils généraux).

Le temps qu'il a fallu pour élaborer ces textes reflète les divergences et les oppositions qui se sont manifestées à l'époque. Lors des débats parlementaires, Thiers et Dufaure, partisans de la centralisation se sont affrontés à Odilon Barrot, défenseur des intérêts locaux.

A cette époque, les mutations sociales sont profondes et les progrès techniques entraînent le développement des communications, de l'industrie et de l'agriculture. C'est, aussi, le début de l'ère coloniale avec la conquête de l'Algérie.

Les moyens pour assurer le maintien de l'ordre sont augmentés. Ainsi la loi du 22 mars 1831 organise-t-elle la Garde nationale à l'échelon communal sous... l'autorité des préfets et sous-préfets, ces derniers ayant, par ailleurs, à faire appliquer la loi sur l'instruction primaire ainsi que des mesures réglementaires dans les domaines de l'énergie et de l'industrialisation. Par ailleurs, le code d'instruction criminelle confère aux préfets un véritable pouvoir de police judiciaire.

(\*) *Ain, Aisne, Allier, Alpes (Basses), Alpes (Hautes), Alpes-Maritimes, Ardèche, Ardennes, Ariège, Aube, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Calvados, Cantal, Charente, Charente-Inférieure, Cher,*

*Corrèze, Côte-d'Or, Côtes-du-Nord, Creuse, Dordogne, Doubs, Drôme, Dyle, Escaut, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Forêts, Gard, Garonne (Haute), Gers, Gironde, Golo, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jemmapes, Jura, Landes, Léman, Liamone, Loire (Haute), Loire, Loire-Inférieure, Loiret, Loir-et-Cher, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Lys, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Marne (Haute), Mayenne, Meurthe, Meuse, Meuse-Inférieure, Mont-Blanc, Morbihan, Moselle, Nèthes (Deux), Nièvre, Nord, Oise, Orne, Ourthe, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées (Basses), Pyrénées (Hautes), Pyrénées-Orientales, Rhin (Bas), Rhin (Haut), Rhône, Sambre-et-Meuse, Saône (Haute), Saône-et-Loire, Sarthe, Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Seine-Inférieure, Sèvres (Deux), Somme, Tarn, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Vienne (Haute), Vosges, Yonne.*

## 1<sup>ère</sup> partie – Chapitre 2

### NAISSANCE DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET DEBUTS DU SUFFRAGE UNIVERSEL (1838-1884)

Cette courte période se caractérise, d'une part, par le lent retour des libertés interrompu par les débuts autoritaires du Second Empire et, d'autre part, par l'instauration du suffrage universel pour les hommes (février 1848).

La période libérale qui se fait jour à partir de 1860 aboutit, par étapes successives, au rétablissement d'un régime constitutionnel et parlementaire ainsi qu'à la *reconnaissance* des collectivités locales. Cette dernière trouve son expression dans les lois 1871 (départements) et 1884 (communes) qui ne concernent pas, toutefois, le département de la Seine, la commune de Paris et les collectivités de Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Considéré, avec le Conseil d'Etat, comme l'un des piliers les plus sûrs du régime, le préfet voit ses pouvoirs renforcés.

#### 1. Les limites des acquis de la Révolution de 1830 (1838-1848)

Les lois élaborées de 1831 à 1837 [*Voir in fine du chapitre intitulé La recherche d'un équilibre entre décentralisation et centralisation (1789-1838)*] marquent un léger retour vers la décentralisation mais celle-ci n'évolue pas dans les années qui vont suivre. La longueur des délais caractérisant la rédaction des textes s'explique par les divergences existant entre les partisans de ce régime et les conservateurs des principes de la monarchie. Par ailleurs, les affrontements opposant, à la Chambre des députés, les partisans de la centralisation napoléonienne, tels Thiers et Dufaure, et les défenseurs des libertés des communes comme Odilon Barrot perdurent.

Les hésitations sont multiples, tant chez les orléanistes que dans l'opposition. Les légitimistes viennent défendre « *les franchises locales* » oubliant leurs reniements des années vingt.

Dans son ouvrage intitulé *De l'administration de la France ou essai sur les abus de la centralisation* (1837), François Béchard propose l'instauration d'états provinciaux élus par les conseils généraux.

Les républicains, quant à eux, dénoncent le caractère timoré de la réforme de 1831 relative à l'élection des conseils municipaux et s'interrogent sur les prolongements qu'il conviendrait de donner à ce texte.

Redevenu ministre de l'intérieur, le comte de Montalivet veille à l'application de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale et invite les préfets à être vigilants en ce qui concerne notamment l'exercice des pouvoirs de police par le maire.

Le gouvernement de Louis-Philippe manifeste une profonde indifférence aux propositions des uns et des autres et se refuse, à compter de 1838, de prendre la moindre initiative. Il se contente d'encourager la collaboration des parlementaires et des représentants de l'Etat au niveau local et d'associer les conseils généraux à diverses consultations, comme celles portant sur le paupérisme, le travail des enfants ou l'état du monde rural, par exemple.

Au début des années quarante, il se constitue, au sein de la bourgeoisie, un noyau de notables qui s'intéressent, tout particulièrement, aux affaires de la vie publique. A cet égard, Odilon Barrot, ancien président du conseil général de l'Aisne, ira même jusqu'à dire que ceux-ci connaissent mieux les affaires en question que les fonctionnaires parisiens envoyés dans les départements. Cette élite, résolument conservatrice et relativement libérale, domine la politique provinciale jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

L'abaissement du cens électoral a considérablement augmenté le nombre de citoyens intéressés aux élections municipales. Entre 1831 et 1847, trois millions de Français (soit près d'un dixième de la population) sont appelés tous les trois ans à se prononcer sur ce qu'on appelait alors « *les compétitions locales* ». Dans le même temps, la multiplication de groupements, comme les cercles et les sociétés de cabaret, contribue au développement de la citoyenneté et de la conscience politique des Français.

Dès 1838, des pétitions circulent pour réformer le dispositif électoral et augmenter le nombre d'électeurs, mais Louis-Philippe hésite à réformer, plus avant, le système électoral. Elles tendent, par exemple, à ce que les membres de la garde nationale soient électeurs et éligibles aux scrutins locaux comme aux scrutins nationaux. A partir de 1846, la crise économique attise le mécontentement populaire. L'opposition républicaine lance, dans toute la France, une campagne de banquets en faveur des réformes. Un grand banquet prévu en février 1848 à Paris est interdit par François Guizot, chef du gouvernement. Le 23 février 1848 les ouvriers et les étudiants protestent et un millier de barricades s'élève dans la capitale. Louis-Philippe hésite sur les mesures à prendre puis démissionne le 24 février 1848 en faveur de son petit-fils et s'enfuit vers l'Angleterre. Sur proposition d'Alphonse de Lamartine un gouvernement provisoire est nommé et, le soir même, la Deuxième République est proclamée.

Dans ce contexte, la Révolution de 1848 pose, à la fois, le problème du suffrage universel ainsi que ceux de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions du pays.

## **2. Les incertitudes du suffrage universel (1848-1851)**

Au printemps 1848, un courant de liberté et d'espérances des populations traverse l'Europe et c'est, bien entendu, à Paris que l'effervescence est la plus grande mais l'enthousiasme d'alors ne dure guère.

Le suffrage universel, institué en février 1848 pour tous les Français majeurs et de sexe masculin, fait peser un certain nombre d'incertitudes sur les débuts de la Deuxième République. En effet, on se demande, non seulement, comment va

s'exprimer ce corps électoral nouveau, peu au fait de la chose publique, comprenant de surcroît un grand nombre d'analphabètes et de pauvres, mais aussi à qui confier le soin de représenter ces électeurs. Cette année-là, voit le rétablissement des libertés de la presse et de réunion, la proclamation du droit au travail et l'abolition de l'esclavage.

Le gouvernement provisoire instauré le 24 février 1848 installe des autorités nouvelles et Ledru-Rollin, ministre de l'intérieur, délègue des commissaires de la République pour remplacer les préfets.

Les nouvelles institutions n'auront pas le temps de consolider la démocratie naissante. Les élections qui sont organisées en avril 1848, puis celles qui suivent l'insurrection ouvrière de juin 1848, et enfin, les législatives de mai 1849 scindent la France en deux camps opposés, d'un côté une France résolument républicaine, démocratique et sociale et, de l'autre, une France conservatrice.

L'Assemblée législative, élue en 1848, avait pour mission essentielle d'élaborer et de voter une nouvelle constitution pour le pays, mais dès les premières séances, se pose le problème de l'organisation des institutions que sont les communes et les départements. L'abbé de Lamennais et Odilon Barrot pensent, en effet, qu'il convient d'abord de s'occuper de la base de la pyramide institutionnelle avant de traiter de l'architecture des organes centraux. Dans son journal (*Le peuple constituant*) de Lamennais soutient les droits des communes et dénonce la centralisation qui menace Paris d'apoplexie et la province de paralysie. Malgré le ferme soutien d'Alexis de Tocqueville, les propositions faites par de Lamennais sont repoussées par les députés.

Un décret du 3 juillet 1848 établit un régime provisoire qui marque une certaine avancée de la démocratie locale :

- les conseils municipaux et les conseils généraux sont élus au suffrage universel ;
- les maires et les adjoints émanent du conseil municipal ; ils sont désignés par leurs pairs dans les communes de moins de 6 000 habitants et nommés par le gouvernement dans les communes de plus de 6 000 habitants ainsi que dans les communes chefs-lieux.

La Constitution du 4 novembre 1848 prolonge ce régime mais autorise, en son article 80, le président de la République (Louis Napoléon Bonaparte) à dissoudre le conseil municipal ou à révoquer le maire (*il sera largement fait usage de cette disposition*).

Les députés travaillent, alors, avec ardeur, à l'organisation des pouvoirs locaux, mais la Deuxième République disparaîtra, suite au coup d'Etat du 2 décembre 1851 de Louis Napoléon Bonaparte, avant que le texte concrétisant cette organisation soit promulgué.

D'octobre 1848 à fin novembre 1851, les propositions concernant les collectivités locales se succèdent sans aboutir. Parmi elles on peut citer celles de :



- Béchard qui établit une nette **distinction entre les intérêts nationaux et les intérêts locaux** « *pour empêcher les administrations locales d'empiéter sur la politique générale de la nation* » et suggère d'organiser la responsabilité des collectivités locales, libérées de toute tutelle, autour de divers services (éducation populaire et professionnelle, assistance, mutualité, retraite...);
- Raudot qui réclame **l'élection de tous les maires par les conseillers municipaux**, la suppression de la tutelle administrative et la **limitation du rôle du préfet à celui de représentant de l'Etat** ;
- Renouvier, Charassin et Benoît qui proposent de concentrer au chef-lieu de canton l'essentiel des responsabilités locales.

### 3. Le retour des Bonaparte et du centralisme (1848-1860)

Louis Napoléon Bonaparte est élu président de la République le 10 décembre 1848. Amorcé en réaction aux journées révolutionnaires de 1848, le retour à l'ordre public se poursuit et mène au coup d'Etat du 2 décembre 1851.

Les parisiens s'insurgent et leur mouvement est relayé dans une grande partie du pays. Il est réprimé rapidement. Dans chaque département s'installent des commissions mixtes réunissant le préfet, le procureur de la République et le général commandant la force militaire. Elles jugent les suspects, prononcent des condamnations qui peuvent aller jusqu'à la déportation à Cayenne.

Le prince-président, après son coup d'Etat du 2 décembre 1851, s'empresse de ranimer l'orthodoxie centralisatrice de la loi de pluviôse an VIII. La Constitution du 14 octobre 1852 (article 57) prévoit que les maires sont nommés par le pouvoir exécutif et pourront être choisis en dehors des conseils municipaux.

Dans le même esprit centralisateur et autoritaire que la Constitution, la loi du 7 juillet 1852 confie au chef de l'Etat la désignation des présidents, vice-présidents et secrétaires des conseils généraux.

Par ailleurs, le décret du 25 mars 1852 renforce considérablement le rôle des préfets, rôle qui pèse sur la vie locale. Ces derniers disposent, en effet, de pouvoirs illimités, sauf en matière financière. En raison de l'approche des élections générales et de l'agitation due à la pauvreté, ils doivent faire preuve d'une certaine vigilance. Complété par les instructions de Victor de Persigny, ministre de l'intérieur, le texte précité tend à « *rapprocher l'administrateur de l'administré, simplifier l'instruction des affaires, en rendre la solution plus prompte...* » Le ministre précise : « *On peut gouverner de loin, mais on administre bien que de près.* » Il s'agit là, d'une mesure de déconcentration.

Les compétences de ces représentants de l'Etat au niveau local seront encore accrues en 1854, puis en 1861. C'est ainsi qu'ils procèdent à de nombreuses nominations ou propositions de nominations : maires, commissaires de police, instituteurs, membres du bureau du conseil général (...).

A Paris, la commission départementale, dont le rôle est particulièrement restreint, se trouve en face du préfet de la Seine et du préfet de police dont les attributions sont considérablement renforcées.

Dès lors, il apparaîtra nettement que les progrès de la démocratie locale ne peuvent plus être séparés du combat pour le retour des libertés publiques.

La rénovation de Paris, entreprise sous la monarchie de juillet, est poursuivie par Napoléon III. La première pierre d'un pavillon des Halles est posée juste après son coup d'Etat du 2 décembre 1851. Il confie la responsabilité de la rénovation de l'urbanisme parisien et du maintien de l'ordre à Georges-Eugène Haussmann, préfet de la Seine, lequel exercera ses activités de 1853 à 1870.

#### **4. Le lent retour des libertés (1860-1867)**

A compter de 1860, une période plus libérale succède à l'autoritarisme qui avait duré près de dix ans. On assiste, par touches successives, au rétablissement d'un régime constitutionnel et parlementaire et à un assouplissement de la tutelle sur les collectivités locales.

Dès l'automne 1863, une lettre impériale demande au Conseil d'Etat de se pencher sur l'organisation municipale. Les travaux de ce dernier sont à l'origine de deux lois :

- la loi de juillet 1866 qui permet aux conseils généraux [sauf recours en illégalité] de statuer sur un grand nombre d'affaires (voirie, emprunts, centimes ordinaires...);
- la loi de juillet 1867 qui atténue l'exercice de la tutelle par le préfet et le régime de l'approbation préalable des actes des collectivités locales.

En 1867, Napoléon III, dans une lettre publiée dans *Le Moniteur*, annonce un cycle de mesures libérales (élargissement du rôle et des droits du Parlement, régime plus souple de la presse et du droit de réunion...). Par ailleurs, un climat plus serein s'installe dans les rapports entre le pouvoir central et les préfets ainsi qu'entre ces derniers et les collectivités locales.

Ces mesures résultent, certes, des intentions personnelles de Napoléon III mais aussi du souhait et des exigences des citoyens qui se sont manifestés à travers de puissants courants d'opinion.

Certaines personnalités se sont illustrées par leur action, comme par exemple :

- le comte de Chambord qui apporte, à, diverses reprises, son soutien à une campagne lancée en faveur de la décentralisation et il déclare : « *La décentralisation, en multipliant et en mettant à la portée de chacun des occasions d'être utile et de consacrer ses facultés à la gestion des intérêts communs, entretient, au sein de la société, l'émulation du zèle et du dévouement.* » ;
- Odilon Barrot qui publie un livre intitulé *De la décentralisation et de ses effets* dans lequel il dresse l'inventaire des conséquences de la centralisation dans les domaines politique, économique et, social ;

- Prévost-Paradol qui écrit dans *France nouvelle* que le pays « doit trouver dans les libertés locales son prolongement naturel car la décentralisation est à la fois école de civisme, garantie contre les menaces de dictature et les risques révolutionnaires. »

A l'époque, le rayonnement des travaux menés par François Guizot, Alexis de Tocqueville et Edgar Quinet explique, en partie, que des hommes d'origines politiques si différentes, aient pu trouver un terrain d'entente.

## 5. Le programme de Nancy (1867-1870)

Ce programme, rédigé par un groupe de dix-neuf personnalités lorraines et franc-comtoises, est un véritable plaidoyer en faveur de la **décentralisation**. Il traite, successivement, de l'organisation de la commune, du canton, de l'arrondissement et du département. Dans ce document, il est dit, entre autres : « *La commune, avant d'être une circonscription administrative est une association de familles et d'individus, elle devrait donc pouvoir développer librement ses activités propres.* » Le programme de Nancy est soutenu par un comité qui se crée spontanément et dans lequel apparaissent les noms de Odilon Barrot, Guizot, Prévost-Paradol (...) et de Jules Ferry. Rares sont ceux qui ont osé s'inscrire en faux contre ce programme qui rencontre un vif succès. Le président du Conseil, Emile Olivier, réunit en 1870 une commission extraparlamentaire et la charge de préparer une réforme des collectivités locales. En l'espace de quelques mois quatre propositions de lois, très proches du programme de Nancy, sont élaborées sur les organes délibérants de ces collectivités.

Malheureusement, le 19 juillet 1870, la guerre éclate entre la France et la Prusse alors que la commission n'a pas terminé ses travaux. En juillet 1870, le gouvernement reprend, dans un projet de loi, les plus modérées des propositions (*exemples : élection d'un président placé à la tête du conseil général, choix du maire et des adjoints parmi les conseillers municipaux...*). Mais ce projet ne pourra aboutir en raison de la défaite de la France et de la chute de l'Empire.

Un décret du 25 décembre 1870 dissout les conseils généraux et d'arrondissements. Les premiers sont remplacés par des commissions départementales (un membre par canton) qui sont nommées sur proposition d'urgence des préfets. Ces commissions seront supprimées par la suite et la loi du 29 mars 1871 prévoit que la réélection des conseils généraux aura lieu dans le mois qui suit l'élection des conseils municipaux fixée au 30 avril 1871. Une circulaire du 25 avril 1871 demande aux préfets que les élections se fassent librement et ne soient, en aucune façon, l'œuvre d'un parti.

La Troisième République est proclamée le 4 septembre 1870 après le désastre de Sedan. Les préfets nommés par Léon Gambetta, ministre de l'intérieur, sont investis de tous les pouvoirs en matière de sécurité, recrutement et équipement des troupes, approvisionnement et information de la population. La dette de 5 milliards, imposée par les vainqueurs sera éteinte dès 1873. Dès lors, les préfets sont considérés comme des intermédiaires précieux dans le redressement du pays.

## 6. L'Assemblée nationale et la Commune de Paris (1871)

La plupart des députés qu'ils soient républicains, orléanistes ou légitimistes, adhèrent aux propositions libérales énoncées dans le programme de Nancy. A peine installée la nouvelle assemblée désigne donc une commission chargée de réfléchir sur la mise en place de la **décentralisation**. La tâche de cette instance sera délicate en raison des idées centralisatrices d'Adolphe Thiers, chef du pouvoir exécutif et des revendications de la capitale insurgée depuis le 18 mars 1871. Que souhaite Paris ? En premier lieu la reconnaissance et la consolidation de la République, puis la reconnaissance des droits des communes. De l'ensemble des revendications parisiennes on peut, par exemple, extraire celles-ci :

- « *L'autonomie absolue de la commune étendue à toutes les localités de France et assurant à chacune l'intégralité de ses droits et à tout Français le plein exercice de ses facultés et de ses aptitudes comme homme, comme citoyen et comme travailleur.* » ;
- « *Les droits inhérents à la commune sont le vote du budget...* » ;
- « *Le choix par l'élection ou le concours des magistrats ou fonctionnaires communaux de tous ordres...* ».

C'est dans un climat plutôt tendu que s'ouvrent, au sein de l'Assemblée, les débats portant sur l'élection des maires. La loi du 14 avril 1871 résulte d'une espèce de compromis entre l'Assemblée et Adolphe Thiers. Elle prévoit que seules les communes de plus de 20 000 habitants pourront avoir un maire élu. Par ailleurs, elle précise que Paris aura 40 conseillers municipaux élus au scrutin de liste, que chacun des arrondissements de la capitale aura un maire désigné au suffrage uninominal et que les mandats de maire d'arrondissement et de conseiller municipal sont incompatibles (article 10). Thiers s'oppose fermement à la présence d'un maire à l'hôtel de ville et rejette toute proposition tendant à remettre en cause les pouvoirs des préfets parisiens.

Mais, le 21 mai 1871, soit à peine plus d'un mois après le vote de ce texte, débute la *Semaine sanglante* (près de 30 000 Parisiens sont tués au combat ou exécutés, des milliers sont déportés). La répression s'abat, aussi, sur Marseille et Lyon qui soutiennent l'action de la capitale. Les troubles de la Commune se généralisent dans de nombreuses grandes villes de province et les préfets auront à faire face aux violences de la rue.

## 7. La loi départementale du 10 août 1871

Malgré les événements, l'Assemblée nationale poursuit ses travaux sur la **décentralisation**. Elle rejette l'hypothèse de la régionalisation et refuse que l'exécution des décisions du conseil général, ainsi que l'administration départementale, soient confiées à un élu.

L'élaboration de la loi départementale est rapide en raison de la qualité des travaux de la commission chargée de la décentralisation et du souhait des députés de stabiliser les institutions départementales avant les élections générales qui doivent avoir lieu dans le courant de l'année 1871. Elle est votée après un peu plus d'un mois de débats.

Dans le cadre de ses dispositions générales, la loi du 10 août 1871 prévoit :

- que chaque département est doté d'un conseil général qui élit la commission départementale en son sein ;
- que le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département et qu'il est chargé d'une part, de l'instruction préalable des affaires intéressant le département et, d'autre part, de l'exécution des délibérations du conseil général et de la commission départementale.

La loi précitée précise, par ailleurs, que le conseil général est élu pour six ans au suffrage universel et renouvelable par moitié tous les trois ans. Elle renforce considérablement les attributions de ce dernier qui règle par ses délibérations les affaires du département (*vote du budget, répartition des contributions directes, fixation du nombre de centimes extraordinaires que les conseillers municipaux sont autorisés à voter, gestion des affaires mobilières et immobilières, classement et déclassement intéressant la voirie départementale, décisions diverses concernant les travaux...*) et confie au préfet la tutelle administrative et financière des actes de cette instance. Cette tutelle, assez stricte, notamment dans le domaine budgétaire, s'exerce *a priori*.

Par ailleurs, elle institue la commission départementale qui règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général dans la limite de la délégation qui lui est faite par celui-ci.

Enfin, elle offre au conseil général la possibilité d'émettre des vœux portant sur l'administration ainsi que sur l'économie du département et autorise les ententes interdépartementales avec l'accord et sous le contrôle du préfet.

Cette loi marque une avancée vers la démocratie locale. Malgré quelques modifications elle sera « *la charte des départements* » pendant plus d'un siècle, c'est-à-dire jusqu'à l'intervention des lois de décentralisation de 1982. Elle ne s'applique ni à la Seine qui sera régie par la loi du 16 septembre 1871 ni à la Moselle, au Bas-Rhin et au Haut-Rhin qui sont annexés à l'Allemagne depuis le traité de Francfort (10 mai 1871) et le resteront jusqu'au traité de Versailles (28 juin 1919). (*N.B. Ces départements redeviendront allemands pendant la Seconde guerre mondiale, puis de nouveau français à la Libération ; ils continuent, de même que les communes qui les composent, à être régis, pour certains points, par des dispositions de la loi locale du 6 juin 1895*).

Précisons, au passage, que les préfets ont eu à faire face à une organisation gouvernementale qui a rendu leur rôle difficile de 1871 jusqu'en 1877. Chaque gouvernement exigeant une adhésion sans réserve à sa politique, les mouvements préfectoraux seront nombreux. En 1877, époque à laquelle s'instaurera un véritable régime républicain sous l'avènement de Jules Grévy, le corps préfectoral connaîtra une certaine stabilité qui contribuera à l'enracinement en profondeur des nouvelles institutions de notre pays. Eugène Poubelle, préfet de la Seine, est un de ces préfets dont la carrière a été interrompue en raison de son opposition à Mac-Mahon.

## 8. La loi municipale du 5 avril 1884

Si l'élaboration de la réforme départementale a été relativement rapide et aisée, en revanche il n'en va pas de même pour la réforme municipale qui est une œuvre de longue haleine émaillée d'avancées et de reculs. Les événements de la Commune de Paris et le manifeste du 9 avril 1871 dans lequel les communards réclament l'autonomie absolue de la commune n'expliquent pas, à eux seuls, ce phénomène qui trouve, en partie, son origine dans la méfiance engendrée par la force de l'identité communale de la capitale.

Les variations successives de la législation en matière d'organisation municipale s'étalent sur près d'un siècle (1789/1884). Elles sont longuement exposées lors des débats précédant le vote de la loi du 5 avril 1884. La photographie de celles-ci s'établit ainsi qu'il suit :

- Loi du 14 décembre 1789 : l'Assemblée Constituante reconnaît l'existence des communes et les rend libres ;
- Loi du 10 juin 1792 : la Convention ordonne le partage des biens des communes ;
- Loi du 14 août 1793 : la Convention fonde l'actif des communes dans le domaine national ;
- Constitution du 5 fructidor an III : la Convention incorpore les communes de moins de 5 000 habitants dans les municipalités de canton ;
- Loi du 2 pluviôse an VIII : cette grande charte de la centralisation administrative anéantit la liberté des communes ;
- Dans une loi qu'il fait voter en 1813 : Napoléon Bonaparte cède les biens des communes à la Caisse de l'amortissement ;
- Loi du 21 juillet 1815 : la Restauration est favorable aux franchises provinciales ;
- Loi de finances de 1816 : la Restauration ordonne la cessation des ventes des biens des communes et la remise à celles-ci des biens non vendus ;
- Ordonnance du 5 août 1821 : la Restauration affranchit, partiellement, les communes ;
- Loi du 21 mai 1831 : les communes peuvent constituer leurs mandataires naturels en conseil délibérant ;
- Loi du 21 mars 1837 : ce texte donne la responsabilité de l'enseignement primaire aux communes ;
- Loi du 18 juillet 1837 : cette loi précise et étend le champ des compétences des assemblées territoriales (communes et départements) ;
- Constitution du 3 novembre 1848 : la République proclame l'existence et l'indépendance de la commune ;
- Coup d'Etat du 2 décembre 1851 : l'œuvre de réparation en faveur des communes est interrompue et les libertés communales, comme les autres, seront confisquées par le nouveau pouvoir ;
- Loi du 7 juillet 1852 : les fonctions municipales sont remises entre les mains de l'Etat ;
- Loi du 5 mai 1855 : premiers pas vers une organisation vraiment communale ;
- Loi du 24 juillet 1867 : élargissement des pouvoirs municipaux ;
- Loi du 14 avril 1871 : l'Assemblée nationale rend hommage à la liberté communale et prévoit que les conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants seront élus ;

- Loi du 20 janvier 1874 : le duc de Broglie, chef du gouvernement fait décider par l'Assemblée la nomination de tous les maires par le pouvoir central. Elle précise, en son article 4 : « *Dans les deux mois qui suivent la promulgation de la présente loi, l'Assemblée nationale sera saisie par le gouvernement d'un projet de loi sur l'organisation municipale.* » ;
- 1875 : l'Assemblée se sépare sans avoir eu connaissance d'un projet de cette nature ;
- 1876 : les républicains, revenus au pouvoir, abrogent les dispositions de la loi de Broglie concernant le choix des conseils municipaux et rétablissent les dispositions de 1871, en outre, ils autorisent la publicité des débats des conseils municipaux. Le gouvernement présente à la Chambre deux projets de loi : l'un sur l'organisation municipale, l'autre sur les attributions du pouvoir municipal ;
- 1877 : un affrontement a lieu entre le président Mac-Mahon et la majorité républicaine ; ce qui se joue lors des événements du 16 mai concerne autant l'avenir de la République que celui des collectivités locales. MM. Duprat et Folliet saisissent la Chambre d'une proposition de loi (162 articles) relatives à l'organisation et aux attributions du pouvoir municipal ;
- 16 novembre 1880 : le député Paul Jozon dépose son rapport sur la proposition de loi précitée (ramenée à 142 articles) mais la Chambre se sépare avant d'avoir pu en discuter ;
- 31 janvier 1881 : la Chambre des députés prend en considération deux propositions de loi (Dreyfus, Langlois, Floquet...) et (Folliet, d'Ornano...). Une commission, composée de vingt-deux membres, présidée par M. de Marcère, député, ancien ministre de l'intérieur, est constituée ;
- Mars 1882 : les travaux de la commission aboutissent sur une loi prévoyant l'élection de tous les maires et de tous les adjoints par le conseil municipal ;
- Mai 1882 : M. Goblet, ministre de l'intérieur, dépose sur le bureau de l'Assemblée un projet de loi concernant les pouvoirs des conseils municipaux. Ce projet, jugé trop, audacieux, fait l'objet de vives critiques et est amputé de la plupart de ses propositions ;
- 19 décembre 1882 : M. de Marcère donne, devant l'Assemblée, le compte rendu des débats de la commission. Dans son rapport il dit : « *La décentralisation n'est pas un dysfonctionnement.* », « *La commune n'est pas une création de la loi mais elle est née de la nature des choses.* », « *(...) lorsqu'on parle de décentralisation, il ne s'agit pas de conférer de droits nouveaux. Chacune a les siens, il s'agit de discerner et de restituer à l'Etat, aux communautés et aux citoyens ceux qui leur appartiennent.* » ;
- Février 1883 : première délibération sur la loi qui nécessite quelques remaniements ;
- Avril 1883 : M. de Marcère affirme avec force : « *La politique dans l'Etat appartient au Parlement, on ne peut la diviser sans la rendre impuissante et anarchique (...) la nature des choses veut qu'on soumette les communes à un contrôle supérieur sous peine de briser l'unité nationale.* » A partir de cette époque, le projet de loi est défendu par M. Waldecq-Rousseau nouveau ministre de l'intérieur ;
- Avril 1883 à mai 1884 : examen des propositions émanant de MM. Delattre et de Lanessan qui sont écartées car elles viennent en contradiction avec celles de la Chambre. La proposition de M. Delattre tend à donner aux communes le droit de déterminer l'assiette de leurs contributions et le mode de recouvrement de leurs recettes. Celles de Lanessan constituent une *véritable loi d'organisation*

municipale (151 articles) **basée sur la décentralisation et l'autonomie aussi complète que possible des communes.** La Chambre a rejeté cette proposition par 371 voix contre 52. Le projet proposé par la commission des lois a nécessité quatorze séances de débats. Une proposition, présentée par M. Lacroix, portant sur l'autonomie de Paris est rejetée par 277 voix contre 201. Début 1884, l'ensemble de la loi est adopté par la Chambre par 452 voix contre 64. Le Sénat apporte des modifications au texte qui portent principalement sur la détermination du nombre de conseillers municipaux, la publicité des séances, certaines attributions des maires et des assemblées communales. Le projet est adopté par 189 voix contre 71. Le projet de loi revient devant la Chambre qui accepte la plupart des changements mais souhaite, pour certains articles, maintenir la rédaction qu'elle a choisie, en particulier en ce qui concerne les octrois municipaux et les commissions intercommunales. Le Sénat, saisi une nouvelle fois, persiste et finit par obtenir gain de cause ;

- 28 et 29 mars 1884 : discussion et adoption, par le Sénat, de la loi sur l'organisation municipale ;
- 31 mars 1884 : adoption de la loi, sans discussion, par la Chambre des députés ;
- 3. **5 avril 1884 : Promulgation de la loi municipale ;**
- 11 avril et 15 mai 1884 : circulaires de M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, pour l'application de la loi.

La loi du 5 avril 1884 ne s'applique pas à Paris dont le statut a été défini sous le Premier Empire et par la loi du 14 avril 1871. La capitale conservera son statut d'exception pendant un peu plus d'un siècle, soit, comme on le verra plus loin, jusqu'à l'intervention de la loi du 31 décembre 1975. Elle ne concerne pas, non plus, les communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (*Voir supra N.B. du titre 7 relatif à la loi du 10 août 1871*).

Cette loi prévoit l'élection du conseil municipal au suffrage universel et celle du maire et des adjoints par et au sein de celui-ci.

En outre elle reconnaît aux communes une compétence pour l'ensemble des affaires concernant son territoire et consacre la vocation générale de celle-ci en précisant en son article 61 : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.* » Par sa généralité, cet article rend possible l'extension des affaires de la commune, laquelle interviendra petit à petit en fonction des nécessités qui apparaîtront.

Par ailleurs elle précise le double rôle du maire qui est à la fois représentant de l'Etat (*état civil, police judiciaire, élections, recensement des jeunes gens pour le service national...*) et exécutif de la commune.

Si cette loi permet aux communes de s'associer, il ne s'agit pas pour autant de coopération intercommunale car elle se borne purement et simplement à autoriser les communes à se regrouper pour débattre des questions d'intérêt commun ou pour gérer des biens indivis. La première pierre de l'intercommunalité sera posée quelques années plus tard avec la loi du 22 mars 1890 créant le syndicat de communes et modifiant la loi du 5 avril 1884 (*Voir le chapitre intitulé Naissance et développement de l'intercommunalité de gestion*).



Les actes des communes restent soumis à la tutelle administrative et à la tutelle financière du représentant de l'Etat au niveau local. Il s'agit d'un contrôle *a priori* assez strict qui s'exerce sur les actes importants du maire et sur les délibérations du conseil municipal. A ces tutelles s'ajoutera, par la suite, une tutelle technique sur les actes de ces collectivités.

La loi municipale marque l'aboutissement d'un long processus élaboré sous la Monarchie de Juillet et peut être considérée comme la première étape durable en faveur de la démocratie locale. Elle servira, moyennant quelques modifications au fil du temps, de véritable « *charte des communes* » pendant près d'un siècle c'est-à-dire jusqu'à l'intervention des lois de décentralisation de 1982.

## 1<sup>ère</sup> partie – Chapitre 3

### LE TEMPS DES INCERTITUDES (1884/1940)

Les lois de 1871 et de 1884 marquent un progrès spectaculaire pour les libertés locales et sont essentielles pour l'avenir de la République et de ses citoyens. C'est à la loi de 1884 que le plus modeste village doit d'avoir sa maison commune lieu, par excellence, où se cristallisent tous les éléments de la vie collective.

Malgré leurs avancées significatives ces lois n'ont pas réglé tous les problèmes pour autant (régionalisation, exécutif départemental, coopération intercommunale...). Par conséquent, la décentralisation demeure à l'ordre du jour, se trouve au cœur des débats politiques et donne lieu à la publication de nombreux ouvrages. Toutefois, hormis quelques aménagements aux lois départementale et communale, aucune mesure n'est prise en faveur de la décentralisation entre 1884 et 1940. Cette stagnation s'explique, notamment, par les graves conflits nationaux et internationaux qui ont marqué cette période. Au cours de ces décennies difficiles, les préfets seront, plus que jamais, en première ligne.

#### 1. Le problème de la régionalisation

Le problème de la régionalisation apparaît à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et trouve, vraisemblablement, son origine dans la combinaison de raisons **culturelles** (influence du courant de pensée de Proudhon, nostalgie des entités disparues [*les provinces*]; érosion progressive des langues locales...), **économiques** (industrialisation qui se concentre, principalement, dans le Nord de la France, spécialisations agricoles *régionales*, unification du marché national, développement du réseau ferroviaire...), **socio-économiques** (attrait tentaculaire qui s'ébauche, conséquences de la dépression des années quatre-vingt, déséquilibre des niveaux de vie...).

Le thème d'un pays régionalisé est particulièrement cher, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à quelques félibres parisiens, dont Charles Maurras qui clame en 1892 : « ... nous voulons délivrer de leurs cages départementales les âmes de nos provinces, nous sommes des autonomistes, nous sommes des fédéralistes. » Le courant de pensée qui circule est révélateur, tant au sein de la droite qu'au sein de la gauche politique, de l'influence de Proudhon qui, dans un ouvrage intitulé *Du principe fédératif* (1863), avait tracé l'esquisse d'un pays divisé en une quinzaine de régions et d'une large décentralisation en faveur de ces nouvelles entités.

En 1903, puis en 1910, Paul Vidal de la Blache pense que des critères géographiques et historiques ne suffisent pas à définir une région. Il faut aussi, selon lui, prendre en considération les réseaux de solidarités effectives d'agents économiques qui s'articulent entre eux grâce au rayonnement de **métropoles régionales**. Partant de là, il estime que la région administrative doit être, elle aussi, un instrument de développement économique du pays. C'est dans le sens de ce géographe qu'abonderont les responsables du Plan et de la DATAR en 1963.

## 2. Esquisses de réformes administratives

Dans la dernière décennie du XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à la fin de la Première guerre mondiale, les idées tendant à mettre en place une nouvelle réforme administrative ne manquent pas et on assiste alors à une certaine inflation de projets et de propositions de loi parfois « *originaux* » (exemples : au sein du Parlement, Hovelacque et Beauquier (1890) proposent de réduire le nombre de départements ; Bernard et Zevaes (1899) proposent de réduire le nombre de sous-préfets...). Aucun texte n'est voté.

Le problème du morcellement communal revient à l'ordre du jour et se trouve à l'origine des propositions de loi sur l'organisation cantonale qui n'aboutissent pas (Faure en 1895 ; Beauquier et Martin en 1902).

Celui de la régionalisation se dessine d'abord en filigrane dans le texte relatif aux syndicats départementaux (Cornudet, 1895), puis apparaît dans des propositions de loi portant sur l'organisation régionale de l'administration et de l'économie (Lanjuinais en 1895, Ramel en 1898 et Hennessy en 1911, 1913 et 1916).

Tous les projets intéressant de près ou de loin le problème de la régionalisation n'aboutissent pas en raison de l'opposition existant entre les partisans du régionalisme et ceux de la décentralisation.

Charles Maurras défend farouchement son régionalisme et déclare : « *Pas question d'associer régionalisation et démocratie délibérative ou participative. La réalité du pouvoir dans les provinces doit échoir à un homme seul (...) choisi par le chef de l'Etat.* » D'aucuns ont vu là une anticipation des réalisations administratives qui ont eu lieu sous le gouvernement de Vichy.

Les républicains de gauche, les radicaux et les socialistes défendent la décentralisation. En 1907, une motion est votée à Nancy sous l'impulsion de Beauquier (radical) laquelle demande « *Une réforme profonde et étendue qui, sans entamer l'unité nationale (...) accroisse les libertés communales et départementales.* ». Rien n'est dit sur les régions.

Une circulaire d'Aristide Briand, ministre de l'intérieur, en date du 15 septembre 1910, envisage de doter les régions de la personnalité morale et d'instituer « un préfet régional ayant autorité sur les préfets de départements ». Ce texte reste sans suite.

L'insistance de l'extrême droite et des royalistes sur la régionalisation est telle qu'elle finit par entraîner une grande méfiance à l'égard de celle-ci.

Interpellant le gouvernement en octobre 1918, le député Peyral (radical) déclare pour mettre en exergue les dangers de la régionalisation : « *La décentralisation ne peut être faite d'une façon pratique et efficace que dans le cadre restreint du département.* »

A l'époque, la plupart des élus de gauche considèrent que la régionalisation ne peut être qu'économique et c'est ainsi qu'apparaissent, en 1917, les chambres

régionales de commerce et d'industrie. Dans la foulée sont créées dix-sept « régions économiques » pour regrouper ces chambres.

### **3. Raisons de la stagnation – Aménagements apportés aux lois départementale et municipale**

En 1890, Georges Clemenceau, député, (*futur ministre de l'intérieur et président du Conseil*) se prononce en faveur d'une réorganisation administrative du pays et soutient la cause des libertés des collectivités locales. Quatorze ans plus tard, il est toujours en faveur de la décentralisation mais entretient une certaine méfiance envers le régionalisme.

Le peu d'avancées en faveur de la décentralisation ne s'explique pas seulement par l'affrontement de courants politiques opposés. En effet, il ne faut pas oublier qu'il a fallu préserver l'autorité de l'Etat pour faire face aux nombreuses agitations sociales qui ont secoué le pays à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle (grèves, manifestations ...), à la Première guerre mondiale, aux retombées de celle-ci, à la crise internationale de 1929 et à la Seconde guerre mondiale qui ont fragilisé le pays.

Quelques dispositions législatives sont, tout de même, intervenues en faveur des collectivités locales mais elles ne visent qu'à apporter les retouches rendues nécessaires par la pratique. Parmi les aménagements apportés aux lois départementale et municipale on peut, notamment, citer les textes ci-après :

- loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ;
- loi de juillet 1895 permettant à la commission départementale d'élire son président ;
- lois de février 1901 et de janvier 1905 autorisant les communes à recevoir des dons et legs ;
- loi du 8 janvier 1905 dispensant les communes de l'autorisation de plaider ;
- loi du 8 janvier 1908 relative aux démissions, suspensions et révocation des maires et adjoints ;
- loi du 15 avril 1914 instituant une participation de l'Etat suite aux dommages causés par les événements (notion du risque social) ;
- décret-loi du 5 novembre 1926 atténuant la tutelle sur les actes du conseil général.

A côté de ces légères avancées, des mesures sont venues atténuer les libertés locales comme l'extension du régime de la police d'Etat à la ville de Marseille (loi du 8 mars 1908), à celles de Toulon et de La Seyne (loi du 15 novembre 1918) et de Nice (loi du 26 juin 1920).

De 1935 à 1939, de nombreux décrets-lois renforcent la tutelle financière sur les actes des collectivités locales et augmentent le nombre de communes à police d'Etat.

.../...

#### **4. Les revendications autonomistes**

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, les mouvements en faveur de la régionalisation se caractérisent par une revendication régionaliste et politique. Dans les années qui suivent la fin de la Première guerre mondiale certains d'entre eux passent du régionalisme à l'autonomisme, voire à l'esquisse d'un certain nationalisme.

Ces mouvements sont ressentis comme une menace pour l'unité de la République et entretiennent la méfiance envers la régionalisation.

Les *provinces* qui se distinguent par leurs mouvements sont : l'Alsace, une partie de la Lorraine, la Bretagne, la Corse, la Flandre et le Pays basque.

La Flandre française, hostile à la République, rêve, sous la conduite de l'abbé Gantois, de s'unir à la Flandre belge.

En Bretagne se crée une publication à tendance nationaliste (*Breizh Atao*).

En Corse on se plaint du retard économique de l'île et les premières tendances nationalistes apparaissent dès 1923.

Mais c'est en Alsace et dans une partie de la Lorraine (Moselle) que naissent les troubles les plus graves (1920). Ces régions, coupées du territoire français de 1871 à 1919, avaient bénéficié d'un régime particulier que leur avait donné l'Etat allemand (Constitution, Parlement, esquisse d'un gouvernement régional, législation sociale particulièrement avantageuse...) et souhaitent le conserver plutôt que de se voir appliquer le droit commun français. La situation entre ces régions et Paris est particulièrement tendue entre 1920 et 1924 et devient telle qu'Alexandre Millerand, président du Conseil (*futur président de la République*) propose la création d'un conseil régional comprenant des représentants des conseils généraux, des départements concernés, les maires de Colmar, Mulhouse, Strasbourg et Metz ainsi que divers représentants du tissu social, professionnel et culturel, lequel serait saisi de toutes questions d'ordre administratif et économique. L'institution de cette instance n'était pas seulement destinée à répondre aux problèmes de ces régions mais devait servir de référence en vue d'une réforme des institutions françaises. Mais le projet Millerand se heurte à des oppositions très vives et est abandonné. Finalement, l'Alsace et la Moselle conservent, seulement, et pour certains points, le bénéfice de la loi locale du 6 juin 1895, particularité qui s'atténuera progressivement au fil du temps sans, toutefois, disparaître complètement.

#### **5. Les mesures prises sous le gouvernement de Vichy**

En juillet 1940, le maréchal Pétain, Chef de l'Etat français, envisage une réforme de l'organisation territoriale de la France. Le 11 juillet 1940, il déclare : « *Des gouverneurs seront placés à la tête des grandes provinces françaises et ainsi l'administration sera à la fois concentrée et décentralisée.* »

Quelques semaines plus tard et tout au long de l'année 1941, une réflexion s'engage sur l'organisation provinciale, étant précisé que le chef de l'Etat souhaite un

retour aux provinces. Dans le même temps, les partisans d'une dizaine de régions responsables de tous les services publics et organisées autour de métropoles régionales et les partisans du maintien des départements regroupés en vingtaine de circonscriptions d'action économique s'affrontent. Aucun accord n'est trouvé. Au retour de Pierre Laval en 1942, les tentatives d'organisation régionale sont repoussées *sine die*.

Parmi les mesures concernant les collectivités locales, prises sous l'Etat français, on peut citer par exemple :

- la loi du 13 octobre 1940 supprimant les conseils généraux et confiant leurs pouvoirs aux préfets ;
- la loi du 16 novembre 1940 dissolvant les conseils municipaux des communes de plus de 2 000 habitants et les remplaçant par des commissions dont les membres sont désignés par le préfet ;
- la loi d'avril 1941 instituant la fonction de préfet régional. Ce représentant de l'Etat est assisté d'un intendant de police, d'un intendant chargé des affaires administratives et d'un préfet délégué chargé des affaires particulières du département de résidence.

Ces mesures détruisent les autonomies locales et ramènent les collectivités concernées à l'époque centralisatrice du Premier empire.

## **6. La représentation de l'Etat au niveau local**

La période 1877-1898 est celle de l'installation d'une république démocratique modérée. Au cours de celle-ci une certaine symbiose s'installe entre les élus locaux et les préfets et sous-préfets.

Parmi les préfets qui se sont caractérisés, il faut citer Louis Lépine, préfet de police, dans un premier temps de 1893 à 1897. Il organise les services de la préfecture et rédige d'innombrables ordonnances « codifiant tout ». Devenu conseiller d'Etat (septembre 1898 à septembre 1899), il écrit, avec l'aide d'Abraham Schrameck, un document sur « l'organisation et le fonctionnement de la police en France » puis se retrouve à la tête de la préfecture de police jusqu'en 1913.

C'est au début du XX<sup>e</sup> siècle que se dessine « le rôle interministériel des préfets ». Ce rôle, et pas seulement en matière de renseignement politique et administratif, donne, à cette époque, au ministre de l'intérieur vocation à dépasser largement le cadre de ses attributions propres.

Ce qu'on a appelé la « Belle époque » est marqué par des affrontements politiques, des troubles sociaux, un antimilitarisme grandissant... Dans ce contexte, les préfets ont à administrer et à maintenir la concorde civile.

Le 8 août 1912, une circulaire de Jules Joseph Théodore Steeg, ministre de l'intérieur, adressée aux préfets, pose le problème de la décentralisation. A cette circulaire est joint un questionnaire que les représentants de l'Etat doivent soumettre aux assemblées municipales. Le questionnaire porte sur des thèmes comme la tutelle administrative, le caractère exécutoire des délibérations du conseil

municipal... Par le biais de ce questionnaire, préfets et maires sont associés à une réflexion qui aboutira bien des années plus tard.

En août 1914, de nombreux préfets étant mobilisés, des intérimaires sont organisés. Durant la période de la Première guerre mondiale, les préfets, en particulier ceux des départements envahis, sont investis de lourdes tâches : ils veillent à l'approvisionnement de l'armée, au ravitaillement et à la sécurité des populations, au contrôle de l'information...

On dira que les préfets, en particulier ceux des départements occupés, « ont bien mérité du pays durant les quatre années de guerre ».

En raison de l'ampleur des dommages subis dans le nord et l'est de la France, le gouvernement, toujours dirigé par Georges Clemenceau, entreprend une action intensive pour la reconstruction des régions libérées. Les préfets sont chargés de prendre la tête de cette mission si importante pour la France.

Plus tard, en application de la loi du 3 août 1926, une série de décrets importants intervient.

Tout d'abord, les conseils de préfecture, autres que celui de la Seine, sont supprimés par le décret du 6 septembre 1926 qui crée en leur lieu et place vingt-deux conseils interdépartementaux. La réforme va dans le sens de l'évolution qui va se produire quelques décennies plus tard et qui aboutit, en 1972, sur la création des régions.

Ensuite, le décret du 10 septembre 1926, qui vise à réaliser des compressions administratives, supprime notamment cent huit sous-préfectures. Certains départements ne sont pas touchés par ces mesures (Bouches-du-Rhône, Rhône, Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise...). Les sous-préfets, dont les postes sont supprimés, sont rattachés à une sous-préfecture et mis à la disposition du préfet pour toute mission ou délégation.

Le décret du 5 novembre 1926 sur la décentralisation et la déconcentration administrative va avoir une grande influence sur le rôle des préfets et des sous-préfets. Si on laisse de côté les mesures étendant les pouvoirs des conseils généraux et des conseils municipaux, qui entrent dans le cadre de la décentralisation, il apparaît que les attributions transférées aux préfets et aux sous-préfets par les ministres visent à renforcer leur rôle au niveau local. C'est ainsi que le préfet « surveille l'exécution des lois et règlements et que les chefs de services régionaux et départementaux sont tenus de lui fournir tous renseignements utiles à l'accomplissement de sa mission ».

Après les élections de 1936, le rôle et les activités des préfets se modifient par suite des troubles sociaux qui se produisent alors, essentiellement des grèves.

Les années qui précèdent la Seconde Guerre mondiale n'apportent pas de modifications importantes dans le rôle des préfets.

Cette guerre est, pour l'institution préfectorale, un moment de déchirement. Les préfets se trouvent placés entre « obéissance et résistance ». A partir du 17 février 1942, tous les fonctionnaires d'autorité, dont les préfets, sont tenus de prêter serment au maréchal Pétain, chef de l'Etat français. Nombreux sont les membres du corps préfectoral qui s'engagent dans la Résistance. Trente-neuf d'entre eux meurent pour notre pays au cours d'opérations de combat, fusillés ou en déportation.

L'un deux, Jean Moulin (1899-1943) a marqué l'Histoire. Nommé préfet de d'Eure-et-Loir en 1939, il souhaite, dès le début de la guerre, rejoindre une unité de combat. Les autorités allemandes veulent lui faire signer le 17 juin 1940 un déclaration déshonorante pour l'armée française, ce qu'il refuse. Révoqué par le gouvernement de Vichy le 2 novembre suivant, il devient en 1942 le chef principal de la Résistance en France. Il est arrêté par les Allemands le 21 juin 1943 et meurt, après avoir été torturé, pendant son transfert en Allemagne.



## 1<sup>ère</sup> partie – Chapitre 4

### VERS UNE REPUBLIQUE DECENTRALISEE ET DECONCENTREE (1941/1981)

En France, il semble naturel de tout attendre de l'Etat et ce depuis fort longtemps. En effet, Alexis de Tocqueville disait : « *Le gouvernement a pris la place de la providence.* » Néanmoins, les citoyens aspirent à participer davantage à la vie de la cité et à trouver dans la commune, cellule de base de nos institutions, un lieu privilégié pour traiter des problèmes qu'ils soient collectifs ou particuliers. De leur côté, les élus locaux, notamment les maires, souhaitent, en raison du développement et de la diversification des activités au plan local, plus de pouvoirs et d'autonomie.

De 1941 à 1981, les tâches des institutions se multiplient pour faire face à la diversité et à la complexité des problèmes d'une société en pleine mutation. Cette situation risque, à terme, d'engendrer l'hypertrophie de ces institutions, voire leur paralysie, en particulier au niveau de l'Etat. De plus, il apparaît que les organes décisionnels sont éloignés des réalités locales et des citoyens.

L'idée de la décentralisation est omniprésente, mais la décennie quatre-vingt arrive sans que cette idée se concrétise car les tentatives qui ont été faites n'ont pu, pour des raisons diverses, aboutir. Cependant, des mesures sont prises en faveur des collectivités locales, mais il ne s'agit pas d'avancées significatives, à l'exception, par exemple, de la consécration des collectivités dans la Constitution. Par ailleurs, si un échelon intermédiaire est créé entre le département et le pouvoir central pour accompagner la *régionalisation*, il ne s'agit pas d'une structure décentralisée mais d'une simple unité administrative qui, par la suite, sera transformée en établissement public. Enfin, Paris et sa région bénéficient d'un régime spécifique jusque dans le milieu des années soixante-dix, époque à laquelle celui-ci se rapproche du régime du droit commun.

Les mesures qui sont prises en ce qui concerne la représentation de l'Etat au niveau local, en particulier sous la V<sup>e</sup> République, constituent une nouvelle avancée en matière de déconcentration.

#### **1. Mesures liées aux hostilités et leur abrogation**

La défaite de juin 1940 provoque la chute des institutions de la III<sup>e</sup> République. Sous le régime de Vichy qui lui succède, le cadre régional prend une grande importance et le maréchal Pétain estime nécessaire de créer des divisions administratives plus grandes que le département. C'est ainsi que la loi du 19 avril 1941 crée dix-huit régions, dont le tracé est inspiré, pour certaines, de celui des anciennes provinces françaises. Les préfets qui se trouvent à leur tête ont pour mission d'assurer le maintien de l'ordre public et de diriger les opérations de ravitaillement. Cette organisation du territoire est supprimée en 1945.

L'ordonnance du 10 janvier 1944, prise par le général de Gaulle, crée les commissaires régionaux de la République qui sont dotés de très larges compétences

afin de contrer les initiatives de l'armée américaine, faire face à la désorganisation communale et mettre fin aux prétentions du parti communiste dans certaines régions françaises. Leurs compétences sont réduites à compter d'octobre 1945 et il est mis fin à leurs fonctions au printemps 1946, juste après le départ du général de Gaulle.

Les restrictions à l'exercice des pouvoirs locaux [Voir le chapitre intitulé *Le temps des incertitudes (1884-1940)*] sont abrogées à la Libération et les assemblées territoriales sont rétablies dans leurs fonctions jusqu'à l'intervention des élections municipales et cantonales qui doivent se dérouler dans le courant de l'année 1945.

## **2. Extension du suffrage universel – Abaissement de l'âge de la majorité**

L'ordonnance du 21 avril 1944 donne le droit de vote aux citoyennes françaises majeures. Celles-ci l'exercent, pour la première fois, à l'occasion des élections municipales et cantonales de 1945. Elles s'expriment, ensuite, pour un scrutin d'une importance capitale puisqu'il s'agit du référendum sur la Constitution de la IV<sup>e</sup> République.

Un peu plus de trente ans plus tard, la loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 abaisse la majorité à dix-huit ans permettant ainsi aux jeunes d'exercer leur droit de vote et d'effectuer les actes de la vie civile trois ans plus tôt.

## **3. Consécration constitutionnelle des collectivités locales et autres mesures les concernant**

### **3.1. Remarques préliminaires**

Avant d'aborder la partie consacrée aux collectivités locales dans les Constitutions du 27 octobre 1946 et du 4 octobre 1958, il semble opportun d'apporter des précisions succinctes sur : le principe de **l'unité** (ou de **l'indivisibilité** de l'Etat), les éléments caractérisant les collectivités locales et le statut de ces collectivités.

#### **3.1.1. Le principe de l'unité (ou de l'indivisibilité) de l'Etat**

Ce principe date de 1789, époque à laquelle on a voulu effacer tout particularisme : « *La France est composée d'unités toutes pareilles.* » disait Sieyès.

**L'unité** de l'Etat est le principe constitutionnel fondamental applicable à l'organisation administrative de la France. Ce principe fait de l'Etat français un Etat **unitaire**, et par conséquent indivisible, ce qui exclut, par voie de conséquence, la création d'entités fédérées. De nombreuses garanties à cette unité sont imposées, notamment, par la Constitution afin de maintenir l'équilibre entre l'administration de l'Etat et celle des collectivités et d'éviter tout empiètement dans un sens ou dans l'autre. En outre, le Conseil d'Etat veille au respect de cet équilibre.

Cette unité n'est pas incompatible avec l'existence des collectivités locales car celles-ci ne sont compétentes que pour gérer les affaires *d'intérêt local* et n'ont pas de compétences de nature étatique.

### **3.1.2. Eléments caractérisant les collectivités locales**

Les éléments qui caractérisent ces collectivités sont les suivants :

- ce sont des portions du territoire national dont les limites géographiques ont été fixées précisément ;
- ce sont des personnes morales de droit public ;
- leur raison d'être repose sur l'existence et la reconnaissance d'intérêts locaux distincts des intérêts nationaux ;
- leur vocation consiste à gérer les affaires locales ;
- leur fonctionnement nécessite des organes qui leur sont propres (*un organe délibérant et un organe exécutif*) ;
- ce fonctionnement doit se faire dans le respect des lois et règlements en vigueur sur le territoire national et est subordonné à l'ordre juridique de l'Etat ce qui suppose un contrôle soit par le pouvoir central, soit par ses représentants.

Ces données seront reprises dans le chapitre intitulé *L'avènement de la décentralisation (1982-1983)* car les lois décentralisatrices les ont, selon le cas, confirmées, modifiées ou complétées.

### **3.1.3. Statut des collectivités locales**

Les éléments relatifs au statut des collectivités locales figurent dans le texte constitutionnel de 1958 et ont été enrichis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En outre, les textes législatifs et réglementaires les concernant sont codifiés (*voir infra*).

C'est abusivement, que l'on utilise le vocable « *pouvoir local* » pour qualifier l'autorité municipale. La France étant un Etat unitaire et, par conséquent indivisible, il ne peut y avoir, au sens strict de l'expression, de pouvoir local comme dans un Etat fédéral. De plus, la représentation de ces collectivités est assurée par le Sénat et, enfin, la loi fixe l'ensemble des règles applicables à ces collectivités. Cet abus de langage démontre l'importance que revêt, dans notre pays, la fonction municipale tant aux yeux des élus locaux qu'à ceux des citoyens.

## **3.2. La codification des textes concernant les collectivités locales**

La place occupée par les collectivités locales est si importante au sein des institutions françaises qu'elle conduit à l'Etat à prendre une série de mesures pour codifier les textes les concernant. C'est ainsi que l'ordonnance n° 45-2660 du 2 novembre 1945 porte codification des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'administration départementale et qu'une série de décrets en Conseil d'Etat pris, après consultation de la section compétente du Conseil national des services publics départementaux et communaux, codifie les dispositions relatives aux départements et aux communes contenues dans les lois organiques des 10 août 1871 et 5 avril 1884 et leurs textes subséquents. Puis, le décret n° 57-857 du 22 mai 1957 codifie les textes relatifs à l'administration communale [ils sont codifiés ensuite sous le nom de *code des communes* par les décrets des 27 janvier, 7 mars et 28 mars 1977 (n° 77-90, 77-240 et 77-373)]. Mais il faudra attendre 1996 pour voir naître le *code général des collectivités territoriales* rassemblant pour la partie législative d'une part

et pour la partie réglementaire, d'autre part, les mesures intéressant les collectivités et leurs groupements..

### 3.3. La création de nouvelles collectivités

La loi n° 46-451 du 19 mars 1946 augmente le nombre de collectivités en érigeant les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française en départements. Au cours de l'année 1946 une série de décrets étend à ces nouveaux départements l'application des dispositions en vigueur en France métropolitaine qui ne leur étaient pas encore appliquées au moment de l'intervention de la loi précitée.

### 3.4. La Constitution du 27 octobre 1946 et les collectivités locales

Les résultats du référendum du 13 octobre 1946 relatif à la Constitution pour la IV<sup>e</sup> République (métropole seule) sont les suivants :

Electeurs inscrits	25 072 910	-
Abstentions	7 880 119	31,43 %
Suffrages exprimés	17 192 791	68,57 %
OUI	9 039 032	52,57 %
NON	7 830 369	45,54 %
Blancs et nuls	323 390	1,85 %

Source : journal L'Est républicain

Les droits et libertés de l'homme et du citoyen, consacrés par la Déclaration des droits du 26 août 1789 sont réaffirmés et complétés dans le préambule de la Constitution qui, par ailleurs, proclame l'unité de l'Etat : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.* »

La Constitution consacre un livre entier (*Titre XI – article 85 à 89*) aux collectivités territoriales (départements, communes et territoires d'outre-mer), ce qui est une innovation dans l'histoire constitutionnelle française. Quelques passages des articles en question méritent d'être cités :

- « *La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales.* » (article 85) ;
- « *Les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président.* » (article 87). [Ces dispositions constitutionnalisent un souhait exprimé par Léon Blum et de nombreux socialiste juste avant la Seconde guerre mondiale.] ;
- « (...) *et le contrôle administratif sont assurés, dans le cadre départemental par des délégués du gouvernement désignés en Conseil des ministres.* » (article 88) ;
- « *Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales...* » (article 89).

Dans son article 105 (Titre XII – Dispositions transitoires), la Constitution prévoit que les départements et les communes sont administrés, jusqu'à la promulgation des lois prévues à l'article 89, conformément aux textes en vigueur sauf, pour l'application des mesures de police relatives à la répression des atteintes

à la sécurité publique et au maintien du bon ordre (*article 97 de la loi du 5 avril 1884*) qui relèvera de la police d'Etat mise à la disposition du maire.

### 3.5. La Constitution du 4 octobre 1958 et les collectivités locales

Les résultats du référendum (métropole seule) du 28 septembre 1958 relatif à la Constitution pour la V<sup>e</sup> République sont les suivants :

Electeurs inscrits	26 603 464	-
Abstentions	4 006 614	15,06 %
Suffrages exprimés	22 596 850	84,94 %
OUI	17 668 790	78,19 %
NON	4 624 511	20,47 %
Blancs et nuls	303 549	1,34 %

Source : journal Le Monde

Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 confirme celui de la Constitution du 27 octobre 1946 en ce qui concerne les Droits issus de la Déclaration du 26 août 1789. Dans son article 2 (1<sup>er</sup> alinéa) la Constitution réaffirme le principe de l'**unité** de l'Etat et proclame : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens (...)* »

La Constitution de 1958 apporte diverses précisions par rapport à celle de 1946 à savoir :

- que la représentation des collectivités est assurée par le Sénat (article 24) ;
- et que c'est à la loi qu'il revient de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources (article 34).

Tout comme la Constitution de 1946, celle de 1958 consacre un titre entier aux collectivités territoriales (Titre XIII – article 72 à 76). L'article 72 rappelle que ces collectivités sont les communes, les départements et les territoires d'outre-mer, précise que toute autre collectivité locale est créée par la loi, réaffirme le principe de la libre administration de ces collectivités et définit le rôle du délégué du gouvernement dans les départements et territoires (charge des intérêts nationaux, respect des lois, contrôle administratif).

Du rapprochement des dispositions de l'article 72 (2<sup>ème</sup> alinéa) et de celles de l'article 34 il ressort que la répartition des affaires entre l'Etat et les collectivités territoriales relève du législateur qui doit faire en sorte que l'équilibre caractérisant la superposition de l'administration de l'Etat et de celle de ces collectivités ne soit pas rompu.

## 4. Mesures relatives aux collectivités locales sous les Constitutions de 1946 et 1958

### 4.1. Mesures relatives aux collectivités locales envisagées et prises sous la Constitution de 1946

Un projet de loi dit sur la « *décentralisation départementale* » et visant à transférer l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 mai 1947 par Edouard Depreux,

ministre de l'intérieur. Mais, quelques mois plus tard, des grèves insurrectionnelles, menées par le parti communiste et la CGT éclatent. On estime, alors, inopportun de priver le préfet d'une partie de ses attributions à un moment où il doit faire face à des troubles graves. Les grèves finissent par paralyser le pays et la situation devient telle que l'Etat crée huit emplois d'inspecteurs généraux en mission extraordinaire (les IGAME) (*article 3 de la loi n° 48-471 du 21 mars 1948 autorisant certaines dépenses pour l'année 1948*). Les IGAME sont chargés de coordonner, dans des zones couvrant plusieurs départements, les pouvoirs civils et militaires de l'Etat en vue du maintien de l'ordre. [*Le dispositif de la loi de 1948 sera complété par le décret du 4 mars 1948 (mesures statutaires), le décret du 24 janvier 1949 (mise à disposition des CATI : centre administratifs techniques interdépartementaux) et le décret du 26 janvier 1951 (attributions)*].

Le texte dit sur la «*décentralisation départementale* » ne se concrétisera pas sous la quatrième République. En effet, si le projet revient à l'ordre du jour en 1949 il demeurera sans suite car, à l'époque, Jules Moch, nouveau ministre de l'intérieur, présente un projet de loi visant, dans le cadre de la déconcentration, à accroître le rôle des préfets.

Par ailleurs, les lois organiques annoncées à l'article 89 de la Constitution en vue d'augmenter les libertés des collectivités locales n'interviennent pas.

D'aucuns ont considéré, à l'époque, que les espoirs de décentralisation que laissait entrevoir la Constitution de 1946 ont été déçus.

Toutefois, quelques mesures ont été prises en faveur de ces collectivités, notamment, pour faciliter leur participation à la vie économique. C'est ainsi que le décret n° 53-962 du 30 septembre 1953 favorise la participation des collectivités locales à l'effort de construction en levant les obstacles découlant de certaines dispositions du décret du 28 décembre 1926 et du règlement d'administration publique du 17 février 1930 pris pour son application. Ce texte, facilite, en effet, la création de sociétés d'économie mixte locales et permet aux départements et aux communes d'apporter leur garantie aux emprunts contractés par des organismes autres que des sociétés d'HLM. De son côté, le décret n° 55-579 du 29 mai 1955, relatif aux conditions d'intervention des collectivités locales dans le domaine économique, complète les dispositions de la loi du 5 avril 1884 et des décrets du 28 décembre 1926 et du 17 février 1930 en vue d'adapter les modalités d'intervention des communes aux problèmes existants. Ce décret étend, par ailleurs, le dispositif permettant aux communes et aux départements d'apporter un concours aussi large que possible au développement économique et industriel du pays. Enfin, le décret n° 57-1117 du 5 octobre 1957 définit le dispositif de la participation des départements aux sociétés présentant un intérêt départemental.

#### **4.2. Mesures relatives aux collectivités locales prises sous la Constitution du 4 octobre 1958**

Les dispositions de l'article 72 de la Constitution ont permis notamment :

- **de réorganiser la région parisienne** (*loi n° 64-707 du 10 juillet 1964*) par la suppression des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise et la création en

leurs lieu et place des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne (ex. Seine) et des Yvelines, de l'Essonne et du Val-d'Oise (ex. Seine-et-Oise) ;

- **de créer deux départements en Corse** (*loi n° 75-356 du 15 mai 1975* instaurant le département de la Haute-Corse (chef-lieu Bastia) et celui de la Corse du Sud (chef-lieu Ajaccio) ;
- **de modifier le régime administratif de Paris** (*loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975*) créant pour le territoire de la Ville de Paris deux collectivités distinctes : la commune et le département ;
- **d'ériger en département d'outre-mer le territoire d'outre-mer de Saint-Pierre et Miquelon** (*loi n° 76-664 du 19 juillet 1976*) ;
- **d'ériger en collectivité territoriale l'île de Mayotte** demeurée française après l'indépendance de l'ancien territoire des Comores (*loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 modifiée par la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979*).

D'autre part, parmi les mesures prises en faveur des collectivités locales, on peut citer :

- le décret n° 59-36 du 7 janvier 1959 portant, notamment, allègement du contrôle sur les actes du département. C'est ainsi, par exemple, que l'approbation ministérielle du budget du département ne joue que si celui-ci fait apparaître un déficit pour le dernier exercice clos ou si les intérêts des emprunts atteignent 10 % des recettes fiscales (arrêté du ministre de l'intérieur) ou lorsque le déficit atteint 5 % des ressources ordinaires (arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre de l'intérieur) ;
- le décret n° 59-37 du 5 janvier 1959 portant mesures de déconcentration et de simplification de l'administration communale qui tend, en particulier, à déconcentrer du pouvoir central vers les préfets ou les sous-préfets, selon le cas, certaines délibérations des conseils municipaux, telles celles, par exemple, concernant le budget des communes de 9 000 habitants et plus lorsque le nombre de centimes atteint ou dépasse 30 000 et celles relatives au budget des communes de moins de 20 000 habitants ;
- le décret n° 59-1201 du 19 octobre 1959 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 20 mai 1955 précité afin de préciser les modalités de la participation des départements et des communes dans le cadre de l'intervention économique de ceux-ci ;
- le décret n° 61-3 du 6 janvier 1961 portant mesures de décentralisation en faveur de la ville de Paris et du département de la Seine et qui prévoit, entre autres, d'étendre certaines dispositions de la loi du 10 août 1871 et du code de l'administration communale à ces collectivités ;
- le décret n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion et les libertés locales qui prévoit notamment :

® *un allègement de la tutelle administrative* : les délibérations sont exécutoires de plein droit quinze jours après le dépôt qui en a été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Certaines délibérations restent, cependant, soumises à approbation : ce

sont celles concernant les budgets des communes dont le dernier exercice clos fait apparaître un déficit, la garantie des emprunts (sauf ceux contractés par les structures intercommunales par exemple), l'intervention des communes dans le domaine commercial (...);

® *une modernisation des règles de fonctionnement des institutions communales* : les aménagements portent, en particulier, sur la durée du mandat du maire et des adjoints (la durée de leur mandat est, désormais, identique à celle des conseillers municipaux), les délégations que le conseil municipal peut donner au maire en tout ou partie pendant la durée de son mandat et qui portent sur l'affectation des propriétés communales, les tarifs des droits de voirie, la réalisation des emprunts destinés au financement d'investissements prévus au budget, la passation des contrats (d'assurance, de louage), l'aliénation de gré à gré de biens immobiliers jusqu'à 30 000 F (...).

## **5. Approche de la décentralisation – Le cas de la province (1940/1981)**

### **5.1. Le déroulement du processus de la régionalisation**

Le mot *région* est ancien et recouvre des réalités très diverses. Pour appréhender les problèmes contemporains associés à la région, il convient d'exclure du champ d'analyse les régions administratives spécialisées telles que les régions sanitaires par exemple ainsi que le *régionalisme*, courant politique décentralisateur, où se côtoient, assez curieusement, les disciples de Proudhon et Charles Maurras (*la Fédération régionaliste française a été créée en 1900*).

Si l'on s'en tient aux dernières décennies, trois tendances se dégagent :

- la régionalisation de crise ;
- la régionalisation fonctionnelle ;
- la régionalisation politique.

#### **5.1.1. La régionalisation de crise (1940/1948)**

La régionalisation de crise est liée aux événements qui ont marqué le pays. Les mesures prises en la circonstance et qui touchent **la France entière** ont été évoquées précédemment [*Voir supra ainsi que le chapitre intitulé Le temps des incertitudes (1884-1940)*].

Il convient de préciser, toutefois, que les IGAME, initialement prévus pour assurer la coordination des services civils et militaires de l'Etat, voient leurs attributions étendues, en particulier dans le domaine administratif. C'est ainsi qu'ils coordonnent les préfetures de leur circonscription et exercent, par délégation du ministre de l'intérieur, le contrôle supérieur et la coordination générale de tous les personnels, services, établissements et institutions du ressort de ces préfetures (décret n° 51-611 du 24 mai 1951). Par ailleurs, ils fournissent aux ministres intéressés une appréciation d'ensemble sur les chefs de service de leur ressort (décret n° 53-896 du 26 septembre 1953 relatif, notamment, à la déconcentration administrative).



### 5.1.2. La régionalisation fonctionnelle (1945/1971)

Les impératifs de l'aménagement du territoire et la planification nécessitent, à la fois, un cadre plus grand que le département et un « *relais* » entre celui-ci et l'Etat. Le cadre de la régionalisation fonctionnelle s'élabore entre 1945 et 1954 mais on ne saurait parler de *décentralisation* car ce cadre est, en réalité, un échelon administratif dont la vocation économique et d'aménagement de l'espace se dessine au fil des années.

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, Claudius Petit et Raoul Dautry, responsables au ministère de l'urbanisme et de la reconstruction, ainsi que Jean Monnet, Commissaire au plan de modernisation, constatent les déséquilibres existant entre les diverses zones du territoire et estiment que les inconvénients qui en résultent risquent de s'aggraver si des dispositions tendant à réduire ces déséquilibres ne sont pas prises. Par ailleurs, dans un livre intitulé *Paris et le désert français* (1947), Jean-François Gravier donne une photographie du territoire qui met en évidence les déséquilibres en question et analyse les conséquences de la concentration dans la région parisienne de la population, des grandes écoles, des laboratoires de recherche, des grandes entreprises, etc. Dans un rapport qu'il présente au gouvernement en 1950, Claudius Petit souligne que : « ... *le pays souffre toujours du même phénomène de congestion et de vide. Tel est l'aspect fondamental d'un désordre qui a son origine dans une mauvaise répartition des activités sur le territoire...* » C'est à son initiative qu'est créée, au sein de son département ministériel, la direction de l'aménagement du territoire qui a pour mission essentielle de remédier aux déséquilibres constatés sur le territoire français.

L'aménagement du territoire et le développement régional ne préoccupent pas que les pouvoirs publics. En effet, au cours des années cinquante des organisations régionales naissent spontanément (*Les comités d'expansion*) en particulier en Alsace, en Bretagne, en Languedoc, en Lorraine et en Roussillon où sévissent de graves difficultés aussi bien dans le secteur primaire que dans le secteur secondaire. Ces organisations regroupent, notamment, des élus, des responsables économiques, des représentants d'organisations syndicales, des universitaires. Elles réclament, en particulier, une meilleure répartition des industries et des équipements publics et vont même jusqu'à tracer l'esquisse d'une planification régionale. On considère que le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB) ainsi que le Comité d'études et d'actions pour l'économie alsacienne sont des pionniers dans le domaine de l'aménagement régional. Le CELIB, présidé par René Pleven, élabore en 1953 un plan de modernisation de la Bretagne qui est présenté au gouvernement. Grâce aux actions menées par les Bretons et les Alsaciens, le deuxième plan national fait mention en 1954 des « *actions complémentaires à mener dans certaines régions à forte densité humaine* » et le premier rapport d'exécution de ce plan (1955) consacre un chapitre aux réalisations régionales.

Par ailleurs, la loi n° 54-809 du 14 août 1954 ayant autorisé le gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier d'expansion économique régional, départemental ou local dans le cadre du Plan, celui-ci prend des dispositions réglementaires afin d'officialiser les comités qui se sont créés au plan local à l'initiative des conseils généraux, des chambres de commerce, de personnalités privées, etc. C'est ainsi que le décret n° 54-1231 du 11 décembre 1954

prévoit l'institution de comités d'expansion économique et de commissions régionales de coordination. Les comités sont créés soit à l'initiative du président du conseil, soit à celle du ministre de l'économie, des finances, des affaires économiques et du plan, soit à celles des ministres intéressés. Ils ne substituent pas à ceux qui existent déjà ceux-ci devant, dans toute la mesure du possible, être conservés stipule le décret. En effet, le but du décret est d'orienter l'action de ces instances par des moyens relativement souples tenant compte des situations et des considérations locales. Ces comités peuvent, le cas échéant, être consultés sur les mesures destinées à mettre au point le développement économique local dans le cadre de la politique générale du gouvernement. Les commissions régionales de coordination sont, quant à elles, constituées à l'initiative des IGAME pour étudier les problèmes qui dépassent le cadre du plan d'un ou plusieurs comités d'expansion économique.

Le 30 juin 1955, plusieurs mesures d'ordre administratif et financier interviennent (décrets n° 55-873 à n° 55-879) pour stimuler la mise en valeur des régions souffrant de sous-emploi ou de faible développement économique. Le décret n° 55-873 revêt une importance particulière car il prévoit l'établissement de **programmes d'action régionale** en vue de préparer les mesures à prendre pour favoriser l'essor des régions françaises et qui viennent compléter le plan de modernisation et d'équipement. Ces programmes, à l'élaboration desquels sont associés des représentants des autorités locales et de divers organismes existant dans la région ont pour objet de coordonner, dans un cadre régional, l'activité de diverses administrations et l'utilisation des moyens financiers dont elles disposent avec les mesures destinées à encourager les initiatives tendant à exploiter les possibilités économiques et les ressources de ces territoires. Ils sont préparés, selon le cas, dans le cadre du département ou dans celui de la circonscription des IGAME ou encore dans un cadre différent si les caractéristiques géographiques ou économiques l'exigent. Les mesures découlant des décrets de 1955 ont permis d'accélérer l'industrialisation de la Normandie, de la Bretagne, de l'Aquitaine et du Languedoc pour l'installation, dans ces régions, d'industries de pointe (aéronautique, automobile, électroménager...). A cette époque, le Commissariat général au Plan trace les contours géographiques des régions de programme. Le premier programme d'action régionale voit le jour en Bretagne, le deuxième en Alsace, ceux des autres régions ne tardent pas à leur emboîter le pas.

Pour faciliter la mise en œuvre des programmes d'action régionale, le décret n° 59-171 du 7 janvier 1959 prescrit la révision des circonscriptions des administrations et services relevant de l'Etat afin de les harmoniser avec les circonscriptions de plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Un *préfet coordonnateur*, nommé par arrêté conjoint des ministres intéressés, est placé à la tête de chacune de ces circonscriptions. Son rôle consiste, notamment, à animer des conférences interdépartementales qui étudient et coordonnent les mesures d'application des programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Moins de dix-huit mois après ces dispositions, le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 définit le cadre de vingt et une circonscriptions d'action régionale (*Nord, Picardie, Région parisienne, Centre, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Champagne,*

Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Bourgogne, Auvergne, Rhône-Alpes, Languedoc, Provence-Côte d'Azur-Corse) et porte harmonisation des circonscriptions administratives en vue de supprimer les chevauchements préjudiciables à la bonne marche des services publics et aux intérêts des citoyens.

Puis des mesures d'organisation nouvelle sont *tentées à titre expérimental* dans certains départements et régions. Elles sont prévues pour une durée de deux ans à compter de la publication du texte qui les instaure.

En premier lieu le décret n° 62-292 du 10 avril 1962 lance une expérience dans les départements de la Corrèze, de l'Eure, de la Seine-Maritime et de la Vienne portant, sous l'autorité du préfet concerné, sur la recherche d'une plus grande unité d'action des services de l'Etat. En second lieu, le décret n° 63-782 du 29 juillet 1963 porte aménagement des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale de Bourgogne et de Haute-Normandie en vue de définir les attributions et les structures de l'Etat dont l'action s'étend sur plusieurs départements ainsi que leur articulation avec les autres services extérieurs de l'Etat.

Du milieu des années cinquante au début des années soixante, les instruments permettant une expansion économique équilibrée des régions de notre pays se mettent en place progressivement. Des plans régionaux d'aménagement du territoire et des plans régionaux de développement économique et social s'établissent en collaboration avec les représentants des collectivités territoriales et sont publiés, pour la plupart, au début de l'année 1963. Par ailleurs, les mesures prises (harmonisation des circonscriptions d'action régionale, institution des conférences interdépartementales présidées par les préfets coordonnateurs) facilitent la mise en œuvre de la procédure décentralisée dite des « *tranches d'opérations régionales* » du plan. Enfin, des mesures spécifiques ont été prises au début des années soixante comme la création d'un comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire par exemple.

Malgré les dispositifs mis en place et les actions menées, le bilan de l'action régionale n'est pas satisfaisant (exemples : les grandes villes concentrent près des trois-quarts des installations nouvelles de leur département, le monde rural souffre de disparités régionales...). Il apparaît donc nécessaire d'assurer une meilleure unité de conception en matière de planification et de disposer pour ce faire d'un organisme de coordination et d'impulsion.

C'est pour répondre à ces nécessités que le décret n° 63-112 du 14 février 1963 crée la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR). Cet organisme a, notamment, pour mission de préparer et de coordonner les éléments permettant à l'Etat de prendre les décisions qui s'imposent en matière d'action régionale et d'aménagement du territoire à partir, bien sûr, des objectifs généraux définis par le Plan.

Au début de l'année 1964, il apparaît que les expériences menées dans certains départements et régions (*Voir supra*) se révèlent concluantes et qu'il convient d'instituer au niveau régional des structures solides permettant la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Trois décrets interviennent donc en ce sens le 14 mars 1964 (n° 64-250 à n° 64-252).

Les décrets n° 64-250 et n° 64-251 prévoient diverses mesures de déconcentration administrative et d'organisation des services de l'Etat. En outre, le préfet coordonnateur (celui du département où se trouve le siège de la circonscription d'action régionale) prend le titre de *préfet de région*. Les IGAME sont supprimés.

Le décret n° 64-252 porte création des commissions de développement économique régional (CODER). Les CODER sont instituées dans chaque circonscription administrative et comprennent de 20 à 50 membres [un quart sont des représentants de conseils généraux et de conseils municipaux, la moitié sont des représentants de divers organismes (chambres de commerce, de métiers, (...), organisations syndicales les plus représentatives...) et un quart sont des personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre]. Les CODER sont consultées, notamment, sur les aspects régionaux du plan national et sur la tranche régionale de ce plan.

Des dispositions particulières sont prises en 1970 en faveur de la Corse (décret n° 70-19 du 9 janvier 1970). C'est ainsi que le préfet de Corse exerce les attributions prévues pour le préfet de région et qu'une CODER de la Corse est créée. Les opérations d'intérêt commun sont élaborées, après les consultations nécessaires, entre les préfets concernés. En outre, un comité paritaire de liaison Corse/Provence- Côte d'Azur est chargé d'examiner les questions d'intérêt communs aux deux circonscriptions.

### **5.1.3. La régionalisation politique (1968/1981)**

#### **5.1.3.1. L'approche de la décentralisation (1968/1970)**

Le 24 mars 1968, lors d'une visite à Lyon, le général de Gaulle déclare : « *L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays ne s'impose plus. Au contraire ce sont les activités régionales qui apparaissent désormais comme les ressorts de la puissance économique de demain.* »

Quelques semaines plus tard survient la crise de mai/juin 1968 qui démontre, entre autres, l'aspiration de la population à des formes nouvelles de démocratie directe.

Reprenant des idées anciennes sur la participation des citoyens, le chef de l'Etat déclare le 9 septembre 1968 : « *Il est nécessaire de donner à chaque région une vie propre pour que notre pays mette en valeur tout ce qu'il vaut dans chacune de ses parties et cesse en se vidant lui-même d'amasser sa substance à Paris et ses alentours.* »

C'est à Jean-Marcel Jeanneney, ministre de la réforme administrative, que revient le soin d'élaborer la loi référendaire conduisant à la création de *régions* en France. Le 11 décembre 1968, lors de l'examen du projet loi par l'Assemblée nationale, il déclare : « *Si on créé des collectivités publiques régionales, gardons-nous de leur donner des attributions illusoires.* » et précise que la réforme envisagée

se greffe sur le mouvement de **déconcentration** amorcé par la parution de nombreux textes réglementaires fin novembre 1968.

Moins de deux mois après cette déclaration, le décret n° 69-296 du 2 avril 1969, prévoit de soumettre au référendum un projet de loi relatif à la création des régions et à la rénovation du Sénat.

Le projet de loi offre à la région le statut de **collectivité territoriale** et modifie, en conséquence, l'article 72 de la Constitution. Cette nouvelle collectivité a *pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel ainsi qu'à l'aménagement du territoire et exerce librement les compétences que lui confère la loi*. Ses limites territoriales sont celles qui résultent des dispositions du décret n° 60-516 du 2 juin 1960 relatif à l'harmonisation des circonscriptions administratives.

La région se voit **transférer de nombreuses compétences exercées par l'Etat** en matière d'équipements collectifs (équipements sanitaires, scolaires, culturels, sportifs, transports urbains...). En outre, elle *se substitue à l'Etat pour l'attribution de subventions* aux collectivités territoriales et aux personnes publiques ou privées assurant la réalisation de ces équipements.

**Le conseil régional** (*organe délibérant*) est composé des députés élus dans la région, de conseillers régionaux élus par les élus locaux de la circonscription et de représentants socioprofessionnels (salariés, familles, agriculteurs...). Il règle, par ses délibérations, les affaires de la compétence de la région et donne son avis notamment chaque fois que cela est requis par les lois et règlements. D'autre part, il est consulté sur les aspects régionaux du plan national de développement économique et social et définit, dans le cadre de celui-ci, les perspectives de développement de la région.

Le **préfet de région**, est à la fois, le délégué du gouvernement et *l'exécutif du conseil régional*.

Les délibérations du conseil régional sont, selon le cas, soit exécutoires de plein droit, soit soumises à approbation préalable.

Le district de la région parisienne (*Voir infra 5.3.*) est supprimé. En outre, des dispositions particulières sont prévues pour *Paris, la Corse et les départements d'outre-mer*.

S'agissant du Sénat, le projet de loi prévoit de modifier sa composition et ramener le mandat des sénateurs de 9 à 6 ans.

Le référendum a lieu le 27 avril 1969 (**52,41 % de NON et 47,59 % de OUI**) (*Source : journal Le Monde*). Les départements où le « oui » l'emporte (+ de 40 % des suffrages exprimés) se trouvent, pour la plupart, à la périphérie du territoire (*Somme, Pas-de-Calais, Côtes-du-Nord, Charente-Maritime, Gironde, Landes, Pyrénées atlantiques, Pyrénées orientales, Meurthe-et-Moselle...*). Le projet de loi n'ayant pas recueilli l'assentiment des citoyens, le général de Gaulle démissionne de son mandat de Président de la République ainsi qu'il l'avait préalablement annoncé. L'échec de la consultation populaire repose, semble-t-il, à la fois sur la non élection

du conseil régional au suffrage universel direct et sur les mesures concernant le Sénat.

En octobre 1970, Georges Pompidou, Président de la République, déclare à Lyon : « *La région est une union de départements permettant la réalisation et la gestion rationnelle de grands équipements collectifs (...) elle est l'opinion concertée des départements qui la composent.* » Mais, dans le même temps, **l'expérience de décentralisation** que le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas se propose de mettre en place, dans une ou deux régions, en vue d'une nouvelle consultation référendaire est ajournée à la demande du chef de l'Etat.

### **5.1.3.2. Les dernières tentatives avant la décentralisation (1972/1981)**

Le 29 avril 1972, au moment de la discussion du projet de loi portant création et organisation des régions, Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre souligne, qu'à travers la réforme régionale, « *il s'agit d'approfondir notre démocratie, de renforcer les moyens de notre développement économique, social et culturel et de moderniser l'organisation de notre territoire.* » Il attire l'attention sur la paralysie qui guette tout Etat centralisé et insiste sur la nécessité, tant pour le pouvoir central, que pour les autorités locales, de disposer d'institutions permettant la conception et la mise en œuvre d'une politique de développement. Il ajoute : « *... la région doit être un lieu de concertation et un instrument d'action en commun.* » et tient à préciser « *que la région doit favoriser l'épanouissement des collectivités territoriales.* »

Revenant sur une proposition faite par son parti en 1967, Guy Ducloux (PC) déclare : « *L'existence des régions ne saurait en aucun cas mettre en cause le caractère uni et indivisible de la République. La région doit être une collectivité locale à part entière comme la commune et le département.* »

La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 porte création et organisation des régions. Dans son article 1<sup>er</sup> elle précise : « *Il est créé dans chaque circonscription d'action régionale qui prend le nom de **région** un établissement public qui reçoit la même dénomination.* »

Ces dispositions **ne sont pas applicables** à la *région parisienne* dont l'organisation reste soumise aux dispositions des lois des 2 août 1961 et du 10 juillet 1964 modifiées (*Voir infra 6.3. Le district de la région de Paris et 6.4. La réorganisation de la région parisienne*).

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. A cette fin, il est chargé d'effectuer des études intéressant le développement régional, de coordonner et de rationaliser le choix des investissements des collectivités publiques et de réaliser des équipements collectifs présentant un intérêt régional direct. En outre, il exerce les attributions intéressant le développement régional que l'Etat (ou les collectivités locales ou leurs groupements) lui confie. Des accords, pour des opérations d'intérêt commun, peuvent être conclus entre deux ou plusieurs établissements publics régionaux.

**Le conseil régional** (organe délibérant) est composé de députés et de sénateurs élus dans la région, de représentants de collectivités locales élus par le conseil général, de représentants des agglomérations désignés en leur sein par les conseils municipaux ou les conseils des communautés urbaines. Le mandat des conseils régionaux prend fin en même temps que le mandat au titre duquel ils ont été désignés. Il délibère sur les affaires intéressant la région et sur le budget de celle-ci. En outre il émet des avis sur les problèmes d'aménagement de celle-ci, la préparation et l'exécution du plan, les conditions d'utilisation des crédits de l'Etat destinés aux investissements. Par ailleurs, il a la faculté d'instituer une taxe additionnelle à certaines taxes (taxes foncières sur la publicité foncière, sur les immatriculations de véhicule à moteur...).

**Le conseil économique et social** (organe consultatif) est composé de représentants d'organismes à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région. Il est consulté sur les affaires de la compétence de l'établissement public régional et sur des affaires soumises au conseil régional.

**Le préfet de région** a une double fonctionnalité. Il est le représentant de l'Etat au niveau régional et est l'organe exécutif du conseil régional. Il utilise, pour l'exercice de ses attributions, les services de l'Etat existant dans la région.

Les ressources de l'établissement public proviennent, notamment, des transferts financiers de l'Etat découlant des transferts de compétences de celui-ci, des subventions de l'Etat, de recettes fiscales (montant limité à 25 F par habitant), des participations des collectivités locales et de leurs groupements, de fonds de concours, des dons et legs et des produits des emprunts.

Les délibérations sont exécutoires de plein droit. Toutefois, le préfet de région peut, dans un délai de 15 jours, demander un nouvel examen de celles-ci. La nullité des délibérations contraires à une loi ou un règlement ou portant sur un objet étranger aux attributions du conseil régional est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

Il apparaît que le dispositif mis en place par la loi du 5 juillet 1972 et les décrets pris pour son application est encadré :

- *au plan institutionnel* : la région n'est pas une collectivité territoriale, le conseil régional n'est pas élu au suffrage universel direct et le processus décisionnel est triangulaire ;
- *au plan structurel* : le pouvoir exécutif est confié au représentant de l'Etat ;
- *au plan fonctionnel* : le conseil régional ne peut intervenir que dans certains domaines, la région ne dispose pas de services propres et les ressources fiscales sont peu importantes.

La portée de cette loi, limitée en matière de décentralisation, résulte de la volonté politique de l'époque. Quelques mois après la publication de celle-ci, Georges Pompidou déclare à la presse : « *Il s'agit de ne rien bouleverser. La réforme entend respecter les structures territoriales en place (surtout le département) et le*

*gouvernement veille (...) à préserver une unité nationale perpétuellement menacée. »*

Par la suite, des avancées sont proposées par les collaborateurs de Georges Pompidou, puis ceux de Valéry Giscard d'Estaing mais elles n'aboutissent pas. Dans un article publié dans le journal *Le Monde* (novembre 1975), Alain Peyrefitte suggère de confier la planification régionale à des syndicats départementaux et que le préfet « ne soit qu'un simple commissaire de gouvernement face à un exécutif élu. »

En 1976, Olivier Guichard présente sous le titre *Vivre ensemble* un rapport consacré au développement des **responsabilités locales**. Ce rapport :

- **prévoit d'importants transferts** de compétences au profit du département en matière d'action sanitaire et d'entretien des collèges, de gestion des réseaux de transports ;
- **conserve au préfet la responsabilité de l'exécutif** lequel serait assisté de commissions spécialisées ;
- **supprime la tutelle préalable** et confie le contentieux des recours préfectoraux au tribunal administratif ;
- **insiste**, tout particulièrement, sur la nécessité de **développer l'intercommunalité** afin de maîtriser et d'harmoniser le développement de l'espace ;
- (...).

Certaines propositions du rapport *Vivre ensemble* sont reprises dans un projet de loi présenté par Christian Bonnet, ministre de l'intérieur, mais elles n'aboutissent pas sauf en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement.

## **6. Approche de la décentralisation – Le cas spécifique de Paris et sa région (1940/1981)**

Avant d'aborder le cas spécifique de Paris et de sa région, il semble utile de se placer, brièvement, dans le contexte de leur histoire.

La prééminence du rôle politique de la capitale ainsi que les événements qui s'y sont déroulés expliquent, partiellement, que Paris ait été doté d'un régime peu libéral. La méfiance de l'Etat à l'égard de Paris semble trouver son origine dans l'attitude d'Etienne Marcel envers le pouvoir royal. L'intéressé, prévôt des marchands et maire de Paris inspire, en effet, l'ordonnance de 1357 qui établit les bases d'un gouvernement parlementaire, fortifie la ville et l'organise au plan militaire.

Les événements qui se déroulent, en particulier aux XVII<sup>e</sup>, XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles (fronde parlementaire de 1649, révolutions de 1789, 1830 et 1848, communes insurrectionnelles de 1792 et 1871...) conduisent les pouvoirs publics à doter Paris d'un régime différent de celui du droit commun. C'est ainsi, par exemple, que l'arrêté du 13 messidor an VIII détermine les fonctions du préfet de police et du préfet de la Seine. Cet acte constitue la base essentielle d'un régime spécial qui se caractérise par le contrôle direct du gouvernement. L'insurrection de la commune de 1871 pousse la troisième République à tenir le département de la Seine et Paris à l'écart des lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884. Le régime spécial issu des lois des



14 avril et 16 septembre 1871 restera, moyennant quelques légères retouches, en vigueur pendant plus d'un siècle. Paris est, certes, doté d'un conseil municipal élu pour six ans au suffrage universel, mais hormis le vote du budget, ses attributions sont limitées. De plus l'exécutif communal n'est pas assuré par un maire mais partagé entre le préfet de la Seine et le préfet de police, représentants de l'Etat. Enfin, les fonctions d'état civil sont assurées par des maires d'arrondissement nommés par le gouvernement.

### 6.1. Evolution démographique de Paris et de sa région

La courbe démographique de Paris se caractérise par une évolution constante jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une stagnation pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, puis par une décroissance à compter des années soixante.

Elle se présente ainsi qu'il suit :

Du XIII au XIX <sup>e</sup> siècle		
70 000 habitants	En 1200	Sous Philippe Auguste
250 000 habitants	En 1328	Sous Charles IV le Bel
300 000 habitants	En 1475	Sous Louis XI
425 000 habitants	En 1684	Sous Louis XIV
630 974 habitants	En 1791	Sous Louis XVI
1 825 274 habitants	En 1866	Sous Napoléon III
2 536 834 habitants	En 1896	Sous le président Félix Faure
Au XX <sup>e</sup> siècle (en millions d'habitants)		
2,714	En 1901	Population de la France : 40,681
2,763	En 1906	« « « : 41,067
2,888	En 1911	« « « : 41,415
2,906	En 1921	« « « : 39,108
2,871	En 1926	« « « : 40,581
2,891	En 1931	« « « : 41,524
2,829	En 1936	« « « : 41,502
2,725	En 1946	« « « : 40,503
2,880	En 1954	« « « : 42,777
2,790	En 1962	« « « : 46,520
2,590	En 1968	« « « : 49,779
2,299	En 1975	« « « : 52,666

Source : INSEE

L'évolution démographique de la région parisienne (exprimée en millions d'habitants) est la suivante :

	Seine (Paris compris)	Seine-et-Marne	Seine-et-Oise
1901	3,777	0,358	0,599
1906	3,972	0,361	0,625
1911	4,300	0,363	0,671
1921	4,597	0,349	0,735
1931	4,887	0,380	0,878
1936	5,266	0,406	1,030
1946	5,206	0,409	1,065
1954	5,245	0,407	1,070
1962	6,228	0,524	0,687

Source : INSEE

La loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne ayant supprimé les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise et ayant créé en leur lieu et place six départements, la situation démographique

(population exprimée en millions d'habitants) de la région parisienne se présente ainsi qu'il suit :

	1965	1968
Paris	2,500	2,299
Hauts-de-Seine (a)	1,461	1,438
Seine-Saint-Denis (a)	1,249	1,322
Val-de-Marne (a)	1,121	1,215
Yvelines (b)	0,854	1,082
Essonne (b)	0,673	0,923
Val d'Oise (b)	0,693	0,840
Seine-et-Marne	0,604	0,755

(a) issus du département de la Seine – (b) issus du département de la Seine-et-Oise  
Source : INSEE

L'accroissement démographique s'est accompagné, jusqu'en 1860, de diverses extensions territoriales obéissant à des impératifs de défense ainsi qu'aux nécessités de l'urbanisation. La loi du 16 juin 1859 a reporté les limites de Paris « jusqu'au pied du glacis de l'enceinte fortifiée » annexant douze communes à son territoire (*Auteuil, Batignolles, Belleville, Bercy, la Chapelle, Charonne, Grenelle, Monceaux, Montmartre, Passy, Vaugirard, la Villette*) et des portions des communes d'*Aubervilliers, Clichy, Issy, Montrouge, Pantin, Saint-Ouen, Vanves*. L'annexion, devenue effective en 1860, fait passer la population de Paris de 1,2 à 1,77 million d'habitants et donne à la ville les limites territoriales qui sont encore les siennes.

De 1881 à 1911 on constate un déplacement de la population des arrondissements du centre (à l'exception des quatre premiers) vers ceux de la périphérie. De 1911 à 1946 le phénomène s'accélère (douze arrondissements voient leur population diminuer, huit voient celle-ci augmenter). Une stabilisation démographique relative s'établit dans les décennies suivantes.

A compter du milieu des années trente, la population de Paris décroît d'abord lentement puis, le mouvement s'accélère. Dans le même temps, celle de l'ensemble des communes de la région s'accroît sensiblement (en particulier dans la périphérie de la capitale). C'est ainsi :

- *qu'entre 1936 et 1962* : la population de Paris diminue de 1,38 % tandis que celle des communes précitées accuse une progression de 43,57 % ;
- *qu'entre 1968 et 1975* : la population de Paris baisse de 11,24 % alors que celle des communes en question augmente de 15,48 %.

L'ampleur des bouleversements démographiques que connaît la région parisienne est d'autant plus perceptible qu'elle a lieu sur une superficie particulièrement réduite du territoire national (12 012 km<sup>2</sup> soit 2,18 % de celui-ci). Ces bouleversements entraînent des problèmes complexes au plan des transports, des moyens de communication, du logement, des équipements publics, du cadre de vie... qui nécessitent des solutions administratives et techniques spécifiques.

Dans les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, les mesures qui ont été prises intéressent principalement le domaine de l'eau, de l'assainissement, du traitement des ordures ménagères, des transports publics, de la voirie... ainsi que la reconstruction des localités sinistrées lors de la Première guerre mondiale. Mais très

vite apparaît la nécessité de rechercher une organisation de la région parisienne adaptée aux problèmes qui sont les siens.

## **6.2. Recherche d'une organisation de la région parisienne (1939 à 1959)**

La recherche d'une organisation de la région parisienne se construit de 1939 à 1959 année où l'on tente, sans succès, de créer un district de la région de Paris. Mais elle commence, en réalité, dès 1911 lorsque le préfet de la Seine s'inquiète des conséquences inhérentes à la croissance de la capitale.

Les principales mesures qui ont été prises au cours des décennies en question se résument ainsi qu'il suit :

- en 1911, le préfet de la Seine crée une commission chargée d'étudier les problèmes posés par l'extension de Paris ;
- en 1928, soit dix-sept ans après la mesure précitée, un comité supérieur d'aménagement de la région parisienne est mis en place ;
- de 1932 à 1935 le comité élabore un projet d'aménagement tendant à une meilleure répartition de la population et à organiser la région dans son ensemble au plan des équipements et de l'amélioration du cadre de vie (*l'avenir de la ville de Paris n'est, cependant, pas traité*) ;
- en 1939, le gouvernement approuve le projet précité ;
- à la Libération le comité actualise le projet élaboré au début de la Seconde guerre mondiale en prenant en considération le problème de Paris, celui de la reconstruction (...)
- en 1955 (décret n° 55-581 du 20 mai 1955) est institué un commissariat à la construction et à l'urbanisme de la région parisienne pour mettre fin aux difficultés résultant de l'absence de coordination à l'échelon de l'agglomération parisienne et permettre la mise en place de la politique du gouvernement dans ladite agglomération. Le commissaire exerce les fonctions de secrétaire général spécialisé de la Préfecture de la Seine et a, à ce titre, délégation des deux préfets parisiens pour les affaires de leur compétences dans le domaine de l'urbanisme, de la construction et du logement. Il est assisté d'une conférence permanente de coordination composée de représentants des services ou organismes concernés et dont le rôle est consultatif ;
- en 1956, les études du comité d'aménagement de la région parisienne aboutissent sur un plan d'aménagement tendant à décongestionner le centre des communes de la région parisienne et à remodeler leurs quartiers ;
- le 12 janvier 1958, le ministre de la reconstruction et du logement prend en considération le plan élaboré par le comité ;

- le 31 janvier 1958 un décret (n° 58-1463) relatif aux plans d'urbanisme se fonde, pour la région parisienne, sur le plan précité. Le plan intéresse une superficie de 13 000 km<sup>2</sup> et concerne les départements de la Seine, de la Seine-et-Marne, de la Seine-et-Oise ainsi que cinq communes de l'Oise. Malheureusement l'application de ce plan se heurte à l'inadaptation des structures administratives qui n'ont guère évolué en l'espace de 150 ans d'où la nécessité de mettre en place des structures spécifiques permettant d'appliquer ce plan ;
- en 1959 trois textes relatifs à la région parisienne interviennent en l'espace d'un mois : *l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959* qui crée **le district de la région de Paris** ; *le décret du 7 mars 1959* qui crée une commission d'étude des problèmes de la région afin d'élaborer les mesures susceptibles d'être prises ; *le décret du 9 mars 1959 (n° 59-418)* qui charge le commissaire de la construction et à l'aménagement de la région de Paris d'élaborer un plan d'aménagement, d'urbanisme et de construction sous l'autorité des ministres concernés.

L'ordonnance du 4 février 1959 crée le district de la région de Paris pour répondre aux besoins spécifiques de celle-ci. L'établissement public, qui associe les communes et les départements de cette région (Seine, Seine-et-Marne et Seine-et-Oise), est doté de l'autonomie financière et a, notamment, pour rôle d'étudier, de prendre en charge et d'exécuter les projets se rapportant à l'aménagement ainsi qu'à l'équipement total ou partiel de celle-ci. Ses ressources proviennent principalement des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ainsi que la contribution des départements, communes ou syndicats de communes intéressés.

Il est doté d'un **organe délibérant** (*le conseil de district*) composé de délégués des collectivités membres ainsi que d'un **organe exécutif**, *représentant l'Etat*, en l'occurrence le préfet de la Seine.

L'application de cette ordonnance se heurte à des difficultés telles que le conseil de district ne voit jamais le jour. En effet, la disposition (article 5) donnant au gouvernement la possibilité, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1964 de modifier l'organisation de Paris suscite une certaine émotion chez les élus locaux. Par ailleurs, malgré les efforts déployés par Jean Bédetti, préfet de la Seine, le Conseil général de la Seine, le Conseil municipal de Paris ainsi que les conseils municipaux des communes suburbaines du département de la Seine refusent de désigner leurs représentants au sein de l'instance délibérante du district.

Dans ces conditions l'établissement public ne peut fonctionner. L'ordonnance de 1959 est donc abrogée par la loi n° 61-845 du 2 août 1961 (article 9) créant le district de la région de Paris.

### **6.3. Le district de la région de Paris (1961/ 1976)**

Dans son discours prononcé devant l'Assemblée nationale le 15 décembre 1961, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'organisation de la région de Paris et à la création du district, Michel Debré déclare tout d'abord : « *Le problème de la région de Paris est d'importance nationale.* » puis il rassure les élus locaux en ces termes : « (...) nous n'avons pas voulu créer une collectivité territoriale nouvelle. » ; « (...) cet établissement public n'est pas une super administration s'ajoutant aux

*administrations municipales et départementales... » ; « (...) le district ne doit pas porter atteinte ni à l'autonomie des collectivités locales, ni aux tâches qui demeurent les leurs. »*

Le district de la région de Paris (loi n° 61-845 du 2 août 1961) est un **établissement public** doté de l'autonomie financière appelé à jouer un rôle décisif dans la modernisation de la région parisienne.

Les départements de la Seine, de la Seine-et-Marne et de la Seine-et-Oise regroupent 1 305 communes pour une population de 8,465 millions d'habitants répartis ainsi qu'il suit :

Seine	6,228 millions d'habitants (*)
Seine-et-Marne	0,524 millions d'habitants
Seine-et-Oise	1,713 millions d'habitants

*(\*) dont 2,790 à Paris et 4,438 dans les autres communes*

Le 31 octobre 1961, deux décrets viennent compléter le dispositif fixé par la loi (n° 61-1187 : attributions du délégué général ; n° 61-1190 : organisation et fonctionnement du district).

La composition du district est, théoriquement, modifiée par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation administrative de la région parisienne (*Voir infra 6.4. La réorganisation de la région parisienne*).

Le district de la région de Paris a pour objet d'étudier les problèmes relatifs à l'aménagement et à l'équipement de la région ou concernant l'organisation de certains services publics de celle-ci. Par ailleurs, il peut attribuer des subventions à des collectivités, des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte en vue de la réalisation d'équipements intéressant la région. Enfin, il peut conclure des conventions avec les collectivités locales (même si elles en font pas partie du district) en vue de l'étude de projets communs, de leur réalisation et, éventuellement, de la gestion de services publics.

**Le conseil d'administration du district** règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de la compétence de l'établissement public. Il est composé de 28 membres représentant les élus locaux et désignés ainsi qu'il suit :

- 14 désignés, en leur sein, par le Conseil municipal de Paris, les conseils municipaux des communes suburbaines de la Seine et les conseils généraux des départements de la Seine-et-Marne et de la Seine-et-Oise ;
- 14 sont nommés par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre de l'intérieur et sont choisis au sein des assemblées précitées en raison de fonctions qu'ils y assument.

Le **délégué général**, organe exécutif du district de la région de Paris, est nommé par décret en Conseil des ministres. Il a, par ailleurs, principalement pour rôle :

- de proposer au gouvernement la politique de l'aménagement de la région de Paris et de la coordonner ;

- de préparer, sous l'autorité du Premier ministre et avec la collaboration des ministres intéressés, les délibérations du Comité interministériel permanent pour la région de Paris ;
- de saisir, pour avis, le conseil d'administration du district sur les grandes orientations de la politique proposée pour la région de Paris et sur les programmes pluriannuels concernant cette région.

Paul Delouvrier, inspecteur des finances, est le premier délégué du district de la région de Paris (nomination par décret du 9 août 1961). Dans une conférence de presse qu'il donne le 3 novembre 1961, il présente la mission du district en soulignant qu'il est destiné à « *harmoniser le développement de toute la région de Paris* » et à « *réaliser le Paris de 1975 en dessinant celui de 2000.* »

Les recettes du district comprennent, notamment, le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services rendus, les contributions des départements, communes ou syndicats de communes intéressés, le produit de la taxe spéciale d'équipement destiné à financer les travaux figurant aux programmes d'équipement de la région de Paris et les subventions et participations afférentes aux travaux d'équipement et d'aménagement pris en charge par le district.

Les actes du conseil d'administration sont exécutoires dans certaines conditions à savoir :

- dans un délai de 40 jours suivant leur réception chez le ministre des finances et le ministre de l'intérieur si ceux-ci n'ont formulé aucune observations (délibérations budgétaires) ;
- dans un délai de 15 jours suivant la date à laquelle ils ont été pris si le délégué général n'a pas demandé un nouvel examen (autres délibérations).

Le ministre de l'intérieur prononce par arrêté la nullité de plein droit de toute délibération portant sur un objet étranger au district ou contraire aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

La loi du 2 août 1961 précitée est modifiée, notamment, par la loi n° 66-936 du 17 décembre 1966 qui précise les modalités d'intervention financière du district pour la réalisation d'équipements publics d'intérêt régional et porte le nombre de conseillers de 28 à 54 (les modalités de désignations demeurent inchangées). Par ailleurs, le décret n° 66-614 du 10 août 1966 place un préfet de région à la tête de l'administration régionale parisienne, lequel exerce, en même temps, les fonctions délégué général.

De 1962 à 1975, le total des autorisations de programme (section d'équipement) a dépassé 9 milliards de francs. Parmi les opérations réalisées par le district, on peut citer : *la création du RER, l'aménagement de la Défense, la création du marché national de Rungis, la prolongation des lignes de métro, des travaux routiers et autoroutiers, de nombreux équipements sanitaires, sociaux, d'amélioration du cadre de vie (...)*. D'autre part, par le biais du schéma directeur de la région de Paris, le district donne un élan décisif à la politique et à l'essor des villes nouvelles.

Si le district a joué le rôle qu'on attendait de lui pour la modernisation et le développement de la région parisienne, il apparaît que son statut est en retrait par rapport à celui donné par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

La volonté des pouvoirs publics d'aligner la région parisienne sur le droit commun les conduit à envisager la suppression du district et à prendre les mesures qui s'imposent en ce qui concerne celle-ci. Deux lois interviennent en ce sens à quelques mois d'intervalle :

- la loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du statut de Paris ;
- la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région Ile-de-France [*elle supprime le district (article 34)*].

#### **6.4. La réorganisation de la région parisienne (1964/1976)**

La réorganisation de la région parisienne, décidée en 1964 par le gouvernement repose, principalement, sur la nécessité de créer des structures adéquates en vue de rapprocher l'administration des citoyens, d'adapter les collectivités à la diversité des situations existant dans la région et de permettre un contrôle démocratique efficace.

Dans son allocution prononcée le 11 juin 1964 devant l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du projet de loi, Roger Frey, ministre de l'intérieur, déclare : « ... *il a semblé au gouvernement que la meilleure méthode consisterait à substituer à la Seine et à la Seine-et-Oise six nouveaux départements de droit commun auxquels s'ajouterait la ville de Paris.* »

Paris se voit doter d'un statut particulier afin d'accroître son efficacité eu égard à l'ampleur des tâches qui lui incombe, mesure que Roger Frey justifie en ces termes : « ... *aussi le gouvernement vous propose-t-il de séparer ce qui n'est plus conciliable et de donner à chaque territoire l'appareil administratif qui lui est nécessaire. La ville de Paris devient donc une collectivité à caractère original tenant à la fois de la commune et du département.* »

La loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne a été adoptée après déclaration d'urgence. Comme on l'a vu plus haut, elle supprime les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise et crée en leurs lieu et place six nouveaux départements (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne...).

Par ailleurs, elle dote la ville de Paris d'un statut spécifique. La capitale devient **une collectivité territoriale à statut particulier** qui exerce à la fois des compétences de nature communale et de nature départementale. Elle est administrée par le Conseil de Paris dont les 90 membres sont élus au suffrage universel direct. Cet organe délibérant exerce les attributions antérieurement dévolues au Conseil de Paris en tant qu'elles concerne Paris et celles antérieurement dévolues au Conseil général de la Seine. **Paris n'a pas de maire** ; la préparation des délibérations et leur exécution sont assurées, respectivement, par le

préfet de la Seine et le préfet de police qui, en outre, représentent l'Etat pour la partie qui les concerne.

La législation de droit commun découlant de la loi du 10 août 1871 modifiée est applicable aux départements de la région parisienne sauf dispositions contraires.

Des dispositions particulières sont prévues en matière financière pour les collectivités territoriales de la région parisienne. C'est ainsi, par exemple, qu'il est créé deux fonds d'égalisation des charges l'un pour les communes, l'autre pour les départements.

En matière de police, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions résultant :

- dans la ville de Paris : de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII modifié (police municipale, sûreté du commerce, libre circulation des subsistances, surveillances des places et lieux publics...) ;
- dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne : des lois des 10/15 juin 1853 modifiées.

Les maires des communes de ces départements exercent les pouvoirs découlant de l'article 111 du code de l'administration communale à l'exception des mesures concernant la liberté et la sûreté de la ville de Paris sur les voies à grandes circulation et qui reviennent au préfet de police.

Enfin, le préfet de police est chargé de la défense contre l'incendie et du secours dans la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

En 1976, la région connaît un nouveau statut qui se rapproche du droit commun. *[Voir infra]*.

## **6.5. La réforme du statut de Paris (1975/1982)**

Peu de temps après son élection, Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, manifeste son intention de rapprocher Paris et sa région du droit commun. C'est en décembre 1975 que sont soumis au Parlement les projets de lois allant dans ce sens. Celui relatif à Paris fait l'objet d'un vote selon la procédure d'urgence.

Le 2 décembre 1975, au moment du premier examen du projet de loi concernant Paris, Michel Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur déclare : « ... *le gouvernement souhaite que ce statut libéral emporte l'adhésion de tous ceux qu'il concerne à Paris, des élus et des fonctionnaires, certes, mais surtout et avant tout des administrés. Il s'agit d'une novation profonde du statut de notre capitale.* »

La loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du statut de Paris met fin à la spécificité de la capitale en créant deux collectivités distinctes : la commune de Paris et le département de Paris. Ces deux collectivités ont le même cadre géographique, des budgets séparés, leurs propres moyens humains et matériels et



leurs affaires sont réglées par le même organe délibérant (le Conseil de Paris). L'exécutif est assuré par le maire, également président du Conseil de Paris. La capitale a, désormais, un maire à l'instar des autres communes françaises. Jacques Chirac est le premier maire de Paris (25 mars 1977).

Sous réserve des dispositions prévues par la loi du 31 décembre 1975, la ville de Paris se voit appliquer les dispositions figurant dans le code de l'administration communale et le département de Paris exerce les compétences définies, notamment, par la loi du 10 août 1871 modifiée.

Le Conseil de Paris, composé de 109 membres (au lieu de 90), est élu au suffrage universel direct. Le maire, (*également président de cet organe délibérant*) est issu de celui-ci ainsi que les adjoints réglementaires (18) et les adjoints supplémentaires (maximum 9). Cette instance siège tantôt en qualité de conseil municipal, tantôt en qualité de conseil général pour régler les affaires des collectivités précitées et voter leur budget. La particularité de cet organe délibérant permet de cumuler le mandat de conseiller de Paris et celui de conseiller général d'un département de province sans enfreindre les dispositions de l'article 208 du code électoral relatif au cumul des mandats de conseillers généraux (*CE 14 mars 1980, élections du Conseil de Paris*).

La loi du 31 décembre 1975 crée, dans chaque arrondissement, une instance consultative dénommée *commission d'arrondissement* qui est chargée de donner son avis sur les affaires qui lui sont soumises par le Conseil de Paris ou par le maire. En outre, la commission d'arrondissement anime la vie de la circonscription ainsi que les organismes de caractère administratif qui y sont implantés. Elle siège à la mairie d'arrondissement qui prend le nom de *mairie annexe*. Cette instance, qui est en quelque sorte le *trait d'union entre l'organe délibérant et les citoyens* est composée à parts égales :

- de conseillers élus dans l'arrondissement au suffrage universel direct ;
- de membres élus par le Conseil de Paris parmi les représentants d'activités sociales, familiales (...) et de personnalités concourant au développement ou à l'administration de l'arrondissement ;
- d'officiers municipaux, nommés par le maire, pour exercer les fonctions d'état civil.

La représentation de l'Etat est toujours assurée, dans le cadre de leurs attributions respectives, par le préfet de Paris et le préfet de police. Ce dernier continue d'exercer sur le territoire de la ville les attributions qui lui sont dévolues par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 (*Voir supra*). Le préfet de police a entrée aux séances du Conseil de Paris et assiste aux débats sur les délibérations relevant du domaine qui est le sien sauf lorsqu'il s'agit de l'apurement des comptes.

Le statut de Paris (sauf en matière de police) est donc relativement proche de celui des collectivités de droit commun et la capitale a, enfin, un maire. Par ailleurs, grâce à l'institution des conseils d'arrondissement et des mairies annexes, l'administration parisienne est plus proche des citoyens.

Mais à fin 1982, dans la foulée des lois de décentralisation, Paris se voit doter avec Marseille et Lyon d'un statut spécifique. [Voir le chapitre intitulé *Les collectivités à statut particulier – Titre 2 : Paris, Marseille et Lyon*].

## 6.6. L'avènement de la région d'Ile-de-France (1976-1981)

La région parisienne est *reconnue* par la loi du 14 mai 1932 qui arrête la composition de celle-ci aux départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne. Elle est organisée et remodelée par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 dont il a été question précédemment.

Son évolution se fait en marge des mesures touchant la province. En effet, comme on l'a vu, elle a été dotée d'un district en 1961, établissement public destiné à jouer un rôle décisif dans sa modernisation. Par ailleurs elle n'est pas concernée par les réformes de 1964 qui touchent la province. Enfin, elle ne l'est pas, non plus, par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et reste, ainsi que le précise l'article 21 de cette loi, soumise aux dispositions des lois des 2 août 1961 (*district*) et du 10 juillet 1964 (*réorganisation de la région parisienne*) modifiées.

Rappelons, pour la forme, que le projet de loi concernant la région parisienne qui deviendra *région d'Ile-de-France*, a été présenté au Parlement en décembre 1975 en même temps que celui portant réforme du statut de Paris.

A fin 1975, la photographie de la région parisienne se présente ainsi qu'il suit :

- 8 départements – 1 300 communes – plus de 21 000 élus locaux ;
- 9,984 millions d'habitants [dont 2,299 pour Paris et 7,685 pour les autres départements soit 18,96 % de la population française (52,666 millions d'habitants au recensement de 1975)] ; 4,5 millions de personnes environ y ont leur emploi ;
- 12 012 km<sup>2</sup> soit 2,18 % du territoire national (551 000 km<sup>2</sup>) ;
- 50 % des entreprises et 70 % des compagnies d'assurance y ont leur siège social ; 25 % des emplois du secteur tertiaire s'y répartissent ;
- 40 % des ressources fiscales du pays ;
- 2,8 millions d'automobiles et 0,5 million de camions y circulent chaque jour ;
- etc.

Dans une déclaration faite devant l'Assemblée nationale le 18 décembre 1975 au moment de l'examen du projet de loi portant création et organisation de la région d'Ile-de-France, Michel Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, souligne que d'une part, *l'alignement sur le droit commun a été recherché* et que d'autre part, il a été tenu compte de *l'originalité de la région*. Par ailleurs, il précise que la « *naissance de la région d'Ile-de-France* » consacre l'évolution de « *l'institution régionale* » des quinze dernières années au cours desquelles le district a été un organe moteur du développement économique de la région.

Au cours des débats, Alain Vivien (PS) regrette que les régions créées en 1972 soient « *des établissements publics dominés par les représentants de l'Etat et échappant à toute sanction populaire et non pas des collectivités territoriales* ».

La loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Ile-de-France est promulguée moins de six mois après son premier examen. Elle abroge la loi n° 61-845 du 2 août 1961 modifiée et supprime ainsi le district de la région parisienne (article 34).

La région d'Ile-de-France est un *établissement public* doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Composée de Paris et des départements créés par la loi de juillet 1964 précitée (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne...), elle a pour mission, dans le respect des attributions des collectivités territoriales de sa circonscription, de contribuer au développement économique et social de la région. C'est ainsi qu'elle réalise des études intéressant le développement régional, fait des propositions pour rationaliser et coordonner le choix des investissements (...). En outre, elle peut conclure des conventions avec les collectivités territoriales et leurs groupements de son ressort ou du ressort d'une autre région en vue de l'étude de projets communs ou de la gestion des services publics ainsi que des accords, pour la réalisation d'équipements d'intérêt commun par exemple, avec un ou plusieurs établissements publics régionaux créés par la loi du 5 juillet 1972 précitée.

L'administration de la région est assurée par :

- le conseil régional (règle, par ses délibérations, les affaires de la région, vote le budget) ;
- le conseil économique et social (organisme consultatif) ;
- le préfet de région (organe exécutif) ; [il est, également, le représentant de l'Etat] ;
- le président du conseil régional (élu par et au sein de cette assemblée).

Le conseil régional (164 membres) n'est pas élu au suffrage universel direct. Il se compose, en effet, de parlementaires désignés par les collèges parlementaires de la région, de représentants du Conseil de Paris et des conseils généraux élus en leur sein par ceux-ci et de représentants des communes élus dans chaque département par un collège composé des maires des communes concernées (*le mandat des conseillers régionaux expire en même temps que celui au titre duquel ils ont été désigné*). La composition de cet organe délibérant est la suivante :

- 33 députés élus dans la région ;
- 12 sénateurs élus dans la région ;
- 30 représentants pour Paris ;
- 42 représentants pour les départements de la région ;
- 42 représentants pour l'ensemble des communes de la région.

Le conseil économique et social n'est pas, non plus, désigné au suffrage universel. Il est, en effet, composé de représentants des organismes et activités à caractère économique et social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région.

La région bénéficie des ressources précédemment perçues par le district (exemple : taxe spéciale d'équipement). Par ailleurs, elle bénéficie en lieu et place de l'Etat du produit de la taxe sur les permis de conduire délivrés dans la région. En outre, le conseil régional a la possibilité d'instituer des taxes additionnelles (sur la

publicité foncière par exemple). A ces ressources s'ajoutent les ressources classiques (produits des emprunts, produits provenant des transferts d'attributions de l'Etat...).

Les délibérations du conseil régional sont exécutoires dans les mêmes conditions que celles prévues pour le district. (*Voir supra 6.3. Le district de la région de Paris 1961 à 1976*).

Le statut de la région d'Ile-de-France est donc relativement proche de celui des régions de province. Par conséquent les remarques faites au sujet de ces régions sont valables présentement [*Voir supra in fine 5.1.3.2 Les dernières tentatives avant la décentralisation (1973/1981)*].

## **7. Vers une république décentralisée et déconcentrée**

Malgré les avancées des années soixante-dix, les pouvoirs des collectivités, on l'a vu, sont limités, mais on va bientôt assister au transfert de pouvoirs de l'Etat envers ces collectivités ainsi que, dans la foulée, à une déconcentration renforçant les pouvoirs des préfets.

## 2<sup>ème</sup> partie – Chapitre 1

### L'AVENEMENT DE LA DECENTRALISATION (1982 et 1983)

Alexis de Tocqueville disait : « *C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple.* »

Au début des années quatre-vingt du XX<sup>e</sup> siècle, le paysage institutionnel français n'est décentralisé qu'en apparence. En effet, si le principe de l'autonomie des collectivités locales est consacré par la Constitution et si les affaires de ces collectivités sont réglées par les délibérations de leurs assemblées élues au suffrage universel direct, en revanche l'exécutif du département n'est pas une autorité élue mais un haut fonctionnaire nommé par le pouvoir central. Par ailleurs, la tutelle de l'Etat sur les actes de ces collectivités est encore très lourde malgré les allègements qui ont été apportés car, outre, la vérification du respect de la légalité, elle se manifeste *a priori* et en opportunité. D'autre part, la région est dotée d'un statut d'établissement public, son organe délibérant n'est pas élu directement par les citoyens et son exécutif est dévolu, comme pour le département, à un représentant de l'Etat. Enfin, depuis l'entre-deux guerres l'interventionnisme de l'Etat se manifeste de différentes manières, c'est ainsi, par exemple, que l'Etat se réserve la responsabilité de certains secteurs tels que ceux du social et du logement, domaines où les intérêts locaux et où les aspirations des citoyens sont particulièrement sensibles.

A la même époque, la France compte, notamment, 52,666 millions d'habitants (recensement de 1975), 22 régions, 100 départements, 36 433 communes (01/01/1982) 13 600 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), plus de 500 000 élus locaux et présente, à de multiples égards, un paysage très diversifié. Les problèmes de la société sont devenus particulièrement complexes (ralentissement de la croissance, crise de l'emploi, coût du système sanitaire et social, déséquilibres divers menaçant la cohésion du tissu social...). Par ailleurs, les attentes des citoyens se font plus pressantes, se diversifient et sont en évolution constante. L'Etat garant de l'unité de la République, ainsi que de la solidarité nationale, ne peut, à l'évidence, résoudre à lui seul tous les problèmes ni satisfaire tous les besoins d'autant plus que ceux-ci réclament à la fois un cadre de proximité adapté et une réponse aussi rapide que possible. Il apparaît donc plus que jamais nécessaire de partager les responsabilités et de rapprocher les centres décisionnels des citoyens, autrement dit, **décentraliser**.

Selon le schéma classique, l'architecture de la décentralisation repose sur trois éléments :

- l'existence **d'autorités locales** élues par les citoyens au suffrage universel direct et totalement indépendantes du pouvoir central ;
- l'existence **d'affaires locales** correspondant à un ensemble d'intérêts distincts des intérêts nationaux et répondant aux besoins de ces citoyens ;
- l'existence **d'un certain contrôle** afin de garantir le respect des principes fondamentaux de la République et celui des lois et règlements.

La décentralisation est l'un des objectifs majeurs annoncé par François Mitterrand durant sa campagne électorale et confirmé dès son élection, en qualité de président de la République, en mai 1981.

Dans un discours prononcé à la mairie de Nantes le 6 juin 1981, Pierre Mauroy, Premier ministre annonce que la décentralisation sera une priorité du gouvernement et précise : « *Nous savons qu'il n'y a pas de changement possible si l'on ne détient pas le pouvoir d'Etat, mais nous disons qu'il ne peut y avoir de changement réel sans une autre répartition et un autre exercice des pouvoirs et des responsabilités dans l'Etat, les collectivités et les entreprises. C'est tout le sens du projet de décentralisation qui sera, sur le plan des institutions, la grande affaire de ce septennat.* »

Quatre jours plus tard, Gaston Deferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, déclare dans le journal *Le Monde* : « *Avec la décentralisation, la France aura plus de chances de devenir une nation moderne, compétitive, capable de soutenir la concurrence avec les Etats les plus avancés.* »

Au moment où il s'engage dans la décentralisation, le gouvernement estime qu'il est préférable de regrouper les problèmes par thèmes et de les aborder successivement plutôt que de chercher à les résoudre tous en même temps. Ces thèmes sont les suivants :

- reconnaissance des libertés des collectivités locales ;
- transfert de compétences de l'Etat vers ces collectivités ;
- octroi d'un véritable statut, tant aux élus locaux qu'aux personnels territoriaux ;
- mise en place des moyens nécessaires (financiers, matériels...) à l'exercice des nouvelles attributions de ces collectivités.

**Les années 1982 et 1983 sont celles qui symbolisent l'avènement de la décentralisation**, l'une des plus grandes réformes institutionnelles des vingt dernières années du XX<sup>e</sup> siècle. Elles sont marquées par plusieurs avancées majeures :

- la reconnaissance des droits et libertés des collectivités locales ;
- l'érection de la région en collectivité territoriale ;
- la suppression de la tutelle *a priori* et en opportunité sur les actes des collectivités ;
- le transfert du pouvoir exécutif du département et de la région vers une autorité élue ;
- le nouveau rôle du préfet...

La mise en œuvre de la décentralisation et les améliorations du dispositif vont engendrer une multitude de textes législatifs et réglementaires.

.../...

## 1. Les droits et libertés des communes, des départements et des régions

En juillet 1981, c'est-à-dire deux mois à peine après la constitution du nouveau gouvernement, l'Assemblée nationale, réunie en session extraordinaire, est saisie d'un premier projet de réforme dont Gaston Defferre est l'auteur principal.

Le 16 juillet 1981, il déclare devant cette Assemblée : « *Le gouvernement entend rompre avec cette situation [le centralisme] et reconnaître aux communes, départements et régions une réelle liberté ainsi que la maîtrise de leur devenir. Il veut mettre fin à un mode d'organisation et de gestion fondé sur la méfiance du pouvoir central à l'égard des citoyens et de leurs élus (...). Il faut engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation (...). C'est la première étape d'une transformation profonde et décisive.* »

L'objectif de la décentralisation, tel qu'il a été publiquement annoncé par le gouvernement, vise, ainsi que le rappelle Gaston Defferre en ce 16 juillet 1981, à ce que :

- les communes, les départements et les régions puissent choisir et conduire leurs actions sans entrave dans le cadre de la loi et du plan ;
- les centres décisionnels soient rapprochés des citoyens ;
- le plan national, élaboré démocratiquement, assure la cohésion des actions menées aux différents niveaux administratifs ainsi que la nécessaire solidarité entre les régions ;
- l'unité nationale soit renforcée par le biais de la décentralisation et de la déconcentration en créant un équilibre harmonieux entre le pouvoir central et les collectivités locales.

Il ne faut pas plus de six mois au Parlement pour discuter et adopter la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions. Les résultats et l'analyse du scrutin sont les suivants :

Votants	484
Suffrages exprimés	479
Majorité absolue	240
Pour l'adoption	327 (68,27 % des SU)
Contre l'adoption	152 (soit 31,73 % des SU)

Elle est modifiée et complétée quelques mois plus tard (loi n° 82-623 du 22 juillet 1982) afin de préciser notamment les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.

La photographie des caractéristiques des collectivités locales décrite dans le chapitre *Vers une république décentralisée et déconcentrée (1941-1981)* n'est pas bouleversée par les lois susdites. Elles ont, cependant, apporté quelques *retouches* :

.../...

<b>Ce qui n'a pas changé</b>	La personnalité juridique des collectivités locales ; en effet, celles-ci sont toujours des personnes morales de droit public.
<b>Ce qui est consolidé</b>	L'aspect territorial de la collectivité par la présence de l'épithète « locales » [laquelle d'ailleurs figure dans l'article 34 de la Constitution de 1958].
<b>Ce qui est confirmé ou renforcé</b>	L'existence d'organes élus (cela vaut tant pour les organes délibérants que pour les organes exécutifs). Cette condition, si elle est nécessaire n'est, toutefois, pas suffisante pour faire d'une entité une collectivité locale : les arrondissements de Paris, Marseille et Lyon ont bien à leur tête des organes élus mais ce ne sont pas, pour autant, des collectivités locales.
<b>Ce qui est changé</b>	La tutelle administrative et la tutelle financière s'exerçant toutes deux <i>a priori</i> ainsi qu'en opportunité, sont remplacées par le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : l'un et l'autre s'effectuant <i>a posteriori</i> .

La loi du 2 mars 1982 susnommée harmonise les collectivités territoriales entre elles en énonçant dans son article 1<sup>er</sup> : « **Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus.** » Cette mesure revêt une importance capitale car, désormais, si les organes délibérants sont élus, les organes exécutifs le sont aussi (*auparavant, seule la commune avait ce privilège, le département et la région [qui n'avait, quant à elle, qu'un statut d'établissement public] ayant un exécutif nommé par le pouvoir central*). Ces organes, quelle que soit la collectivité, sont élus alors pour six ans. Le principe d'une gestion décentralisée par des organes élus au suffrage universel direct par les citoyens, devient une caractéristique fondamentale et constante de la démocratie locale.

Précisons que diverses dispositions législatives sont intervenues par la suite en ce qui concerne l'effectif des organes délibérants et leurs modalités d'élection en vue, entre autres, de faciliter l'exercice de la citoyenneté et l'accès à un mandat local. C'est ainsi, par exemple, et pour rester dans le contexte de la période 1982/1983, que la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifie, l'effectif du conseil municipal (le nombre maximal de conseillers [hors Paris, Marseille et Lyon] passe de 49 à 69 dans les communes de 300 000 habitants et plus, impose, pour garantir la sincérité du scrutin, la création d'une commission de contrôle dans les communes de plus de 20 000 habitants, abaisse la condition d'éligibilité à dix-huit ans, ouvre les candidatures aux citoyens de l'Union européenne.... En outre, elle prévoit plusieurs régimes électoraux en fonction de la taille démographique de la commune :

- communes de moins de 2 500 habitants : scrutin majoritaire à deux tours avec possibilité pour les candidats de présenter des listes incomplètes et, pour les électeurs, celle de panacher les listes ;
- communes de 2 501 à 3 499 habitants : scrutin majoritaire à deux tours avec obligation, pour les candidats de présenter des listes complètes, le panachage, reste, quant à lui, autorisé ;
- communes de 3 500 habitants et plus : scrutin majoritaire à deux tours mais à la représentation proportionnelle étant précisé que les listes doivent être complètes et que le panachage n'est plus autorisé.

.../...



## **1.1. Suppression des tutelles administratives et financières – Instauration du contrôle *a posteriori* (contrôle de légalité et contrôle budgétaire)**

La loi du 2 mars 1982 prénommée supprime les tutelles administrative et financière s'effectuant *a priori* et en opportunité sur les actes des collectivités territoriales et instaure en leur lieu et place un contrôle *a posteriori*. Ce contrôle et la responsabilisation des élus sont, ainsi que Gaston Defferre le souligne le 16 juillet 1981 devant l'Assemblée nationale, « *les contreparties nécessaires à la liberté des collectivités locales.* »

Signalons que, dans sa décision du 25 février 1982, le Conseil constitutionnel a implicitement admis que ce contrôle associant contrôle administratif et respect des lois est conforme aux principes de la Constitution et ne restreint pas la portée de l'article 72 de ladite Constitution.

La suppression de ces tutelles marque un progrès décisif en matière de démocratie locale et vise, à plus ou moins brève échéance, à libérer les énergies locales afin que les collectivités répondent au mieux aux besoins des citoyens. Le contrôle *a priori* n'existant plus, le représentant de l'Etat dans le département ne peut plus annuler lui-même les actes de ces collectivités ni en suspendre l'exécution, il ne peut que déférer les actes des autorités qu'il contrôle au juge administratif.

La loi du 2 mars 1982 susdite dresse une liste des actes dont la transmission au préfet est obligatoire en raison de leur importance. Il s'agit d'actes unilatéraux (délibérations, arrêtés...) ou contractuels (marchés publics, contrats d'emprunts...).

Enfin, la loi ci-dessus oblige le gouvernement à soumettre tous les ans (avant le 1<sup>er</sup> juin) un rapport détaillé au Parlement sur le contrôle *a posteriori* exercé par les représentants de l'Etat dans les départements sur les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Le dispositif du contrôle *a posteriori* mis en place en 1982 a été complété et modifié par de nombreuses lois pour tenir compte de l'évolution de la législation dans divers domaines et pour le rendre plus efficace. Ce dispositif est traité dans le chapitre intitulé *Le contrôle des actes des collectivités territoriales*.

## **1.2. Les institutions départementales**

La réforme vise, principalement, à séparer les affaires de l'Etat de celles des départements. C'est ainsi qu'elle met fin à la double fonction du préfet qui était à la fois le représentant de l'Etat dans le département et l'exécutif du conseil général.

Désormais, **l'exécutif départemental** est confié au président du conseil général qui est élu par lui et en son sein. Dans une déclaration devant l'Assemblée nationale le 16 juillet 1981, Gaston Defferre souligne que cette réforme « *répond à une demande exprimée depuis longtemps par les élus locaux* ». Rappelons, à cet égard, qu'une réforme tendant au transfert de l'exécutif départemental avait été envisagée sous la IV<sup>e</sup> République mais n'avait pu aboutir [*Voir le chapitre intitulé Vers une République décentralisée et déconcentrée (1941-1981)*].

Le président du conseil général auquel l'exécutif est transféré prend une dimension politique nouvelle et exerce de nombreux pouvoirs. Il prépare et exécute le budget, dont il est l'unique ordonnateur des dépenses, ainsi que les délibérations relatives aux affaires du département. En outre, il est le chef hiérarchique des services départementaux, nomme aux emplois départementaux créés par délibération du conseil général, gère le domaine du département et exerce, à ce titre, les pouvoirs de police inhérents à cette gestion (...). Par ailleurs, il peut déléguer, comme il l'entend, certaines de ses compétences, notamment aux vice-présidents du conseil général. Il est assisté de la commission permanente qui, non seulement, dispose de pouvoirs propres mais peut aussi recevoir délégation d'attributions de la part du conseil général et émettre des avis dans certains cas (exemple : représentation du département en défense dans une action intentée contre lui).

### 1.3. L'érection de la région en collectivité territoriale

Comme on l'a vu dans le chapitre intitulé *Vers une République décentralisée et déconcentrée (1941-1981)* précité, la région a connu plusieurs évolutions, le projet d'en faire une collectivité territoriale a échoué, et elle ne détient qu'un statut d'établissement public sous strict contrôle réglementaire, établissement qui ne dispose, contrairement au département et à la commune, d'aucun contact direct avec les citoyens.

La question régionale est abordée lors de la deuxième session parlementaire ouverte le 8 septembre 1981. Pierre Mauroy confiera, quelques années plus tard, qu'il a dû renoncer à son projet de refondre la carte des régions afin d'en ramener le nombre à une dizaine environ, en raison des réserves de François Mitterrand et de l'opposition des élus socialistes des départements méridionaux.

La réforme qui voit le jour en 1982 offre aux régions un **véritable statut de collectivité territoriale**. Cette situation est consacrée par l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 qui proclame : « *Les régions sont des collectivités territoriales. Elles sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct. Le conseil régional a pour compétence le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement du territoire (...) dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.* »

Contrairement à ce qui avait été envisagé en 1969, le début de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 n'est pas modifié et reste rédigé ainsi qu'il suit : « *Les collectivités territoriales de la République sont les départements, les communes et les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité est créée par la loi.* » Pour que les régions figurent nommément dans la Constitution en tant que collectivités, il faudra attendre plus de vingt ans comme on le verra dans le chapitre intitulé *Vers l'acte II de la décentralisation (2003/2004)*.

Dans son exposé précité, Gaston Defferre déclare : « *Celle-ci [la région] est érigée en collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution et reçoit à ce titre, des compétences nouvelles dans les domaines économique, social et culturel.* »

*Mais la transformation en collectivité territoriale implique l'organisation d'élections au suffrage universel. »*

Les citoyens ayant été appelés à voter à quatre reprises sur une période relativement courte, Gaston Defferre n'estime pas opportun de « *les convoquer immédiatement pour un nouveau scrutin qui banaliserait le suffrage universel et le vote.* » Les élections seront donc organisées plus tard.

Pour autant, le transfert de l'exécutif est réalisé en application de l'article 73 de la loi du 2 mars 1982 susmentionnée même si la région n'est pas encore une collectivité locale de plein exercice.

Le code électoral est modifié en ce qui concerne le mode d'élection des conseillers régionaux (scrutin de liste à la représentation proportionnelle et à la plus forte moyenne) par la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985. Ils sont élus le 16 mars 1986 selon ce nouveau mode de scrutin et la région devient collectivité de plein exercice en application des dispositions de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 fixant, entre autres, les modalités de la transformation.

L'administration de la région est assurée par :

- le conseil régional qui règle par ses délibérations les affaires de la collectivité ;
- le président du conseil régional (élu par et au sein de celui-ci) pour l'instruction et l'exécution du budget et des affaires intéressant la région ;
- le comité économique et social, assemblée consultative, dont la composition a été renouvelée par le décret n° 82-866 du 11 octobre 1982 pour mieux représenter le tissu économique et social de la région ;
- le comité des prêts (nouvelle instance) composée d'élus régionaux, départementaux et communaux désignés par les collectivités concernées et qui peut être consulté sur les décisions d'attribution de prêts relatifs aux équipements d'intérêt régional.

#### **1.4. Dispositions diverses**

Dans chaque région il est institué une **chambre régionale des comptes**, composée de magistrats et qui juge, dans son ressort, de l'ensemble des comptes des comptables publics, des collectivités locales et de leurs établissements publics, des établissements publics locaux ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Cette chambre statue en appel.

**La tutelle technique** qui pesait sur les collectivités locales est *considérablement allégée*. Désormais, il ne peut être opposé aux communes, aux départements et aux régions que les prescriptions et procédures techniques prévues par une loi (ou un décret pris en application d'une loi) et applicable soit à l'ensemble des personnes morales de droit public ou de droit privé (ou l'ensemble des personnes physiques), soit aux communes, départements et régions seulement.

**L'allègement des charges des collectivités territoriales** préfigure la politique de redistribution financière annoncée par le gouvernement et répond au souhait exprimé, depuis fort longtemps, par les associations d'élus locaux. Il trouve

sa traduction dans des opérations de transfert figurant dans la loi de finances de 1982 (inscriptions spéciales). C'est ainsi qu'à compter du 01/01/1982 :

- est supprimée la contribution communale aux dépenses de police dans les communes ou a été instituée la police d'Etat ;
- est versée aux communes une dotation spéciale pour compenser progressivement la charge qui résulte, pour elles, du logement des instituteurs.

Par ailleurs, à compter de cette même date et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la répartition des compétences, l'Etat attribue une dotation spéciale :

- aux établissements publics régionaux, aux collectivités locales ou à leurs groupements pour atténuer les charges résultant de leur action culturelle et contribuer au développement de cette action ;
- aux collectivités territoriales pour compenser les dépenses de fonctionnement supportées par elles au titre du service public de la justice ainsi que les dépenses d'équipement et la charge de remboursement des emprunts souscrits par ces collectivités pour la construction ou la rénovation des bâtiments judiciaires lorsque ces opérations sont entreprises dans le cadre de programmes d'équipements définis en accord avec l'Etat.

## **2. La répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes**

Les débats sont beaucoup moins passionnés qu'en 1982 mais tout aussi difficiles pour Gaston Deferre qui doit, à la fois, tenir compte des impatiences des élus nationaux et locaux et des réticences de ses collègues du gouvernement, sensibles aux pressions de leurs administrations centrales et devenus moins décentralisateurs. Néanmoins, il reste fidèle à ses intentions initiales et propose d'importants transferts de compétences.

Annoncée par la loi du 2 mars 1982 précitée, la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est donc mise en œuvre par les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 (*planification régionale et développement économique de l'aménagement du territoire – urbanisme et sauvegarde du patrimoine des sites – logement – formation professionnelle et apprentissage*) et n° 83-663 du 22 juillet 1983 (*ports et voies d'eau – enseignement public – transports scolaires – action sociale et santé – environnement et action culturelle*).

Les textes relatifs aux transferts de compétences – *transferts qui s'effectuent par blocs de compétences* - visent à responsabiliser les collectivités locales en leur attribuant des compétences précédemment dévolues à l'Etat et en associant ces collectivités à la prise de décisions. En outre, ils permettent – dans la mesure où la dévolution de compétences est complète – une définition du service mieux adaptée aux réalités locales. Enfin, ils tendent à une meilleure organisation des services publics et à rapprocher les citoyens des centres décisionnels et répondre, ainsi, à leur attente. Ils s'inscrivent dans un courant qui veut « *réduire l'intervention de la puissance publique au minimum compatible avec la liberté et l'égalité du citoyen.* »

Les textes de 1983 sont fortement novateurs par rapport aux dispositions

antérieures (lois des 10 août 1871, du 5 avril 1884, du 5 juillet 1972, du 31 décembre 1975 et du 6 mai 1976 précitées et textes divers) qui, selon le cas, proclament la capacité pour les collectivités et établissements publics concernés de gérer eux-mêmes leurs affaires ou confirment leurs compétences dans des domaines comme l'économie par exemple mais ne prévoient, au fond, aucun transferts de pouvoirs de l'Etat au profit de ces derniers.

Dans son allocution prononcée devant l'Assemblée nationale le 22 juin 1982 à l'occasion de l'examen du premier projet de loi relatif aux transferts des compétences, Gaston Deferre se félicite du succès des premières mesures de décentralisation et déclare ensuite : « *Il [le gouvernement] était convaincu que le transferts des pouvoirs conduirait les élus à souhaiter des attributions plus larges et une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. La concertation qui a été menée lors de l'élaboration du présent projet de loi et qui s'est étendue sur plus de six mois a montré que cette volonté existait.* »

Cette nouvelle étape de la décentralisation vise à transférer des attributions exercées par l'Etat au profit des collectivités territoriales et à choisir celle qui pourra le mieux se substituer à l'Etat pour exercer une compétence donnée (*la commune est la plus proche du citoyen ; le département est, notamment, axé sur la gestion des actions de solidarité ; la région est tournée vers l'avenir*).

Elle tend, par ailleurs, à ce que les collectivités garantes de l'expression de la diversité du territoire national et constituant le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale concourent avec l'Etat à de nombreuses missions de service public comme celles, entre autres, relatives au développement économique et social et l'amélioration du cadre de vie. Par ailleurs elle organise la responsabilité des collectivités en fonction de leur niveau institutionnel. A cet égard, l'exemple du domaine de l'enseignement est, particulièrement, significatif : les communes, les départements et les régions sont, respectivement, responsables des écoles maternelles et primaires, des collèges et des lycées ; l'Etat, quant à lui, assume la rémunération des personnels et le contenu pédagogique des enseignements. Selon les domaines, les collectivités **formulent un avis** : il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne le schéma national de l'aménagement du territoire (les trois niveaux de collectivités sont concernés), **sont obligatoirement consultées** : tel est le cas, par exemple, pour les départements et certaines communes au sujet de l'élaboration et de l'approbation des contrats de plan Etat-région ou **sont entièrement responsables d'un domaine donné** : c'est aux communes qu'incombe la distribution de l'eau potable, c'est aux départements que reviennent l'organisation et le fonctionnement des transports routiers non urbains et ce sont les régions qui établissent le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes, etc.

## **2.1. Principes fondamentaux de la répartition des compétences**

Ces principes énoncés, notamment, dans la loi du 7 janvier 1983 précitée sont les suivants :

- les collectivités concourent avec l'Etat à des actes de puissance publique (exemples : aménagement du territoire, protection de l'environnement) ;

- les transferts de compétences n'autorisent pas la tutelle d'une collectivité sur l'autre ou entre collectivités et ne remettent pas en cause les trois niveaux de collectivités territoriales ;
- les transferts s'effectuent par blocs de façon à ce que les compétences, tout comme les ressources attachées à celles-ci, soient affectées en totalité à la collectivité concernée ;
- les transferts s'étalent dans le temps (durée prévue : trois ans) pour permettre la mise en place de l'ensemble des dispositifs correspondants ;
- les transferts de compétences sont accompagnés du transfert concomitant par l'Etat, aux collectivités concernées, des ressources, des services, des moyens humains, mobiliers, matériels et immobiliers nécessaires à l'exercice de ces dernières.

## 2.2. La répartition des compétences entre les collectivités territoriales

La répartition des compétences répond à une logique de l'organisation de la décentralisation, respecte le principe de l'autonomie des collectivités territoriales et organise un système de coopération dynamique. Certaines particularités concernant les transferts de compétences sont exposées ci-après.

S'agissant des **communes**, les transferts des compétences intéressent surtout les services dits de proximité en raison de la forte participation des citoyens à la vie locale et des liens privilégiés qui unissent ceux-ci aux collectivités en cause. Parmi les transferts les plus importants, une place à part doit être faite à l'urbanisme. En effet, si ce domaine est affaire de l'Etat (« *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.* » dit l'article L. 110 du code de l'urbanisme), la loi reconnaît que l'aménagement de la cité est aussi une affaire locale qui touche de près les citoyens et attribue de larges compétences aux communes [initiative des schémas de secteur, élaboration des POS qui deviennent des documents d'urbanisme d'intérêt local majeur, délivrance du permis de construire et d'autres autorisations d'occupation du sol (lotissement, clôture, camping...), création de ZAC, etc.]. Dans le domaine de l'action sanitaire et sociale il convient de noter que si le département a la charge de l'ensemble des prestations légales sociales, c'est à la commune que revient l'instruction des dossiers (cette compétence s'exerce le plus souvent par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale qui ont remplacé les bureaux d'aide sociale). En matière de logement, les communes se voient assigner, au même titre que les départements et les régions, la responsabilité de déterminer leurs priorités en matière d'habitat, ainsi peuvent-elles définir un programme portant sur leurs actions prioritaires, en particulier celles en faveur des personnes défavorisées ou mal logées.

Les **départements** sont des centres d'activités moins proches des citoyens que les communes. Ils sont, pour cette raison, principalement axés sur des tâches de gestion de service et de répartition d'aides diverses. C'est ainsi que la loi consacre leur *vocation* dans les domaines de l'action sociale et de la santé publique (ces domaines représentent, financièrement, environ les deux tiers des budgets des départements). Dans les domaines social et sanitaire, l'Etat n'est compétent qu'en matière de solidarité nationale, d'aides visant des groupes sociaux spécifiques, d'hébergement ou de réadaptation de certaines personnes (vagabonds, réfugiés...), de protection de la santé mentale, de lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme..., ce

qui laisse aux départements la responsabilité de multiples prestations légales (aides à l'enfance, à la famille, aux personnes âgées, aux handicapés, aides médicales à domicile...). Par ailleurs, chaque département arrête un règlement départemental d'aide sociale pour définir les conditions d'attribution des prestations. D'autre part, à une époque où la vie de certains citoyens se trouve fragilisée, les départements jouent un rôle moteur, en partenariat avec l'Etat, en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Dans le domaine sanitaire, les départements sont chargés des actions de prévention et de lutte contre certaines maladies (tuberculose, cancer, MST...) et, principalement, de la protection sanitaire de l'enfance et de la famille.

Les **régions** ont su s'illustrer dans les domaines de la planification économique et de l'aménagement du territoire en un temps relativement court, c'est pourquoi elles voient l'éventail de leurs compétences s'élargir aux domaines culturel, scientifique et de la formation professionnelle, puis de l'apprentissage afin d'assurer le bien-être et l'avenir du citoyen. Notons au passage que la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982, dite « loi Rocard », portant réforme de la planification, avait prévu les *plans de région* qui pouvaient être mis en œuvre soit par la région directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat, d'autres régions, les départements, les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale. Au titre de l'action culturelle régionale signalons, par exemple, que les régions sont compétentes pour organiser des activités éducatives, sportives et culturelles.

Il n'a été donné, ici, et pour rester dans le contexte de l'époque, qu'un aperçu du transfert des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes. Le dispositif sera modifié et complété à de très nombreuses reprises en raison de l'évolution dans la législation dans de nombreux domaines et de la prise en compte de plus en plus affirmée du principe de subsidiarité.

Le chapitre intitulé *La répartition des compétences entre les régions, les départements et les communes* dresse la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui.

### **2.3. La compensation financière des transferts de compétences**

Les lois des 2 mars 1982 et 7 janvier 1983 précitées posent les principes de la compensation financière des transferts des compétences. Toutes les charges liées à une compétence donnée sont prises en compte et le transfert d'une compétence entraîne simultanément celui des moyens financiers correspondants (ainsi que ceux des moyens en personnels et matériels). En outre, le dispositif prévoit que tout accroissement net de charges sera compensé par un transfert de ressources. La compensation s'effectue par un transfert d'impôts (vignette, droits de mutation...), l'attribution de dotations budgétaires (dotation générale de décentralisation, dotation régionale d'équipement scolaire, dotation d'équipement des collèges...). Là aussi, le dispositif sera aménagé à de nombreuses reprises pour tenir compte de à la fois des aménagements au champ des compétences transférées et des nouveaux domaines de compétences confiés aux collectivités locales.

Le chapitre intitulé *La compensation financière des transferts des compétences* décrit le dispositif tel qu'il se présente actuellement.

### 3. La représentation de l'Etat dans le département et la région

Le département demeure la cellule essentielle de l'administration territoriale de l'Etat dont la représentation est assurée par le préfet qui prend, en application du décret n° 82-389 du 10 mai 1982, le titre de *commissaire de la République (COREP)*. Il conservera ce titre jusqu'au 29 février 1988 (décret n° 88-199), date à laquelle le gouvernement lui restitue le titre de préfet mieux connu et plus significatif pour les citoyens. Si le COREP n'a pas la double fonctionnalité du préfet d'avant 1982, le rayonnement de son action est très important en raison du renforcement de ses attributions. Il représente chacun des ministres et dirige (sauf exception prévue par la loi) les services de l'Etat dans le département, a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public, est responsable de l'organisation de la défense, joue un rôle important en matière financière, économique et sociale, assure le contrôle de la légalité et le contrôle budgétaire (...). Par ailleurs, l'article 101 de la loi du 2 mars 1982 prévoit que le représentant de l'Etat dans le département peut déclencher le plan ORSEC ou toute autre mesure d'urgence ce qui signifie qu'il a autorité sur l'ensemble des moyens concourant à la mise en œuvre des mesures exceptionnelles. Enfin, il reçoit, dans le cadre de la déconcentration, les pouvoirs lui permettant de décider, sur place, des actions de l'Etat. A cet égard Gaston Defferre tient à souligner le 16 juillet 1981 devant l'Assemblée nationale : « *Les dossiers ne seront plus envoyés à Paris. L'administration de l'Etat se fait, ainsi, plus proche des citoyens, des entreprises, des collectivités (...)* ».

La représentation de l'Etat dans la région est assurée par le préfet de région qui est préfet du département chef-lieu de la région (*aux mêmes dates que le préfet du département, il prendra le titre de COREP et retrouvera celui de préfet*). Son rôle en ce qui concerne la représentation des ministres et la direction des services de l'Etat, dans le cadre de sa circonscription, est analogue à celui du préfet du département. En outre, il préside la conférence administrative régionale (CAR) qui comprend, notamment, les préfets des départements composant la région et le TPG de la région. Cette instance a à connaître l'influence des investissements de l'Etat sur la vie régionale.

Malgré les avancées, force sera de constater, dix ans plus tard, que l'Etat n'a pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation, d'où la nécessité de procéder à une réorganisation territoriale de l'Etat. Une nouvelle occasion de réorganisation sera donnée en 2004 avec le nouvel élan donné à la décentralisation. Ces points sont abordés dans les chapitres intitulés *Poursuite de l'amélioration de la décentralisation et organisation territoriale de l'Etat (1992)* et *La décentralisation, un moyen pour réformer l'Etat (2003/2005)*.



## 2<sup>ème</sup> partie – Chapitre 2

### L'AMELIORATION DE LA DECENTRALISATION (1986 et 1988)

La mise en œuvre de la décentralisation a nécessité la prise de très nombreux textes législatifs et réglementaires entre 1982 et 1986, ce qui a engendré un édifice juridique particulièrement complexe. Par ailleurs, certaines dispositions adoptées en 1982-1983 ont, plus ou moins, été remises en cause par divers textes intervenus dans les années suivantes.

Un premier ensemble de correctifs est intervenu dans le cadre de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, loi qui a fait l'objet d'une déclaration d'urgence le 6 août 1986.

Six ans après l'entrée en vigueur de la décentralisation, une certaine mise en cohérence des éléments s'impose afin d'améliorer le fonctionnement des institutions locales et de réaménager les rapports de celles-ci avec l'Etat sans, bien entendu, remettre en cause les acquis de la décentralisation. Telles sont les bases de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 dite « d'amélioration de la décentralisation ». Cette loi fait, aussi, l'objet d'une déclaration d'urgence (le 22 octobre 1987).

#### 1. Les correctifs apportés par la loi du 19 août 1986

Ces correctifs intéressent certaines compétences, la fonction publique territoriale ainsi que le domaine budgétaire et financier.

Au plan des compétences les mesures concernent, notamment, **l'urbanisme** (*exemple : dispositions à prendre en l'absence de POS opposable aux tiers*), **le médico-social** (*exemple : nécessité de consulter une commission réunie à cet effet au sujet des orientations générales relatives aux établissements et services sociaux et médico-sociaux fournissant des prestations prises en charge par le département*), **la conservation et la mise en valeur des archives des communes, des départements et des régions** (*dispositions d'ordre administratif et financier*), **l'enseignement** (*exemples : cas des enfants résidant dans une commune autre que celle de l'école maternelle ou primaire ; contribution des communes ou de leurs groupements au fonctionnement des lycées et collèges*), **la voirie** (*exemple : modalités d'institution d'une redevance à comprendre dans le domaine public routier communal et concernant certains ouvrages d'art*) (...).

Dans le domaine de la fonction publique territoriale, les aménagements apportés intéressent, principalement, le détachement, le fonctionnement des centres de gestion départementaux ou interdépartementaux et la prise en charge par l'Etat ou les collectivités concernées de certaines dépenses (personnel, fonctionnement, équipement).

S'agissant des dispositions financières et budgétaires, les aménagements portent, entre autres, sur les délais de transmission du budget de la commune au

représentant de l'Etat dans le département, les modalités du vote du compte administratif de la commune, de la transmission du budget de la commune à la chambre régionale des comptes et les modalités de recouvrement de certaines taxes dans le cadre de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

## **2. Orientations générales de la réforme tendant à améliorer la décentralisation (1988)**

Les grands axes de la réforme de 1988 portent, principalement, sur :

- les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ;
- les interventions économiques des collectivités locales ;
- la procédure budgétaire et le contrôle financier des comptes des collectivités locales ;
- la coopération intercommunale [*Voir le chapitre intitulé Naissance et développement de l'intercommunalité de gestion (1890 à 1990)*].

### **2.1. Concours financiers de l'Etat aux collectivités locales**

Il est apparu que les mécanismes de répartition de la dotation globale d'équipement (DGE), satisfaisants dans l'ensemble, ont joué défavorablement à l'égard des départements les plus pauvres et plus particulièrement les moins peuplés d'entre eux, en raison, notamment, de l'importance du critère « *population* ». Par ailleurs, il a été constaté que le jeu des critères (*population, insuffisance de potentiel fiscal...*) s'est traduit par une diminution du montant des crédits revenant aux communes soumises au régime de la seconde part de la dotation (*la dotation revenant aux communes est passée de 40 % en 1984 et 1985 à 34 % en 1986 et 1987*).

La loi du 5 janvier 1988 tend à remédier à ces inconvénients et à renforcer la solidarité financière au bénéfice des départements et des communes les moins favorisés. C'est ainsi qu'elle reconsidère les mécanismes d'écrêtement de la première part de la dotation et rend plus sélective la majoration en faveur des départements les plus pauvres. Par ailleurs, en ce qui concerne les communes, elle supprime le mécanisme de répartition reposant sur des critères susceptibles de varier d'une année à l'autre.

### **2.2. Interventions économiques des collectivités locales**

La loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire ainsi que la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ont accru les possibilités d'intervention des collectivités locales dans le domaine économique. Il est apparu que certaines collectivités, en particulier des petites communes, prenaient des risques financiers pour aider les entreprises en difficultés sans, pour autant, que leurs interventions résolvent vraiment les problèmes de ces entreprises. Par ailleurs, les données conjoncturelles nécessitent de revoir le dispositif mis en place.

A la lumière des considérations qui précèdent la loi du 5 janvier 1988 ne prévoit plus, pour les communes, la possibilité d'aider les entreprises en difficultés et redéfinit les modalités d'intervention économiques des collectivités locales ainsi qu'il suit :

*S'agissant des aides :*

- une **commune** peut accorder des aides directes ou indirectes en vue d'assurer le maintien de services nécessaires à la population rurale en cas d'absence ou de défaillance de l'initiative privée ;
- un **département** peut accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises en difficultés en vue de leur redressement lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige.

Les aides consenties par la commune ou le département, doivent, obligatoirement faire l'objet d'une convention entre la collectivité et la partie concernée.

*S'agissant des garanties d'emprunt ou des cautionnements :*

- **une commune, un département ou une région** ne peut accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement à une personne privée que sous certaines conditions financières très strictes visant à ne pas obérer son budget (*ces conditions sont particulières à chaque type de collectivités*).

### **3. Procédure budgétaire – Contrôle financier des comptes des collectivités locales.**

Il est apparu que les règles de la gestion budgétaire sont assez rigides et que leur application pose problème aux élus locaux. C'est ainsi que la loi du 5 janvier 1988 prévoit des mesures d'assouplissement comme, par exemple, la possibilité pour un conseil municipal d'autoriser le maire à engager, liquider et mandater des dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 31 mars en l'absence d'adoption du budget avant cette date.

Par ailleurs, il est apparu également que le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales, instauré par la loi du 2 mars 1982, est particulièrement lourd en raison du très grand nombre de collectivités, en particulier de petites communes (87,9 % d'entre elles ont moins de 2 000 habitants). C'est pourquoi la loi du 5 janvier 1988 prévoit que, désormais, c'est aux trésoriers payeurs généraux ou receveurs particuliers des finances qu'il revient, moyennant certaines réserves, de procéder à l'apurement administratif des comptes des communes et des EPCI dont la population n'excède pas 2 000 habitants ainsi que ceux de leurs établissements publics et si le montant des recettes figurant à leur dernier compte administratif est inférieur à 2 millions de francs.

## 2<sup>ème</sup> partie – Chapitre 3

### POURSUITE DE L'AMELIORATION DE LA DECENTRALISATION ET ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ETAT (1992)

En privilégiant l'approche de la décentralisation à partir d'une dynamique des pouvoirs, les lois promulguées à partir de 1982 ont ouvert la voie à une réflexion sur les structures des institutions tant en ce qui concerne les collectivités locales que l'administration territoriale de l'Etat.

Dans une allocution qu'il prononce à Moulins le 22 mars 1990 à l'occasion de la célébration du bicentenaire de la création des départements, François Mitterrand, Président de la République, estime qu'il convient de poursuivre et d'approfondir l'œuvre de modernisation entreprise et d'adapter l'administration territoriale aux nouvelles réalités.

Le 1<sup>er</sup> août 1990, Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, déclare devant l'Assemblée nationale, lors de la présentation du projet de loi d'orientation relatif à l'administration de la République que : « *Les principes de la démocratie représentative ne doivent cependant pas faire obstacle au nécessaire renforcement de la participation des citoyens à la vie publique dont les récents scrutins locaux ont montré qu'elle était inégalement développée.* »

Renvoyé devant la commission des lois constitutionnelles de l'administration générale de la République pour défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par le règlement de l'Assemblée nationale, le projet de loi ne reviendra devant ladite Assemblée qu'en mars 1991. Aux termes de longs débats, la loi est adoptée en lecture définitive le 24 janvier 1992 et promulguée le 6 février 1992.

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 dite « ATR » relative à l'administration territoriale de la République intervient presque dix ans après la première loi de décentralisation (mars 1982) et quatre ans après celle portant amélioration de la décentralisation (janvier 1988).

Le présent chapitre ne traitera que trois des points de la loi 6 février 1992 (démocratie locale, coopération décentralisée et administration territoriale de la République). En effet, les dispositions relatives au contrôle des actes des collectivités figurent dans le chapitre intitulé *Le contrôle des actes des collectivités territoriales* et celles concernant la coopération intercommunale sont traitées dans la cinquième partie : *Le problème de l'émiettement communal et ses solutions*.

#### 1. La démocratie locale

Les améliorations apportées par la loi « ATR » au plan de la démocratie locale intéressent non seulement les citoyens mais aussi les élus locaux.

## 1.1. De l'information des citoyens sur les affaires locales

Avant l'intervention de la loi du 6 février 1992, les citoyens disposaient déjà de moyens d'information sur les affaires locales comme, par exemple, la possibilité d'assister aux séances publiques des assemblées délibérantes dont, parfois, un compte rendu était publié dans la presse locale, de consulter sur place les registres où sont, obligatoirement, consignées les délibérations de ces assemblées ou des dossiers relatifs à certaines opérations (remembrement, rénovation urbaine, création d'une ZAC ...) ou de consulter les panneaux d'affichage destinés à accueillir certains actes administratifs (arrêtés concernant la circulation, le stationnement ...). Par ailleurs, le dispositif d'information du public a été amélioré par des textes législatifs de portée générale (loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative aux relations entre l'administration et le public et loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs) et par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 facilitant les relations des citoyens avec l'administration).

La loi « ATR », vise à donner plus de transparence aux actes des collectivités locales, la décentralisation ayant accru non seulement les compétences de ces dernières, mais aussi les responsabilités. Elle renforce (*article 10*) la démocratie locale en ces termes : « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale.(...)* » Ce droit s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur antérieurement à la loi de 1992, comme celles citées ci-dessus.

Les mesures sont, selon le cas, applicables à l'ensemble des collectivités territoriales tandis que d'autres ne concernent que les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions.

Les séances publiques de toutes les assemblées délibérantes peuvent être retransmises par des moyens de communication audiovisuelle (exemple : radio locale). Les collectivités locales utilisent largement les moyens qui leur sont offerts pour rendre compte de leur action auprès des citoyens (insertions dans la presse locale, journaux lumineux, périodiques divers...).

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions, les orientations générales du budget font l'objet d'un débat en séance publique par l'assemblée délibérante dans les deux mois précédant l'examen de celui-ci. Dans les quinze jours suivant le vote du budget, ces collectivités sont tenues de mettre ce dernier à la disposition du public pour consultation ainsi que ses annexes (notes explicatives, données synthétiques et comparatives sur la situation financière de la collectivité, tableaux relatifs aux emprunts, aux subventions allouées par la collectivité...) dans un lieu dont le choix est laissé à la collectivité, à charge, pour elle, d'en aviser le public par tout moyen à sa convenance.

Les collectivités énumérées ci-dessus doivent publier leurs délibérations et arrêtés à caractère réglementaire dans un *recueil des actes administratifs*. Cette formalité peut être assortie, si la collectivité le souhaite, d'une information du public

par tout moyen qui l'agrée (presse locale, périodiques édités par ses soins, journaux lumineux...).

L'effort d'information porte, également, sur l'exploitation des services publics délégués dans les communes de 3 500 habitants et plus. Ces dernières doivent, mettre à la disposition du public, soit à la mairie, soit dans les mairies annexes, les documents fournis par l'exploitant dans les quinze jours suivant leur réception, sous réserve, bien entendu, des dispositions en vigueur concernant la communicabilité des documents administratifs.

## **1.2. Participation des citoyens à la vie locale**

La loi du 6 février 1992 consacre le principe du référendum local (ou consultatif) pour les communes. Il s'agit là d'une innovation importante qui pourrait servir de passerelle entre une démocratie locale de représentation et une démocratie locale de participation.

En vertu de la loi, les électeurs de la commune (ou d'une partie du territoire de celle-ci) peuvent être consultés sur les décisions que le conseil municipal ou le maire sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de celle-ci.

La procédure se déroule en plusieurs étapes :

- sur proposition du maire ou demande écrite d'une partie du conseil municipal (1/3 pour les communes de 3 500 habitants et plus, 1/2 dans les autres cas), le conseil municipal délibère sur le principe et les modalités de la consultation. La délibération doit préciser expressément que la consultation n'est qu'une demande d'avis ;
- quinze jours au minimum avant la date du scrutin, un dossier est mis à la disposition du public, soit à la mairie, soit dans les mairies annexes ;
- le conseil prend connaissance du résultat de la consultation par référendum, puis délibère une nouvelle fois et n'est pas tenu de se ranger à la volonté exprimée par les habitants, ce qui démontre bien, en droit strict, que les électeurs n'ont pas formulé autre chose qu'un avis.

Le législateur a posé plusieurs limites, en particulier temporelles, à cette formule de consultation populaire. Aucune consultation ne peut avoir lieu :

- à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile précédant l'année du renouvellement général des conseils municipaux ;
- ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect.
- 

En outre, un délai d'un an doit, obligatoirement, s'écouler entre deux consultations populaires et deux années minimum doivent séparer toute consultation portant sur le même objet.

Par ailleurs, la loi « ATR » prévoit, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la création d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités dans le cadre d'une convention de gestion

déléguée ou de régie. Cette instance, présidée par le maire, doit comprendre obligatoirement des associations d'usagers du ou des services en cause.

D'autre part, le conseil municipal peut constituer des commissions de travail (*les comités consultatifs*) intégrant des personnes étrangères (particuliers ou membres de groupements associatifs locaux) à l'assemblée délibérante. Ces instances, présidées par un élu, désigné par le maire, traitent de tout problème intéressant la totalité du territoire de la commune ou une partie de celui-ci.

Enfin, la participation à la vie locale n'intéresse pas que les citoyens majeurs. Depuis quelques années on voit se développer des structures extra municipales associant jeunes et enfants à la vie de la commune. Il n'existe pas, pour l'heure, de dispositions législatives ou réglementaires les concernant, aussi, les élus locaux ont-ils toute latitude pour les organiser. Connues sous des appellations diverses (conseils de jeunes, conseils d'enfants...) ces instances de dialogue entre les élus locaux et la jeunesse connaissent un certain succès. « *Si la commune est la cellule de base de la démocratie, il est juste qu'elle soit, aussi, l'école du civisme.* » disait en 1992, à leur sujet, Jean-Pierre Sueur, Secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

### **1.3. Des droits des élus au sein des assemblées locales**

La loi du 6 février 1992 garantit les droits de tous les élus locaux qu'ils appartiennent à la majorité ou la minorité de leurs assemblées délibérantes dans le respect de la stabilité de ces assemblées et sans que soit remis en cause la légitimité de leurs exécutifs.

Elle renforce, tout d'abord, le droit à l'information des élus. C'est ainsi, que les convocations aux réunions de ces assemblées doivent mentionner l'ordre du jour détaillé de la séance et être accompagnées de notes explicatives sur les affaires qui seront examinées (pour les communes cette dernière obligation n'est exigée que si elles ont au moins 3 500 habitants).

Ensuite elle instaure un système de questions orales de façon que tout élu local puisse intervenir au cours des séances. Les modalités du régime de ces questions doivent figurer dans le règlement intérieur de façon à concilier ce droit avec les impératifs du bon fonctionnement de l'assemblée.

Par ailleurs elle permet, par le biais du système du scrutin à la proportionnelle à la plus forte moyenne, aux élus des minorités d'être représentés dans les commissions permanentes des conseils généraux et régionaux.

Enfin elle prévoit de meilleures conditions matérielles pour l'exercice des mandats. C'est ainsi que les conseillers municipaux des communes des 3 500 habitants et plus peuvent disposer, à leur demande et sans frais, d'un local commun.

## **2. La coopération décentralisée**

La coopération entre collectivités locales françaises et étrangères a, pendant fort longtemps, été limitée aux jumelages avant de se diversifier dans sa forme et ses objectifs.

Afin que les interventions de ces collectivités puissent s'effectuer dans les meilleures conditions la loi « ATR » rénove le cadre existant. C'est ainsi qu'elle autorise celles-ci et leurs groupements à conclure des conventions avec leurs homologues étrangers sous réserve du respect des engagements internationaux de la France et dans la limite du cadre de leurs compétences.. En outre, la loi prévoit la participation des collectivités étrangères (sous réserve de réciprocité) au capital des sociétés d'économie mixtes locales en vue de l'exploitation de services d'intérêt commun ainsi que la création de groupements d'intérêts publics (GIP) pour la mise en œuvre de programmes de coopération interrégionale ou transfrontalière. Enfin, elle institue une commission nationale de coopération décentralisée (organisme consultatif) ayant pour mission de favoriser la concertation, en matière de coopération internationale, entre l'Etat et les collectivités territoriales.

### 3. L'organisation territoriale de l'Etat

L'Etat n'ayant pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation en restant trop concentré dans son fonctionnement, trop cloisonné dans ses structures..., il est apparu nécessaire de moderniser son organisation afin de le rendre plus efficace pour répondre aux exigences des citoyens au regard de la qualité du service public.

Indispensable complément de la décentralisation, la déconcentration va viser notamment à consacrer le principe de subsidiarité dans la répartition des missions entre les administrations centrales et, ce qu'on appelle avant l'intervention de la loi « ATR », les services extérieurs de l'Etat.

Reviennent aux administrations centrales les seules missions présentant un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à l'échelon territorial.

Les autres missions, en particulier celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités locales en application des dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions reviennent aux services précités qui prennent l'appellation de services déconcentrés.

Par ailleurs, les services déconcentrés peuvent concourir, par leur appui technique, aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités locales et de leurs établissements publics qui en font la demande.

Le décret n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration répartit les compétences entre les services déconcentrés ainsi qu'il suit :

La région est l'échelon territorial	Le département est l'échelon territorial (sous réserve des dispositions en vigueur ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat)
*de la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire ; *de l'animation et de la coordination des politiques de	*de la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire.



l'Etat relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural ; *de la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région ; * de la programmation et de la répartition des crédits d'investissement de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales.	
---	--

Enfin, la loi « ATR » renforce le niveau régional de l'administration d'Etat pour en faire un pôle interministériel d'animation, d'impulsion et de programmation de l'action publique afin de répondre au mieux à l'importance croissante du niveau régional au sein de l'espace européen. En outre, elle fait du préfet de région le responsable de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire.

## 2<sup>ème</sup> partie – Chapitre 4

### QUEL AVENIR POUR LA DECENTRALISATION ? (2000)

La décentralisation a eu dix-huit ans en mars 2000. Elle est, désormais, majeure et il se pose, comme pour les citoyens qui atteignent leur majorité, la question de l'avenir...

Le 13 octobre 1999, Lionel Jospin, Premier ministre, souligne devant l'Assemblée des départements de France, qui tient son 69<sup>ème</sup> congrès, l'enjeu de la décentralisation qui a été l'occasion, pour la France, de faire une grande avancée dans le domaine de la démocratie et déclare à ce titre : « *Voulue par François Mitterrand, lancée par Pierre Mauroy, dès 1981, mise en œuvre par Gaston Deferre, elle fut d'abord une réforme de liberté.* »

Tout d'abord, Lionel Jospin dresse le bilan, plutôt satisfaisant, des mesures prises dans le domaine de la décentralisation et de l'action des collectivités territoriales, ensuite il indique que le gouvernement « *entend lancer une réflexion collective* » sur l'avenir de la décentralisation et ajoute : « *Dans un esprit de consultation républicaine et de concertation préalable, j'ai proposé la mise en place d'une commission pluraliste.* » Enfin, il annonce les grands thèmes de la réflexion qui va être menée, à savoir :

- « **La démocratie locale doit être mieux ancrée dans l'esprit de nos concitoyens** » ;
- « **La décentralisation doit être plus efficace** » ;
- « **Les territoires doivent être plus solidaires** ».
- 

La Commission pour l'avenir de la décentralisation, s'est installée le 17 novembre 1999. Présidée par Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, sénateur, maire de Lille, elle est composée ainsi qu'il suit :

#### Association d'élus

Association des maires de France	Daniel Hoeffel, Bernard Poignant
Association des départements de France	Jean Puech, Jean-Claude Peyronnet
Association des régions de France	Jean-Pierre Raffarin
Association des maires des grandes villes de France	Jean-Pierre Sueur
Fédération nationale des villes moyennes	Jean Auroux
Association des petites villes de France	Martin Malvy
Association des districts et communautés	Marc Censi
Fédération nationale de maires ruraux	Gérard Pelletier

.../...

### Personnalités qualifiées

Jean Michel Baylet	Sénateur du Tarn-et-Garonne, président du conseil général de Tarn-et-Garonne
Marie-Christine Blandin	Conseillère régionale du Nord Pas-de-Calais
Gilles Carrez	Député du Val-de-Marne, maire du Perreux, membre du comité des finances locales
Nicolas Dupont-Aignan	Député de l'Essonne, maire d'Yerres
Jean-Pierre Fourcade	Sénateur des Hauts-de-Seine, maire de Boulogne-Billancourt, président du comité des finances locales
Jacqueline Fraysse	Député des Hauts-de-Seine, maire de Nanterre
Michel Sapin	Président du conseil régional de la région Centre
Jean-Paul Huchon	Président du conseil régional d'Ile-de-France
André Laignel	Conseiller général de l'Indre, Maire d'Issoudun
Michel Mercier	Sénateur du Rhône, président du conseil général du Rhône
Christian Proust	Président du conseil général du Territoire de Belfort
Alain Ohrel	Conseiller d'Etat en service extraordinaire
Jacques Oudin Alain Pichon	Sénateur de la Vendée Conseiller maître à la Cour des comptes, président de la chambre régionale des comptes de Provence Alpes Côte d'Azur

### Autres membres

Rémy Schwartz	Maître des requêtes, commissaire du Gouvernement auprès de la section du contentieux du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits, rapporteur général
Gilles Bardou	Maître des requêtes, rapporteur général adjoint de la section du rapport des études au Conseil d'Etat, rapporteur général adjoint
Charlotte Dennerly	Administratrice INSEE, chef du bureau à la direction du budget, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, rapporteur (*)
Denis Perrin	Administrateur civil, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales, ministère de l'intérieur, rapporteur (*)
Caroline Roy	Administratrice INSEE, chargée de mission à la délégation interministérielle de la réforme de l'Etat, rapporteur (*)
Didier Piardon	Attaché principal d'administration centrale, ministère de l'intérieur, secrétariat de la commission
Danièle Jawor	Adjointe administrative, ministère de l'intérieur, secrétariat de la commission
Laurence Fournier	Adjointe administrative principale, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétariat de la commission

(\*) avec la contribution d'Hélène Bellanger, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris

Cette instance travaille, entre autres, sur la base d'un document intitulé : « *Commission pour l'avenir de la décentralisation* » qui lui a été remis le 9 février 2000 par le ministère de l'intérieur. Ce document fait la synthèse de travaux (remarques + propositions) qui ont été réalisés ces dernières années sur la décentralisation à savoir :

- **Déroulement et mise en œuvre de la politique de la décentralisation** (*Rapport d'information du Sénat – Daniel Hoeffel rapporteur 2<sup>ème</sup> session 1990/1991*) ;
- **Aide et action sociale des collectivités territoriales : la décentralisation à l'âge de raison** (*Rapport d'information de l'Assemblée nationale – Bernard Derosier rapporteur 1<sup>ère</sup> session 1991/1992*) ;
- **L'âge de raison de la décentralisation** (*Commissariat général au plan – Rapport du groupe décentralisation présidé par Martine Buron : bilan et perspectives, janvier 1993*) ;
- **Décentralisation et ordre juridique** (*Rapport public du Conseil d'Etat de 1993*) ;
- **Refaire la France** (*Mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire présidée par Jean-François Poncet, janvier 1994*) ;
- **Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales** (*Rapport au Premier ministre – Groupe de travail présidé par François Delafosse, mai 1994*) ;
- **La répartition des compétences : Plaidoyer pour une clarification et un recentrage** (*Rapport de Marcel-Gérard. Hauswirth au Ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, 1995*) ;
- **Demain la ville** (*Rapport de Jean-Pierre Sueur à la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité*) ;
- **Le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux** (*Rapport de Rémy Schwartz au Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation – 6 mai 1998*) ;
- **Bilan de la décentralisation et améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales** (*Mission d'information du Sénat – document établi par le rapporteur Michel Mercier, novembre 1999*).

Il sera fait état, ci-après, de l'ensemble des propositions figurant dans le document précité.

## 1. Déroulement et mise en œuvre de la politique de décentralisation

### 1.1 Clarification et renforcement des compétences

- **Social** : fixation, par le président du conseil général des forfaits relatifs à l'aide aux personnes âgées ; révision de la forfaitisation des besoins des personnes âgées dépendantes ; clarification des frais de fonctionnement des CAT ; refonte des textes concernant l'aide compensatrice aux personnes handicapées ; révision de l'ensemble des textes concernant l'aide aux personnes sans domicile de secours. **Conclusion** : la compétence générale, pour l'ensemble des prestations sociales, devrait revenir au département.
- **Formation professionnelle** : les régions devraient intervenir davantage dans l'organisation des actions d'apprentissage et la définition de leurs filières (...). Il conviendrait de laisser un rôle prépondérant à l'Etat lorsque la formation correspond à l'expression de la solidarité nationale.

- **Education** : le principe d'une compétence d'ensemble du département dans le secondaire devrait être médité.
- **Enseignement supérieur** : la décentralisation de l'enseignement supérieur semble nécessaire et devrait s'accompagner du renforcement de l'autonomie des universités.
- **Environnement** : le partenariat semble s'imposer dans ce domaine (prise en compte des spécificités régionales ; renforcement du rôle des départements en matière de patrimoine rural...).

## 1.2. Levée des entraves

### 1.2.1. Mobilisation des ressources humaines

- **Statut des élus locaux** : la définition du montant des indemnités de fonction devrait être laissée à l'assemblée délibérante. Un régime de retraite plus favorable, des garanties pour ceux qui cessent leur activité pour se consacrer à leur mandat et un congé de formation devraient être prévus.
- **Fonction publique territoriale** : il conviendrait de desserrer le carcan statutaire en démantelant progressivement les seuils démographiques, en réformant le mécanisme de prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi, en aménageant le système de formation initiale ou en allégeant les charges dévolues au CNFPT.

### 1.2.2. Levées des entraves fiscales et financières

- **Impôts locaux** : la *taxe foncière sur les propriétés non bâties* pourrait être remplacée par une taxe sur les propriétés agricoles et une taxe sur les activités agricoles ; la *taxe professionnelle* pourrait être modifiée par une diminution de la part sur les salaires et une introduction d'une partie du bénéfice du redevable ; les *nouveaux transferts de compétences* pourraient être financés par le transfert des droits de consommation sur les alcools et les tabacs ; les *parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties* devraient être supprimées et remplacées par une fiscalité sur l'énergie ou liée à la défense de l'environnement.
- **Péréquation de la richesse fiscale** : en ce qui concerne la péréquation de la *taxe professionnelle*, plusieurs mesures sont proposées : « intercommunalisation » de la taxe accompagnée par une péréquation interrégionale et interdépartementale portant sur les augmentations de base, écrêtement de ces augmentations au profit de fonds de péréquation ; modulation de la quotité de l'écrêtement en fonction de la richesse de la collectivité concernée ; renforcement des FDPTP. En ce qui concerne la *péréquation des dotations de l'Etat*, les recommandations portent sur : une répartition plus favorable de la DGF en milieu rural (resserrement du coefficient multiplicateur du nombre d'habitants, introduction du potentiel fiscal par habitant), l'élimination progressive du critère de l'effort fiscal et l'élaboration de nouveaux critères du volume des charges.

.../...

### 1.2.3. Vote des taux des impôts directs locaux

- **Verrouillage des taux** : il doit être conservé pour la taxe professionnelle mais un déverrouillage généralisé par les baisses de taux devrait être mis en œuvre.

### 1.3. Redéfinition des règles du jeu

La redéfinition de ces règles paraît être le prélude à une relance du processus de décentralisation. Cette redéfinition porte sur *les relations des collectivités locales entre elles* (l'intérêt de l'intercommunalité est souligné) et sur *les relations entre ces collectivités et l'Etat* (renforcement de la cohésion des services territoriaux de l'Etat autour des préfets, révision du plan comptable des collectivités locales et précision de la notion de comptable de fait ; renforcement de la transparence des relations financières au sujet des participations par voie de concours, limitation des transferts non compensés, indexation de la DGF devant garantir aux collectivités le bénéfice de l'intégralité des fruits de la croissance économique, suppression des anomalies dans les mécanismes d'attribution du FCTVA).

## 2. Aide et action sociales des collectivités territoriales – La décentralisation à l'âge de raison

### 2.1. De l'aide sociale à l'action sociale

- **Politique concernant les personnes handicapées** : il serait souhaitable de mettre en place des instruments de programmation associant l'Etat, les départements, ainsi que les caisses régionales d'assurance maladie dans lesquels ces partenaires détermineraient les efforts qu'ils envisagent de réaliser en faveur d'établissements ou de services pour les personnes handicapées.
- **Protection de l'enfance** : il conviendrait de renforcer les liens institutionnels et le partenariat, non seulement entre les différents acteurs mais aussi par types de problèmes, d'améliorer le fonctionnement du dispositif actuel en ce qui concerne les enfants maltraités et de revoir les missions et la composition du conseil départemental de l'enfance pour tenir compte de la répartition des compétences.
- **Santé** : les frais d'aide sociale engagés en faveur des SDF pourraient être pris en charge par l'Etat.
- **Insertion** : il serait nécessaire de redéfinir le profil des allocataires du RMI par rapport à leurs besoins d'insertion, d'alléger la procédure et le rôle des collectivités locales.
- **Logement** : les actions des collectivités locales devraient être recensées, tout comme celles de l'Etat ; une meilleure adéquation devrait être recherchée entre les mécanismes de la loi Besson et ceux du RMI et de nouvelles compétences en amont du processus devraient être données au département dès lors qu'une responsabilité politique et financière lui a été reconnue.

**2.2. de la gestion à la responsabilité politique** : elle repose sur quatre bases :

- **Connaître pour agir** : il serait opportun de définir, dans le cadre d'une loi, les conditions dans lesquelles les statistiques devraient être établies.

- **Déterminer des priorités et programmes** : il conviendrait d'adapter la planification nationale à la décentralisation, de créer des contrats de plan Etat-département, d'introduire plus de souplesse dans la programmation des structures médico-sociales et d'individualiser clairement les mesures de programmations hors redéploiement et de compléter la réforme hospitalière par un dispositif favorisant le redéploiement des moyens du secteur sanitaire dans le domaine médico-social.
- **Evaluer** : pour évaluer au mieux les politiques d'action sociale, il conviendrait de créer au sein du Parlement un organisme semblable à l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (niveau national) et de confier l'évaluation aux observatoires départementaux d'action sociale (niveau local).
- **Développer la démocratie locale** : il conviendrait de répartir, par blocs, les compétences dans le domaine de l'action sociale, d'engager une réflexion sur la nature exacte et le rôle de très nombreuses instances (COTOREP, conseils départementaux d'hygiène...) et de rétablir le conseil départemental de développement social chargé, notamment, du règlement départemental d'action sociale car il existe de nombreuses différences d'un département à l'autre depuis sa suppression en 1986 et son remplacement par une commission particulière.

### 3. L'âge de raison de la décentralisation

#### 3.1. Renforcement du processus démocratique

Il conviendrait de renforcer les dispositions en matière de cumul de mandat, d'étendre aux EPCI la procédure de consultation des citoyens, d'augmenter les attributions du CFL et de revoir son organisation, de renforcer le rôle des conseils économiques sociaux et régionaux et d'encourager les associations locales.

#### 3.2. Respect de la règle de droit

Il conviendrait de renforcer le contrôle de la légalité et les moyens des services chargés de ce contrôle.

#### 3.3. Un état déconcentré rassemblé autour du préfet :

- **En matière de gestion de personnel** : il conviendrait, au sein de chaque département ministériel, de fusionner les corps d'administration centrale avec ceux des services déconcentrés et il serait opportun d'assurer, au niveau local, une gestion commune de ces corps.
- **En matière de déconcentration financière** : il conviendrait d'étendre la déconcentration financière aux crédits d'intervention en mettant une enveloppe à la disposition du préfet dont il userait librement et on pourrait accroître son rôle dans la discussion du projet de contrat de plan Etat-région.
- **En matière d'action de l'Etat au plan local** : il conviendrait : que le préfet soit le représentant unique de l'Etat ; qu'il soit, dans le respect des compétences techniques de chaque service, procédé à une déconcentration interministérielle sous l'autorité du préfet ; et que la durée d'affectation du préfet soit augmentée.

.../...

### 3.4. Développement de la coopération intercommunale

Il conviendrait de faire des commissions départementales de coopération intercommunale des observatoires permanents de cette coopération et d'encourager la fusion de tout syndicat dans une structure de coopération plus évoluée.

### 3.5. Cohérence de l'action publique

Il apparaît nécessaire de clarifier les compétences en limitant les superpositions et les croisements et de limiter les financements croisés pour les réserver aux infrastructures lourdes.

### 3.6. Fonction publique territoriale

Il conviendrait de concilier la liberté de gestion reconnue aux collectivités locales avec le respect des règles de gestion de la FPT (...), d'harmoniser et de mutualiser la prise en charge de l'indemnisation des agents ayant perdu leur emploi.

### 3.7. Finances locales

Il conviendrait de créer une commission des comptes des collectivités locales, de stabiliser les règles du jeu entre l'Etat et les collectivités locales, de mieux globaliser les dotations prises sur la DGF, d'aboutir à une certaine spécialisation des impôts locaux, d'élaborer, au plan local, une véritable politique tarifaire des services publics et de chercher à mieux connaître le coût de ces services.

## 4. Décentralisation et ordre juridique

### 4.1. Sécurité juridique

#### 4.1.1. Pour une stabilité du système de partage des compétences :

- **Fonction publique territoriale** : il conviendrait d'améliorer la conciliation de la FPT et de la décentralisation de sa gestion (aménagement des modalités de recrutement par concours, développement des concours sur titres, redéfinir le champ de validité géographique de certains concours et d'assouplir les seuils des quotas, de rémunération...).
- **M.E.T.P.** : il serait opportun de construire un système juridique clair afin qu'il ne soit plus possible de jouer sur les facilités offertes par plusieurs régimes juridiques.
- **Marchés publics et urbanisme** : il conviendrait : que le préfet puisse faire appel à des auxiliaires qualifiés dans le cadre du contrôle de la légalité ; que le sursis à exécution soit automatique en cas de manquement grave ; que les possibilités de référé devant le T.A. soient étendues ; et que les pouvoirs du juge soient accrus.
- **Principe de la libre administration des collectivités locales** : ce principe devrait être éclairci afin de mettre fin, en matière d'urbanisme, à des pratiques aboutissant à un morcellement du territoire.



#### **4.1.2. Pour un contrôle de légalité réellement efficace**

Pour renforcer l'efficacité de ce contrôle il conviendrait, d'une part, d'établir une hiérarchie des actes transmissibles, de renforcer les affectifs (en catégorie A surtout) et d'assurer une formation juridique aux personnels et, d'autre part, de restructurer les services (création d'une direction juridique ou de pôles de compétences à vocation générale ou de pôles de compétences à vocation spécialisée et, enfin, de constituer un réseau d'information puis de codifier l'ensemble des textes intéressant les collectivités locales.

#### **4.2. Innovation juridique**

##### **4.2.1. A nouveaux défis, nouveaux concepts**

Il conviendrait d'élaborer un droit des conventions liant les collectivités publiques, de reconnaître une place à la notion de « pouvoirs partagés » à côté de celle de « blocs de compétences », de définir, strictement, le cadre de la décentralisation et d'étendre la formule des contrats de plan à des opérations de fonctionnement dans certains domaines (action sociale, logement social...).

##### **4.2.2. A nouveaux modes de décisions, nouveaux modes de régulation**

Il conviendrait de joindre un « bilan de l'exercice des principales compétences dévolues aux collectivités locales » à l'appui de la loi de finances, d'étendre l'expérience du recueil du traitement des données menée par l'observatoire de l'action sociale décentralisée et, dans cette perspective, de clarifier le rôle des corps d'inspection et, enfin, de réaffirmer le rôle de l'IGA et de l'IGAS dans le cadre de leur intervention auprès autorités locales pour mesurer l'évolution des pratiques. Par ailleurs, il conviendrait d'offrir à la Médiation les moyens lui permettant de faire face à la demande et d'ouvrir davantage l'accès de celle-ci en s'inspirant du système espagnol. Enfin, on pourrait envisager (d'abord à titre expérimental) d'étendre la procédure dite « d'adaptation mineure » prévue dans le cadre de l'urbanisme.

##### **4.2.3. Vers une légalité européenne**

Il conviendrait de dresser l'inventaire de l'ensemble des emplois de la FPT et de préciser ceux qui pourront être occupés par des non nationaux.

### **5. Refaire la France**

#### **5.1. Clarification dans la répartition des compétences**

Il serait souhaitable que les grandes compétences d'intervention soient attribuées à une collectivité « *chef de file* » ; cette orientation devrait permettre de trouver un secteur de compétences « *naturelles* » pour chaque collectivité :

- ***L'Etat stratège dans l'ordre national et dans l'ordre communautaire d'une part et garant du territoire dans l'espace communautaire d'autre part*** : l'Etat doit assurer six fonctions essentielles : *assurer la péréquation* financière et fiscale ; *promouvoir le désenclavement* de régions isolées dans un cadre

européen ; *mieux répartir « l'intelligence »* sur le territoire national ; *maîtriser la croissance de la région parisienne ; créer les conditions d'une revitalisation de l'espace ; et pacifier et revitaliser les banlieues.* Par ailleurs, le rôle de l'Etat, auprès des instances communautaires devrait être réaffirmé.

- **La région « chef de file » de la programmation et de la coordination interdépartementale** : un schéma régional d'aménagement définissant, en accord avec les conseils généraux les objectifs essentiels concernant la valorisation du territoire régional, l'environnement et les transports devrait être instauré dans chaque région ; en outre, la région devrait coordonner les différentes initiatives locales dans le domaine économique.
- **Le couple « département/communes » « chef de file » du développement rural** : ce rôle devrait être renforcé et un schéma départemental d'aménagement rural devrait constituer le cadre de toutes les actions menées, au plan local, en faveur de l'espace rural.

## 5.2. Clarification dans l'exercice des compétences

Trois grands principes devraient gouverner l'exercice du partenariat entre les collectivités publiques : **la concertation** (elle doit impliquer tous les acteurs de l'aménagement du territoire autour de la collectivité « chef de file »), **la codécision** (ce mécanisme devrait davantage être utilisé) et **la contractualisation** (elle devrait être renforcée ; des structures devraient être mises en place afin que les collectivités concernées puissent faire valoir leurs points de vue.

## 5.3. Financement

- **Réduction des inégalités** : la correction des disparités de ressources entre collectivités locales devrait aussi bien porter *sur la péréquation verticale* que sur la *péréquation horizontale* ; une répartition pourrait être en faite en cascade : *Etat en direction des régions, régions en direction des départements ; départements en direction des communes.* La réduction de ces inégalités porte sur la DGF dont **la régionalisation** est préconisée car l'échelon régional est mieux adapté que l'échelon national pour observer les situations et ajuster les dotations en fonction des besoins et sur la taxe professionnelle pour laquelle il conviendrait, notamment, de **renforcer la vocation de péréquation des départements** et de redéfinir les modalités d'écrêtement afin d'améliorer les ressources des FDPTP.
- **Actions particulières** : un accent particulier devrait être mis sur les **actions de solidarité nationale** (exemple : lancement d'un emprunt national d'aménagement du territoire émis par l'Etat s'étalant sur trente ans) et sur les **actions en faveur des collectivités locales** (exemple : création de sociétés de crédit et d'aménagement du territoire en partenariat avec les collectivités locales).
- **Amélioration des aides à la décision** : il serait utile de mettre en place un observatoire pour l'aménagement du territoire et de créer une instance jouant un rôle d'expertise fiscale et de contrôle.

#### 5.4. Infrastructures de communication

Les efforts faits par la France devraient être poursuivis en ce qui concerne **le réseau routier national et le réseau ferroviaire** (harmonisation du schéma directeur routier national et du schéma de grande vitesse ferroviaire avec la politique d'aménagement du territoire...), les **ports** (mise en place d'une politique portuaire d'ensemble), les **voies navigables** (modernisation sauf pour la flotte rhénane qui se porte plutôt bien), les **plates-formes multimodales** (remise en ordre du secteur) et les **télécommunications** (modification de la grille tarifaire Numéris pour que le réseau ne soit plus tributaire de la distance).

#### 5.5. Infrastructures intellectuelles

- **Enseignement supérieur** : il conviendrait de piloter le système de l'aval et non de l'amont, de s'affranchir des contraintes d'accès aux ressources rares et de développer des pôles d'excellence à partir des choix de spécialisation.
- **Recherche scientifique** : il serait raisonnable qu'à l'horizon 2005-2015 près des deux tiers des effectifs des chercheurs des laboratoires publics soient installés en province, que les dépenses publiques de recherche/développement soient réparties selon des proportions similaires à la même date et que l'accroissement des mesures d'incitation à la mobilité permettent, à la même échéance, de limiter à 40 % le nombre de chercheurs du secteur privé exerçant leurs compétences en Ile-de-France. Il serait souhaitable que la concertation et l'incitation soient privilégiées tant dans le domaine de la recherche publique que dans celui de la recherche privée. Par ailleurs, il conviendrait de définir une politique nationale des technopoles.
- **Action culturelle** : pour réduire les écarts existants, il serait souhaitable de renforcer le partenariat culturel en instituant d'une part, des schémas régionaux d'action culturelle qui seraient annexés aux contrats de plan Etat-régions et d'autre part, des schémas départementaux qui définiraient les priorités et en constituant des réseaux de villes. Par ailleurs, il est absolument nécessaire de renforcer la diffusion culturelle.
- **Relocalisation d'emplois publics** : Cinq grands principes devraient retenus en matière de relocalisation : mise en cohérence de la stratégie territoriale entre les différents projets ; établissement de relais au niveau local (départements, communes), extension aux emplois privés, accompagnement social et responsabilisation des collectivités d'accueil.

#### 5.6. Trois grands défis territoriaux

Il conviendrait de :

- **Redéfinir la place de l'Ile-de-France** : maîtriser la croissance de l'Ile-de-France par un rééquilibrage du territoire, le développement conjugué de la région capitale et du grand bassin parisien et l'élaboration d'un nouveau schéma directeur d'aménagement et maîtrise de la croissance démographique de la région ; étendre les droits et devoirs de la région Ile-de-France en matière

*d'aménagement par l'élaboration du schéma directeur par le conseil régional) et conforter le rayonnement international de la région/capitale.*

- **Revitaliser l'espace rural** : rendre l'espace rural plus attractif en mettant fin aux fermetures non concertées des services publics, en élaborant des critères de rentabilité des services publics propres au milieu urbain (...); *développer la fonction résidentielle de l'espace rural* en réservant une plus grande part des PLA à l'espace rural, en relevant le plafond de la prime d'éligibilité à l'amélioration de l'habitat (...); *conduire des politiques sectorielles plus actives* en misant sur l'agroalimentaire, en professionnalisant le tourisme rural et en développant le télétravail; *créer un cadre législatif favorable à la pluri-activité* et organiser les transmissions d'entreprises.
- **Reconquérir les banlieues** : reconquérir les quartiers en crise (rétablissement de la sécurité, restauration des valeurs de la République, lutte contre l'immigration clandestine, revitalisation de la politique d'intégration, vivification des instances locales de la démocratie, création d'emplois de proximité...); *redonner un nouvel élan à la politique de la ville* (cela implique de reconstruire les solidarités, d'assurer l'efficacité de la politique de la ville et de garantir la cohérence de la politique pratiquée).

### **5.7. Structure gouvernementale de l'aménagement du territoire**

Il serait souhaitable de créer un ministère d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, structure qui devrait répondre aux impératifs de *l'interministérialité* et à ceux de la *décentralisation*.

## **6. Relations financières entre l'Etat et les collectivités locales**

### **6.1. Clarifier les flux financiers et leur environnement**

Il conviendrait d'avoir une meilleure connaissance **des données financières** qui caractérisent les collectivités locales (il n'existe, à la comptabilité publique, aucune donnée sur les risques encourus par les collectivités en matière de garantie d'emprunts), **des flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales** (un processus d'information devrait être recherché pour évaluer le volume réel des participations financières à des opérations relevant de l'Etat) et **de l'environnement financier** des collectivités locales (mise en place d'un tableau de bord). En outre il conviendrait de **classifier les flux financiers** entre l'Etat et les collectivités locales pour mieux cerner leurs responsabilités respectives.

### **6.2. Clarifier le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales**

Il conviendrait d'annexer aux contrats de plan Etat-région la liste de l'ensemble des contrats de toutes natures passés entre l'Etat (ou ses établissements publics) et l'ensemble des collectivités locales et des EPCI. En ce qui concerne les autres formes de coopération entre l'Etat et les collectivités locales il serait opportun de procéder à une clarification portant sur les modalités du partenariat, les relations financières entre l'Etat et les collectivités ainsi que la répartition des compétences tant entre l'Etat et les collectivités locales qu'entre les collectivités locales.

### **6.3. Clarifier les règles et les principes d'attribution des financements en provenance du budget de l'Etat**

Il est absolument nécessaire de fonder les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales sur un système stable d'une part, et de stabiliser les principes et règles d'indexations des transferts en provenance du budget de l'Etat, d'autre part. Par ailleurs, s'agissant de la DGF, il conviendrait de faire autant d'enveloppes que d'objectifs pour éviter qu'un objectif soit réalisé par les financements attribués à un autre objectif. D'autre part, une fusion de la DGE et du FCTVA pourrait donner lieu à une globalisation des deux mécanismes ce qui simplifierait la procédure tant pour l'Etat que pour les collectivités locales. En outre, il conviendrait de mettre en place un tableau de bord pour mieux apprécier la coopération intercommunale. Enfin, il conviendrait de renforcer l'efficacité du système de péréquation en augmentant les sommes à répartir et en remédiant à certains dysfonctionnements.

### **6.4. Clarifier l'exercice des responsabilités**

Il serait souhaitable que l'observatoire des finances locales établisse des comptes prévisionnels des collectivités locales, fournisse au gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration du projet de loi de finances et procède à un certain nombre d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Par ailleurs, il serait nécessaire, d'après les élus locaux, de tenir une conférence annuelle permettant de formaliser la concertation entre le gouvernement et les collectivités locales.

## **7. Répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes – Plaidoyer pour une clarification**

### **7.1. En ce qui concerne l'enseignement supérieur**

**L'enseignement supérieur** devrait, dans l'avenir, être dévolu aux régions. En outre, il conviendrait de confier à celles-ci l'essentiel des **actions publiques**, dont les actions relevant de l'AFPA avec le transfert des moyens financiers correspondants. Par ailleurs, il serait souhaitable que les régions soient chargées d'élaborer un schéma prévisionnel des **formations** relevant de l'enseignement supérieur afin de couvrir l'ensemble des besoins du secteur éducatif. D'autre part, il faudrait renforcer leur rôle en matière de **transports** et leur confier, expressément, ainsi qu'aux départements, le soin, en matière d'**environnement**, d'élaborer des plans d'élimination des déchets.

### **7.2. En ce qui concerne les départements**

Il conviendrait de :

- conforter leur rôle en matière d'**action sociale** ;
- procéder à des transferts en leur faveur dans le domaine du **logement** (aides à la pierre...) ;
- leur donner la responsabilité de la partie « allocation » du **RMI** ;

- leur transférer les compétences et crédits correspondants en ce qui concerne le **Fonds d'aide à l'insertion des jeunes en difficultés** ;
- leur transférer la fixation des forfaits de soins dans le domaine de **l'aide sociale aux personnes âgées en matière d'hébergement médicalisé** ;
- leur transférer la responsabilité des **CAT** ainsi que les crédits correspondants.

Par ailleurs certaines mesures seraient à envisager comme le renforcement de la coordination entre les différents intervenants en matière **d'aide sociale aux personnes âgées** ainsi que **d'aide ménagère**, la limitation du bénéfice de **l'allocation compensatrice (pour tierce personne) aux handicapés** aux personnes dont le handicap est intervenu avant un certain âge et la mise en place d'une instance départementale de coordination générale des intervenants sociaux dans le domaine de la **prévention sanitaire**. Il serait souhaitable, dans le domaine de **l'aide sociale à l'enfance**, de confier la tutelle des pupilles au président du conseil général, lequel a déjà la charge financière de ces derniers.

D'autre part, certaines compétences devraient être transférées vers d'autres collectivités publiques. Il en est ainsi, par exemple, pour la **prévention sanitaire** qui devrait revenir à *l'Etat* avec la PMI et les vaccinations et les **aides aux travaux d'aménagement pour les cultures marines** qui devraient être dévolues aux *régions*.

## 8. Demain la ville

Quarante-neuf propositions sont faites en ce qui concerne l'avenir des villes, à savoir :

- 1) Les conditions de mobilisation de tous les partenaires concernés par la politique de la ville (Etat, collectivités locales, entreprises, groupements associatifs) devraient être actées dans *une loi de programmation sur dix ans* ;
- 2) Les différents pôles de la ville du futur (*la ville multipolaire*) devront se distinguer par leur urbanité et s'inscrire dans la culture européenne de la ville ;
- 3) L'opération de rénovation des quartiers devra, pour être effective, tenir compte, entre autres, de l'interpénétration des espaces et des fonctions ;
- 4) Pour que l'espace urbain devienne l'un des lieux de la démocratie locale, il conviendrait que l'organe délibérant de l'agglomération soit élu au suffrage universel direct ;
- 5) L'organisation administrative et territoriale de la France doit être revue pour mieux prendre en compte le fait urbain ;
- 6) La mise en œuvre des « *réseaux de ville* » constitue l'un des objectifs majeurs de la politique d'aménagement du territoire ;
- 7) Les conseils de quartier doivent être généralisés (mode de désignation de ces instances à l'initiative des élus locaux) ;

- 8) En Ile-de-France où le tissu urbain ne se découpe pas, il est nécessaire de raisonner à partir d'entités formant une unité urbaine cohérente ;
- 9) Dans certains domaines (action sociale, RMI...) une expérience de transferts des compétences à des agglomérations volontaires pourrait être tentée (au vu du résultat de cette expérience, le système serait soit généralisé, soit aménagé, soit abandonné).
- 10) Il apparaît absolument nécessaire d'instaurer une taxe professionnelle d'agglomération dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ;
- 11) Il conviendrait que des dispositions législatives permettent la mise en place de plans d'aménagement à l'intérieur des périmètres concernés par les espaces commerciaux (ces plans seraient élaborés par les organes délibérants des agglomérations) ;
- 12) Il serait nécessaire que les tronçons de routes nationales existant à l'entrée des villes soient dotés du statut « d'avenues urbaines » ;
- 13) Le « *droit à la mobilité* » étant une condition essentielle de la réussite de la ville multipolaire, il conviendrait de redéployer une partie des crédits du budget de l'Etat affectés aux projets routiers vers les projets de déplacements urbains ;
- 14) La logique « *technopolitaine* » doit, désormais, concerner plusieurs pôles au sein de l'aire urbaine en cohérence avec la réintégration des institutions universitaires et scientifiques dans l'aire urbaine ;
- 15) Le centre ville doit rester un lieu d'activités même si certains espaces doivent se retrouver à la périphérie ;
- 16) Le ministère de la ville doit être doté de compétences interministérielles lui permettant d'assurer la cohérence des interventions ;
- 17) Ce département ministériel doit disposer des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission ;
- 18) Un important effort financier doit être fait en faveur des quartiers ;
- 19) La DGF et ses dotations « satellites » doivent être réorganisées ;
- 20) Les crédits affectés à la politique de la ville par les régions et les départements devront tenir compte du poids démographique des populations concernées et de la gravité des problèmes ;
- 21) Il serait nécessaire de rendre les prêts projets urbains (PPU) plus attractifs et, surtout, de les rendre plus conformes aux conditions économiques et financières dans lesquelles se réaliseront les opérations ;
- 22) Il apparaît nécessaire de défendre le développement des politiques de la ville et des politiques urbaines au niveau européen ;

- 23) La sortie du zonage (ZEP, ZUS, ZRU, ZFU) devra être favorisée ;
- 24) Il serait nécessaire que les contrats de ville soient passés pour une longue période (10 ans ; examen à échéances régulières) et s'attachent aux principales priorités ;
- 25) Le contrat d'agglomération devra définir les grands projets structurants en matière d'urbanisme et les grandes orientations des dépenses de fonctionnement ;
- 26) Pour les futurs contrats de ville il faudra dissocier la structure de financement de la structure de pilotage ;
- 27) Des opérations à caractère exceptionnel concernant notamment les sites actuels des grands projets urbains (GPU) pourraient être prévus ;
- 28) Les contrats de ville qui s'achèvent le 31 décembre 1998 devraient être prolongés d'un an pour être en harmonie avec les contrats de plan qui expirent le 31 décembre 1999 ;
- 29) Les futurs contrats d'agglomération devront intégrer l'ensemble des dispositifs en cours sur différentes parties du territoire de l'agglomération ;
- 30) Les documents ayant des points communs (contrats d'agglomération, chartes pour l'environnement, schémas directeurs, plans de déplacements urbains) gagneraient à être harmonisés ;
- 31) La rénovation d'une aire urbaine devrait associer plusieurs partenaires ;
- 32) Il paraît souhaitable de préférer le *principe du rétablissement de la légalité* au *principe de discrimination positive* utilisé ces dernières années ;
- 33) La force de la loi d'orientation pour la ville pourrait être retrouvée par la suppression de certains amendements ;
- 34) Diverses mesures devraient être prises en faveur de l'habitat (les quartiers relevant de la politique de la ville ne sont pas constitués que de HLM) ;
- 35) Il conviendrait de réorienter les dispositifs fiscaux inscrits dans la loi PRV pour favoriser l'immobilier à usage locatif, l'immobilier commercial, voire l'immobilier d'activités pour mobiliser les capacités d'investissements privés qui, aujourd'hui, font défaut ;
- 36) Les effectifs et les moyens de la police devraient être adaptés aux réalités urbaines ;
- 37) La prévention spécialisée de la délinquance devrait revenir à l'Etat ;
- 38) Des mesures spécifiques apparaissent nécessaires dans le domaine de l'emploi (généralisation des plans locaux d'insertion par l'économique, participation de



groupements d'employeurs à des opérations d'insertion et de développement de l'entreprise...);

39) Des politiques de rénovation ou de réfection des quartiers par l'économie devraient être mis en place ;

40) L'existence d'une chaîne éducative est absolument nécessaire ;

41) La mixité et l'intégration doivent aller de pair ;

42) La chaîne sanitaire doit fonctionner correctement pour assurer une meilleure articulation entre une politique de prévention et une politique de soins ;

43) Les équipements culturels devraient être mieux répartis ;

44) Les fonds des différents financeurs devraient être mutualisés ;

45) La politique de la ville suppose des professionnels compétents ;

46) La redéfinition du rôle de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) est nécessaire ;

47) La redéfinition du rôle du Conseil national des villes (CNV) est nécessaire ;

48) Une « *maison de recherche de la ville* » devrait être créée ;

49) La construction d'un outil statistique de la réalité infracommunale est indispensable.

## **9. Recrutement, formation et déroulement de carrière des agents territoriaux**

Dix propositions sont faites en ce qui concerne la fonction publique territoriale, à savoir :

1) Créer un recueil des actes administratifs territoriaux pour assurer la publication des déclarations des vacances d'emplois ;

2) Créer un GIP réunissant le CNFPT, les centres départementaux de gestion et l'Union nationale des centres de gestion qui aurait pour compétences de centraliser les informations relatives aux concours, vacances d'emplois..., de coordonner l'organisation des concours et d'assurer la mise à jour permanente et immédiate des listes d'aptitude ;

3) Associer les collectivités non affiliées au fonctionnement des centres de gestion ;

4) Réorganiser les concours (modifier les épreuves du concours des administrateurs, recadrer les concours sur titres...);

5) Favoriser le recrutement de fonctionnaires (adapter le nombre de places aux besoins, créer des listes complémentaires...);

- 6) Organiser une régulation nationale des cadres supérieurs territoriaux ;
- 7) Encourager la mobilité ;
- 8) Améliorer la gestion des carrières ;
- 9) Abaisser les seuils de population pour les emplois fonctionnels ;
- 10) Améliorer les différentes formations (préparatoire, initiale, continue).

## **10. Bilan de la décentralisation et améliorations de nature à favoriser l'exercice des compétences locales**

### **10.1. L'insécurité juridique**

L'établissement d'un « *corpus* » de règles claires ainsi que la clarification des compétences permettraient de pallier l'insécurité juridique résultant, notamment, de l'inflation normative et de la complexité croissante des textes.

### **10.2. Les conditions d'exercice des mandats locaux.**

La mission recherche les moyens d'améliorer la disponibilité des élus locaux, s'interroge sur la pertinence de la fixation d'un budget de formation minimum obligatoire et sur l'éventualité d'une mutualisation des fonds optimisant les moyens de formation des petites collectivités et sur la nécessité d'affiner le critère démographique en matière d'indemnités de fonctions. Il lui semble souhaitable que tous les élus locaux qui se consacrent à l'exercice de leur fonction bénéficient d'une protection sociale obligatoire quelle que soit la taille de la commune. Par ailleurs, elle pense que la dotation « *élu local* » pourrait être étendue à toutes les communes de moins de 3 500 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne constatée dans leur strate démographique.

### **10.3. Orientations envisagées pour l'avenir du système de financement des collectivités locales**

La mission suggère que les collectivités locales aient une plus grande maîtrise de l'évolution de leurs dépenses et bénéficient de ressources fiscales renouvelées dépendant de l'activité économique. Par ailleurs, elle propose de revoir l'indexation des dotations de l'Etat et demande une meilleure lisibilité du système de financement (DGF notamment).

La commission pour l'avenir de la décentralisation a remis son rapport au Premier ministre le 17 octobre 2000. La synthèse de celui-ci est effectuée dans le chapitre suivant intitulé *La refondation de l'action publique locale*.

## 2<sup>ème</sup> partie – Chapitre 5

### LA REFONDATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE (2000-2001)

Le rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation intitulé *Refonder l'action publique* a été remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par son président, Pierre Mauroy.

Il propose une réforme d'ensemble, par voie législative, du dispositif de décentralisation. Cette réforme s'articule autour de deux grands axes :

- la réorganisation des territoires et des compétences au profit des citoyens ;
- la qualité et la transparence de la décision locale.

#### 1. La réorganisation des territoires et des compétences au profit des citoyens

##### 1.1. Des territoires pertinents et dynamiques

<b>Dépasser « l'exception française »</b>	
<p><u>De nouvelles dynamiques territoriales</u> : la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale :</p> <p>*a organisé l'intercommunalité propre autour de trois structures : la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine ;</p> <p>*a permis à ces communautés de disposer de ressources importantes qu'elles maîtrisent par le vote des taux.</p> <p>La loi précitée a connu un succès considérable : en 2000 on dénombre 1 849 EPCI à fiscalité propre regroupant 21 358 communes représentant 37,1 millions d'habitants. Si le mouvement se poursuit, d'ici 10 à 15 ans, la France pourrait être organisée en 3 500 communautés de communes, 130 communautés d'agglomération et 20 communautés urbaines. Lorsque le mouvement sera arrivé à son terme, la commune jouera un nouveau rôle dans le paysage institutionnel et les rôles du département et de la région seront renforcés.</p>	<p>La commission ne retient pas l'idée d'une Europe des régions. En revanche, elle souhaite une France plus décentralisée dans un cadre unitaire où l'Etat est garant du principe de solidarité, d'égalité et de respect des libertés publiques.</p>
<p><u>Les trois niveaux d'administration locale en Europe</u>. Dans la plupart des pays européens, il existe trois niveaux de collectivités territoriales comme en France. Récemment il est apparu que de nombreux pays voisins ont réaffirmé l'existence de ces trois niveaux et ont même renforcé celui qui semblait le plus faible. D'un sondage SOFRES (août 2000) il ressort que 67 % des français portent un jugement positif sur l'existence de ces trois niveaux de collectivités</p>	<p>Après avoir examiné les exemples étrangers, la commission n'envisage pas de faire une distinction entre l'exécutif départemental et le président de l'assemblée délibérante. Elle réaffirme que le modèle municipal a gardé sa force de référence pour l'ensemble des collectivités.</p>

<p>territoriales et que 19 % portent un jugement négatif.</p> <p><u>Les mutations de l'échelon de proximité.</u> La France compte 36 779 communes soit presque autant que l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède (37 336). La plupart des pays européens, surtout ceux de l'Europe du nord, ont réduit le nombre de leurs communes de façon drastique. En France, les lois sur l'intercommunalité respectent l'identité communale, fournissent des outils juridiques adéquats et des incitations financières. Certains pays réfléchissent à une transposition de l'exemple français.</p>	<p>La commission a organisé sa réflexion autour de l'intercommunalité, de l'interrégionalité et du renouvellement de l'institution départementale. Par ailleurs, elle s'est attachée au développement de la coopération transfrontalière et à l'organisation des territoires marqués par une forte spécificité.</p>
<p><b>Poursuivre la révolution intercommunale</b></p>	
<p><u>L'avenir de la commune passe par l'intercommunalité.</u> L'intercommunalité permet de répondre aux exigences de plus en plus pressantes des citoyens et apporte une réponse institutionnelle aux besoins d'organisation des territoires. Selon un sondage réalisé par la SOFRES en août 2000, 52 % des Français estiment que l'intercommunalité doit constituer un nouvel échelon institutionnel tandis que 22 % souhaitent que les EPCI se substituent aux communes. La commune, cellule de base de notre organisation institutionnelle, constitue un lien privilégié entre les pouvoirs et les citoyens. A la lumière des mesures qui ont été prises suite aux tempêtes de décembre 1999, la commission démontre l'utilité pour les citoyens de disposer d'un réseau d'élus de proximité aisément mobilisables et aptes à prendre les décisions qui s'imposent.</p> <p><u>La généralisation de l'intercommunalité en 2007.</u> L'intercommunalité ne doit pas s'organiser contre la ville proche ni entre territoires trop petits. D'ici à 2007 la constitution d'ensembles intercommunaux cohérents et viables sera recherchée.</p> <p><u>La reconnaissance de l'échelon intercommunal par le suffrage universel.</u> Les compétences des EPCI issus de la loi du 12 juillet 1999 intéressent directement la vie des citoyens (politique de la</p>	<p>La commission estime que l'intercommunalité doit être développée et que la commune doit être maintenue.</p> <p>La commission fait six propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre à échéance 2007 par des mesures financières appropriées ;</li> <li>*réservation en 2007 de la signature des contrats d'application des contrats de plan Etat-régions aux EPCI à fiscalité propre ;</li> <li>*amélioration du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre ;</li> <li>*simplification du paysage intercommunal en facilitant la dissolution des syndicats et en réservant l'adhésion à un syndicat mixte aux EPCI à fiscalité propre ;</li> <li>*facilitation de la création des syndicats mixtes pour assurer le pilotage des grands projets ;</li> <li>*amélioration du rôle de la commission départementale de coopération intercommunale et renforcement du pouvoir d'arbitrage du préfet.</li> </ul> <p>La commission s'est largement prononcée en faveur de l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires qui pourrait être mise en œuvre à l'occasion des élections municipales de 2007.</p>

<p>ville, politique de l'habitat...). Dès lors, il apparaît légitime que les délégués communautaires soient élus au suffrage universel.</p>	
<p><b>Faire de la région un pôle majeur de la décentralisation</b></p>	
<p><u>L'émergence d'un pouvoir régional fort.</u> Les lois décentralisatrices ont donné la majorité politique à la région ainsi qu'une légitimité envers la population. 60 % des Français se prononcent pour le maintien du découpage régional actuel, tandis que 31 % sont favorables à un découpage du territoire en sept ou huit régions seulement. Le rôle de la région s'est affirmé grâce au développement des contrats de plan Etat-régions.</p>	<p>La commission propose la mise en place d'une conférence régionale des exécutifs des différentes institutions (Etat, région, départements, EPCI) qui assurerait un rôle de coordination entre les différentes actions. D'autre part, dans un souci d'uniformisation, elle propose que la durée du mandat de conseiller régional soit portée à six ans.</p>
<p><u>Le développement de l'interrégionalité.</u> Les régions françaises sont plus faibles que les régions européennes. Au plan du PIB régional par habitant, l'Île-de-France se classe au 5<sup>ème</sup> rang (sur 196), les régions françaises au-dessus de la moyenne européenne (Alsace, Haute-Normandie et Rhône-Alpes) sont, respectivement, aux 42<sup>ème</sup>, 45<sup>ème</sup> et 64<sup>ème</sup> rangs et trois régions françaises se classent vers la fin de la liste : le Limousin (142<sup>ème</sup>), la Corse (143<sup>ème</sup>) et le Languedoc-Roussillon (146<sup>ème</sup>). Par ailleurs, les écarts entre les régions françaises sont supérieurs à ceux existant entre les régions des autres pays européens. Selon un sondage SOFRES réalisé en août 2000, il ressort que les Français les plus ouverts au développement de la décentralisation et à celui de l'intercommunalité sont également favorables à l'idée de grandes régions.</p>	<p>La commission estime qu'il faut encourager le développement de la coopération interrégionale pour la réalisation d'un projet ou d'une action.</p>
<p><u>Un développement en réseau.</u> Les coopérations interrégionales françaises doivent s'appuyer sur des métropoles puissantes et le réseau de villes qui les entourent pour avoir une véritable vocation européenne.</p>	<p>La commission estime qu'il faut favoriser et valoriser les réseaux de villes pour développer une coordination entre villes.</p>
<p><b>Rénover l'institution départementale</b></p>	
<p><u>Un espace de déconcentration et de proximité.</u> Le département est un échelon pertinent pour assumer des compétences qui impliquent une échelle plus large que la commune ou les EPCI. En outre son existence se justifie par la nécessité d'établir une péréquation entre les communes et les EPCI.</p>	<p>La commission considère que cet échelon intermédiaire est d'autant plus nécessaire que d'ici dix à quinze ans, le paysage institutionnel français se caractérisera par une intercommunalité renforcée et l'émergence de régions plus puissantes. D'autre part, elle estime qu'il convient de favoriser les coopérations interdépartementales.</p>
<p><u>Une meilleure représentativité du département.</u> La réaffirmation du rôle du département ainsi que le renforcement de sa légitimité face au développement de l'intercommunalité impliquent une rénovation de l'institution départementale.</p>	<p>La commission souhaite une meilleure lisibilité de l'institution départementale et suggère que le conseil général prenne le nom de « conseil départemental ». En outre elle propose que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*le conseil départemental soit renouvelé dans sa totalité tous les six ans à compter de 2004 ;</li> <li>*les conseillers soient élus à la proportionnelle avec prime majoritaire dans tous les départements ;</li> <li>*l'élection des conseillers départementaux dans des circonscriptions prennent en compte les territoires.</li> </ul>

<b>Développer la coopération transfrontalière</b>	
<p><u>Un système juridique souple à utiliser pleinement.</u> La coopération repose notamment sur les lois de 1982, 1992 et 1995 ainsi que sur des accords bilatéraux ou multilatéraux.</p> <p><u>Une stratégie globale, harmonisée et déconcentrée pour les zones frontalières.</u> Un nouvel assouplissement des outils juridiques doit être recherché afin de favoriser l'ensemble des réalisations menées conjointement.</p>	<p>La commission a rappelé que relations extérieures des collectivités locales françaises doivent se faire dans le cadre du respect des engagements internationaux de la France et se limiter aux domaines relevant de leurs compétences.</p> <p>La commission propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*d'harmoniser les législations pour faciliter la coopération transfrontalière ;</li> <li>*de faciliter la création de services communs et la mise en commun de financements par des collectivités frontalières ;</li> <li>*de déconcentrer l'intervention de l'Etat en matière de coopération transfrontalière.</li> </ul>
<b>Adapter l'organisation aux spécificités territoriales : le cas de la Corse</b>	
<p>La Corse dispose depuis 1991 d'un statut régional très spécifique reposant sur une stricte séparation entre l'exécutif et l'assemblée délibérante et des compétences renforcées. Les conclusions que le gouvernement a tirées de ses discussions avec les représentants élus de la Corse en juillet 2000 ayant suscité un débat au sein du pays, la commission a souhaité participer à ce débat public et exposer les points d'accord et de désaccord entre ses membres.</p>	<p>Le point d'accord : la commission est unanime au sujet de l'apport d'un soutien économique à la Corse dans le cadre de la solidarité nationale et de la simplification de l'organisation administrative. En outre elle considère qu'il convient de subordonner la mise en œuvre des nouvelles mesures à des précautions indispensables.</p> <p>Le point de désaccord : la commission est partagée sur la perspective d'autoriser à terme l'assemblée de Corse à adapter la loi.</p>

## 1.2. Des compétences clarifiées et étendues

<b>Respecter les principes de répartition par blocs de compétences</b>	
<p><u>Une répartition souple des pouvoirs.</u> La décentralisation a permis aux collectivités territoriales de moderniser l'action publique et de répondre aux attentes des citoyens. L'Etat, qui a conservé ses missions régaliennes ainsi que les compétences liées aux impératifs de solidarité et de cohérence nationales, est devenu plus efficace. Selon un sondage réalisé par la SOFRES en août 2000, ils ressort que plus de la moitié des Français souhaite une poursuite du mouvement de décentralisation. Le cadre de la décentralisation « à la française » est suffisamment souple pour s'adapter, au fil du temps, aux besoins des citoyens.</p> <p><u>La clarification des compétences de chaque collectivité.</u> La décentralisation s'est organisée autour de la logique de la répartition des blocs de compétences. Mais, il apparaît que les responsabilités se sont diluées.</p> <p><u>La correction des effets pervers de la normalisation.</u> Les normes en tous genres se multiplient et évoluent constamment. Les élus n'ont pas la maîtrise du phénomène.</p>	<p>La commission estime que le moment est venu de franchir une nouvelle étape en matière de décentralisation en confiant davantage de responsabilités aux collectivités locales.</p> <p>La commission considère qu'il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*clarifier les compétences ;</li> <li>*éviter qu'une collectivité intervienne dans le champ de compétences d'une autre collectivité ;</li> <li>*désigner une collectivité chef de file pour les projets nécessitant des interventions croisées.</li> </ul> <p>La commission préconise d'associer les élus au processus de la normalisation et de soumettre les normes à une étude d'impact financier.</p>
<b>Parfaire la première décentralisation</b>	
<p><u>L'implication des collectivités territoriales dans le</u></p>	<p>La commission propose la mise en place des</p>

<p><u>fonctionnement du système éducatif.</u> Le transfert de compétences en matière d'enseignement s'est effectué à la satisfaction de tous. Quelques aménagements sont, cependant, à prévoir.</p>	<p>mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*mise à disposition des départements et des régions de l'ensemble des personnels « ATOS » ;</li> <li>*transfert de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur aux régions pour l'exercice de leurs compétences ;</li> <li>*adaptation des conseils d'administration des universités aux nouvelles responsabilités des régions ;</li> <li>*reprise par l'Etat de la gestion des centres d'information et d'orientation actuellement confiés aux collectivités locales ;</li> <li>*identification des écoles d'enseignements artistique et musical relevant de l'enseignement supérieur en vue d'une prise en charge par l'Etat et les régions.</li> </ul>
<p><u>L'attribution des crédits de formation professionnelle aux régions.</u> Si les régions sont compétentes en matière de formation professionnelle, un certain nombre de financements leur échappent.</p>	<p>La commission souhaite que tous les crédits de formation professionnelle soient gérés par la région à l'exception de ceux relevant de la solidarité nationale.</p>
<p><u>L'intervention des collectivités territoriales confortée.</u> En matière culturelle, l'Etat n'a pas tiré toutes les conséquences de la nouvelle répartition des compétences.</p>	<p>La commission propose une série de six mesures :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*substitution d'une dotation aux mises à disposition afin de permettre le recrutement de conservateurs et de bibliothécaires ;</li> <li>*transfert aux départements des compétences et des personnels correspondant en matière d'inventaire du patrimoine ;</li> <li>*autorisation, pour les collectivités locales, de créer des établissements publics locaux culturels ;</li> <li>*adaptation des métiers de la filière culturelle de la FPT aux nouveaux besoins ;</li> <li>*précision des conditions d'intervention des collectivités territoriales dans le soutien à la production cinématographique et audiovisuelle ;</li> <li>*mise en place par l'Etat d'un plan de rattrapage pour la culture scientifique (hors région parisienne).</li> </ul>
<p><b>Rapprocher les services publics des usagers</b></p>	
<p><u>L'organisation d'un service public de sécurité civile.</u> Les services départementaux d'incendie et de secours fonctionnent mal et la question du financement entraîne des conflits entre collectivités.</p>	<p>La commission estime nécessaire de créer un véritable service public de sécurité civile qui serait placé sous l'autorité du préfet.</p>
<p><u>La décentralisation des compétences en matière sanitaire.</u> Le développement des compétences des régions en matière sanitaire est une nécessité.</p>	<p>La commission considère que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*la consultation des régions lors de l'élaboration des schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale devrait être obligatoire ;</li> <li>*les régions devraient être reconnues compétentes pour réaliser des investissements en matière d'équipement sanitaire ;</li> <li>*les normes d'exercice des compétences des départements en matière sanitaire devraient être mieux définies ;</li> <li>*une délégation conventionnelle des compétences des départements aux EPCI devrait être prévue</li> </ul>

<p><u>La clarification des compétences en matière sociale.</u> La complexité du secteur social s'est accrue en raison de l'enchevêtrement des dispositifs et des enjeux institutionnels liés au partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.</p> <p><u>Le rapprochement de la politique du logement de l'usager.</u> Si les communes sont compétentes en matière d'habitat social, l'Etat garde la maîtrise du financement des aides au logement.</p>	<p>par application du principe de subsidiarité à l'action sanitaire.</p> <p>La commission fait sept propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*création d'observatoires départementaux d'action sociale afin d'améliorer la connaissance des populations prises en charge ;</li> <li>*clarification des textes en matière de protection judiciaire de la jeunesse afin de rationaliser les relations entre le département et l'Etat ;</li> <li>*transfert au département de la médecine scolaire et des assistantes sociales qui y concourent (...)</li> <li>*création d'un centre unique d'information et d'orientation des personnes handicapées ;</li> <li>*clarification du dispositif de la loi de 1975 sur les handicapés ;</li> <li>*prise en compte de la proportion de personnes âgées dans le calcul de la DGD des départements ;</li> <li>*information du public par les départements des dispositifs existant en matière d'action d'urgence.</li> </ul> <p>La commission fait trois propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*transfert aux régions de la gestion des aides au logement localisables ;</li> <li>*transfert de contingents de logements sociaux des préfets aux EPCI ;</li> <li>*regroupement des offices municipaux d'HLM dans le cadre d'offices intercommunaux.</li> </ul>
<b>Clarifier les compétences en matière de développement et d'infrastructures</b>	
<p><u>Les compétences régionales en matière de transports collectifs.</u> L'expérience en matière de régionalisation des transports ferroviaires locaux a été un succès. Des mesures sont à prévoir afin que les régions qui ont spontanément investi en ce domaine ne soient pas pénalisées.</p> <p><u>La participation accrue des collectivités territoriales à l'entretien du réseau routier.</u> Les contributions des collectivités territoriales représentent actuellement 40 % du financement des routes nationales non concédées. On note un certain désengagement de l'Etat et, parallèlement, une croissance de la participation de ces collectivités. Un nouveau déclassement des routes nationales au profit du réseau routier départemental est envisageable.</p> <p><u>La question de l'environnement et du développement durable.</u> La protection de l'environnement occupe une place de plus en plus importante. Actuellement, l'Etat et les collectivités</p>	<p>La commission formule trois propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*régionaliser totalement les services de transports ferroviaires hors grandes lignes dans le cadre fixé par le législateur après clarification des comptes ;</li> <li>*reconnaître la compétence des régions en matière d'équipements multimodaux et aéroportuaires sauf s'il existe un établissement public spécifique ;</li> <li>*octroyer la gestion des ports non autonomes aux régions à l'exception de ceux confiés aux départements et aux communes.</li> </ul> <p>La commission estime que l'aménagement et l'entretien du réseau national devrait être confié aux départements. Par ailleurs elle suggère que les agents des services de l'équipement relevant du président du conseil général puisse opter pour la fonction publique territoriale.</p> <p>La commission considère qu'il faut clarifier les compétences et les mesures de police dans le domaine de l'environnement.</p>



<p>locales interviennent sans vision d'ensemble de la protection de l'environnement.</p> <p><u>La cohérence régionale des interventions économiques décentralisées.</u> Les trois quarts des 14 milliards d'aides apportées par les collectivités locales aux entreprises sont constituées d'aides directes (47 % émanent des communes et de leurs groupements, 25 % des départements et 28 % des régions).</p>	<p>La commission estime que les interventions de toutes les collectivités locales doivent être compatibles avec les orientations fixées par la région en matière d'aménagement du territoire et propose de régionaliser le versement des aides aux PME et aux PMI et de limiter aux seules régions l'initiative de création des sociétés à capital risque.</p>
<b>Refonder l'action locale de l'Etat</b>	
<p><u>La déconcentration, mouvement parallèle à la décentralisation.</u> Un pouvoir local renforcé doit avoir en face de lui un pouvoir local d'Etat en capacité de décider et d'agir.</p> <p><u>Le renouvellement de l'organisation territoriale de l'Etat.</u> Les différents services de l'Etat ont des périmètres qui se superposent et s'enchevêtrent.</p>	<p>La commission propose de réaliser une nouvelle étape de déconcentration des missions de l'Etat en faveur des préfets et de réaffirmer l'autorité préfectorale sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat.</p> <p>La commission formule six propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*consultation des assemblées intercommunales, départementales et régionales sur les nouveaux découpages administratifs de l'action déconcentrée de l'Etat ainsi que sur les « plans de localisation » des grands services publics et des entreprises publiques ;</li> <li>*création de grands espaces interrégionaux de programme de l'Etat ;</li> <li>*harmonisation des cartes régionales des services de l'Etat et des établissements publics nationaux ;</li> <li>*renforcement de l'équipe préfectorale dans le cadre du renforcement des moyens de l'Etat ;</li> <li>*octroi systématique des missions départementales ou régionales aux sous-préfets d'arrondissement collaborateurs du préfet ;</li> <li>*association plus étroite des collectivités territoriales à la négociation, à la programmation et à la mise en œuvre des fonds structurels européens.</li> </ul>

## 2. La qualité et la transparence de la décision locale

### 2.1. L'engagement des citoyens et la disponibilité des élus

<b>Améliorer la participation des citoyens à la vie locale</b>	
<p><u>Une meilleure information des habitants.</u> Les citoyens doivent avoir les moyens d'exercer leurs droits démocratiques à tous les niveaux.</p>	<p>La commission estime qu'il convient :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*de faciliter l'accès des habitants à la connaissance des responsabilités des collectivités et groupements ;</li> <li>*de fournir à ces habitants, dans des lieux de proximité les explications leur permettant de comprendre les procédures et enjeux de la vie publique ;</li> <li>*de généraliser l'accès à un cyberpoint public ;</li> <li>*d'assurer une utilisation optimale du patrimoine public dans le cadre de la consultation des comités de quartier.</li> </ul>

<p><u>Une plus grande implication des habitants dans le débat de proximité.</u> Les citoyens doivent, non seulement, être informés sur les fonctionnements des institutions publiques, mais ils doivent également participer au débat public.</p> <p><u>La concertation sur les projets d'intérêt général.</u> Cette concertation doit se faire au moment opportun et non pas lorsque le projet est déjà très avancé.</p>	<p>La commission formule huit propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*création de structures de proximité pour les débats, les échanges... sur les projets concernant les habitants ;</li> <li>*création dans les communes de plus de 20 000 habitants de « conseils de quartiers » ; encouragement de ce dispositif dans les autres communes ;</li> <li>*valorisation du rôle des élus de proximité en leur confiant des responsabilités dans les quartiers ;</li> <li>*désignation des membres des conseils de quartiers parmi des associations ou des habitants reconnus pour leur engagement ;</li> <li>*attribution de financements déconcentrés par un élu local désigné par le maire en liaison avec le conseil de quartier ;</li> <li>*ouverture de « crédits / temps » pour les citoyens investis dans des structures de proximité ;</li> <li>*mise en œuvre d'un financement pluriannuel des associations ;</li> <li>*reconnaissance du rôle institutionnel des instances participatives des habitants dans les structures officielles.</li> </ul> <p>La commission propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*de moderniser l'enquête publique au vu du rapport du Conseil d'Etat ;</li> <li>*et de créer des comités consultatifs pour la mise en œuvre de projets importants ne nécessitant pas la procédure lourde de l'enquête publique.</li> </ul>
<b>Moderniser la vie politique locale</b>	
<p><u>L'élargissement des règles de non-cumul des mandats.</u> Selon un sondage de la SOFRES réalisé en août 2000, 3 Français sur 5 préfèrent que le maire n'ait pas de mandat parlementaire afin qu'il s'occupe davantage des affaires de la commune.</p> <p><u>La simplification et l'harmonisation des modes de scrutin.</u></p> <p><u>L'élargissement du droit de vote aux habitants de nationalité étrangère.</u> Cet élargissement pourrait prolonger la politique d'intégration à laquelle la France est attachée.</p> <p><u>Un véritable statut de l'élu.</u> Selon une enquête réalisée par la SOFRES en août 2000, 77 % des Français préfèrent qu'un maire d'une ville moyenne ou grande se consacre à plein temps à son mandat et soit rémunéré pour les fonctions exercées.</p>	<p>Malgré les mesures intervenues en 2000, la commission propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*d'élargir les règles de non-cumul des mandats ;</li> <li>*de moderniser les textes limitant les cumuls entre fonction publique d'autorité et mandat électif.</li> </ul> <p>Le mandat présidentiel ayant été ramené de sept à cinq ans, la commission propose de réduire le mandat des sénateurs à six ans dès septembre 2001 (renouvellement du Sénat par fraction).</p> <p>La commission est partagée sur ce point c'est pourquoi elle formule deux propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*instauration du droit de vote pour les élections municipales en faveur des ressortissants étrangers non communautaires ;</li> <li>*conservation du statu quo.</li> </ul> <p>La commission formule deux propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*création d'un statut « d'agent civique territorial salarié par la collectivité » pour les présidents de conseil régional, de conseil général, les maires et leurs principaux adjoints ;</li> <li>*autorisation pour les communes de verser, selon un barème strict, une rémunération à leurs « agents civiques territoriaux » afin qu'ils puissent assurer un service permanent.</li> </ul>

<p><u>Des élus territoriaux dotés de moyens suffisants pour le plein exercice de leur mandat.</u> D'après une enquête réalisée par la SOFRES en août 2000, très peu de Français connaissent le montant des indemnités des élus locaux.</p>	<p>La commission émet neuf propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*garantie aux élus territoriaux du temps nécessaire pour exercer leur mandat ;</li> <li>*augmentation du crédit d'heures pour les maires et adjoints de communes de moins de 10 000 habitants et les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants ;</li> <li>*amélioration des conditions d'exercice du mandat des élus de l'opposition ;</li> <li>*dédommagement des entreprises pour les absences de leurs salariés ayant un mandat local ;</li> <li>*développement de l'accès de la formation de tous les élus par la mutualisation des crédits au sein des EPCI ;</li> <li>*revalorisation des indemnités aux adjoints au maire ;</li> <li>*continuité de la couverture sociale des personnes accédant à des fonctions électives ;</li> <li>*maintien des droits à la retraite des élus ;</li> <li>*remboursement de certains frais résultant de l'exercice d'un mandat local (exemple : frais de garde d'enfants) aux conseillers municipaux ne percevant pas d'indemnités.</li> </ul>
<p><u>Le retour à la vie professionnelle.</u> D'un sondage réalisé par la SOFRES en août 2000, il ressort que 79 % des Français sont favorables à un congé électif.</p>	<p>La commission propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*de créer un « congé électif » ;</li> <li>*de valider l'expérience acquise dans le cadre d'un mandat électif pour les troisièmes concours de la fonction publique.</li> </ul>
<p><u>La clarification de la responsabilité des élus et des risques encourus.</u> La commission relève la fréquence de la mise en cause personnelle des élus et rappelle les principales modifications apportées par la loi du 19 juillet 2000 en ce qui concerne la définition des délits non intentionnels.</p>	<p>La commission propose de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*présenter au Parlement un bilan biennuel d'application de la loi du 10 juillet 2000 ;</li> <li>*donner aux EPCI les pouvoirs de police spéciale dès lors qu'il y a transfert de la compétence correspondante (eau...) ;</li> <li>*redéfinir la hiérarchie des sanctions prévues dans le code des marchés publics ;</li> <li>*faire entrer certaines dispositions relatives au statut de l'élu dans le code général des collectivités territoriales et le code du travail.</li> </ul>

## 2.2. Qualité et sécurité juridique des actes des collectivités territoriales

Renforcer les moyens juridiques des collectivités	
<p>Le renforcement de ces moyens passe par le développement de la fonction de conseil, la mise en commun des moyens d'assistance, l'extension des possibilités de conseil externe et la simplification des procédures.</p>	<p>La commission propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*de permettre aux EPCI d'assurer l'assistance et le conseil juridique de leurs communes membres ;</li> <li>*de donner aux inspections générales la mission de conseil des collectivités territoriales ;</li> <li>*d'ouvrir plus largement les corps d'inspection générale aux administrateurs territoriaux ;</li> <li>*de donner la possibilité aux collectivités territoriales de disposer de l'avis du tribunal administratif pour leurs actes les plus importants ;</li> </ul>

	<p>*de rehausser les seuils des marchés publics et de simplifier les procédures ;</p> <p>*de prévoir la possibilité de délégations plus larges aux fonctionnaires des collectivités territoriales dans le cadre de la procédure préalable à la passation de marchés publics ;</p> <p>*d'ouvrir aux actionnaires la possibilité en compte courant d'associés aux sociétés d'économie mixte locale ;</p> <p>*de constituer une base de données juridiques.</p>
<b>Rénover le contrôle de légalité</b>	
<u>Un contrôle centré sur les actes essentiels des collectivités territoriales.</u>	La commission estime qu'il convient de réduire le nombre de catégories d'actes obligatoirement transmis au préfet.
<u>Un renforcement des capacités d'expertise de l'Etat.</u>	La commission propose d'une part, de renforcer les pôles de compétences interministériels de conseil juridique et de contrôle de légalité sous l'autorité du préfet et, d'autre part, de faciliter la saisine pour avis, sur demande des collectivités locales, de la chambre régionale des comptes par le préfet.
<b>Concilier la responsabilité des élus et la mission de contrôle</b>	
<u>Une définition législative du contrôle de gestion.</u>	La commission demande que le contrôle de gestion, effectué par les chambres régionales des comptes, soit défini par voie législative et qu'il s'inspire de celui effectué par la Cour des comptes sur les administrations de l'Etat.
<u>Une procédure contradictoire renforcée.</u>	La commission propose d'offrir aux élus un droit de réponse, suite aux observations des chambres régionales des comptes, lequel serait rendu public en même temps que les observations de celles-ci.
<u>L'information des citoyens en période préélectorale.</u> Il s'agit de concilier le droit à l'information des citoyens sur les gestions publiques et le droit de réserve que doivent observer, entre autres, les juridictions administratives pendant les campagnes électorales ou à l'approche de celles-ci.	La commission demande qu'une loi fixe la période, précédant toute élection générale, pendant laquelle les chambres régionales des comptes devront s'abstenir d'envoyer et de publier des lettres d'observations.
<u>L'harmonisation des contrôles.</u>	La commission demande une harmonisation entre les règles du contrôle de gestion et celles du contrôle de légalité.

### 2.3. Des moyens nécessaires à une bonne gestion publique

<b>Réformer la fonction publique territoriale</b>	
<u>La prise en compte des particularités.</u> La fonction publique territoriale regroupe 1,4 million d'agents (dont près de 30 % de non titulaires) répartis dans 57 cadres d'emplois correspondant à 270 métiers territoriaux et relevant de 60 000 employeurs. Le sort de ces fonctionnaires est décidé sans que leurs employeurs soient consultés.	La commission demande que l'Etat consulte les employeurs territoriaux au cours de la phase de négociation salariale avec les organisations syndicales de la fonction publique.
<u>L'amélioration des conditions de recrutement des agents territoriaux.</u> Le concours reste la base du	La commission fait douze propositions : *mise en place de concours sur titres dans les

<p>recrutement. Cependant il serait nécessaire d'assouplir les procédures et d'adapter le contenu des épreuves aux nouveaux besoins.</p> <p><u>L'exigence de la formation.</u> Les collectivités locales sont appelées à recruter des personnels de plus en plus qualifiés mais aussi à former des personnels aux nouveaux métiers ainsi qu'aux exigences d'un service public de proximité.</p>	<p>filières techniques, sociales ou culturelles pour les personnes titulaires d'un diplôme d'Etat ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*ouverture de troisièmes concours pour permettre aux agents contractuels, justifiant d'une expérience confirmée, d'accéder aux emplois de la catégorie A ;</li> <li>*modernisation du contenu des épreuves des concours afin de les adapter à l'évolution des besoins des collectivités ;</li> <li>*création de conférences régionales de l'emploi territorial dotées d'un pouvoir décisionnel ;</li> <li>*décentralisation de la gestion des emplois de catégorie A ne devant pas faire l'objet d'une régulation nationale (administrateurs, ingénieurs et conservateurs) au profit des conférences précitées ;</li> <li>*régulation nationale des emplois d'administrateurs, d'ingénieurs et de conservateurs via des CAP placées auprès du CNFPT ;</li> <li>*suppression des seuils démographiques pour le recrutement des personnels de la FPT ;</li> <li>*réduction des périodes de formation initiale pour les personnes ayant un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat ainsi que des acquis professionnels ;</li> <li>*obligation de service de trois ans dans la collectivité après la formation initiale ou versement par le nouvel employeur d'une indemnité en cas de mutation intervenue dans ce délai ;</li> <li>*publication nationale des recrutements dans les emplois de catégorie A et si possible de catégorie B ;</li> <li>*publication locale des régimes indemnitaires ;</li> <li>*institution du détachement, au sein d'une même collectivité, d'une filière dans une autre.</li> </ul> <p>La commission fait quatre propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*clarification des missions du CNFPT afin qu'il se consacre aux formations de base et que les formations les plus spécialisées reviennent aux collectivités locales ;</li> <li>*prise en charge par le CNFPT de la formation initiale de tous les cadres A avant leur affectation dans la mesure où une hausse des contributions des collectivités pourrait être envisagée ;</li> <li>*séparation comptable des tâches de gestion et de formation du CNFPT ;</li> <li>*poursuite du développement des formations communes entre les fonctionnaires de l'Etat et les fonctionnaires territoriaux.</li> </ul>
<b>Refondre les finances locales</b>	
<p><u>Moderniser la fiscalité locale.</u></p>	<p>La commission propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*d'affirmer la nécessaire autonomie fiscale des collectivités locales ;</li> <li>*de moderniser l'assiette de la taxe d'habitation en décentralisant au niveau communal la révision des bases ;</li> <li>*d'engager une intégration progressive du revenu</li> </ul>

<p><u>S'orienter vers une spécialisation de l'impôt local.</u></p>	<p>dans l'assiette de la taxe précitée et de corriger les inégalités de richesses induites par ce nouveau système en instaurant des dispositifs de péréquation.</p> <p>La commission propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*une spécialisation des impôts en affectant un impôt principal à chaque type de collectivité ;</li> <li>*une affectation de la taxe d'habitation rénovée aux communes ;</li> <li>*une affectation de la taxe professionnelle unique aux EPCI ;</li> <li>*une affectation de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements ;</li> <li>une affectation à la région d'une partie de la taxe professionnelle ;</li> <li>*une garantie du niveau de ressources atteint l'année précédente l'année de la mise en œuvre de la spécialisation fiscale ;</li> <li>*la suppression de la règle de liaison des taux (au terme de la spécialisation des impôts).</li> </ul>
<p><u>Poursuivre la globalisation des dotations de l'Etat et orienter ces dotations au profit de la péréquation.</u></p>	<p>La commission propose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*de globaliser et de simplifier les concours de l'Etat aux collectivités locales en distinguant un pôle fonctionnement et un pôle équipement ;</li> <li>*d'augmenter la participation de l'Etat au financement des investissements publics locaux (nouvelle DGE) ;</li> <li>*d'introduire, dans le mode d'indexation de la DGF, un critère tenant compte de l'évolution des coûts salariaux dans la FPT ;</li> <li>*d'utiliser les dotations de l'Etat pour améliorer la péréquation ;</li> <li>*de privilégier les dotations de péréquation plutôt que les dotations « garanties » ;</li> <li>*de limiter à cinq le nombre de critères de péréquation et de redéfinir le critère de « centralité ».</li> </ul>
<p><u>Compenser intégralement les nouveaux transferts de compétences.</u></p>	<p>La commission propose de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*compenser intégralement les nouveaux transferts de compétences, y compris les coûts de mise aux normes des équipements remis aux collectivités locales ;</li> <li>*veiller à la mise à niveau des sommes consacrées par l'Etat aux compétences transférables compte tenu des normes en vigueur.</li> </ul>
<p><u>Les relations financières et juridiques entre l'Etat et les collectivités locales impliquent un dialogue régulier entre eux.</u></p>	<p>La commission propose de réunir une conférence annuelle de décentralisation.</p>

Toutes ces propositions ont été étudiées. Elles inspireront, par la suite, de nombreuses mesures, notamment en matière de démocratie locale, de décentralisation, de fonction publique territoriale...

## 2<sup>ème</sup> partie – Chapitre 6

### LA DECENTRALISATION A VINGT ANS (2002)

A mi-janvier 2002, peu avant le vingtième anniversaire de la décentralisation, un sondage a été réalisé par la SOFRES auprès d'un « échantillon du grand public » composé de 1 000 personnes âgées, au minimum de 18 ans.

M. Daniel Witowski, de la SOFRES, rapporte que 46 % des Français estiment que les retombées de la décentralisation sont positives en ce qui concerne les services publics locaux et que 55 % des citoyens estiment que la répartition des compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités est relativement confuse (*source : colloque de Lille, 15 février 2002*).

Sur la proposition de Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, le Premier ministre Lionel Jospin a décidé que cet événement serait marqué par trois journées de rencontres / débats sur des thèmes différents mais où le citoyen et l'utilisateur seraient au cœur des réflexions menées.

Pour célébrer cet anniversaire, trois villes symboliques ont été retenues : **Marseille** (1<sup>er</sup> février 2002), **Lille** (15 février 2002), et **Niort** (1<sup>er</sup> mars 2002).

A cette occasion, une mission temporaire, placée sous l'autorité du cabinet du ministre de l'intérieur, a été installée au sein de la direction générale des collectivités locales. Cette dernière, animée par Philippe Pondaven, préfet, inspecteur général de l'administration en service extraordinaire et Yves Tabary, attaché principal d'administration centrale avait, notamment pour rôle, d'élaborer les programmes de ces journées rassemblant divers acteurs (élus locaux, associations de citoyens et d'utilisateurs, fonctionnaires concernés par la décentralisation...).

Globalement, l'architecture de chacune de ces journées a été la suivante : ouverture par Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur ; projection d'un film retraçant l'historique des textes de la décentralisation, puis rassemblant les témoignages de personnalités ainsi qu'un sondage effectué auprès du grand public ; présentation du thème sur lequel devait être fondé le débat, analyse et synthèse.

L'architecture de ces journées se présente schématiquement ainsi qu'il suit :

<b>1<sup>ère</sup> journée – Marseille – 1<sup>er</sup> février 2002.</b>	
Cette première journée était axée sur la « décentralisation au service de l'utilisateur / citoyen ». Elle partait du constat des bouleversements engendrés depuis 1982 dans les missions et les pouvoirs des différents acteurs locaux. La problématique s'articulait autour des axes suivants :	
. l'utilisateur / citoyen a-t-il bénéficié des changements résultant de la décentralisation ?	
. comment a-t-il perçu cette rupture institutionnelle ?	
. cette dernière a-t-elle permis d'améliorer la qualité des services publics offerts à la population ?	
<b>2<sup>ème</sup> journée – Lille – 15 février 2002.</b>	
	Cette deuxième journée était centrée sur la perception de la décentralisation par les acteurs économiques et sociaux considérés comme des

	<p>usagers et des citoyens. C'est ainsi qu'ont été abordés les thèmes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. place des collectivités locales dans la politique de la ville ;</li> <li>. maintien des activités en zone rurale ;</li> <li>. développement des nouvelles technologies ;</li> <li>. utilisation des fonds structurels européens.</li> </ul> <p>Au cours de celle-ci, le domaine de compétences des collectivités locales en matière économique et sociale a été également abordé, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. développement économique ;</li> <li>. formation professionnelle ;</li> <li>. transports ;</li> <li>. outils de communication ;</li> <li>. logement ;</li> <li>. environnement.</li> </ul>
<b>3<sup>ème</sup> journée – Niort – 1<sup>er</sup> mars 2002.</b>	
<p>Cette troisième journée était fondée sur la place respective de l'Etat, de l'Europe et des collectivités locales ainsi que sur les relations entre ces institutions.</p>	

Dans son discours de clôture de ces journées, Daniel Vaillant déclare : « ...Il y a vingt ans tout juste, en 1982, la décentralisation était à construire et c'est ce qui a été fait dans l'acte I. Aujourd'hui, il faut aller plus loin pour enraciner la population dans la décentralisation. » (...) Cet acte [l'acte II ] est un enjeu majeur pour notre pays dans les années à venir. Il nous faudra le construire ensemble. » Et il ajoute, pour finir : « Quel chemin parcouru depuis vingt ans ! Ceux qui étaient contre sont pour, ceux qui étaient pour sont toujours pour. Très concrètement, cela veut dire que nous sommes engagés, quelles que soient nos convictions dans un long chemin – celui de la responsabilité au plus proche de la vie de nos concitoyens. »



## **2<sup>ème</sup> partie – Chapitre 7**

### **LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE (2002)**

La loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 marque une nouvelle avancée dans le processus de la décentralisation et de la démocratie locale. Elle intervient, presque jour pour jour, vingt ans après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et dix ans après la loi d'orientation du 6 février 1992 dite « ATR » portant sur l'administration territoriale de la République et s'inscrit dans la continuité de cette dernière. Elle s'inspire profondément des propositions consignées dans le rapport *Refonder l'action publique locale* abordé dans le précédent chapitre.

Le 23 mai 2001, lors de l'examen du projet de loi, Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, déclare devant l'Assemblée nationale qu'il s'agit d' « *une nouvelle étape de la décentralisation fondée à la fois sur l'idée de démocratie de proximité, favorisant l'expression de la citoyenneté au niveau local et sur celle d'une démocratisation des mandats locaux...* ».

Quelques jours plus tard, le 5 juin 2001, il indiquait devant la commission des lois et la commission de la production et des échanges » que le projet de loi « *constituait la première traduction législative de la nouvelle étape de la décentralisation, annoncée par le Premier ministre le 27 octobre 2001 à Lille.* »

#### **1. La démocratie participative**

Les principales mesures en matière de démocratie participative découlent de la loi du 6 février 1992 dite « ATR ». Elles ont été sensiblement améliorées par la loi du 17 février 2002.

##### **1.1. Les conseils de quartier**

Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal détermine le périmètre de chacun des quartiers composant la commune. Chaque quartier est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition, ainsi que les modalités de fonctionnement. Ces conseils sont consultés par le maire et peuvent faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville.

Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer, si elles le désirent, les dispositions précitées.

##### **1.2. Les adjoints de quartier**

Les communes de 80 000 habitants et plus ont la possibilité de créer des postes d'adjoints de quartier qui viennent en supplément de ceux qui peuvent être institués par le conseil municipal.

### **1.3. Les services de proximité**

Des services municipaux peuvent être mis à la disposition de la population dans des annexes mobiles de la mairie. Toutefois, aucune opération d'état civil impliquant le déplacement des registres d'état civil ne peut être réalisée dans ce type d'annexe.

Dans les communes de 100 000 habitants et plus, des annexes de la mairie sont créées dans les quartiers, ces dernières pouvant être communes à plusieurs quartiers.

### **1.4. Les commissions consultatives des services publics locaux**

Ces commissions, créées par la loi du 6 février 1992, n'ont pas connu un succès réel. C'est pourquoi elles sont rénovées et relancées dans les communes de 10 000 habitants et plus et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants. Associant des élus et des représentants d'associations, elles sont consultées sur tout projet de création de service public local quel que soit son mode d'exploitation.

## **2. La démocratie représentative**

Les dispositions relatives à la démocratie représentative visent à renforcer les droits des élus dans les assemblées locales. Elles sont relatées dans le chapitre intitulé *Le statut des élus locaux et modalités diverses*.

## **3. Les services d'incendie et de secours (SDIS)**

La loi du 27 février 2002 précitée apporte diverses modifications à la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

La notion de *chef de file* est consacrée pour le département au sujet des services d'incendie et de secours.

S'agissant du financement des SDIS, la loi prévoit la suppression de la contribution des communes et de leurs groupements à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et son remplacement, à cette date, par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation d'intercommunalité.

Les SDIS peuvent, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, être intégrés aux services du conseil général par délibération concordante des assemblées délibérantes concernées.

Par ailleurs, la loi du 27 février 2002 crée au sein du conseil national des services publics communaux et intercommunaux une section consacrée aux SDIS qui est appelée à être consultée sur tout texte législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le fonctionnement, le financement ou le personnel des SDIS.

Enfin, la loi n° 2004-811 du 13 août portant modernisation de la sécurité civile vise, entre autres, à conforter la départementalisation des SDIS engagée en 1996.

#### **4. La réforme de la déclaration d'utilité publique (DUP)**

Le sentiment pour les citoyens de ne pas être suffisamment consultés sur les grands projets d'aménagement, la multiplication des contentieux et la paralysie de certaines procédures ont justifié la nécessité d'engager une réforme de la DUP. Les nouvelles dispositions, élaborées à partir des réflexions contenues dans un rapport du Conseil d'Etat de novembre 1999, contribuent à la mise en œuvre de la convention d'Aarhus, adoptée le 25 juin 1998 par l'Organisation des nations unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La loi du 27 février 2002 précitée vise notamment à :

- susciter la concertation entre l'Etat et les collectivités locales avant l'ouverture de l'enquête publique ;
- conforter la décentralisation notamment en instaurant une « déclaration de projet » par laquelle la collectivité reconnaîtra, à l'issue de l'enquête publique, l'intérêt général de son projet ;
- rationaliser les procédures et améliorer le régime même des enquêtes publiques, notamment par la motivation obligatoire des déclarations d'utilité publique.

#### **5. Les nouveaux transferts de compétences**

La loi du 27 février 2002 susnommée consacre la région dans son rôle de *chef de file* en matière d'aide aux entreprises.

Elle prévoit, par ailleurs, le transfert, à titre expérimental, de certaines compétences. C'est ainsi, par exemple que :

- les ports d'intérêt national sont transférés aux régions qui en font la demande, les départements pouvant, à leur tour, transférer aux régions leurs ports de commerce et de pêche ;
- certains aéroports sont transférés aux collectivités locales intéressées ;
- la conduite de l'inventaire des monuments et des richesses artistiques, du classement et de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques sont transférées aux collectivités locales intéressées ;
- le classement, dans certains cas, des réserves naturelles revient aux régions ;
- la desserte maritime des îles revient aux départements (sauf quand l'île relève d'une même commune continentale).

## 2<sup>ème</sup> partie – Chapitre 8

### LA RELANCE DE LA DECENTRALISATION (2002/2003)

La relance de la décentralisation est un des engagements annoncés par Jacques Chirac, président de la République, durant sa campagne électorale. Dans un discours prononcé à Rouen le 10 avril 2002, il déclare notamment : « *Et moi, je veux donner à notre démocratie le souffle de l'initiative, l'élan de la liberté et l'efficacité de la proximité. Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée. Si la France veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie et construire une république des proximités. C'est une exigence démocratique. C'est un impératif européen. Et c'est une nécessité économique et sociale.* »

Moins de trois mois plus tard, Jean-Pierre Raffarin, dans sa déclaration de politique générale, approuvée par le Parlement le 3 juillet 2002, déclare d'entrée de jeu qu'il faut : « *Donner une nouvelle place à la démocratie locale est devenu un impératif pour notre pays.* », et ajoute que : « *La décentralisation, c'est aussi un formidable levier pour enfin réformer l'Etat.* »

Le gouvernement ayant souhaité donner la parole au pays, Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des responsabilités locales et Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales réunissent les vingt-six préfets de région le 9 septembre 2002 pour leur présenter le dispositif des assises des libertés locales, préalable nécessaire pour préparer la relance de la décentralisation.

Afin de connaître la perception de la décentralisation par le grand public à l'approche des assises des libertés locales, l'Institut BVA a réalisé, du 3 au 7 octobre 2002, un sondage auprès d'un échantillon représentatif de 1 067 personnes âgées de 18 ans et plus. Il ressort, notamment, de ce sondage que 7 Français sur 10 estiment que le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales a une influence favorable sur la qualité des services publics locaux. Dans ce contexte, le chantier annoncé par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en matière de décentralisation rencontre un écho très favorable puisque 47 % estiment qu'il faut aller plus loin et 27 % beaucoup plus loin. Les personnes favorables à la décentralisation se retrouvent surtout chez les catégories socioprofessionnelles dites supérieures (87 % des cadres) et les habitants des grandes villes (83 % des habitants communes de 200 000 habitants et plus).

Destinées à ouvrir un débat national sur l'évolution des missions des collectivités et du rôle de l'Etat, les assises des libertés locales ont été ouvertes à l'ensemble des forces vives du territoire. Elles se sont déroulées dans les vingt-six régions du 18 octobre 2002 (Nantes) au 21 février 2003 (Cayenne) et ont impliqué l'ensemble des membres du gouvernement au premier chef desquels Jean-Pierre Raffarin et Nicolas Sarkozy ainsi que Brigitte Gérardin, ministre de l'outre-mer.

D'une manière ou d'une autre 55 000 personnes ont pu y participer, lesquelles ont fait état d'une forte attente en matière de décentralisation.

Au conseil des ministres du 18 février 2003, Patrick Devedjian présente un bilan d'étape des assises des libertés locales et déclare : « ... *Si la place de l'Etat, comme garant de l'unité nationale a été soulignée, quelque 600 propositions de transfert de compétences ont été formulées dans les domaines les plus divers et notamment dans ceux de l'action sociale et de la formation. La nécessité d'un transfert par l'Etat des ressources fiscales correspondant à l'exercice de ces compétences ainsi que la correction des inégalités par une ambitieuse politique de péréquation ont été également rappelées.* »

Le 26 février 2003, Jean-Pierre Raffarin tire le bilan général de ces assises, fait référence au rapport de la commission sur l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy et présente les grands axes de la réforme que le gouvernement a décidé d'engager, à savoir l'organisation décentralisée de la République et les transferts qui ont pour objectif « un pays dynamique, solidaire et bien géré. »

Dans le même temps, Nicolas Sarkozy souligne au sujet du projet décentralisateur de Jean-Pierre Raffarin que cette réforme est « *fondamentalement politique au sens le plus grand et le plus noble du terme* » et ajoute que « *la décentralisation s'accompagnera logiquement d'une réforme ambitieuse de l'Etat* ».

A l'issue de la réunion de synthèse des assises des libertés locales à Grand-Quévilly le 26 février 2003, Nicolas Sarkozy déclare que « *la décentralisation doit clarifier les responsabilités et simplifier la vie de nos concitoyens* ».

Dès lors va s'engager le processus ouvrant la voie à l'acte II de la décentralisation. Il va reposer sur une modification de la Constitution, trois lois organiques et une loi ordinaire. Une réforme de l'administration territoriale va également s'inscrire dans les faits en parallèle au nouvel élan de la décentralisation.

### 3<sup>ème</sup> partie – Chapitre 1

#### VERS L'ACTE II DE LA DECENTRALISATION (2003/2004)

La relance de la décentralisation, on l'a vu, est un des objectifs du gouvernement, lequel est fondé sur la concertation avec les autorités locales.

Le processus qui va s'engager de mars 2003 à juillet 2004 et mener à l'acte II de la décentralisation repose sur cinq textes essentiels qui sont évoqués ci-après.

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

Lors de la présentation du projet de loi devant le Sénat, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, déclare : « *Une République plus efficace, c'est un Etat qui sait maîtriser ses dépenses et simplifier ses structures. La décentralisation est la première réforme de l'Etat. Elle lui permettra de mieux exercer ses missions régaliennes et de solidarité. Parallèlement, le gouvernement favorisera les réformes souhaitées par les collectivités...* »

Le projet, définitivement adopté par le Parlement le 11 décembre 2002, soumis au Congrès le 17 mars 2003, est adopté par 584 voix pour (majorité requise : 518), 278 contre.

Le 19 mars 2003, soixante sénateurs du groupe socialiste saisissent le Conseil constitutionnel estimant que l'indivisibilité de la République est mise en cause par la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution qui indique désormais : « *La France est une République indivisible [...]. Son organisation est décentralisée.* » Dans sa décision n° 2003-269 du 26 mars 2003, le Conseil constitutionnel se déclare incompétent pour statuer considérant qu'il ne tient ni des articles 61 et 89 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle le pouvoir de se prononcer sur une révision de la Constitution.

La loi constitutionnelle n° 2003-176 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République vise à renforcer le cadre constitutionnel de l'action des collectivités territoriales de métropole de d'outre-mer en raison du rôle qu'elles auront à jouer pour moderniser le pays, réformer ses structures administratives, rapprocher les services publics des citoyens et revivifier la vie démocratique.

Aux termes de cette loi, il ressort notamment que :

- l'organisation décentralisée de la République devient un principe constitutionnel qui s'ajoute aux principes qui forment l'identité de la République ;
- le vocable « territoriales » se substitue au vocable « locales » ;
- la loi et le règlement peuvent être expérimentées pendant une durée limitée afin de tester la pertinence de nouvelles normes ;
- les projets de loi ayant pour objet principal l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ;

- les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer ;
- les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences pouvant être le mieux mises en œuvre à leur échelon (principe de subsidiarité) ;
- lorsqu'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, la loi peut autoriser l'une d'elles ou un de leur groupement à être « chef de file » pour organiser les modalités de leur action conjointe ;
- un droit de pétition est offert aux électeurs de chaque collectivité territoriale afin d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, de cette collectivité, de toute question relevant de sa compétence ;
- les collectivités territoriales peuvent soumettre, par la voie du référendum, à la décision des électeurs, les projets de délibération ou d'acte relevant de leurs compétences ;
- tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. De même toute création ou extension de compétences est accompagnée de ressources lorsqu'elle a pour conséquence d'accroître les dépenses des collectivités territoriales ;

## **2. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales**

La loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 s'inscrit dans le nouveau dispositif issu de la loi constitutionnelle précitée.

Elle précise que la loi autorisant les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences doit se fonder sur l'article 72 de la Constitution (4<sup>ème</sup> alinéa). La loi en cause doit définir l'objet de l'expérimentation qui ne peut excéder cinq ans et mentionner les dispositions auxquelles il peut être dérogé.

L'expérimentation est fondée sur le volontariat des collectivités et groupements concernés qui doivent adresser une décision motivée de leur assemblée délibérante au représentant de l'Etat dans le département. Le préfet adresse cette dernière, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des collectivités territoriales. La liste des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation est fixée par décret.

Saisi par le Premier ministre le 22 juillet 2003, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales a été déclarée conforme à la Constitution (*Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003*).

## **3. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local**

La loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 s'inscrit dans le nouveau dispositif issu de la loi constitutionnelle susnommée.

Désormais, toutes les catégories de collectivités peuvent organiser un référendum, sous réserve que son objet porte sur une affaire d'intérêt local. Peut être soumis à référendum tout projet de décision émanant soit de l'organe délibérant, soit de l'organe exécutif, de la collectivité.

Certaines restrictions sont émises afin que le référendum ne soit pas détourné de son objet. C'est ainsi qu'une collectivité ne peut organiser un référendum local à compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de son assemblée délibérante. Il en est de même pendant la campagne ainsi que le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement des articles 72-1 (dernier alinéa), 72-4 et 73 (dernier alinéa) de la Constitution. Aucun référendum local ne peut, non plus, être organisé pendant la campagne ni les jours du scrutin prévus pour le renouvellement général ou le renouvellement d'une série de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, le renouvellement général des députés, le renouvellement de chacune des séries de sénateurs, l'élection des membres du Parlement européen, l'élection du président de la République, un référendum décidé par le président de la République.

#### **4. Loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA**

Créé en 1988, le revenu minimum d'insertion (RMI) est destiné à rompre la logique traditionnelle de l'assistance en luttant contre la pauvreté tout en entravant le processus d'isolement et d'exclusion des personnes en difficulté. Malgré les effets de la croissance économique le nombre des allocataires a continué à croître et la redynamisation du RMI lancée en 2002 n'a pas apporté tous les effets positifs espérés. En 2003 on dénombre plus d'un million d'allocataires, d'où la nécessité de prendre des mesures permettant d'atteindre les objectifs souhaités sans pour autant remettre en cause l'architecture du RMI.

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 marque une nouvelle étape dans la stratégie pour l'emploi menée par le gouvernement. Elle a pour objectif de favoriser l'insertion et l'incitation au retour à l'activité des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Cette loi est le premier exemple de transfert de compétences « nouvelle manière », c'est-à-dire intervenant après la révision de la Constitution. Se fondant sur le principe constitutionnel selon lequel « 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 », le législateur confie au département le pilotage intégral du RMI, prestation de solidarité. Cette disposition s'inscrit dans le long processus de décentralisation de l'action sociale qui a confié au département l'aide aux personnes en situation précaire. Dans le même ordre d'idées, c'est au département que revient le pilotage du revenu minimum d'activité (RMA) créé pour encourager le retour ou l'entrée dans une activité professionnelle.



## 5. La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

La réussite du nouvel élan donné à la décentralisation implique que les collectivités territoriales soient entièrement responsables des politiques qu'elles mettent en œuvre et qu'elles disposent, à cette fin, des moyens financiers nécessaires. Ainsi doivent-elles être assurées de la maîtrise de leurs ressources et d'avoir la compensation financière intégrale des compétences qui leur sont transférées.

La loi organique n° 2004-758 du 24 juillet 2004 définit quatre paramètres pour déterminer la notion d'autonomie financière :

<b>Catégories de collectivités territoriales</b>	Communes, départements, régions, collectivités territoriales d'outre-mer.
<b>Notion de ressources propres</b>	Impositions de toutes natures, redevances pour services rendus, produits du domaine, participations d'urbanisme, produits financiers, dons et legs. Sont également pris en compte, les produits exceptionnels tels les produits de cessions d'immobilisation, les produits financiers afférents aux placements autorisés, aux participations et immobilisations financières, aux valeurs mobilières de placement...
<b>Notion d'ensemble des ressources</b>	L'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales s'apprécie en comparant le montant total des ressources propres de celle-ci à celui de l'ensemble de ces ressources desquelles il convient de retirer, toutefois, les recettes d'emprunts, ces dernières étant des ressources provisoires.
<b>Mécanisme de mise en œuvre de la garantie</b>	Conditions dans lesquelles le gouvernement rend compte au Parlement de la mise en œuvre de la loi organique et de l'évolution de la part des ressources propres pour chaque catégorie de collectivités locales.

Après la concertation qui s'est concrétisée avec les Assises des libertés locales et les lois précitées, le gouvernement est désormais dans la phase concrète de la nouvelle étape de la décentralisation, dite « acte II de la décentralisation ».

Selon un sondage réalisé par Ipsos en octobre 2003, 25 % des Français voulaient, en matière de décentralisation, revenir en arrière, 32 % pensaient que la décentralisation avait atteint un niveau suffisant et 34 % pensaient qu'il fallait renforcer le processus de décentralisation.

D'après le même institut, en 1999, 39 % des Français souhaitaient que la décentralisation soit renforcée, 39 % jugeaient qu'elle avait atteint un niveau suffisant et 13 % indiquaient qu'elle était allée trop loin.

## 3<sup>ème</sup> partie – Chapitre 2

### L'ACTE II DE LA DECENTRALISATION (à c./ de 2004)

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (203 articles) s'inscrit dans le cadre institutionnel nouveau issu de la loi constitutionnelle n° 2003-176 du 28 mars 2003. Elaboré à l'issue d'une concertation approfondie, en particulier lors des Assises des libertés locales, ce texte concrétise l'acte II de la décentralisation en transférant aux collectivités territoriales les compétences qu'elles paraissent le mieux à même de prendre en charge (principe de subsidiarité), en favorisant une meilleure identification des missions respectives de ces collectivités et en mettant fin à la cogestion de certaines politiques. L'objectif poursuivi par le gouvernement est simple : assurer, grâce à une gestion de proximité, un service public de qualité.

Elle traduit ainsi dans les faits l'organisation décentralisée de la République, érigée en principe nouveau par la loi constitutionnelle précitée, à côté des principes fondateurs que sont l'indivisibilité de la République et l'égalité des citoyens devant la loi. A la différence du dispositif des lois de décentralisation de 1982/1983, celui de la loi du 13 août 2004 se déploie dans un cadre constitutionnel offrant aux collectivités territoriales des garanties juridiques et financières qui n'existaient pas auparavant.

La loi du 13 août 2004 a instauré de nouveaux mécanismes tels que l'expérimentation, le transfert à la demande de la collectivité ou encore la délégation de compétence permettant aux collectivités territoriales d'obtenir le transfert de compétences supplémentaires, en particulier en matière de logement social, de gestion des ports et des aéroports, de gestion du patrimoine culturel... La diversité des mesures mises en place par la loi en cause garantit la pertinence des transferts et le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales

#### **1. Les grands axes de la loi du 13 août 2004**

A l'occasion de la présentation, devant le conseil des ministres du 1<sup>er</sup> octobre 2003, du projet de loi concernant les libertés et responsabilités locales, Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales déclare : *« La décentralisation permettra de recentrer l'Etat sur des missions principales. L'Etat restera, au niveau local, 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. »*

Les dispositions de la loi du 13 août 2004 sont applicables, sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances et sauf disposition particulière de ladite loi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. On retient que les transferts qu'il s'agisse des compétences, des personnels ou des moyens financiers s'effectuent de manière progressive de 2005 à 2008.

### ***Les dix points clef de la loi***

1. Le développement économique et la formation professionnelle sont pilotés par les régions ;
2. Des infrastructures de transports sont confiées aux décideurs locaux ;
3. De nouvelles missions de solidarité sont confiées aux départements ;
4. Le logement social délégué par l'Etat aux structures intercommunales et aux départements ;
5. Des expérimentations peuvent être tentées dans huit domaines (les interventions économiques, la gestion des fonds structurels européens, le transfert des aéroports, la résorption de l'insalubrité, le financement de l'équipement sanitaire, les mesures d'assistance éducative confiées aux départements par l'autorité judiciaire, l'organisation des écoles primaires, l'entretien du patrimoine) (\*) ;
6. L'achèvement de la décentralisation des moyens des collèges et des lycées ;
7. Le renforcement et l'assouplissement de l'intercommunalité ;
8. Des garanties solides pour les 133 000 fonctionnaires concernés ;
9. Des garanties financières sans précédent.
10. Un effet de levier pour moderniser l'Etat.

*(\*) Les collectivités volontaires passeront convention avec l'Etat et disposeront des moyens leur permettant de mener à bien ces expérimentations.*

## **1.1. Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle**

### **1.1. Le développement économique**

En cas d'atteinte à l'équilibre économique régional, la région coordonne sur son territoire les actions menées, en matière de développement économique, par les collectivités territoriales et leurs groupements en vue de conforter l'équilibre menacé. Par ailleurs, elle dresse le bilan annuel des aides accordées par les collectivités de son ressort afin de permettre à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire. A titre expérimental et pour une durée de cinq ans, l'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique en concertation avec les collectivités de son ressort, leurs groupements et les chambres consulaires.

### **1.2. Le tourisme**

Une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme, dénommé office de tourisme.

### **1.3. La formation professionnelle**

La région voit son rôle renforcé en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. C'est ainsi qu'elle définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. De plus, elle organise le réseau des centres et points d'information, les actions destinées aux besoins de l'apprentissage et de la formation et assure l'accueil en formation des intéressés. Progressivement les régions vont devenir les donneurs d'ordre de l'Association de formation professionnelle des adultes (AFPA) et recevront, de la part de l'Etat, les crédits qui revenaient à cette dernière.

## **1.2. Développement des infrastructures – Fonds structurels – Protection de l’environnement**

### **1.2.1. Développement des infrastructures**

#### **❖ Voirie :**

La région, en association avec l’Etat, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et groupements concernés, est chargée de l’élaboration du schéma régional des infrastructures et des transports.

A l’exception des autoroutes et des routes d’intérêt national ou européen, les routes classées dans le domaine public routier national, à la date de la publication de la présente loi, leurs dépendances et accessoires sont transférées dans le domaine public départemental. Ce transfert est prévu, après avis des départements intéressés, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Par ailleurs, le rôle de l’Etat est réaffirmé afin d’assurer la cohérence et l’efficacité de l’ensemble du réseau routier. 18 000 km de routes sont concernés.

Le régime juridique des routes à grande circulation ainsi que le dispositif d’institution de péages sur les ouvrages d’art et la voirie autoroutière sont améliorés.

#### **❖ Grands équipements :**

Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007, sont transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels figurent ces infrastructures, la propriété, l’aménagement, l’entretien et la gestion :

- des aérodromes civils appartenant à l’Etat, sauf ceux d’intérêt national ou international ;
- des ports non autonomes relevant de l’Etat.

La demande de prise en charge par la collectivité ou le groupement peut être faite jusqu’au 1<sup>er</sup> juillet 2006 pour les aérodromes, jusqu’au 31 décembre 2006 pour les ports.

S’agissant de la création, de l’aménagement et de l’exploitation de certains ports :

- la région ou la collectivité territoriale de Corse est compétente pour les ports maritimes et de commerce ;
- le département est compétent pour les ports maritimes de commerce et de pêche ;
- les communes ou, le cas échéant, les communautés de communes, les communautés urbaines ou les communautés d’agglomération sont compétentes pour les ports de plaisance.

Les cours d’eau et canaux ayant fait l’objet d’un transfert de compétences au profit des régions de Bretagne, Pays de la Loire et de Picardie en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 leur sont transférés de plein droit et en pleine propriété à

leur demande ou, au plus tard, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, sauf opposition de leur part six mois avant l'échéance de ce délai.

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont compétents pour créer, aménager et exploiter les ports intérieurs dont ils sont ou deviennent propriétaires à l'exception des ports d'intérêt national.

#### ❖ **Transports dans la région d'Ile-de-France :**

Le syndicat des transports d'Ile de France (STIF) devient un véritable établissement public territorial dans lequel la région est majoritaire. Il se voit doter de compétences plus larges, exemples : capacité de maîtrise d'ouvrage en matière d'infrastructures de transport, compétence d'élaboration et de révision du plan des déplacements urbains.

La région Ile-de-France définit la politique régionale des déplacements. A cet effet elle arrête, en association avec le STIF, le schéma régional des infrastructures et des transports. Par ailleurs la région peut participer au financement d'aménagements de sécurité sur les autoroutes non concédées de la région Ile-de-France.

#### **1.2.2. Fonds structurels européens**

Dans le cadre d'une convention, et à titre expérimental, l'Etat peut confier la gestion et le paiement des programmes pour la période 2000/2006, aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse si elles en font la demande ou aux autres collectivités territoriales et à leurs groupements ou à un GIP si elles ne le souhaitent pas. Lorsque les actions relèvent du Fonds social européen, l'Etat peut confier cette mission aux conseils généraux.

#### **1.2.3. Environnement**

Le projet de plan d'élimination des déchets est élaboré par le président du conseil général ou, dans la région Ile-de-France, par le président du conseil régional. Sont associés à son élaboration, les collectivités territoriales ou groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets.

### **1.3. La solidarité et la santé**

#### **1.3.1. Action sociale et médico-sociale**

Le département, dont les compétences sont renforcées, devient chef de file dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale. Il définit, met en œuvre la politique d'action sociale sous réserve des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale et coordonne les actions publiques ou privées menées sur son territoire. C'est à lui seul que revient la gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté et la responsabilité de l'action sociale en faveur des personnes âgées. Il est responsable du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale et conduit la concertation

nécessaire avec l'Etat.

### **1.3.2. Formation d'accès aux professions paramédicales et formation des travailleurs sociaux**

La loi transfère à la région l'autorisation et le financement des établissements dispensant des formations d'accès aux professions paramédicales ainsi que la gestion des aides aux étudiants concernés. Elle lui transfère également la gestion et la mise en œuvre de la politique de formation des travailleurs sociaux. En conséquence elles seront chargées d'agrèer et de financer les établissements dispensant des formations initiales et de verser des aides aux étudiants concernés.

### **1.3.3. Protection judiciaire de la jeunesse**

Dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les départements peuvent se porter candidats à une expérimentation pour une durée de cinq ans en vue d'étendre leurs compétences en matière de mise en œuvre des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire.

### **1.3.4. Logement social et construction**

Le plan d'aide aux logements des personnes défavorisé reste cogéré par l'Etat et le département.

Les programmes locaux d'habitat, dont la portée est redéfinie, sont établis pour une durée de six ans et sont de la seule compétence des EPCI.

Dans le domaine des attributions des aides à la pierre, l'Etat peut déléguer ses compétences aux EPCI ayant un programme local d'habitat et aux départements pour le reste du territoire. Une convention lie pour six ans les parties concernées.

La loi augmente les compétences des fonds de solidarité pour le logement (impayés d'eau, d'énergie, de téléphone), élargit le champ des bénéficiaires et transfère la gestion de ces fonds aux départements. Une convention lie les départements et les distributeurs concernés.

Dans le cadre d'une convention avec le représentant de l'Etat dans le département, le maire ou, avec l'accord du maire, le président d'un EPCI peut se voir déléguer tout ou partie des réservations de logements sociaux en faveur des candidats prioritaires (mal-logés, personnes défavorisées) demeurant sur son territoire.

L'attribution des aides publiques relatives à l'habitat locatif social (construction, acquisition, réhabilitation, démolition), à l'habitat privé (rénovation), à la location-accession et à la création de places d'hébergement peut être déléguée aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

La responsabilité de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants et confiée aux communes ou à leurs groupements qui en font la demande.

### **1.3.5. Santé**

Dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les régions peuvent se porter candidates à une expérimentation pour une durée de quatre ans en vue de participer au financement de la réalisation d'équipements sanitaires.

Dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat, les collectivités territoriales peuvent exercer des actions en matière de vaccinations.

Dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes peuvent se porter candidates à une expérimentation pour une durée de quatre ans en vue d'exercer la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre la présence du plomb.

## **1.4. L'éducation, la culture et le sport**

### **1.4.1. Les enseignements**

Les départements et les régions assurent, respectivement, dans les collèges et les lycées : l'accueil, la restauration, l'hébergement, l'entretien général et technique ainsi que le recrutement et la gestion des personnels techniques et ouvriers (TOS) dont ils ont la charge.

Un conseil territorial de l'éducation nationale est créé pour favoriser l'exercice des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en cause.

En matière de sectorisation des établissements scolaires, la détermination du ressort des écoles publiques revient à l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI et celle des collèges publics revient, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, au département.

A compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, les départements deviennent propriétaires et ont la charge de fonctionnement des collèges à sections internationales de leur ressort et du collège d'Etat de Font-Romeu. Il en est de même pour les régions en ce qui concerne les sections des lycées à sections nationales ou internationales de leur ressort, du lycée d'Etat de Font-Romeu et des établissements publics nationaux agricoles.

Les EPCI ou plusieurs communes d'un commun accord ou une commune peuvent, après avis des autorités concernées, mener pour une durée de cinq ans maximum une expérience tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire.

Les régions intéressées prennent en charge le financement du fonctionnement des écoles de marine marchande, à l'exception des dépenses pédagogiques prises en charge par l'Etat.

.../...

### **1.4.2. Le patrimoine**

La région et la collectivité territoriale de Corse sont chargées dans leur ressort de l'inventaire général du patrimoine culturel.

La propriété des immeubles inscrits ou classés ainsi que celle des objets mobiliers qu'ils contiennent, est confiée par l'Etat ou le Centre des monuments nationaux aux collectivités territoriales ou groupements qui en font la demande dans les douze mois suivant la publication, par décret, de la liste de ces immeubles.

Une expérimentation pour une durée de quatre ans permet aux régions qui en font la demande dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, de gérer les crédits affectés à l'entretien, et à la restauration des immeubles, des orgues et des objets mobiliers classés ou inscrits. Passé, tout département de son ressort peut se porter candidat dans un délai de six mois.

### **1.4.3. Les enseignements artistiques du spectacle vivant**

Les communes et leurs groupements organisent et financent les missions des établissements d'enseignement public artistiques (musique, danse et art dramatique).

Le département adopte, dans un délai de deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, un schéma de développement des enseignements artistiques.

La région finance le cycle d'enseignement professionnel.

### **1.5. Transfert de services et garanties individuelles des agents**

Afin que les collectivités territoriales et leurs groupements puissent exercer les nouvelles compétences découlant de la loi du 13 août 2004, il est prévu le transfert, par l'Etat, des emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002.

Ce transfert s'effectue dans le cadre d'une convention type de mise à disposition qui pourra être adapté pour tenir compte des situations particulières.

Dans un délai de deux ans à compter de la publication des décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs de service, les fonctionnaires de l'Etat concernés ont la possibilité d'opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat. Les premiers sont intégrés dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale et les seconds sont placés en position de détachement auprès de la collectivité ou du groupement concerné.

Afin que les collectivités territoriales et leurs groupements puissent exercer les compétences résultant d'une délégation ou d'une expérimentation prévue par la loi



du 13 août 2004, il est prévu que l'Etat mette à leur disposition les services ou parties de services concernés dans le cadre d'une convention.

Les personnels exerçant leurs fonctions dans un service ou partie de service mis à disposition dans le cadre d'une expérimentation ou d'une délégation sont de plein droit mis à disposition, à titre individuel, auprès de la collectivité concernée.

Il est prévu la mise en place, par le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et celui de la fonction publique territoriale, d'une commission chargée du suivi des opérations de mise à disposition, de transfert et d'intégration des personnels.

### **1.6. Compensation des transferts de compétences**

En application de la garantie prévue par la Constitution en son article 72-2, la loi du 13 août 2004 prévoit que la compensation des transferts de compétences repose sur les principes suivants :

- la compensation financière sera intégrale (les dépenses directes ainsi que les dépenses indirectes sont prises en compte) ;
- la compensation financière sera concomitante avec le transfert des compétences ;
- la compensation financière sera contrôlée par la commission consultative sur l'évaluation des charges (formation restreinte du comité des finances locales) ;
- la compensation financière respectera l'objectif d'autonomie financière des collectivités territoriales (elle s'opérera à titre principal par l'attribution de ressources fiscales à ces collectivités. Des lois de finances fixeront les modalités du transfert d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers aux régions et de celui de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements).

### **1.7. Participation des électeurs aux décisions locales et évaluation des politiques locales**

Les électeurs d'une collectivité territoriale (ou partie des électeurs selon le cas) peuvent être consultés sur les décisions que cette collectivité envisage de prendre pour régler les affaires de sa compétence.

Une partie des électeurs (1/5<sup>ème</sup> dans les communes et les EPCI ; 1/10<sup>ème</sup> dans les autres collectivités territoriales) peut demander à être consultée sur une affaire relevant de la compétence de l'assemblée délibérante de la collectivité.

Dans le cadre de l'évaluation des politiques locales, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs en vue de la réalisation d'enquêtes d'intérêt général.

.../...

## **1.8. Missions et organisation territoriale de l'Etat et contrôle de légalité**

### **1.8.1. Missions et organisation territoriale de l'Etat**

Le préfet de région, garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région, dirige les services déconcentrés, coordonne et anime l'action des préfets dans le département. Sous l'autorité des ministres concernés, il définit et met en œuvre les actions de l'Etat. Ses attributions sont élargies dans de nombreux domaines (environnement, développement durable, culture, emploi, logement, rénovation urbaine, santé).

Le rôle du préfet de département est affirmé en sa qualité de représentant territorial de l'Etat et de chacun des membres du gouvernement (charge des intérêts nationaux, respect des lois et de l'ordre public, direction de certains services de l'Etat dans le département, contrôle administratif des collectivités et groupements ayant leur siège dans le département) sous réserve de l'extension de celui du préfet de région en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques de l'Etat (voir ci-dessus). L'échelon départemental, reste l'échelon de la mise en œuvre des politiques de l'Etat en raison de sa proximité avec les citoyens.

### **1.8.2. Contrôle de légalité**

Désormais les actes des communes, des départements et des régions peuvent être transmis par voie électronique au représentant de l'Etat.

Certains actes ne sont plus soumis à l'obligation de transmission. Il en est ainsi des actes relatifs à la circulation et au stationnement et du certificat de conformité pris par la commune, des décisions, en matière de personnel, relatives à un besoin saisonnier ou occasionnel et celles concernant les avancements d'échelon pris par la commune, le département, la région.

Le représentant de l'Etat peut demander à tout moment à la commune, au département ou à la région, communication des actes non soumis à transmission. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

## **1.9. Des communes et de l'intercommunalité**

### **1.9.1. Les compétences des communes et des maires**

Les communes sont le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. Les communes et leurs groupements peuvent être associés à l'élaboration des plans établis par la région ou le département.

Certains pouvoirs de police peuvent être transférés des maires vers les présidents d'EPCI. Il en est ainsi, par exemple, en matière d'assainissement, d'élimination des déchets des ménages, d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

### **1.9.2. Les délégations de compétence aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**

Un EPCI à fiscalité propre, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts, peut demander à exercer au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.

L'exercice de la compétence se fait dans le cadre d'une convention conclue entre les parties concernées.

### **1.9.3. La transformation et la fusion des EPCI**

Un syndicat de communes exerçant, en lieu et place des communes qui le composent, des compétences prévues pour la communauté de communes ou la communauté d'agglomération, peut se transformer en l'une ou l'autre s'il remplit les conditions de création exigées.

La fusion d'EPCI, dont un au moins l'un est à fiscalité propre, peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux et des organes des EPCI sur l'arrêté fixant la liste des communes et des établissements publics. L'EPCI issu de la fusion relève de la catégorie de celui des EPCI inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences. Il est soumis de plein droit au régime de la fiscalité additionnelle. Est également soumis à ce régime fiscal l'EPCI issu de la fusion d'EPCI à fiscalité additionnelle et d'EPCI sans fiscalité propre.

La fusion de syndicats mixtes peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés après accord des organes délibérants en cause sur l'arrêté fixant la liste des communes et des syndicats.

### **1.9.4. L'amélioration des conditions de fonctionnement des EPCI**

Les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et n'ayant pas procédé à la reconnaissance de l'intérêt communautaire disposent d'un délai d'un an pour y procéder. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'EPCI et le représentant de l'Etat procède alors à la modification des statuts de l'EPCI.

Dans le cadre d'une convention conclue entre les parties concernées, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie être mis à disposition d'une ou plusieurs communes membres pour l'exercice de leurs compétences lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

### **1.9.5. Dispositions diverses relatives à l'intercommunalité**

Lorsqu'une portion de commune est érigée en commune distincte, la nouvelle commune devient, sauf dispositions contraires, membre de plein droit des EPCI auxquels appartenait la commune dont elle a été détachée.

Un EPCI autre qu'une communauté urbaine peut, sous certaines conditions, instituer une dotation de solidarité communautaire au bénéfice de ses communes membres.

Lorsqu'un EPCI à fiscalité propre intervient sur le territoire d'un autre EPCI à fiscalité propre ou sur le territoire d'une commune située hors de son périmètre pour contribuer à la création ou à l'équipement de zones d'activités diverses (industries, commerces, artisans...) dont l'intérêt leur est commun, tout ou partie de la part intercommunale ou communale de la taxe professionnelle ainsi que de la taxe foncière sur les propriétés bâties, acquittées par les entreprises implantées dans ces zones, peut être affectée à l'EPCI contributeur par délibération des organes délibérants concernés.

Dans le cadre de leurs attributions et pour des questions d'intérêt commun, une entente peut être provoquée, par l'entremise de leur exécutif, entre deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes.

## **2. Vote de la loi sur les libertés et responsabilités locales**

Le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales a été déposé sur le bureau du Sénat le 1<sup>er</sup> octobre 2003 et a fait l'objet de plus 900 heures de débats devant le Parlement. Adopté en première lecture par le Sénat le 15 novembre 2003 et par l'Assemblée nationale le 14 avril 2004, il a été adopté en deuxième lecture par le Sénat le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Lors de la séance du 23 juillet 2004 à l'Assemblée nationale, le projet de loi a fait l'objet d'un blocage, en deuxième lecture, de la part de 125 élus de l'opposition. Jean-Pierre Raffarin, déclare alors : *« Ma mission, celle de mon gouvernement, est une mission de réforme et de progrès. La décentralisation est l'une des réformes majeures qui participe de la réforme de l'Etat et de la libération des forces vives de la Nation. Le texte qui vous est proposé est largement inspiré par un diagnostic partagé, traduit par le rapport Mauroy. Pour cette réforme, comme pour les autres, nous avons choisi la concertation et le dialogue et c'est pourquoi nous n'avons pas déclaré l'urgence sur ce texte qui, à ce jour, a fait l'objet de plus de 900 heures de débat au Parlement. Aujourd'hui, je dois constater la stratégie d'obstruction de l'opposition, stratégie qui s'est traduite par le dépôt, à la hâte, de 4 000 amendements, dont, parfois, 145 sont identiques. »* En raison du blocage, Jean-Pierre Raffarin engage la responsabilité du gouvernement sur ce texte, en application de l'article 49-3 de la Constitution. En application de ce même article, Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste et 124 députés hostiles au projet de loi déposent une motion de censure.

Le texte de cette dernière, assez virulent, indique, entre autres : *« Le comble est atteint aujourd'hui avec le recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution sur le vote du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales comme si le Premier ministre entendait solder deux ans de discussion non aboutie. Ce projet de loi, sous couvert de cohérence et de proximité, renforce les inégalités territoriales. Il porte atteinte à l'unité des services publics et organise leur démantèlement. Et, surtout, il aboutit à transférer les déficits de l'Etat sur les collectivités territoriales, contraintes*

*ainsi à augmenter leurs impôts et à remettre en cause des politiques publiques essentielles. »*

La discussion et le vote de la motion de censure se sont déroulés le 27 juillet 2004.

Le résultat du scrutin est le suivant :

Majorité requise	289
Pour	175
Dont :	
Groupe socialiste	149
Groupe communistes et républicains	22
Non inscrits	4

Par le rejet de la motion de censure, le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales est adopté en deuxième lecture (le 30 juillet 2004), aux termes des dispositions de l'article précité.

### **3. Saisine du Conseil constitutionnel**

Le 3 août 2004, dans les conditions prévues par l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, 61 députés défèrent à l'examen du Conseil constitutionnel, la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Dans sa décision n° 2004-503 du 12 août 2004, le Conseil constitutionnel considère :

- que la condition posée par la Constitution pour la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution a été respectée. Il ressort, en effet, de la production d'un extrait de relevé de décisions du conseil des ministres que celui-ci a délibéré le 21 juillet 2004, de l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales. Dès lors, le grief invoqué manque en fait ;
- que le législateur a défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions des expérimentations et que les dispositions ne méconnaissant aucune autre exigence de valeur constitutionnelle et sont donc conformes à la Constitution ;
- que l'article 203 qui subordonnait un rééquilibrage des effectifs préalablement aux transferts de personnels pour les départements et régions d'outre-mer était contraire à la Constitution, les écarts existant entre les besoins et les effectifs réels ne constituant pas, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à différer l'application de la loi ;
- qu'en matière de dispositions relatives au logement, le législateur a défini des conditions suffisantes pour prévenir des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées et n'a pas ainsi méconnu les dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 ;

- que les dispositions relatives aux transferts de compétences ont été décrites en termes clairs, précis et intelligibles par le législateur. Il n'a donc pas méconnu les dispositions de l'article 34 de la Constitution ni porté atteinte aux exigences d'intelligibilité et de clarté de la loi.

#### 4. Les modalités d'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004

Ces modalités sont les suivantes :

- l'entrée en vigueur de la loi est immédiate en ce qui concerne l'intercommunalité (sauf les articles 172 à 174 de la loi) ;
- les transferts de compétences prennent effet au 1<sup>er</sup> janvier 2005 mais de façon progressive, à savoir :

<b>Formation professionnelle</b>	De cette date à 2008
<b>Voirie</b>	18 mois à partir du décret de classement et au plus tard le 1 <sup>er</sup> janvier 2008.
<b>Ports et aéroports</b>	Demandes à formuler au plus tard le 1 <sup>er</sup> janvier 2006 (ports) et au plus tard le 1 <sup>er</sup> juillet 2006 (aéroports) et transferts avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2007.
<b>Logement social et logement étudiant</b>	Aucun délai n'enferme la demande ou les conventions à signer avec l'Etat.
<b>Protection judiciaire de la jeunesse</b>	Candidatures avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2006.
<b>Equipement sanitaire</b>	Expérimentation à engager avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2006.
<b>Gestion des crédits des monuments historiques</b>	Un an à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2005.

- les transferts de personnels seront étalés sur au moins trois ans. En effet, les personnels seront mis à disposition de la collectivité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et jusqu'à la partition définitive des services, c'est-à-dire au cours de l'année 2006. A cette date, les agents disposeront d'un délai de deux ans pour faire connaître leur option.
- l'attribution des moyens financiers sera opérée progressivement par chaque loi de finances, entre 2005 et 2008. Le financement des transferts privilégiera les ressources provenant d'impôts transférés aux collectivités territoriales (taxe sur les conventions d'assurance, taxe intérieure sur les produits pétroliers).

La mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 a nécessité la prise de près de soixante-dix décrets et d'une dizaine de circulaires. Les décrets les plus urgents et les plus emblématiques sont parus avant la fin de l'année 2004 (commission commune et commission de l'évaluation des charges) ainsi que le décret approuvant la convention type de mise à disposition des services aux collectivités.

#### 5. De l'impact de la décentralisation sur l'organisation territoriale de l'Etat

Cette nouvelle avancée de la décentralisation répond à la fois aux intentions du gouvernement et aux attentes des élus locaux. En outre, elle va permettre de recentrer l'Etat sur ses missions principales, en particulier en matière de sécurité, de

justice, d'emploi, d'éducation, de fiscalité, de santé publique, ainsi que sur les équipements structurants à l'échelle nationale, l'équilibre entre les territoires ou les interventions en cas de crise. En d'autres termes, le nouvel élan donné à la décentralisation va s'accompagner d'une réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Cette réforme est évoquée dans le chapitre suivant.

### 3<sup>ème</sup> partie – Chapitre 3

#### LA DECENTRALISATION, UN EFFET DE LEVIER POUR REFORMER L'ETAT (2003/2005)

Le nouvel essor donné à la décentralisation qui s'exprime dans l'acte II de la décentralisation s'accompagne d'une réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Cette réforme se traduit par l'affirmation du rôle du préfet en tant que représentant territorial de l'Etat.

#### 1. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003

Outre les mesures relatives aux collectivités territoriales, la loi constitutionnelle n° 2003-176 du 28 mars 2003 relative à l'organisation territoriale de la République affirme le rôle du préfet en tant que représentant territorial de l'Etat.

C'est ainsi que le sixième alinéa de l'article 72 donne une nouvelle essence à l'ancien troisième alinéa dudit article sans en modifier la portée, mais en tirant les conséquences de l'inscription, dans la Constitution, de nouvelles collectivités, telles que les régions et les collectivités d'outre-mer. La nouvelle rédaction présente l'avantage de faire apparaître plus clairement la mission confiée au préfet. Ainsi cet alinéa précise-t-il : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat représente chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* »

#### 2. Le décret du 29 avril 2004

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements rassemble en un texte unique les dispositions relatives aux préfets et à l'action des services déconcentrés. Ce décret se concentre sur quatre objectifs :

- accroissement de la capacité d'action du préfet de région ;
- renforcement de la cohérence de l'action territoriale de l'Etat dont le préfet est garant ;
- définition de nouveaux modes d'actions locaux dans les domaines financier et budgétaire ;
- simplification et clarification du cadre juridique de l'action territoriale de l'Etat.

#### 3. La loi du 13 août 2004

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales redéfinit les compétences respectives des préfets de région et de département.

C'est ainsi que le préfet de région, garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région, dirige les services déconcentrés, coordonne et anime l'action des préfets dans le département. Par ailleurs, il définit et met en œuvre les actions de l'Etat sous l'autorité des ministres concernés. Enfin, ses



attributions sont élargies dans de nombreux domaines (environnement, développement durable, culture, emploi, logement, rénovation urbaine, santé).

Le préfet du département voit, quant à lui, l'affirmation de son rôle en sa qualité de représentant territorial de chacun des membres du gouvernement (charge des intérêts nationaux, respect des lois et de l'ordre public, direction de certains services de l'Etat dans le département, contrôle administratif des collectivités et groupements ayant leur siège dans le département, sous réserve, bien entendu, des exceptions prévues par la loi et de l'extension du rôle du préfet de région en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques de l'Etat. En raison de sa proximité avec les citoyens, l'échelon départemental reste l'échelon de la mise en œuvre des politiques de l'Etat.

En outre, la loi précitée a procédé à deux mesures de déconcentration. C'est ainsi que le préfet de région se voit confier la procédure de modification des limites d'arrondissements, après consultation du conseil général concerné. En ce qui concerne la procédure de mise en œuvre de la coopération transfrontalière, le préfet de région a désormais en charge d'approuver l'adhésion des collectivités territoriales françaises à des groupements locaux de coopération transfrontalière.

#### 4. Le décret du 5 octobre 2004

Le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 concerne les pôles régionaux de l'Etat et l'organisation de l'administration territoriale dans les régions. Les pôles régionaux sont au nombre de huit, à savoir :

<b>Pôle</b>	<b>Responsable</b>
<b>Education et formation</b>	Le recteur d'académie. Dans les régions comportant plusieurs académies, chaque recteur est responsable pour l'académie qu'il dirige.
<b>Gestion publique et développement économique</b>	Le trésorier-payeur général de région.
<b>Transport, logement, aménagement ou transport, logement, aménagement et mer pour les régions littorales</b>	Le directeur régional de l'équipement.
<b>Santé publique et cohésion sociale</b>	Le directeur régional des affaires sanitaires et sociales.
<b>Economie agricole et monde rural</b>	Le directeur régional de l'agriculture et de la forêt.
<b>Environnement et développement durable</b>	Le responsable, désigné par arrêté du préfet de région, peut être le directeur régional de l'environnement ou le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.
<b>Développement de l'emploi et insertion professionnelle</b>	Le directeur régional de l'emploi et de la formation professionnelle.
<b>Culture</b>	Le directeur régional des affaires culturelles.

Dans les régions figurant sur une liste arrêtée par le Premier ministre, le préfet de région peut instituer, à titre expérimental, et pour une durée limitée, des pôles dérogeant au plan de la composition et des attributions aux dispositions du présent décret. Cette mesure doit être soumise au ministre dont relève le service concerné.

**5. Circulaires entrant, notamment, dans le champ d'application des dispositions précitées.**

<b>Circulaire du 16 juin 2004 du Premier ministre</b>	Prise en application du décret du 29 avril 2004, elle met l'accent sur l'accomplissement de la capacité d'action du préfet de région, le renforcement de la cohérence de l'action territoriale de l'Etat, la définition des nouveaux modes d'action locaux dans les domaines financier et budgétaire ainsi que sur la simplification du cadre juridique de l'action de l'Etat.
<b>Circulaire du 19 octobre 2004 du Premier ministre</b>	Prise en application du décret du 5 octobre 2004, elle décrit l'organisation des services régionaux en pôles en arrêtant les modalités de fonctionnement du comité de l'administration régionale et en définissant les nouvelles missions des préfetures de région.
<b>Circulaire du 16 novembre 2004 du Premier ministre</b>	Portant sur la réforme de l'administration départementale de l'Etat, elle invite les préfets à faire connaître leurs propositions visant au renforcement de l'unité d'action de l'Etat, à la lisibilité pour les usagers et à la rationalisation de l'organisation.
<b>Circulaire du 25 novembre 2004 du Premier ministre</b>	Relative à la mise en œuvre des pôles de compétitivité, elle offre aux préfets de région un rôle essentiel dans le dispositif (appui aux porteurs de projets, procédure de sélection).
<b>Circulaire du 25 novembre 2004 du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire</b>	Prise dans le cadre de la loi du 13 août 2004, elle concerne la déconcentration de la modification des limites territoriales des arrondissements au profit des préfets de régions qui agissent après consultation du conseil général concerné.
<b>Circulaire du 28 juillet 2005 du Premier ministre</b>	Relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'Etat, elle s'inscrit dans la mouvance de la circulaire du 16 novembre 2004 et porte sur les mesures d'application immédiate (pôles de compétence, guichets uniques, formules simples de mutualisation...) et sur celles pour lesquelles des études complémentaires sont nécessaires (par exemple, les fusions de services).
<b>Circulaire conjointe du 2 août 2005 du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et du ministre délégué à l'aménagement du territoire</b>	Portant sur l'accès aux services dans les territoires, elle insiste sur le rôle des préfets dans la connaissance des besoins et la définition des stratégies.

## 4<sup>ème</sup> partie – Chapitre 1

### LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS ET LES REGIONS

Comme on l'a vu dans le chapitre intitulé *L'avènement de la décentralisation*, en ce qui concerne le transfert des compétences, la commune a principalement des compétences au plus près du citoyen dites de proximité, le département est surtout axé sur des tâches de gestion et la région, quant à elle, exerce des compétences tournées vers l'avenir.

#### La répartition des compétences telle qu'elle se présente aujourd'hui

Le tableau ci-après liste les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales. Cette synthèse donne un aperçu général des principaux domaines d'intervention, sans caractère exhaustif. Ainsi, il ne fait pas état des attributions que le maire exerce au nom de l'Etat. Par ailleurs, dans un souci de lisibilité, les attributions de l'Etat qui subsistent dans la plupart des domaines ne sont pas reprises.

Le dispositif initial de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales résulte, comme on l'a vu dans le chapitre intitulé *L'avènement de la décentralisation (1982 et 1983)*, des lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983. Il a été modifié à diverses reprises pour tenir compte de l'évolution de la législation, de mesures de recentralisation, de nouvelles compétences confiées à ces collectivités, de transferts de compétences en leur faveur, notamment par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales, la loi n° 2005-157 du 25 février 2005 relative aux territoires ruraux, la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

#### ❖ Action culturelle

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Archéologie préventive (réalisation des diagnostics et des fouilles par les services archéologiques territoriaux agréés)		
Archives municipales (conservation, mise en valeur, financement)	Archives départementales (conservation, mise en valeur, financement)	Archives régionales (conservation, mise en valeur, financement)
Bibliothèques de prêt municipales	Bibliothèques de prêt départementales	-
Enseignements artistiques du spectacle vivant (enseignement initial de la musique, de la danse et de l'art dramatique en vue d'une pratique amateur ainsi que l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires)	Enseignements artistiques du spectacle vivant (définition du réseau de l'enseignement artistique initial et participation financière dans les schémas départementaux de développement des enseignements artistiques)	Enseignements artistiques (organisation, financement des cycles d'enseignement professionnel initial dans le cadre du plan régional des formations professionnelles)
-	-	Fonds régional d'art contemporain

-	Gestion des crédits d'entretien et de restauration des immeubles orgues et objets mobiliers protégés dans le cadre d'une expérimentation <i>Nota bene : expérimentation mise en place pour un seul département</i>	
Initiative et responsabilité des établissements d'arts plastiques municipaux.	Initiative et responsabilité des établissements d'arts plastiques départementaux	Initiative et responsabilité des établissements d'arts plastiques régionaux
Insertion, par les collectivités territoriales, des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement)		
Inventaire général du patrimoine culturel (dans le cadre d'une convention avec la région)		Inventaire général du patrimoine culturel (gestion et conduite de l'...)(régions et collectivité territoriale de Corse)
Musées municipaux (conservation, mise en valeur, financement...)	Musées départementaux (conservation, mise en valeur, financement...)	Musées régionaux (conservation, mise en valeurs, financement...)
Propriété, pour les collectivités territoriales qui le souhaitent, de certains immeubles classés ou inscrits et de mobiliers classés ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments historiques.		

### ❖ Action sociale et santé

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Aides accordées par les collectivités territoriales et leurs groupements pour favoriser l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones définies par l'article L. 162-47 du code de la Sécurité sociale		
Aides accordées par les collectivités territoriales et leurs groupements pour financer des structures participant à la permanence des soins, notamment des maisons médicales		
Mise en place du conseil pour les droits et devoirs des familles (possibilité de...)	Action sociale en faveur des jeunes en difficultés et mise en place d'un nouveau fonds d'aide aux jeunes en difficultés (FAJ)	-
Mise en place de la prestation d'accompagnement parental (possibilité de...)	Action sociale en faveur des personnes âgées + autorisation et fonctionnement des centres d'information et de coordination (CLIC)	-
-	Agrément, formation et contrôle des assistantes maternelles	-
-	Aide sociale à l'enfance, dont le contrat de responsabilité parentale (CRP)	-
Attribution de l'aide sociale facultative par le biais des CAS ou des CIAS (prestations remboursables ou non remboursables, secours aux familles en difficulté)	Gestion et financement de la mesure d'accompagnement social (à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2009)	-
-	Autorisation conjointe des établissements ou services fournissant des prestations prises en charge concurremment par le département, l'Etat ou un organisme de Sécurité sociale	-
-	Autorisation de création et de transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux fournissant des prestations de la compétence du département + habilitation desdits établissements et services + tarification des prestations	-
-	Autorisation de l'accueil familial	-
-	Financement du transport scolaire	Commissions exécutives des

	pour les élèves et étudiants handicapés scolarisés en milieu ordinaire	agences régionales d'hospitalisation (participations aux...)
-	Conduite d'actions de vaccination, de dépistage des cancers, de lutte contre la lèpre, la tuberculose et les infections sexuellement transmissibles (possibilité de..., par délégation de l'Etat)	-
Conseil d'administration des établissements publics de santé communaux et intercommunaux (présidence par le maire ou le président de l'EPCI)	Conseil d'administration des établissements publics de santé (présidence par le président du conseil général)	-
-	-	Construction d'équipements sanitaires en zone de montagne ou octroi de subventions pour la réalisation de tels équipements afin d'assurer le maintien des services
Mise en œuvre d'actions de santé dans le cadre de la politique de la ville (santé ville)	-	Contribution au financement de la réalisation d'équipements sanitaires dans le cadre d'une expérimentation en ce qui concerne la région Nord-Pas-de-Calais (cadre conventionnel défini avec l'ARH) du 01/012006 au 31/12/2009
-	Copilotage du plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels	-
Création d'un établissement social ou médico-social (possibilité de...)	-	-
-	-	Définition d'objectifs particuliers de santé et définition et mise en œuvre des actions correspondantes
Exercice de compétences sociales attribuées au département (possibilité d') [dans le cadre d'une convention passée par la commune avec ce dernier]	-	-
Fichier des personnes âgées et handicapées résidant à domicile (mise en place du...)	-	-
Indemnités de logement et de déplacement, versées par les collectivités territoriales et leurs groupements, aux étudiants de troisième cycle de médecine générale lorsqu'ils effectuent leurs stages dans les zones définies par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999		
Indemnités d'études et de projet professionnel versées par les collectivités territoriales et leurs groupement, à tout étudiant en médecine de troisième cycle s'il s'engage à exercer, comme médecin généraliste, dans une zone déficitaire pendant cinq ans au moins		
Participation aux groupements régionaux de santé publique (possibilité de...)		
-	Prise en charge de la prestation de compensation à destination des personnes handicapées (PCH)	-
-	Prise en charge de toutes les prestations d'aide sociale (sauf compétence résiduelle Etat)	-
-	Protection sanitaire de l'enfance et de la famille (centres de protection maternelle et infantile)	-
-	Réalisation des opérations de lutte contre les moustiques, y compris ceux vecteurs de maladies humaines	-
-	Règlement départemental d'aide sociale	-
RMI : exercice des compétences	RMI et RMA : conduite de l'insertion	

d'insertion des personnes bénéficiaires du RMI attribuées au département (possibilité d'...) [dans le cadre d'une convention passée par la commune avec ce dernier]	sociale et professionnelle des allocataires	
-	Schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux (élaboration du...)	-
Services communaux d'hygiène et de santé	-	-
Services municipaux de désinfection	-	-
-	Tutelle administrative et financière du GIP « maison départementale des personnes handicapées »	

### ❖ Aérodrômes

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de conclure des conventions avec les transporteurs aériens pour l'aménagement d'un service régulier		
Possibilité pour toute personne morale de droit public ou privé de créer un aéroport destiné à la circulation intérieure publique, sous réserve d'une convention avec le ministre chargé de l'aviation civile		
Propriété, création, aménagement, entretien et gestion des aéroports et hélistations civils pour les collectivités territoriales et leurs groupements qui le demandent (à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2005 et jusqu'au 31 mars 2007)		

### ❖ Aménagement rural, planification et aménagement du territoire

Communes ou EPCI	Départements	Régions
-	-	Aménagement touristique (exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'...)
Elaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement		
-	Etablissement d'un programme d'aide à l'équipement rural	-
-	-	Exercice de tout ou partie des compétences interministérielles d'aménagement touristique
Plan régional (contrat de plan Etat-région) (consultation des communes chefs-lieux et des communes de plus de 100 000 habitants)	Plan régional (contrat de plan Etat-région) (consultation)	Plan régional (contrat de plan Etat-région) (élaboration)
-	Politique d'aménagement du territoire (consultation des départements par l'Etat)	Politique d'aménagement du territoire (consultation des régions par l'Etat)
Procédures d'aménagement foncier agricole et forestier (conduites, par des commissions communales ou intercommunales ou départementales sous la responsabilité du département)	Procédures d'aménagement foncier agricole et forestier (responsabilité des procédures conduites, par des commissions communales ou intercommunales ou départementales)	-
-	Programme d'aide à l'équipement rural	-
-	-	Schéma interrégional ou de massif (participation à l'élaboration)
-	-	Schéma national d'aménagement

		du territoire (avis)
Schéma régional d'aménagement du territoire (avis + association à l'élaboration + approbation des communes chefs-lieux, communes de plus de 20 000 habitants et groupements de communes compétents)	Schéma régional d'aménagement du territoire (avis + association à l'élaboration + approbation)	Schéma régional d'aménagement du territoire (élaboration)

### ❖ Communications électroniques

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Audiovisuel : édition d'un service de télévision destiné aux informations de la vie locale et diffusé par voie hertzienne terrestre ou par un réseau n'utilisant pas les fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.		
Etablissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de communications électroniques		
Fourniture de services de communications électroniques en cas de constatations de l'insuffisance d'initiative privée		

### ❖ Déchets

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Elimination (collecte et traitement) des déchets ménagers et autres déchets (éventuellement en liaison avec les départements et les régions)	-	-
-	Plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés [sauf pour les départements d'Ile-de-France et en Corse]	Plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés [en Ile-de-France et en Corse]
-	-	Plan régional d'élimination des déchets industriels
-	Traitement des déchets ménagers et assimilés à la demande des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Transfert par voie de convention.	

### ❖ Domaine

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Acquisition des biens sans maître	-	-

### ❖ Eau et assainissement (NB : la collectivité territoriale de Corse dispose de compétences spécifiques)

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eaux, canaux, lacs et plans d'eaux transférés aux communes, aux départements ou aux régions		
Assainissement (collectif ; non collectif)	-	-
-	-	Création des canaux et ports fluviaux situés sur les voies

		navigables transférés à la région
Eau potable : distribution (mission obligatoire), production, transport, stockage (missions facultatives)	-	-
Etude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence	-	-
Participation à la commission locale de l'eau (schéma d'aménagement et de gestion des eaux [SDAGE])	Participation à la commission locale de l'eau (schéma d'aménagement et de gestion des eaux [SDAGE])	-
Possibilité, pour les collectivités territoriales, de prescrire au preneur d'un terrain, situé dans une zone stratégique pour la gestion de l'eau, des modes d'utilisation du sol afin de préserver ou de restaurer la nature et le rôle de la zone		
Prise en compte par les collectivités territoriales de la préservation et de la gestion des zones humides dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (elles veillent dans le domaine de leurs compétences à la...)		
Programme d'action visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur les zones humides (avis des collectivités territoriales)		
<i>Nota : les agences de l'eau ont repris depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, dans le cadre du décroisement des interventions de l'Etat dans le domaine de l'eau et des politiques d'intervention au titre de l'eau potable et de l'assainissement, les missions de solidarité entre le milieu urbain et le milieu rural préalablement assurées par le FNDAE dont les aides étaient réparties par les départements.</i>		

## ❖ Energie

Communes ou EPCI	Départements	Communes
Autorités concédantes des distributions d'électricité et de gaz		
Gestion directe du service, le cas échéant		

## ❖ Emploi et insertion professionnelle

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Concours au service public de l'emploi au travers de la possibilité : *de délégation par l'ANPE de la réception d'offres d'emplois et d'opérations de placement ; *de participation aux maisons de l'emploi ; *d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes (missions locales et PAIO)		
Conventions au titre de l'insertion par l'activité économique (possibilité de conclure avec l'Etat des...)	-	-
Création des chantiers et ateliers d'insertion (possibilité de la...)	-	-
Mise en œuvre des contrats d'avenir (participation à la...)	-	-
Mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (possibilité de...)	-	-
-	-	Organisation des actions qualifiantes et préqualifiantes des jeunes
-	-	Responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle en direction des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle
-	Responsabilité de l'insertion professionnelle des titulaires du RMI : mise en œuvre de contrats aidés dans le secteur marchand et non marchand : « contrats	-



	d'avenir » ; « contrats insertion revenu minimum d'activité » pour les bénéficiaires du RMI	
-	Responsabilité du fonds départemental d'aide aux jeunes en difficultés	-

## ❖ Enfance et jeunesse

Communes ou EPCI	Départements	Régions
-	Agrément et suivi des familles désirant adopter un pupille de l'Etat ou un enfant étranger	-
Gestion et financement des établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans (crèches, garderies, haltes-garderies...) à titre facultatif	Délivrance de l'autorisation ou de l'avis de création ou de transformation des établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans (crèches, jardins d'enfants)	-
Gestion et financement des accueils de mineurs hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, congés professionnels et des loisirs (accueils de loisirs, séjours de vacances...) à titre facultatif		
-	Mise en œuvre des mesures d'assistance éducative ordonnées par l'autorité judiciaire (à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, à la demande du département à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2005)  <i>Nota bene : expérimentation lancée dans trois départements</i>	-
-	Participation obligatoire au GIP « Agence française de l'adoption »	-
-	Participation obligatoire au GIP « Enfance maltraitée » (SNATEM – ONED)	-
-	Protection des mineurs de moins de six ans accueillis hors du domicile parental à l'exception des accueils organisés à l'occasion des vacances scolaires, congés professionnels et des loisirs	-
-	Responsabilité de la protection des mineurs de plus de six ans accueillis en dehors du domicile parental à l'exception des accueils organisés à l'occasion des vacances scolaires, congés professionnels et des loisirs	-

## ❖ Enseignement

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Accueil et restauration dans les écoles publiques	Accueil, restauration et hébergement dans les collèges publics (sauf les missions d'encadrement et de surveillance des élèves)	Accueil, restauration et hébergement dans les lycées publics (sauf les missions d'encadrement et de surveillance des élèves)

Création et implantation des écoles (délibération du conseil municipal), après avis du préfet	-	-
Consultation des collectivités territoriales concernées par les projets situés sur leur territoire sur l'implantation et les aménagements des établissements d'enseignement supérieur		
Construction, entretien, équipement et fonctionnement des écoles publiques	Construction, entretien, équipement et fonctionnement des collèges publics	Construction, entretien, équipement et fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes ainsi que des établissements d'enseignement agricole (EPLF-FPA) publics
-	-	Consultation sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche.
Contribution aux dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat	Contribution aux dépenses de fonctionnement des collèges privés sous contrat (forfait d'externat)	Contribution aux dépenses de fonctionnement des lycées privés sous contrat (forfait d'externat)
Détermination des secteurs de recrutement des écoles publiques sur le territoire communal ou de l'EPCI (organe délibérant de la commune ou de l'EPCI)	Définition, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, de la localisation des collèges publics, de leur capacité d'accueil, de leur secteur de recrutement et du mode d'hébergement des élèves en tenant compte des critères d'équilibre démographique, économique et social	Définition de la localisation des lycées publics, de leur capacité d'accueil et du mode d'hébergement des élèves
Développement d'activités communes dans le domaine éducatif et culturel (convention entre les collectivités territoriales et l'Etat ou création d'un groupement d'intérêt public)		
-	Etablissement du programme prévisionnel des investissements pour les collèges publics	-
-	-	Etablissement du schéma prévisionnel des formations des collèges et lycées
-		Etablissement du schéma prévisionnel des investissements pour les établissements dont les régions ont la charge
-	-	Fonctionnement et investissement des écoles de la marine marchande du Havre, de Saint-Malo, de Nantes et de Marseille (régions d'implantation)
-	Gestion et recrutement des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) dans les collèges publics	Gestion et recrutement des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) dans les lycées publics
Logement des instituteurs	-	-
-	-	Maîtrise d'ouvrage déléguée des bâtiments universitaires
Propriété des locaux des écoles publiques	Propriété des locaux qu'ils ont construits ou reconstruits.  Propriété, par transfert, des biens immobiliers des collèges appartenant à l'Etat et, éventuellement, de ceux appartenant à une commune ou un groupement de communes	Propriété des locaux qu'elles ont construits ou reconstruits.  Propriété, par transfert, des biens immobiliers des lycées appartenant à l'Etat et, éventuellement, de ceux appartenant à un département, une commune ou un groupement de communes

## ❖ Environnement et patrimoine

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Comité de pilotage de Natura 2000 (participation des collectivités territoriales et groupements concernés au...)		
Délimitation des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains établis par le département (accord sur le projet établi par le département sur la...)	Délimitation des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (élaboration de la...)	-
Elaboration du document d'objectifs, suivi et mis en œuvre par des collectivités territoriales ou groupements dans le cadre d'une convention avec l'Etat		
Espaces naturels (réalisation d'inventaires locaux du patrimoine)	Espaces naturels (association à la réalisation d'inventaires locaux du patrimoine)	
Institution de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) (proposition ou accord des communes)	-	Institution de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) (avis)
Mesures destinées à conserver ou à rétablir, dans un état favorable à leur maintien à long terme, des habitats naturels des espèces de faune et de flore sauvages dans les sites Natura 2000 (avis des collectivités territoriales et groupements sur les...)		
Orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats (avis)	Orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats (avis + évaluation au travers du schéma départemental de gestion cynégétique)	Orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage (élaboration des...)
-	-	Parcs naturels régionaux
Participation des collectivités territoriales et groupements concernés au comité de pilotage de Natura 2000		
-	Plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées	-
-	Plan départemental des itinéraires de randonnées motorisées	-
Projets de périmètre ou de modification de périmètre d'une zone spéciale de conservation ou d'une zone de protection spéciale (avis des communes et groupements avant notification à la Commission européenne sur les...)	-	-
Programme d'action précisant les aménagements et les orientations de gestion destinées à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et paysages (accord sur le projet établi par le département)	Programme d'action précisant les aménagements et les orientations de gestion destinées à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et paysages (établissement du...)	-
-	-	Réserves naturelles régionales

## ❖ Fonds structurels européens

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Gestion et paiement des fonds structurels européens (2000-2006) à titre expérimental (la répartition des fonds s'est faite au niveau national). L'expérience est arrivée à échéance à la fin De l'année 2006. <i>Nota bene : deux régions concernées.</i>		

.../...

## ❖ Formation professionnelle et apprentissage

Communes ou EPCI	Départements	Régions
-	-	Adoption du programme annuel régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans le cadre du PRDF
-	-	Agrément et financement des établissements dispensant des formations initiales
-	-	Agrément et financement des établissements de formations aux professions paramédicales et de sages-femmes + bourses aux élèves et étudiants (1 <sup>er</sup> janvier 2005 : bourses ; 1 <sup>er</sup> juillet 2005 : autres dispositions)
-	Agrément et financement des établissements dispensant des formations sociales (dans le cadre d'une délégation de la région aux départements)	Contribution au financement des formations dispensées dans les écoles de la deuxième chance
-	-	Contribution au financement des centres de formations d'apprentis
-	-	Création d'un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle géré par le conseil régional
-	-	Définition et mise en œuvre de la politique régionale de formation professionnelle et d'apprentissage des jeunes adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle
-	Recensement des besoins en matière de formation des travailleurs sociaux (possibilité d'être associé par la région au...)	Définition et mise en œuvre de la politique régionale de formation des travailleurs sociaux – Recensement des besoins
-	-	Fonctionnement et équipement des centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière
-	-	Mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle
-	-	Organisation des actions de formation qualifiantes des jeunes et des adultes + contribution à l'exercice du droit à la qualification
-	-	Organisation des centres et points d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) ; contribution à l'assistance à la validation des acquis de l'expérience
Plan régional de développement des formations professionnelles (consultation des communes par la région sur le...)	Plan régional de développement des formations professionnelles (consultation des départements par la région sur le...)	Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) incluant notamment le schéma régional des formations sociales, sanitaires et le cycle d'enseignement professionnel initial artistique (adoption et suivi)
-	-	Prise en charge, au plus tard au 31/12/2008, des compétences et

		des crédits nécessaires à l'organisation et au financement des actions de formation de l'AFPA
-	-	Prise en charge de l'indemnité compensatrice versée aux employeurs d'apprentis aux contrats d'apprentissage
-	-	Signature des conventions annuelles de programmation et de financement des actions ainsi que des contrats d'objectifs

### ❖ Interventions dans le domaine économique

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Aides au maintien des services en milieu rural par les collectivités territoriales et groupements		
Aides aux entreprises pour la création ou l'extension d'activités économiques (prestations de services, subventions, etc.) [possibilité pour les départements, les communes et leurs groupements de participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention avec la région] [possibilité pour ces derniers de mettre en œuvre le projet d'aide ou de régime d'aides s'ils sont auteur du projet et sous réserve de l'accord de la région]		Aides directes aux entreprises pour la création ou l'extension d'activités économiques (prestations de services, subventions, bonifications d'intérêt, prêts et avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations) [décision d'octroi]
Aides indirectes des collectivités territoriales et leurs groupements (seules ou conjointement) pour la création ou l'extension d'activités économiques (subventions, rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente...)		
Contribution au bilan régional	Contribution au bilan régional	Bilan annuel des aides attribuées par les collectivités territoriales
Concertation en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région (participation des communes, départements et groupements à la...)		Concertation en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région (organisation de la...)
-	-	Coordination de l'action des collectivités territoriales en cas d'atteinte à l'équilibre économique régional
Schéma régional de développement économique (avis des communes, des départements et groupements ainsi que des chambres consulaires)		Schéma départemental économique régional (élaboration)  (expérimentation du 1 <sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2009)  Et possibilité, si la région le demande, de se voir déléguer la gestion de certaines aides individuelles :  *aux PMI : fonds de développement des PMI [FDPMI], fonds régional d'aide au conseil [FRAC], aides au recrutement des cadres [ARC] ; *au soutien régional au développement économique à l'international des entreprises ; *pour les entreprises de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires (fonds déconcentrés de la prime d'orientation) ; *pour l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) et chèques

	conseil. Expérimentation, du 1 <sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2009, de délégation dans le cadre d'une convention entre l'Etat et la région.
Subventions des collectivités territoriales et de leurs groupements à certains organismes participant à la création ou à la reprise d'entreprises [article 238 bis (4) du CGI et L. 511-6 (1) du code monétaire et financier]	

### ❖ Logement et habitat

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Attribution de logements sociaux du contingent de réservation préfectoral (délégation) (convention entre le préfet et la commune ou l'EPCI concerné)	-	-
Attribution des aides à la pierre [construction, acquisition réhabilitation... de logements sociaux] (délégation) (convention, entre l'Etat et la collectivité (dont la collectivité territoriale de Corse) ou l'EPCI concerné)		
Attribution des aides en faveur de l'habitat privé [délégation de l'Agence nationale pour l'amélioration à l'habitat (ANAH) à l'EPCI ou au département (convention entre les parties concernées)]		
Autorité de rattachement des OPHLM	Autorité de rattachement des OPAC	-
Construction, reconstruction, réparations et équipements des locaux destinés au logement des étudiants (commune ou EPCI) qui en fait la demande)	-	Construction, reconstruction, réparations et équipements des locaux destinés au logement des étudiants (région Ile-de-France si elle en fait la demande et si la commune ou l'EPCI a renoncé à sa compétence)
Définition des priorités en matière d'habitat	-	-
-	Fonds de solidarité pour le logement créé dans chaque département (gestion et financement du)	-
Grands projets de ville	-	-
Participation aux commissions d'attribution des logements sociaux	-	-
Participation des collectivités territoriales et groupements au financement du logement		
-	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) [Copilotage avec l'Etat pour l'élaboration et la mise en œuvre du...]	-
Programme local d'habitat (action en faveur des personnes mal logées et défavorisées) [compétence exclusive des EPCI]	-	-
-	-	Schéma de la politique du logement étudiant en Ile-de-France

### ❖ Politique de la ville

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Contrats urbains de cohésion sociale (élaboration et contractualisation avec l'Etat)		
-	-	Participation au financement et au capital des sociétés d'investissement régionales qui ont pour objet la restructuration,

		l'aménagement et le développement des sites urbains en difficulté
--	--	---

### ❖ Ports, voies d'eau et liaisons maritimes

Communes	Départements	Régions
-	-	Aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de la pêche côtière et aux entreprises de culture marine
-	Aides aux travaux d'aménagement concernant les cultures marines	
Propriété des éléments du domaine fluvial public de l'Etat (cours d'eau, canaux, ports intérieurs, lacs et plans d'eau) transférés aux collectivités territoriales et à leurs groupements qui le demandent, soit directement, soit après une période d'expérimentation		
Propriété du domaine public fluvial constitué après classement d'un élément		
Aménagement, entretien et exploitation		
Création, aménagement et exploitation des ports maritimes de plaisance	Création, aménagement et exploitation des ports maritimes de pêche	Création, aménagement et exploitation des ports maritimes de commerce
Aménagement et exploitation des ports maritimes de commerce et de pêche transférés en application de la loi du 13 août 2004	-	-
Desserte des îles côtières appartenant à la commune	-	-
-	Organisation de la desserte des îles, sauf si l'île appartient à une commune continentale	-
Police des ports maritimes communaux	Police des ports maritimes départementaux	-

### ❖ Sécurité

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Chiens dangereux (mise en demeure du propriétaire de l'animal de régulariser sa situation, placement de l'animal dangereux dans un local adapté à l'accueil de ce dernier, abattage de cet animal...).		
Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance	Conseil départemental de sécurité et de prévention de la délinquance	-
Création de postes de gardes champêtres ou d'une police municipale (possibilité de...)	-	-
-	Moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) [cofinancés par les communes)	-
Police municipale (bon ordre, sûreté, sécurité et salubrité publiques)	Police de la circulation sur le domaine départemental	-
Police portant sur des objets particuliers (circulation, stationnement...)	-	-
Prévention de la délinquance (désignation d'un coordonnateur pour améliorer l'efficacité et la	Prévention de la délinquance (demande de suspension et rétablissement des allocations	

continuité de l'action sociale, présidence du conseil pour les droits et devoirs des familles	familiales, contrat de responsabilité parentale...)	
---	---	--

## ❖ Sports

Communes ou EPCI	Départements	Régions
-	-	Actions de formation professionnelle continue relevant de la compétence des régions (s'exercent dans le cadre de conventions entre les services déconcentrés de l'Etat et les régions)
Construction et fonctionnement des équipements sportifs de proximité (piscine, gymnase, camping)	Construction et fonctionnement des équipements sportifs des collèges	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les lycées
Développement et aménagement sportif de l'espace communautaire par la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire		
Gestion des remontées mécaniques	-	-
-	Plan départemental des espaces sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (élaboré par une commission ad hoc placée auprès du conseil général)	-
-	Participation financière versée aux communes ou aux structures intercommunales mettant à disposition des équipements sportifs communaux pour les collégiens (convention)	Participation financière versée aux communes ou aux structures intercommunales mettant à disposition des équipements sportifs communaux pour les lycéens (convention)
-	Sports de nature (gestion des commissions départementales des espaces, sites et itinéraires, placées auprès des conseils généraux et chargées de proposer des plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux...)	-
Subventions aux clubs, aux associations... par les collectivités territoriales et groupements		

## ❖ Tourisme (NB : la collectivité territoriale de Corse dispose de compétences spécifiques)

Communes ou EPCI	Départements	Régions
-	-	Coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de la promotion et de l'information touristiques
Création d'un office de tourisme en gestion directe, dans le cadre d'une délégation de service public ou sous la forme d'un établissement public industriel et commercial	Création d'un comité départemental de tourisme	Création d'un comité régional de tourisme
-	-	Définition des objectifs du développement touristique régional (à moyen terme)
-	Etablissement, en tant que de	Etablissement d'un schéma régional



	besoin, d'un schéma d'aménagement départemental touristique	de développement du tourisme et de loisirs
Politique du tourisme au plan local et programmes locaux de développement touristique (menée par les offices de tourisme des communes ou des EPCI)	-	-

### ❖ Transports publics

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Elaboration du plan de déplacements urbains	-	-
-	Elaboration du plan départemental (services réguliers et services à la demande)	Elaboration du plan régional (services réguliers non urbains d'intérêt régional)
-	-	Organisation des transports ferroviaires régionaux (conventions avec la SNCF pour les lignes inscrites au plan régional)
Organisation des transports urbains de personnes	-	-
-	Organisation des transports routiers non urbains de personnes d'intérêt départemental	Organisation des transports routiers non urbains de personnes d'intérêt régional
-	Organisation des transports ferrés ou guidés non urbains d'intérêt local (tramway, ligne ferroviaire) sous réserve des missions de Réseau ferré de France	-
-	-	Organisation des transports urbains en Ile-de-France (à travers le STIF)

### ❖ Transports scolaires

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires à l'intérieur des périmètres de transports urbains	Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires hors des périmètres de transports urbains	-
-	-	Participation au financement des frais de transports individuels des élèves vers les établissements scolaires dont la région a la charge

### ❖ Urbanisme

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Carte communale	-	-
Délivrance du permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale	-	-
-	Délimitation du périmètre d'intervention en espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le	-

	périmètre (directement ou via SAFER)	
Droit de préemption urbain	-	-
Plan d'aménagement de zone (PAZ)	-	-
Plan local d'urbanisme (PLU)	-	-
Projets de directives territoriales d'aménagement (élaboration, en association avec l'Etat, des...) (avis des communes chefs-lieux et des communes de plus de 20 000 habitants)	Projets de directives territoriales d'aménagement (élaboration, en association avec l'Etat, des...) (avis)	-
Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	-	-
-	Schéma directeur de la région Ile-de-France (élaboration, en association avec l'Etat, du) (avis)	Schéma directeur de la région Ile-de-France (élaboration, en association avec l'Etat, du) (avis) (approbation par l'Etat)
Zone d'aménagement concerté (ZAC)	-	-

### ❖ Voirie

Communes ou EPCI	Départements	Régions
Chemins ruraux	-	-
Police : le maire est chargé dans sa commune de la police générale [sécurité et commodité de passage], la police de conservation des voies communales et des chemins privés, la police de la circulation [limitation de vitesse, par exemple] sur toutes les voies de la communes et à l'intérieur de l'agglomération quel que soit le propriétaire des voies	-	-
-	Police de la conservation du domaine public routier [en métropole : départements et collectivité territoriale de Corse ; outre-mer : régions] (entrée en vigueur : 1 <sup>er</sup> janvier 2005 ; fin du transfert : 31 décembre 2008)	
-	Transfert de 17 000 km de routes nationales dites secondaires dans le réseau routier départemental ou régional selon le cas [en métropole : départements ; outre-mer : régions ou départements]	
Voies communales et voies communales reconnues d'intérêt communautaire	-	-

## 4<sup>ème</sup> partie – Chapitre 2

### LA COMPENSATION FINANCIERE DU TRANSFERT DES COMPETENCES

Les transferts des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales s'accompagnent du transfert des ressources consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées.

Le principe de la compensation financière du transfert des compétences existait déjà avec les premières lois sur la décentralisation dites « lois Defferre » (1982-1983).

Il a été érigé en principe constitutionnel par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Ainsi, l'article 72-2 (4<sup>ème</sup> alinéa) de la Constitution précise-t-il : *« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »*

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales s'inscrit, au plan financier, dans le droit fil de ces dispositions offrant ainsi des garanties financières sans précédent aux collectivités territoriales.

#### **1. Le mécanisme général de compensation des transferts de compétences**

L'accroissement net de charges résultant des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat à ces collectivités des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Les ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert par l'Etat, au titre des compétences transférées. Dès la première année, elles évoluent comme la dotation globale de fonctionnement (DGF). La compensation financière des charges transférées est intégrale.

Naturellement, toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges de ces collectivités est accompagnée des ressources nécessaires à leur exercice dans des conditions énumérées par la loi.

Les charges résultant du transfert de compétences sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat, par des ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (DGD). Les collectivités bénéficiaires utilisent librement la dotation générale de décentralisation et les ressources en provenance du fonds précité.

## 2. La compensation financière du transfert des compétences selon la loi du 13 août 2004 modifiée

La compensation financière des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004 précitée répond ainsi à plusieurs principes tendant à assurer la neutralité des desdits transferts, tant sur le budget de l'Etat que sur celui des collectivités concernées.

### Mécanisme de la compensation financière du transfert des compétences

<b>Conformité au principe d'autonomie financière inscrit dans la Constitution</b>	La compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution de ressources fiscales aux collectivités. Les lois de finances présentent les dispositions de transfert d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les régions et d'une partie de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements. Pour la première fois en 2008 les départements perçoivent également la TIPP, l'assiette transférée de la TSCA ne permettant plus, bien qu'elle ait été élargie, de couvrir entièrement le droit à compensation.
<b>Intégralité</b>	Les ressources transférées sont équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées. C'est ainsi que toutes les dépenses qu'elles soient directes ou indirectes liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte. Les charges de fonctionnement sont évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'Etat au cours des trois années précédant le transfert. Etant donné que les charges d'investissement varient d'un exercice à l'autre, il est admis d'établir l'évaluation des charges transférées sur la base de la moyenne actualisée des crédits auparavant ouverts au budget de l'Etat, au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des dix années précédant le transfert, sauf pour le domaine routier pour lequel la durée est établie à cinq ans..
<b>Concomitance</b>	Tout accroissement de charges résultant des transferts de compétences est accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. La compensation financière des transferts de compétences est établie en deux temps : *dès la loi de finances de l'année du transfert de compétences des crédits sont inscrits à titre prévisionnel pour donner aux collectivités territoriales les moyens d'exercer les compétences transférées ; *lorsque le montant du droit à compensation est définitivement arrêté, il est procédé aux régularisations nécessaires.
<b>Contrôle</b>	Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

## 3. Modalités de compensation financière de transferts de compétences

### 3.1. Compétences transférées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005

On décrira, ci-après, quelques-uns des mécanismes les plus récents en ce qui concerne les transferts de compétences.

### **3.1.1. L'organisation et le financement des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'organisation et le financement des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional ont été transférés à toutes les régions, à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse, conformément à la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) n° 2000-1208 du 31 décembre 2000.

Autorités organisatrices à part entière, les régions ont donc la charge, dans le respect des compétences respectives des autres autorités organisatrices, de définir le contenu du service public de transport régional de voyageurs, en particulier les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur.

Au titre de ce transfert, l'Etat a versé une compensation financière d'un montant de 2 010 M€ en 2008 par abondement de la dotation générale de décentralisation (DGD) des régions.

La mise en service, le 10 juin 2007, du TGV Est européen a entraîné la suppression de services d'intérêt national qui assuraient, à la fois, un service d'intérêt national et un service d'intérêt régional. En conséquence, les régions Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine et Picardie ont été amenées à mettre en place des services régionaux supplémentaires entraînant ainsi une augmentation de leurs charges.

Après consultation des ministères concernés, la compensation a été estimée à 44,185 M€ en valeur 2007. Elle est payée en gestion 2008 par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et intégrée dans la dotation globale de décentralisation 2009.

### **3.1.2. Formation professionnelle et apprentissage**

Les régions détiennent une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage depuis le 1<sup>er</sup> juin 1983. Leurs compétences ont été élargies par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui prévoit que les régions sont compétentes pour la prise en charge du versement de la prime forfaitaire dite « prime d'apprentissage » versée à l'employeur à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage, le transfert étant applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003. Ce transfert a été compensé aux régions par abondement de leur dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle pour un montant de 801 M€ en 2008.

Afin de rationaliser le financement de l'apprentissage et de renforcer l'autonomie financière des régions, la loi de finances pour 2005 a substitué une ressource fiscale à une dotation versée par l'Etat. C'est ainsi qu'a été conféré aux régions une ressource propre sous forme de taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage : la contribution au développement de l'apprentissage qui est assise sur les rémunérations retenues pour la taxe d'apprentissage. Le montant de la contribution effectivement perçue par les régions a été de 666,3 M€ en 2007. En

2008, le montant de la dotation générale de décentralisation formation professionnelle est de 1,686 M€.

### **3.1.3. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)**

La loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 confie aux départements, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, la gestion de l'APA, qui remplace la prestation spécifique dépendance. En raison des difficultés rencontrées par les départements pour financer l'APA, la loi a été modifiée et complétée afin, notamment d'assurer le respect du principe établi lors de sa création : financement à raison de 2/3 par les départements et de 1/3 par l'Etat par le truchement du Fonds de financement de l'APA.

En effet, les prévisions de dépenses ont été largement dépassées. Estimées à 2 500 M€ pour les années 2002 et 2003, le coût de l'APA s'est en réalité élevé à 1 855 M€ pour 2002 et 3 205 M€ (792 000 bénéficiaires) pour 2003.

Afin de financer l'APA versée par les départements, outre des mesures de resserrement du dispositif (recul de la date d'ouverture des droits, contrôle de l'aide, justificatifs supplémentaires...), la loi du 31 mars 2003 a prévu la souscription par l'Etat de 400 M€ pour abonder le concours financier attribué aux départements.

Par ailleurs, la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 qui a créé la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a permis de stabiliser et de pérenniser le financement de l'APA.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, s'est substituée au Fonds de financement de l'APA pour le versement du concours de l'Etat pour le financement de l'APA. Le concours de la caisse est passé de 1 411 M€ en 2006 à 1 517 M€ en 2007. Dans le même temps, les dépenses au titre de l'APA sont passées de 4 243 M€ à 4 560 M€ et celui des bénéficiaires de 1 025 000 à 1 078 000.

### **3.1.4. Revenu minimum d'insertion (RMI) et revenu minimum d'activité (RMA)**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, conformément à la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, les départements ont la charge totale du RMI et du RMA et se voient attribuer une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

En ce qui concerne le RMI, les départements ont perçu régulièrement des attributions fiscales calculées sur la base des dépenses exécutées par l'Etat en 2003, pour un montant total de 4 941 M€.

En raison du dynamisme insuffisant de la TIPP pour financer le RMI, l'Etat a mis en œuvre en 2004 la garantie issue de la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle les départements doivent, au minimum, percevoir le montant des sommes consacrées par l'Etat aux dépenses transférées avant la décentralisation.

La loi de finances rectificative pour 2005 tient compte du coût supplémentaire pour les départements résultant, d'une part de la création du RMA, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation spécifique de solidarité (ASS). Au final, le montant destiné à compenser la création du RMA et à tenir compte de la réforme de l'ASS a été arrêté à 0,824 M€ tandis que le montant définitif du droit à compensation du transfert du RMI et du RMA a été arrêté à 4, 941 Mds€.

La dépense afférente au RMI ayant continué à croître en 2005, le gouvernement a d'abord accepté la création en loi de finances, pour deux ans, d'un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion doté de 100 M€ en 2006 et de 80 M€ en 2007.

Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2006, le gouvernement a accepté d'accroître l'effort de l'Etat en portant le fonds à 500 M€ et en le maintenant à ce niveau durant trois ans.

La loi de finances initiale pour 2008 a pris en compte la suppression de l'ARS, un des trois types de carburant auquel s'applique la fraction du tarif de la TIPP et a revalorisé, en conséquence, les fractions applicables aux deux carburants restants (super sans plomb et gazole).

### **3.1.5. Services d'incendie et de secours (SDIS)**

Les SDIS sont des établissements publics qui ont été créés par la loi du 3 mars 1996 relative à la départementalisation des services d'incendie et de secours. Ils sont placés sous une double autorité : celle du maire ou du préfet pour les missions occasionnelles, d'une part, celle du président de son conseil d'administration pour sa gestion administrative et financière, d'autre part.

Le financement des SDIS est assuré à la fois par les communes, les établissements de coopération intercommunale (EPCI) et les départements.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile laisse aux départements le soin de fixer eux-mêmes les montants des contributions au budget des SDIS et reporte la suppression des contributions communales au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

La loi de finances pour 2005 attribue aux départements une deuxième fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) destinée à contribuer au financement des SDIS en contrepartie d'une diminution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF). L'attribution de cette fraction est distincte de celle attribuée aux départements au titre des transferts de compétences prévu par la loi du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Cette réforme a eu pour effet de substituer un financement fiscal à un financement budgétaire : le produit obtenu chaque année par les départements varie donc, à la hausse ou à la baisse, en fonction de l'assiette de la TSCA. En revanche, la réfaction opérée sur la DGF des départements est d'un montant fixe.

#### 4. Modalités de compensation financière découlant des nouveaux transferts de compétences

Rappelons que la loi du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales transfère progressivement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, de nombreuses compétences aux départements et aux régions. La compensation financière des transferts se fait en privilégiant les ressources provenant d'impôts transférés aux collectivités territoriales.

La compensation financière des transferts de compétences, dans le strict respect du principe de la concomitance, se fait en deux temps :

- dès la loi de finances de l'année du transfert de compétences, des crédits sont inscrits à titre prévisionnel afin de donner aux collectivités les moyens financiers d'exercer leurs nouvelles compétences ;
- lorsque le montant du droit à compensation est définitivement arrêté, il est procédé aux ajustements nécessaires.

Les modalités de la compensation financière pour 2005 et les années suivantes s'établissent ainsi qu'il suit :

Provision budgétaire	Droit à compensation (fixé par arrêté ministériel)
1. Evaluation provisionnelle, par les ministères concernés, du droit à compensation de chaque collectivité territoriale.	1. Evaluation, par ministère, du droit à compensation de chaque collectivité : - sur la base de la moyenne actualisée des dépenses de fonctionnement réalisées pendant les trois années précédant le transfert ; - sur la base de la moyenne actualisée des dépenses d'investissement, selon le nombre d'années précédant le transfert à prendre en considération.
2. Contrôle et arbitrage sur les montants retenus par les ministères chargés des collectivités territoriales et du budget.	2. Contrôle et arbitrage, au vu des justificatifs, sur les montants retenus par les ministères chargés des collectivités locales et du budget.
3. Détermination en loi de finances initiale ou en loi de finances rectificative des ressources fiscales (TIPP ou TSCA) ou budgétaires (DGD) affectées à la compensation financière des transferts et inscription des montants correspondants.	3. Consultation, pour avis, de la commission consultative sur l'évaluation des charges et remarques éventuellement prises en compte.
	4. Signature de l'arrêté interministériel (intérieur + budget).
	5. Régularisation financière en loi de finances initiale ou en en loi de finances rectificative la plus proche.

##### 4.1. Les transferts opérés en 2005

Les transferts de compétences opérés en 2005 au profit des régions sont :

- la formation des travailleurs sociaux ;



- les aides aux étudiants relatives aux formations des travailleurs sociaux ;
- le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (par exception, le transfert n'est pas effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2005, mais au 1<sup>er</sup> juillet 2005 [article 52 de la loi de finances initiale pour 2005]) ;
- les aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes ;
- le financement de l'inventaire général du patrimoine culturel.

Ces nouveaux transferts de compétences ont été couverts essentiellement par une part du produit de la TIPP, soit 406,6 M€ d'euros après ajustement.

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 précitée transforme le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) en établissement public local auquel est confié la pleine responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports. Il regroupe l'ensemble des collectivités concernées avec une majorité donnée à la région Ile-de-France. Le transfert de compétences prend effet le 1<sup>er</sup> juillet 2005. Le financement du transfert fait l'objet pour 2005 d'une compensation sous forme de compensation versée par les ministères décentralisateurs.

Les transferts de compétences opérés en 2005 au profit des départements sont :

- le Fonds d'aide aux jeunes en difficultés (FAJ) ;
- la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées consistant à transférer les crédits de fonctionnement afférents au financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ;
- le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) auquel sont associés les fonds eau - énergie ;
- les conventions de restauration ;
- les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé.

Ces nouveaux transferts de compétences ont été couverts essentiellement par une part du produit de la TSCA, soit 130,7 M€ après ajustement.

Par ailleurs, les collèges et les lycées à sections internationales et le lycée et le collège d'Etat de Font-Romeu sont respectivement transférés aux départements et régions concernés le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (**départements** : Ain, Alpes-maritimes, Pyrénées-orientales, Bas-Rhin, Yvelines, Hauts-de-Seine ; **régions** : Alsace, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes).

La compensation financière relative à ce transfert est financée par la DGD (2,16 M€ pour les départements et 3,2 M€ pour les régions).

Une part de la DGD a été également accordée à la ville de Paris pour le transfert et l'entretien de la voirie à hauteur de 14,3 M€.

.../...

## 4.2. Les transferts opérés en 2006

Pour les régions, les transferts concernent :

- l'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE). Au plan régional, ces missions sont aujourd'hui exercées par des cellules régionales interservices et par des « points relais » ; ces structures sont financées majoritairement par l'Etat et, à titre complémentaire, par les régions, le FSE intervenant à la marge dans le financement du dispositif ;
- la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes. Les transferts se faisant sur plusieurs exercices, les crédits sont répartis sur trois ans de 2006 à 2008 en fonction des conventions signées. Pour 2006, seule la région Centre a signé une convention afin d'exercer la compétence.

Pour les départements, les transferts concernent :

- le réseau routier national : les transferts de routes nationales, intervenus en 2006, ont fait concomitamment l'objet d'une compensation financière sous forme d'une dotation budgétaire du ministère chargé de l'équipement. Cette compensation a été pérennisée sous forme de fiscalité (TSCA) à compter de 2007. Le montant définitif du droit à compensation afférent au transfert intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2006 a été fixé à 191,5 M€ ;
- la recentralisation sanitaire (lutte contre les grandes maladies : [lèpre, tuberculose, maladies sexuellement transmissibles, dépistage des cancers...] : en raison de la complexité du dossier, le ministre de l'intérieur a confié aux inspections générales de l'administration, des finances et des affaires sociales une mission visant à recenser les problèmes posés par la recentralisation, de les analyser et de proposer des solutions équitables et pérennes. Les préconisations de cette mission ont été suivies par l'Etat pour le calcul de la réfaction (42,8 M €) à opérer sur la DGF des départements. En 2007, une réfaction supplémentaire de 9,25 M€ a été faite suite à la renonciation par six départements à certaines compétences en matière sanitaire ;
- la nouvelle prestation de compensation des personnes handicapées (PCH) : en application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le département devient responsable de la PCH qui prend la suite de l'allocation compensatrice pour tierce personne qu'il versait depuis les premières lois de décentralisation. D'autre part, la loi crée, dans chaque département, une maison départementale des personnes handicapées, organisme pivot de la politique locale du handicap. Les dépenses des départements au titre de la PCH ont atteint 275 M€ pour 2007.

Pour les régions et les départements, les transferts concernent :

- les fonds académiques des rémunérations des personnels d'internat (FARPI) : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les collectivités territoriales perçoivent la contribution des familles aux FARPI. La contrepartie de la perception des la contribution

réside dans l'application d'un abattement sur la fiscalité transférée. Le montant définitif de l'abattement a été fixé à 129,13 M€ pour les régions et 119,044 M€ pour les départements.

### **4.3. Les transferts opérés en 2007**

Pour les régions et/ou les départements, les transferts concernent :

- le forfait d'externat (contribution forfaitaire versée aux lycées et collèges de l'enseignement privé) : le montant de la compensation a été fixé à 115,8 M€ pour les régions et à 134,2 M€ pour les départements ;
- les aérodromes : la quasi-totalité des conventions a été signée avant le 1<sup>er</sup> mars 2007 avec les collectivités ou groupements désignés comme bénéficiaires par les représentants de l'Etat dans les régions ; 150 aérodromes ont été transférés. Le montant de la compensation a été de 0,58 M€ pour les aérodromes transférés en 2006 et de 1,73 M€ pour ceux transférés en 2007 ;
- la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes (régions) : en 2007, 17 régions ont choisi de faire une application anticipée au 1<sup>er</sup> janvier 2007 du transfert de l'organisation et du financement des actions de formations mises en œuvre par l'AFPA pour un montant de 481,926 M€ ;
- le réseau routier national (départements) : en 2007, le transfert des routes nationales d'intérêt local a concerné le département de la Seine-Saint-Denis ainsi que des portions résiduelles de routes dans 17 départements. Le montant définitif du droit à compensation a été fixé à 5,9 M€ ;
- les monuments historiques (communes et/ou départements et/ou régions) : en 2008, 16 communes, 8 départements et 2 régions sont concernés pour un montant prévisionnel respectif de 162 930 €, 682 085 €, 141 616 € versés sous forme de dotation générale de décentralisation ;
- l'enseignement artistique : ce transfert n'a pu entrer en vigueur en 2007, la compensation de ce transfert de crédits (28,5 M€) a été prévu en gestion à partir des crédits du ministère de la culture.

## **5. La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)**

Créée par la loi du 7 janvier 1983, la CCEC a vu sa composition et son rôle modifiés en dernier lieu par la loi du 13 août 2004 susnommée. Désormais formation restreinte du comité des finances locales et présidée par un élu, elle associe à parité des représentants de l'Etat et de l'ensemble des catégories de collectivités territoriales (22 membres).

Elle a pour mission principale le contrôle de la compensation financière allouée en contrepartie des compétences transférées. Elle a, dans ce cadre, été réunie à 27 reprises en 2005, 2006 et 2007.

Elle est associée à la définition des modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Chaque année, elle établit, pour le Parlement, un bilan financier de l'évolution des charges transférées aux collectivités territoriales au cours des dix dernières années. Ce bilan retracera les conséquences des transferts de personnels et des délégations de compétences ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences.

## 4<sup>ème</sup> partie – Chapitre 3

### LE STATUT DES ELUS LOCAUX ET MODALITES DIVERSES

Dans les collectivités territoriales, les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux administrent de nombreux services, essentiels à la vie quotidienne des citoyens. La responsabilisation des élus locaux a accompagné l'évolution de ces collectivités dans le processus de décentralisation vers une rigueur et un professionnalisme propres à améliorer les missions de service public ainsi que l'image de ce dernier auprès des citoyens. Mais l'exercice de responsabilités nouvelles comporte, bien sûr, davantage de risques administratifs, judiciaires et financiers. Depuis 1992, les élus locaux disposent d'un véritable statut qui leur offre de nombreuses garanties dans l'exercice de leur mandat et au plan social. Par ailleurs, diverses dispositions tendant à limiter les cumuls de mandats sont intervenues.

#### 1. Eléments statistiques

La métropole compte 520 436 élus locaux (514 519 conseillers municipaux dont 36 674 maires, 4 037 conseillers généraux et 1 880 conseillers régionaux).

La répartition en pourcentage par classe d'âge des conseillers régionaux, des conseillers généraux et des maires est la suivante :

Mandats	Effectifs	Taux de féminisation	Moins de 40 ans	De 40 à 59 ans	60 ans et plus	Age moyen
Conseillers régionaux (en 2004)	1 880	47,5 %	14,3 %	72,0 %	13,7 %	50
Conseillers généraux (en 2004)	4 037	10,50 %	6,4 %	68,4 %	25,2 %	54
Maires (en 2001)	36 674	10,9 %	5,3 %	66,2 %	28,5 %	-

Source : Bureau des élections du ministère de l'intérieur et l'aménagement du territoire.

Les 514 519 conseillers municipaux élus en 2001 se répartissent ainsi qu'il suit :

- 433 938 dans les communes de moins de 3 500 habitants ;
- 80 591 dans les communes de 3 500 habitants et plus (dont 704 conseillers d'arrondissement ou de secteurs pour Paris, Marseille et Lyon).

L'application des dispositions relatives à la parité hommes / femmes a conduit à ce que les femmes représentent 47,5 % des conseillers municipaux des communes de plus de 3 500 habitants. Les femmes ne représentent cependant que 11 % des maires (toutes catégories de communes confondues). On note, toutefois, une légère progression par rapport à 1995 (8,2 %).

En 2001, la répartition des maires par catégories socioprofessionnelles est la suivante :

Catégories socioprofessionnelles (niveau 8)	Hommes	Femmes	Total	%	Population active de plus de 15 ans
Agriculteurs exploitants	6 153	452	6 605	18,0 %	1,3 %
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	2 447	91	2 538	6,9 %	3,3 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	7 583	720	8 303	22,7 %	7,0 %
Professions intermédiaires	2 170	371	2 541	6,9 %	11,0 %
Employés	2 094	574	2 668	7,3 %	16,3 %
Ouvriers	537	24	561	1,5 %	15,1 %
Retraités	10 017	864	10 881	29,7 %	22,1 %
Autres sans activité professionnelle	1 710	850	2 560	7,0 %	23,9 %
Totaux	32 711	3 946	36 657	100,0 %	100,0 %

Source : comme ci-dessus.

Remarque : la forte représentation des agriculteurs parmi les maires tient en partie au fait que les communes de petites tailles ont une pondération beaucoup plus forte dans la répartition des maires que dans la population totale.

## 2. Statut de l' élu

Dans les années qui ont suivi la décentralisation, le législateur s'est attaché à doter les élus locaux d'un véritable statut en raison, notamment, des charges et des responsabilités nouvelles leur incombant du fait des transferts de compétences et des évolutions de la société contemporaine. La question statutaire de ces élus a été examinée sous tous ses aspects et a fait l'objet de deux rapports du sénateur Marcel Debarge. Le dernier (1988), dont les conclusions ont été publiées deux ans plus tard, a largement inspiré la loi n° 92-108 du 2 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Cette loi a instauré un véritable **statut de l' élu local** en améliorant le dispositif existant et, surtout, en établissant un certain nombre de mesures nouvelles.

Le dispositif du statut des élus locaux, introduit par la loi précitée, a été modifié à diverses reprises, en particulier par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

### 2.1. Garanties dans l'exercice du mandat

La disponibilité en temps des élus locaux qui exercent une activité professionnelle salariée, dans le secteur privé ou dans le secteur public, est assurée par le régime des autorisations d'absence auxquelles ils peuvent prétendre, et par le droit à un crédit d'heures forfaitaire trimestriel.

#### 2.1.1. Autorisations d'absence

Le droit à des autorisations d'absence permet aux élus locaux de disposer du temps nécessaire pour se rendre et participer aux séances plénières de leur conseil,

aux réunions des commissions dont ils sont membres ainsi qu'aux réunions des organismes où ils ont été désignés pour représenter leur collectivité.

Ce droit à des autorisations d'absence s'impose aux employeurs qui ne sont pas, toutefois, obligés de rémunérer le salarié absent.

Pour bénéficier de ces facilités, l'élu doit informer son employeur par écrit, dès qu'il a connaissance de la date et de la durée de l'absence envisagée.

Les élus locaux exerçant une activité salariée ou non et ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction peuvent voir leur perte de revenus compensée par la collectivité ou l'organisme auprès duquel ils représentent cette dernière. La compensation intervient lorsque la perte de revenus résulte :

- de la participation des intéressés aux séances et réunions précitées ;
- de l'exercice de leur droit à un crédit d'heures, du temps consacré à l'administration de la collectivité ou de l'organisme précité et à la préparation des réunions des instances où ils siègent, dans la limite du crédit d'heures prévu pour les conseillers de la collectivité.

La compensation est limitée à soixante-douze heures par élu et par an. Chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à 1,5 fois le SMIC.

### **2.1.2. Crédit d'heures**

Indépendamment des autorisations d'absence précitées, les élus locaux bénéficient d'un crédit d'heures afin qu'ils puissent disposer du temps nécessaire à l'administration de la collectivité ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.

Pour bénéficier du crédit d'heures, l'élu doit informer son employeur par écrit, trois jours au moins avant son absence. L'employeur ne peut s'opposer à l'utilisation du crédit d'heures. Le temps d'absence n'est pas rémunéré par l'employeur.

Pour les élus locaux qui appartiennent à des corps ou cadres d'emplois d'enseignants, le crédit d'heures est réparti entre le temps de travail effectué en présence des élèves et le temps complémentaire de service dont ils sont redevables. Ce crédit fait l'objet d'un aménagement en début d'année scolaire.

Dans certaines communes, les conseils municipaux peuvent majorer la durée du crédit d'heures (30 % par élu et par an). Il s'agit des communes chefs-lieux, des communes sinistrées, des communes classées stations hydrominérales, climatiques, touristiques ou uvales, des communes classées stations de sports d'hiver et d'alpinisme, des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté en raison de la mise en route de travaux publics d'intérêt national (électrification, par exemple) et de celles qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par les dispositions en vigueur.

### Caractéristiques du crédit d'heures :

- il est forfaire et trimestriel ; à ce titre, les heures non utilisées dans un trimestre ne peuvent être reportées dans le trimestre suivant ;
- il est fixé par référence à la durée hebdomadaire du travail (35 heures) ;
- en cas de travail à temps partiel, il est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré ;
- il varie selon les fonctions de l'élu et la population de la collectivité.

### Barème du crédit d'heures

A l'équivalent de (...) fois la durée hebdomadaire légale du travail, soit un nombre d'heures de (...)	Pour :
4 fois [140 heures]	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les maires des communes d'au moins 10 000 habitants ;</li> <li>▪ les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants ;</li> <li>▪ les présidents et vice-présidents des conseils généraux ;</li> <li>▪ les présidents et vice-présidents des conseils régionaux.</li> </ul>
3 fois [105 heures]	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les maires d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon ;</li> <li>▪ les maires des communes de moins de 10 000 habitants ;</li> <li>▪ les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants ;</li> <li>▪ les conseillers généraux ;</li> <li>▪ les conseillers régionaux.</li> </ul>
2 fois [70 heures]	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les présidents des conseils économiques et sociaux régionaux.</li> </ul>
1 fois ½ [52 heures 30]	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les adjoints d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon ;</li> <li>▪ les maires des communes de 100 000 habitants au moins ;</li> <li>▪ les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants.</li> </ul>
60 % de deux fois [42 heures]	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les conseillers économiques et sociaux régionaux.</li> </ul>
1 fois [35 heures]	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants.</li> </ul>

A l'équivalent de (...) fois la durée hebdomadaire légale du travail, soit un nombre d'heures de (...)	Pour :
60 % [21 heures]	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 000 habitants.</li> </ul>
30 % [10 heures 30]	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon ;</li> <li>▪ les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants.</li> </ul>

#### Remarques :

- *Lorsqu'un adjoint ou un conseiller municipal supplée le maire (en cas d'absence, de révocation ou de tout autre empêchement), il bénéficie pendant la durée de la suppléance, du crédit d'heures correspondant.*
- *Les conseillers municipaux qui bénéficient d'une délégation de fonction du maire ont droit au crédit d'heures correspondant prévu pour les adjoints.*
- *En ce qui concerne les délégués des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, la durée du crédit d'heures des intéressés est fixée par référence à celle des élus municipaux en fonction, selon le cas, de la population regroupée ou de la population de la commune la plus peuplée de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)*

### 2.1.3. Temps total d'absence

Le temps total d'absence auquel a droit un élu local, au titre des autorisations d'absence et du crédit d'heures, éventuellement majoré, ne peut pas dépasser la



moitié de la durée légale du travail pour une année civile (en décomptant cinq semaines de congés payés ainsi que les jours fériés).

## **2.2. Garanties par rapport à l'activité professionnelle**

### **2.2.1 Garanties pour les élus conservant une activité professionnelle**

Les garanties des salariés exerçant leur droit aux autorisations d'absence et au crédit d'heures pour exercer leur mandat ont été renforcés par la loi du 27 février 2002 citée plus haut. Sont bénéficiaires de cette mesure, les maires, les adjoints, les conseillers municipaux, les conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille, Lyon, les délégués des communautés de commune, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines, les conseillers généraux et les conseillers régionaux.

C'est ainsi qu'aucun licenciement, aucun déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire, ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un salarié en raison des absences liées à l'exercice de son mandat local, sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'intéressé. La réintégration ou le reclassement de celui-ci dans l'emploi est de droit.

De même, il est interdit à l'employeur de prendre en considération les absences liées à l'exercice du mandat pour arrêter ses décisions en ce qui concerne l'embauche, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux.

### **2.2.2. Interruption de l'activité professionnelle – Droits à l'issue de cette interruption**

Peuvent suspendre leur contrat de travail et retrouver, au terme de leur mandat, un emploi dans une entreprise dans les conditions prévues par les dispositions en vigueur :

- tous les maires ;
- les adjoints dans les communes de 20 000 habitants au moins ;
- les présidents des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, ainsi que les vice-présidents de ces communautés, lorsque l'EPCI regroupe 20 000 habitants au moins ;
- les présidents des conseils généraux et les vice-présidents ayant délégation des exécutifs des conseils généraux ;
- les présidents des conseils régionaux et les vice-présidents ayant délégation des exécutifs des conseils régionaux.

Les fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique sont placés, sur leur demande, en position de détachement pour exercer leur mandat et réintégrés à l'expiration de celui-ci.

Lorsque leur mandat est terminé, les élus locaux bénéficient, à leur demande, d'un stage de remise à niveau, en raison, notamment, de l'évolution de leur poste de travail et / ou des techniques.

Ont droit à leur demande à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le livre IX du code du travail, les élus locaux suivants :

- les maires et les adjoints des communes de 20 000 habitants au moins ;
- les présidents des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, ainsi que les vice-présidents de ces communautés, lorsque l'EPCI regroupe 20 000 habitants au moins ;
- les présidents des conseils généraux et les vice-présidents ayant reçu délégation des exécutifs des conseils généraux ;
- les présidents des conseils régionaux et les vice-présidents ayant reçu délégation des exécutifs des conseils régionaux.

Perçoivent une allocation différentielle sur leur demande certains élus locaux sous réserve qu'ils remplissent les conditions suivantes :

- être inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi conformément aux dispositions prévues par l'article 311-2 du code du travail ;
- avoir repris une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'ils percevaient au titre de leur dernière fonction élective.

Sont concernés par cette mesure les élus ci-après :

- maires des communes de 1 000 habitants au moins ;
- les adjoints des communes de 20 000 habitants au moins ;
- les présidents des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, ainsi que les vice-présidents de ces communautés, lorsque l'EPCI regroupe 20 000 habitants au moins ;
- les présidents des conseils généraux, les vice-présidents ayant reçu délégation des exécutifs des conseils généraux ;
- les présidents des conseils régionaux, les vice-présidents ayant reçu délégation des exécutifs des conseils régionaux.

### **2.3. Droit à la formation**

Désormais, les conseils municipaux, les conseils des communautés urbaines et les conseils des communautés d'agglomération, les conseils généraux et les conseils régionaux ont obligation de délibérer sur l'exercice du droit à la formation de leurs membres et de déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre. La délibération doit intervenir dans les trois mois suivant le renouvellement de l'assemblée concernée.

Chaque année un tableau récapitulatif des actions de formation financées par la collectivité ou la communauté doit être annexé au compte administratif. Ce tableau donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres de l'assemblée délibérante en cause.

Le congé de formation est fixé à dix-huit jours par élu pour la durée du mandat. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.

Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent lieu à remboursement. Les pertes de revenus subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation sont compensées par la collectivité ou la communauté dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC.

Le montant des dépenses de formation ne peuvent excéder 20 % du montant des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la collectivité ou de la communauté concernée.

Chaque élu a ainsi le droit de suivre, pendant la durée de son mandat, une formation dont le coût, y compris les pertes de revenu professionnel, est, dans certaines limites, une dépense obligatoire pour la commune.

Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent que si l'organisme dispensant la formation a fait l'objet d'un agrément du ministre de l'intérieur après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Cet agrément est valable deux ans.

Le CNFEL est composé de 24 membres (élus locaux, universitaires, personnalités qualifiées). Présidé par un élu, il a pour rôle, outre l'avis préalable qu'il doit donner sur l'agrément des organismes de formation, de définir les orientations générales de la formation des élus locaux, dont se fait écho le rapport qu'il dresse chaque année.

## **2.4. Régime indemnitaire**

### **2.4.1. Principales règles**

Selon les termes du CGCT, les mandats locaux sont exercés à titre gratuit.

Le principe de la gratuité des mandats locaux est ancien puisque Montaigne, maire de Bordeaux, affirmait : « *la charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution.* » Ce principe de la gratuité des fonctions publiques locales a été confirmé par les lois du 21 mars 1831 et du 10 août 1871. Quelques aménagements sont apportés par les lois du 5 avril 1884 et du 27 février 1912, mais uniquement en ce qui concerne les remboursements de frais attachés à l'exercice du mandat. Une avancée a lieu avec la publication des ordonnances du 26 juillet 1944 et du 21 février 1949 qui prévoient la possibilité d'attribuer des indemnités de fonction aux maires aux adjoints.

L'avènement de la décentralisation a posé la question des moyens nécessaires à l'exercice des mandats locaux.

C'est pourquoi la loi du 27 février 2002 précitée a considérablement amélioré le dispositif existant pour compenser les charges ou les pertes de revenus supportées du fait de l'exercice des mandats.

Les élus bénéficiaires des indemnités de fonction sont :

- les maires, les adjoints ayant reçu délégation du maire et dans certains cas les conseillers municipaux, les membres des conseils d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon ;
- les maires délégués et les adjoints au maire délégué (en cas de création d'une commune associée) ;
- les présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint ;
- les présidents, vice-présidents des communautés d'agglomération et des communautés urbaines ainsi que les délégués des communes au conseil de ces communautés ;
- les présidents et les vice-présidents des EPCI dotés d'une fiscalité propre autres que les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ;
- les présidents et les vice-présidents des EPCI sans fiscalité propre ;
- les présidents, vice-présidents ayant reçu délégation du conseil général, les conseillers généraux ;
- les présidents, vice-présidents ayant reçu délégation du conseil général, les conseillers régionaux.

Lorsque l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'EPCI est renouvelée, la délibération fixant les indemnités de fonction de ses membres doit intervenir dans les trois mois suivant l'installation de celle-ci.

#### **2.4.2. Modalités financières**

Le montant maximal des indemnités de fonction est fixé par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Ce montant est affecté d'un barème correspondant à la strate de population dans laquelle s'inscrit la collectivité ou l'EPCI concerné. La population à prendre en compte étant la population totale municipale résultant du dernier recensement.

Des majorations d'indemnités de fonction peuvent être votées dans les communes pour lesquelles il est prévu une augmentation du crédit d'heures (*Voir supra*).

L'élu local titulaire d'autres mandats électoraux ou siégeant à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local ou conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale, par exemple, ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunération et d'indemnités supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires. En cas de dépassement de ce plafond, le reversement de la partie excédentaire ne peut être effectuée que sur délibération nominative de l'assemblée délibérante concernée.

L'échelle des indemnités de fonction en pourcentage de l'indice brut 1015 s'étend de 17 % (maire d'une commune de moins de 500 habitants) à 145 % (maire d'une commune de plus de 100 000 habitants, y compris Paris, Marseille et Lyon, président de conseil général, président de conseil régional).

.../...

### **2.4.3. Régime fiscal des indemnités de fonction**

Les indemnités de fonction perçues par les élus locaux sont soumises à une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu (*article 204-0 bis du code général des impôts*). La retenue s'applique au montant de l'indemnité net de cotisations sociales obligatoires et de la part déductible de la CSG, minoré d'une fraction représentative de frais d'emploi. Cette fraction est égale au montant de l'indemnité maximale pour les maires des communes de moins de 500 habitants. En cas de cumul de mandats locaux, les fractions sont cumulables dans la limite de une fois et demie ce montant.

La retenue à la source est le régime d'imposition de droit commun pour les élus locaux en application de l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1992. Toutefois, un élu local peut opter pour l'imposition de ses indemnités de fonction à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires (*article 204-0 bis du code général des impôts*). L'option qui doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier s'applique tant qu'elle n'a pas été expressément dénoncée par l'intéressé.

### **2.4.4. Saisissabilité des indemnités de fonction**

Les indemnités de fonction des élus locaux ne sont saisissables que pour la partie excédant la fraction représentative des frais d'emploi définie à l'article 204-0 bis du code général des impôts.

### **2.5. Remboursements de frais**

Des remboursements de frais de mission peuvent être alloués aux maires, adjoints, conseillers municipaux, présidents et membres de délégation spéciale, aux conseillers généraux et aux conseillers régionaux pour l'exécution de mandats spéciaux, c'est-à-dire les missions particulières d'intérêt local dont ils sont chargés par l'assemblée délibérante.

Les frais ainsi exposés par ces élus peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat. Les frais de transport sont, quant à eux, remboursés sur présentation d'un état de frais.

Les autres dépenses peuvent être remboursées sur présentation d'un état de frais et après décision de l'assemblée délibérante. Le remboursement relatif aux dépenses résultant des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à domicile, ne peut excéder, par heure, le montant horaire du SMIC.

Les frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aides techniques liés à l'exercice de leur mandat peuvent être remboursés aux membres des conseils généraux et aux membres des conseils régionaux en situation de handicap.

.../...

## **2.6. Protection sociale**

### **2.6.1. Sécurité sociale**

Le temps d'absence résultant de l'utilisation des autorisations d'absence et des crédits d'heure est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales.

Un élu local percevant une indemnité de fonction et n'ayant pas interrompu son activité professionnelle perçoit une partie de ladite indemnité lorsqu'il ne peut exercer ses fonctions pour cause de maladie, maternité, paternité ou accident. La somme qu'il perçoit à ce titre est, au plus, égale à la différence entre l'indemnité qui lui était allouée précédemment et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale.

Les maires, les adjoints des communes de 20 000 habitants au moins, les présidents des conseils généraux ou les vice-présidents ayant reçu délégation, les présidents des conseils généraux ou les vice-présidents ayant reçu délégation qui ont cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat et ne relevant plus, de ce fait, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale sont affiliés au régime général de sécurité sociale afin qu'ils puissent bénéficier des prestations en nature et en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès.

Les cotisations des collectivités et celles de l'élu local sont calculées sur le montant des indemnités de fonction perçues par ce dernier.

### **2.6.2. Droits à la retraite**

Les élus locaux précités qui, pour la durée de leur mandat, ont cessé leur activité professionnelle et n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale.

Les élus locaux percevant une indemnité de fonction autres que ceux précités peuvent constituer une retraite par rente à la gestion de laquelle doivent participer les élus affiliés. La constitution de cette rente incombe pour moitié à la collectivité et pour moitié à l'élu concerné.

Les élus percevant une indemnité de fonction sont affiliés au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités locales (IRCANTEC). Les pensions versées par l'IRCANTEC sont cumulables avec toutes autres pensions ou retraites.

Les cotisations des collectivités et celles des élus locaux sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par les intéressés. Les cotisations des élus ont un caractère personnel et obligatoire.

Les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant le 30 mars 1992 continuent à être honorées par les institutions et organismes auprès desquels

ils ont été constitués ou transférés. Le cas échéant, les charges correspondantes sont notamment couvertes par une subvention d'équilibre versée par les collectivités concernées.

Les élus locaux en fonction ou ayant acquis leurs droits à pension de retraite avant la date précitée, peuvent continuer à cotiser auprès de ces institutions et organismes en cause. La collectivité, dans laquelle l'élu exerce son mandat, contribue pour moitié à la cotisation.

### **3. Responsabilité de la collectivité en cas d'accident - Protection des élus**

La législation et la jurisprudence affirme que la commune, le département ou la région a obligation de protéger ses élus contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté (*CE sieur Gillet, 5 mai 1971 et CAA de Bordeaux, M. André, 25 mai 1998*).

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a étendu les mesures de protection aux conjoints, enfants et ascendants directs des élus précités lorsque ces derniers, du fait de leurs fonctions, sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages. En outre, cette protection peut être accordée, sur leur demande aux conjoints, enfants et ascendants directs de ces élus décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de celles-ci, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions exercées par l'élu décédé.

Subrogée aux droits de la victime, la collectivité est habilitée à obtenir des auteurs de ces infractions la restitution des sommes versées à l'élu concerné. En outre, elle dispose aux mêmes fins d'une action directe qu'elle peut exercer devant la juridiction pénale, au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

### **4. Responsabilité des élus**

Les actes des élus engagent la responsabilité de la commune, du département ou de la région selon le cas. S'agissant des maires, ils engagent responsabilité de la commune dans le cadre de leurs fonctions municipales et celles de l'Etat lorsqu'ils agissent en tant qu'officier de l'état civil ou en tant qu'officier de police judiciaire.

La responsabilité pénale des élus pour faits commis dans l'exercice de leurs fonctions résulte de nombreux textes tels que :

- l'article 52 du code civil s'agissant des faux dans les actes d'état civil ;
- l'article 221-6 du code pénal (en cas d'homicide involontaire) modifié par la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 ;
- l'article 432-12 du code pénal punissant la prise illégale d'intérêt, c'est-à-dire le fait, pour une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une

entreprise ou une opération dont elle a, au moment de l'acte, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ;

- l'article 432-14 du code pénal réprimant le fait de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public (délit de favoritisme) ;
- la loi n° 93-2 du 4 janvier ouvrant réforme de la procédure pénale et supprimant le privilège de juridiction découlant de la loi du 18 juillet 1974, soumet au droit commun de la procédure pénale les magistrats, les officiers de police judiciaire, les maires et les adjoints au maire.

A ces dispositions s'ajoute une multitude de textes comme ceux relatifs aux dommages causés à l'environnement (*délits liés au manque de précautions*) et portant sur la responsabilité des élus placés à la tête de sociétés d'économie mixte locales par exemple.

Par ailleurs, la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 prévoyait qu'un élu local (*maire ou élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation, président et vice-président du conseil général, président et vice-président du conseil régional*) pouvait faire **l'objet d'une condamnation**, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, pour **faits non intentionnels** commis dans l'exercice de ses fonctions s'il était établi qu'il n'avait pas accompli « *les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.* »

Les dispositions de cette loi ont causé une certaine émotion chez les élus locaux, en particulier les maires qui, comme tout citoyen, ont en mémoire certaines catastrophes survenues antérieurement à l'intervention de la loi de 1996 (exemples : incendie du dancing le « 5/7 » à Saint-Laurent-du-Pont, effondrement du stade de Furiani) ayant entraîné la mise en cause des élus de ces communes et suscité une certaine méfiance des citoyens à l'égard des responsables locaux. Aussi, ont-ils souhaité, à diverses reprises, que le dispositif de 1996 soit revu. Signalons que nombreux sont les maires qui ont envisagé de ne pas solliciter le renouvellement de leur mandat en mars 2001 si aucune mesure n'était prise pour répondre à leurs préoccupations.

En juin 1999, le garde des sceaux a installé un groupe d'études ayant pour mission de « *redéfinir les conditions de la responsabilité des décideurs publics* » Ce dernier qui a entendu, non seulement des associations d'élus, mais aussi des syndicats de fonctionnaires a rendu son rapport le 16 décembre 1999. Les grandes lignes de ce document dit « rapport Massot » sont les suivantes :

- « Réduire le champ des délits non intentionnels. »
- « Elargir la responsabilité pénale des personnes morales. »
- « Enrayer la création de nouvelles infractions sanctionnées pénalement. »
- « Ramener les manquements les moins graves au code des marchés publics au niveau de la contravention. »
- « Limiter les recours abusifs au juge pénal. »
- « Rendre la mise en examen moins systématique et moins traumatisante. »



- « Favoriser les modes de règlement des conflits autres que pénaux. »
- « Mieux armer juridiquement les décideurs publics. »

Le rapport Massot est à l'origine de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 dite « Loi Fauchon » tendant à préciser la notion de délit intentionnel. A ses dispositions s'ajoutent celles de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Désormais un élu ne peut être condamné au titre d'une faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions qui lui sont confiées par la loi.

Lorsque l'élu n'a pas causé directement le dommage mais a créé ou contribué à créer la situation qui a permis de le réaliser ou n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter, il est responsable pénalement s'il est établi qu'il a violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par les dispositions en vigueur ou s'il a commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

Lorsqu'il fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions, l'élu même s'il a cessé ses fonctions, bénéficie de la protection de la collectivité.

Précisons que lorsqu'il agit au nom de l'Etat, le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation bénéficiant, de la part de l'Etat, de la protection prévue à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

## 5. Principe de la parité

La 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 impose le principe de parité dans les listes de candidatures. Le principe de la parité s'est appliqué, pour la première fois, à l'occasion des élections municipales de mars 2001 dans les communes de 3 500 habitants. A l'occasion de ces élections 47,5 % de femmes ont figuré parmi les élus municipaux (*Voir supra*).

## 6. Limitation du cumul des mandats et des fonctions électives – Cessation de cumul

Cette limitation repose sur la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux et la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions exécutives locales et à leurs conditions d'exercice.

Loi organique n° 2000-294 :	Loi n° 2000-295 :
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ renforce les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les mandats locaux ;</li> <li>▪ crée une incompatibilité entre le mandat de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ renforce les incompatibilités entre mandats locaux et fonctions électives locales ;</li> <li>▪ renforce les incompatibilités entre mandat de</li> </ul>

député ou de sénateur et le mandat de représentant au Parlement européen.	représentant au Parlement européen et mandats locaux ou fonctions exécutives locales.
---	---

Des modifications sont intervenues dans les modalités d'application de ces textes.

La première est jurisprudentielle et résulte de l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 6 avril 2001 « Flosse ». Cette modification concerne le régime transitoire applicable aux parlementaires en situation d'incompatibilité au moment de la publication de la loi organique du 5 avril 2000.

Les autres sont législatives et découlent :

<b>de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002</b> relative à la démocratie de proximité (article 63)	<b>de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003</b> relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques (article 16)
Les modifications portent sur les modalités de cessation de l'incompatibilité : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ énoncées au premier alinéa du 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, dans sa rédaction issue de la loi du 5 avril 2000, lorsque cette incompatibilité résulte de l'élection au Parlement européen ;</li> <li>▪ applicables aux personnes qui se trouvent, par le mécanisme du suivant de liste, dans l'un des cas de cumul prohibé visé à l'article L. 46-1 du code électoral dans sa nouvelle rédaction.</li> </ul>	Les évolutions se traduisent par : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'abrogation des dispositions de l'article 6-2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 modifiée relative à l'élection des représentants du Parlement européen qui établissait une incompatibilité entre le mandat de parlementaire européen et une fonction exécutive locale ;</li> <li>▪ la modification de l'article 6-3 de la loi précitée afin que seul le mandat de conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus soit pris en compte pour la définition d'incompatibilité énoncée à cet article.</li> </ul>

## 6.1. Principes fondamentaux du nouveau régime des incompatibilités

Le régime en vigueur porte sur la nature des incompatibilités ainsi que sur les mécanismes destinés à mettre fin aux situations d'incompatibilité. Une distinction doit être opérée entre les représentants au Parlement européen, les parlementaires nationaux et les élus locaux.

Depuis la loi du 11 avril 2003 précitée, le régime des incompatibilités applicables aux parlementaires européens a été aligné sur celui des parlementaires nationaux, sauf en ce qui concerne les modalités de cessation des incompatibilités.

Les tableaux ci-après résument les principes fondamentaux du nouveau régime des incompatibilités.

### Incompatibilités entre mandats électoraux applicables aux députés et sénateurs

Cumuls interdits	Cumuls possibles	Règles relatives à la cessation de l'incompatibilité
Un député ou un sénateur ne peut pas cumuler son mandat parlementaire avec celui de représentant au Parlement européen ( <i>articles L.O. 137-1 et L.O. 297 du code électoral</i> ) . <b>Il ne peut pas, non plus, cumuler</b>	Un député ou un sénateur peut : · être titulaire d'un mandat de conseiller régional ou de conseiller à l'Assemblée de Corse ou de conseiller général ; · et exercer également un mandat de conseiller municipal dans une commune de moins de 3 500	II Le régime applicable pour mettre fin à une incompatibilité se caractérise par la <b>liberté de choix</b> et, à défaut d'option, par la déchéance du mandat le plus récent.  II Un député ou un sénateur

<p><b>avec son mandat parlementaire, plus d'un mandat local</b> parmi ceux de conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants (<i>articles L.O. 141 et L.O. 297 du code électoral</i>).</p>	<p>habitants, ce dernier mandat n'entrant pas dans le régime des incompatibilités propres aux parlementaires.</p> <p>Un député ou un sénateur peut toujours exercer une fonction élective locale parmi les fonctions de président de conseil régional, de président de conseil exécutif de Corse, de président de conseil général ou de maire.</p>	<p>acquérant un mandat le plaçant en situation d'incompatibilité dispose d'un délai de <b>trente jours, pour démissionner du mandat de son choix</b>.</p> <p>Le délai court, selon le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. de la date de l'élection qui a placé l'élu en situation d'incompatibilité ;</li> <li>. de celle du jugement définitif confirmant l'élection à l'origine de l'incompatibilité (en cas de contestation de l'élection).</li> </ul> <p><b>En l'absence d'option</b> de la part du parlementaire, <b>le mandat le plus récent prend fin de plein droit</b>. (<i>articles L.O. 151-1 et L.O. 297 du code électoral</i>).</p> <p>→ Un député ou un sénateur se trouvant placé en situation de cumul prohibé du fait de son élection à l'Assemblée nationale ou au Sénat dispose d'un délai de <b>trente jours pour se démettre des fonctions ou mandats incompatibles avec son mandat parlementaire</b>.</p> <p>Le délai court selon le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. de la date de son entrée en fonction au Parlement ;</li> <li>. de celle de la décision du Conseil constitutionnel en cas de contestation de l'élection.</li> </ul> <p>A défaut, il sera déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou du garde des sceaux, ministre de la justice. (<i>articles L.O. 151 et L.O. 297 du code électoral</i>).</p> <p>Remarque : un député ou un sénateur élu au Parlement européen cesse, du fait même de son élection au Parlement européen, d'exercer son mandat national (<i>articles L.O. 137-1 et L.O. 297 du code électoral</i>).</p>
--	--	---

Notas :

\* Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection (article R. 2151-3 [ancien article D. 2151-2] du CGCT).

\* Les dispositions en matière d'incompatibilités prévues pour les conseillers régionaux sont applicables aux conseillers à l'Assemblée de Corse (article L. 368 du code électoral).

#### Incompatibilités entre mandats électoraux applicables aux élus locaux et aux représentants au Parlement européen

Cumuls interdits	Cumul possible	Règles relatives à la cessation de l'incompatibilité
Un représentant au Parlement européen, outre qu'il ne peut dans le même temps être titulaire d'un mandat national, <b>ne peut, désormais, exercer plus d'un mandat électoral local parmi les</b>	Un élu local peut être député ou sénateur ( <i>Cf. supra</i> ).	II Le régime applicable aux représentants au Parlement européen et aux élus locaux se caractérise par <b>l'obligation d'abandon d'un des mandats les plus anciens</b> .

<p><b>mandats suivants :</b> conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris ou conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus (<i>article 6-3 nouveau de la loi du 7 juillet 1977</i>).</p> <p>Un élu local <b>ne peut être titulaire de plus de deux mandats électoraux</b> parmi les mandats de conseiller régional, de conseiller à l'Assemblée de Corse, de conseiller général, de conseiller de Paris – quelle que soit la taille de la commune – (<i>article L. 46-1 du code électoral</i>).</p>		<p>⊖ Un représentant au Parlement européen ou un élu local en situation d'incompatibilité dispose d'un délai de <b>trente jours pour démissionner d'un des mandats qu'il détenait antérieurement</b>.</p> <p>⊖ Le délai court, selon le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. de la date de l'élection qui a placé l'élu en situation d'incompatibilité ;</li> <li>. de celle du jugement définitif confirmant l'élection à l'origine de l'incompatibilité (en cas de contestation de l'élection).</li> </ul> <p>⊐ En l'absence d'option de la part de l'élu, <b>le mandat le plus ancien prend fin de plein droit</b>.</p>
<p>Le mécanisme du <b>suitant de liste</b> peut placer un élu local en situation d'incompatibilité en lui faisant acquérir l'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller de Paris ou conseiller municipal.</p>		<p>⊐ Dans ce cas l'élu dispose d'un délai de <b>trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat de son choix</b>.</p> <p>⊐ A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement sera assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste (<i>articles L. 270, L. 272-6 et L. 360 du code électoral</i>).</p>
<p><i>Notas :</i></p> <p>* <i>Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection (article R. 2151-3 [ancien article D. 2151-2] du CGCT).</i></p> <p>* <i>Les dispositions en matière d'incompatibilités prévues pour les conseillers régionaux sont applicables aux conseillers à l'Assemblée de Corse (article L. 368 du code électoral).</i></p>		
<p><b>Remarques :</b></p> <p><b>Désormais, le cumul entre mandat de représentant au Parlement européen et fonctions exécutives locales n'est plus prohibé.</b> Un représentant au Parlement européen peut ainsi à nouveau exercer une des fonctions suivantes : président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président du conseil général ou maire (quelle que soit la taille de la commune).</p>		

#### Incompatibilités entre fonctions de chefs d'exécutifs locaux

Principe	Remarques sur l'incompatibilité
<p><b>Sont strictement incompatibles entre elles les fonctions de :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. président de conseil régional ;</li> <li>. président du conseil exécutif de Corse ;</li> <li>. président de conseil général ;</li> <li>. maire (quelle que soit la taille de la commune).</li> </ul> <p>L'incompatibilité entre fonctions de chefs d'exécutifs locaux joue également lorsque l'élu est, par ailleurs, député ou sénateur.</p>	<p>⊖ L'<b>incompatibilité</b> entre fonctions de chefs d'exécutifs locaux <b>est automatique</b>. Elle prend effet dès l'élection qui place l'élu en situation de cumul, <b>sans délai d'option</b>. Toutefois, en cas de contestation de l'élection, l'incompatibilité prend effet à la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant l'élection sera devenue définitive.</p> <p>⊐ C'est ainsi, <b>par exemple</b>, que le maire d'une commune de moins de 3 500 habitants qui serait par ailleurs député ne pourra cumuler sa fonction avec celle de président du conseil général ou celle de président du conseil régional.</p> <p>⊐ En effet, si la loi organique autorise un député à détenir deux mandats locaux lorsque l'un d'entre eux est celui de conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants, la loi ordinaire prévoit <b>une stricte incompatibilité entre ces fonctions, que l'élu</b></p>

	<p><b>soit maire d'une commune de 3 500 habitants et plus ou de moins de 3 500 habitants.</b></p> <p>Ainsi :</p> <p>Π Un député, maire, élu président du conseil général perdra sa fonction de maire.</p> <p>Π Un député, président de conseil général élu maire perdra sa fonction de président de conseil général.</p>
<p><i>Notas :</i></p> <p>* Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection (article R. 2151-3 [ancien article D. 2151-2] du CGCT).</p> <p>* Pour l'application de l'ensemble des dispositions relatives aux incompatibilités entre certains mandats électoraux ou fonctions électives, les fonctions de président du conseil exécutif de Corse sont assimilées à celles d'un président d'un conseil régional (article L. 4422-19 [ancien article L. 4422-15] du CGCT).</p>	

### Elus de Paris, Marseille et Lyon

Conseillers d'arrondissement	Maires d'arrondissement
<p>Les conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon sont soumis aux règles de limitation de cumul des mandats applicables aux conseillers municipaux (article L. 272 du code électoral).</p>	<p>Les fonctions de maire de la commune (Paris, Marseille ou Lyon) et de maire d'arrondissement de cette commune sont incompatibles.</p> <p>Les maires d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon sont soumis aux mêmes règles que les maires des autres communes.</p> <p>La fonction de maire d'arrondissement est donc seulement compatible avec l'exercice d'un autre mandat local.</p> <p>Elle est incompatible avec l'exercice d'une fonction de chef d'un exécutif local.</p> <p>(articles L. 2511-25 et L. 2122-4 du CGCT).</p>

### Autres incompatibilités

Les représentants au Parlement européen	Les représentants au Parlement européen et les chefs d'un exécutif local
<p>Ne peuvent assurer les fonctions de :</p> <p>* membre du Conseil économique et social national (leur situation devient, à cet égard, la même que celle des députés et sénateurs) ;</p> <p>* juge des tribunaux de commerce.</p>	<p>Ne peuvent assurer les fonctions de :</p> <p>* membre de la Commission européenne ;</p> <p>* membre du Directoire de la Banque centrale européenne ;</p> <p>* membre du Conseil de la politique monétaire européenne de la Banque de France.</p>

## 6.2. Les modalités de cessation de l'incompatibilité entre mandats en ce qui concerne les élus locaux

### Mesures concernant les députés et les sénateurs

Cas de cumuls prohibés	Déroulement de la procédure (en l'absence de contentieux)
Député ou sénateur devenant représentant au Parlement européen.	→ Il cesse de ce fait même d'exercer son mandat de parlementaire national (article L.O. 137-1 du code électoral).
Député ou sénateur devenant conseiller régional ou conseiller général et conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants ou plus.	→ Il dispose de <b> trente jours </b> à compter de la date de l'élection qui l'a placé en situation d'incompatibilité pour <b>démissionner du mandat de son choix.</b>

	<p>→ En fonction de l'option choisie, le préfet concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*notifie au président du conseil régional le nom du remplaçant du conseiller régional ;</li> <li>*organise une élection cantonale partielle ;</li> <li>*notifie au maire le nom du remplaçant du conseiller municipal (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle).</li> </ul> <p>(articles L. 360, L. 221, L. 270 et L. 272-6 du code électoral).</p> <p>→ A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé le plus récemment prend fin de plein droit.</p> <p>(article L.O. 151-1 du code électoral).</p>
<p><i>Nota :</i> Le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection (article R. 2151-3 [ancien article D. 2151-2] du CGCT).</p>	

### Mesures concernant les élus locaux

Cas de cumuls prohibés	Déroulement de la procédure (en l'absence de contentieux)
<p><b>Titulaire de deux mandats locaux</b> (parmi conseiller régional, conseiller général, conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus) <b>devenant député ou sénateur.</b></p>	<p>→ Il dispose de <b>trente jours</b> après son entrée en fonction au Parlement <b>pour se démettre d'un de ses mandats locaux.</b></p> <p>→ En fonction de l'option choisie, le préfet concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*notifie au président du conseil régional le nom du remplaçant du conseiller régional ;</li> <li>*organise une élection cantonale partielle ;</li> <li>*notifie au maire le nom du remplaçant du conseiller municipal (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle).</li> </ul> <p>(articles L. 360, L. 221, L. 270 et L. 272-6 du code électoral).</p> <p>® A défaut d'option dans le délai imparti, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat de député ou de sénateur par le Conseil constitutionnel.</p> <p>(article L.O. 151 du code électoral).</p>
<p><b>Titulaire de deux mandats locaux acquérant un troisième mandat local</b> (le mandat de conseiller municipal figure au nombre des mandats locaux soumis à limitation, quelle que soit la taille de la commune).</p>	<p>→ Il dispose de <b>trente jours</b>, à compter de la date d'élection à son troisième mandat, <b>pour se démettre d'un des mandats</b> détenus antérieurement à l'élection l'ayant placé en situation d'incompatibilité.</p> <p>→ En fonction de l'option choisie le préfet concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*notifie au président du conseil régional le nom du remplaçant du conseil régional ;</li> <li>*organise une élection cantonale partielle ;</li> <li>*notifie au maire le nom du remplaçant du conseiller municipal (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle).</li> </ul> <p>→ A défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit. En conséquence, le préfet concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*avise le président du conseil régional, le président du conseil général ou le maire [selon que le mandat le plus ancien est celui de conseiller régional, général ou municipal] de la cessation de plein droit du mandat en cause ;</li> <li>*notifie au président du conseil régional le nom du conseiller régional remplaçant ;</li> <li>*organise une élection cantonale partielle ;</li> </ul>

	<p>*notifie au maire le nom du conseiller municipal remplaçant (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle). (articles L. 360, L. 221, L. 270 et L. 272-6 du code électoral).</p> <p>→ <b>Par dérogation, un élu placé en situation d'incompatibilité du fait de son élection au conseil municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants peut démissionner du mandat de son choix</b> sous trente jours à compter de l'élection l'ayant placé en situation d'incompatibilité.</p> <p>→ A défaut d'option, il est réputé avoir renoncé à son mandat le plus ancien. (article L. 46-1 du code électoral).</p>
<p><b>Titulaire de deux mandats locaux</b> (conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal) <b>acquérant un troisième mandat local</b> par le mécanisme du suivant de liste.</p>	<p>→ Il dispose de <b>trente jours</b>, à compter de la date de la vacance pour démissionner du mandat de son choix.</p> <p>→ En fonction de l'option choisie, le préfet concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*notifie au président du conseil régional le nom du remplaçant du conseiller régional ;</li> <li>*notifie au président de l'Assemblée de Corse, le nom du remplaçant du conseiller de cette assemblée ;</li> <li>*organise une élection cantonale partielle ;</li> <li>*notifie au maire le nom du remplaçant du conseiller municipal (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle). (articles L. 360, L. 221, L. 270, L. 272-6 du code électoral)</li> </ul> <p>→ A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste (articles L. 270, L. 272-6, L. 360) du code électoral).</p>
<p><b>Titulaire de deux mandats locaux</b> (conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus) <b>acquérant un mandat de représentant au Parlement européen.</b></p>	<p>→ Il dispose de <b>trente jours</b>, à compter de la date de la proclamation de son élection au Parlement européen, <b>pour démissionner d'un des mandats détenus antérieurement à cette élection.</b></p> <p>→ En fonction de l'option choisie, le préfet concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*notifie au président du conseil régional le nom du remplaçant du conseiller régional ;</li> <li>*notifie au président de l'Assemblée de Corse le nom du remplaçant du conseiller de cette assemblée ;</li> <li>*organise une élection cantonale partielle ;</li> <li>*notifie au maire le nom du remplaçant du conseiller municipal (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle).</li> </ul> <p>→ A défaut d'option ou en cas de démission du mandat de représentant au Parlement européen, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit. (article L. 46-2 du code électoral). Dans l'un des cas précités, le préfet concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*avise le président du conseil régional, le président de l'Assemblée de Corse, le président du conseil général ou le maire [selon que le mandat le plus ancien est celui de conseiller régional, à l'Assemblée de Corse, général ou municipal] de la <b>cessation de plein droit du mandat en cause</b> ;</li> <li>*notifie au président du conseil régional le nom du remplaçant du conseiller régional ;</li> <li>*notifie au président de l'Assemblée de Corse le nom du remplaçant du conseiller de cette assemblée ;</li> <li>*organise une élection cantonale partielle ;</li> </ul> <p>*notifie au maire le nom du remplaçant du conseiller</p>

	municipal (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle). (articles L. 360, L. 221, L. 270 et L. 272-6 du code électoral).
<b>Chef d'un exécutif local</b> (président de conseiller régional, président de conseil général, maire) <b>devenant titulaire d'une nouvelle fonction de chef d'un exécutif local.</b>	→ Le chef d'un exécutif local élu à une autre fonction de chef d'exécutif local cesse de ce fait même d'être titulaire de sa fonction d'exécutif la plus ancienne (articles L. 2122-4, L. 3122-3 et L. 4133-3 du CGCT).  → En conséquence, le préfet concerné : *avise l'élu de la cessation de sa fonction de chef d'exécutif la plus anciennement acquise ; *informe, selon le cas, le vice-président du conseil régional, le vice-président du conseil général, le premier adjoint au maire, les plus anciens dans l'ordre des nominations, de la nécessité de convoquer l'assemblée délibérante concernée en vue de l'élection d'un nouveau président de conseil régional, de conseil général ou maire.
Titulaire d'une fonction de <b>chef d'exécutif local</b> désigné à la fonction de membre de la <b>Commission européenne</b> , du directoire de la <b>Banque centrale européenne</b> ou du conseil de la politique monétaire de la <b>Banque de France</b>	→ Le chef d'un exécutif local désigné à l'une de ces fonctions cesse de ce fait même d'exercer sa fonction élective (articles L. 2122-4, L. 3122-3 et L. 4133-3 du CGCT).  → En conséquence, le préfet concerné : avise l'élu titulaire de la fonction élective en question de la cessation de ses fonctions ; informe, selon le cas, le premier adjoint de la commune, le vice-président du conseil général ou le vice-président du conseil régional le plus ancien dans l'ordre des nominations de la nécessité de convoquer l'assemblée délibérante concernée en vue de l'élection d'un nouveau maire, président du conseil général ou président de conseil régional.
Dispositions particulières concernant les titulaires de fonctions exécutives locales :	
* Le maire, le président de conseil général, le président de conseil régional ou le président du conseil exécutif de Corse ayant démissionné de sa fonction pour cause de cumul prohibé ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller municipal, de conseiller général, de conseiller régional ou de conseiller exécutif de Corse jusqu'à la cessation du mandat ou de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité (articles L. 2122-18, L. 3 221-3 et L. 4231-3 et L. 4422-19 [ancien article L. 4422.15] du CGCT). * Le préfet concerné exerce son contrôle de légalité sur les arrêtés de délégation.	

### Mesures concernant les représentants au Parlement européen

Cas de cumuls prohibés	Déroulement de la procédure (en l'absence de contentieux)
<b>Représentant au Parlement européen titulaire d'un mandat local</b> (conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus) <b>acquérant un nouveau mandat local</b>	→ Il dispose de <b>trente jours</b> , à compter de la date de la proclamation de son élection au nouveau mandat local, <b>pour démissionner d'un des mandats détenus antérieurement à cette élection.</b> → Selon le cas, le préfet concerné : *notifie au président du conseil régional, au président de l'Assemblée de Corse ou président du conseil de Paris le nom du remplaçant ; *organise une élection cantonale partielle ; *notifie au maire le nom du remplaçant du conseil municipal (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle).  → A défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit. → Dans l'un ou l'autre cas le préfet concerné, selon la nature du mandat le plus ancien :



	<p>*avise le président du conseil régional, le président de l'Assemblée de Corse ou le président du conseil de Paris de la cessation de plein droit du mandat en cause ;</p> <p>*notifie au président du conseil régional, au président de l'Assemblée de Corse ou président du conseil de Paris le nom du remplaçant ;</p> <p>*organise une élection cantonale partielle ;</p> <p>*notifie au maire le nom du remplaçant du conseil municipal (ou, exceptionnellement, organise une élection municipale partielle).</p> <p><i>(article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen).</i></p>
--	---

### 6.3. Cas particuliers d'élections concomitantes

Situation de l'élu	Dispositions applicables
*Que se passe-t-il pour un élu ayant un mandat local [autre que conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants] élu le même jour député ou sénateur et à un autre mandat local [autre que conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants] ?	<p>→ Il dispose de <b>trente jours</b> pour se <b>démettre</b> de l'un des mandats de son choix.</p> <p>→ En l'absence d'option de sa part, c'est son mandat local le plus récemment acquis qui prend fin de plein droit.</p> <p><i>(article L.O. 151-1 du code électoral).</i></p>
*Que se passe-t-il pour un député ou un sénateur élu à la même date conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants et conseiller régional (ou conseiller général) ?	<p>→ Il dispose de <b>trente jours</b> pour se <b>démettre</b> de l'un des mandats de son choix.</p> <p>→ En l'absence d'option de sa part, c'est son mandat local le plus récemment acquis qui prend fin de plein droit.</p> <p>→ Etant donné que chacun des deux mandats locaux est considéré comme acquis à la date la plus récente, le parlementaire se trouvera privé desdits mandats simultanément s'il n'exerce pas son droit d'option dans le délai imparti.</p> <p><i>(article L.O. 151-1 du code électoral).</i></p>
*Que se passe-t-il pour un élu local ou un représentant au Parlement européen se trouvant en situation de cumul prohibé du fait de son élection concomitante à deux mandats locaux ?	<p>→ Il dispose de <b>trente jours</b> pour <b>abandonner</b> l'un des trois mandats, soit le plus ancien, soit l'un de ceux acquis lors d'élections organisées simultanément (<i>avis du Conseil d'Etat du 11 juillet 2000</i>).</p> <p>→ En l'absence d'option de sa part ou en cas de démission du dernier mandat acquis, le mandat le plus anciennement acquis prend fin de plein droit.</p>

## 4ème partie – Chapitre 4

### LE STATUT DES PERSONNELS TERRITORIAUX ET LES TRANSFERTS DE PERSONNELS

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, l'administration de nombreux services publics locaux, essentielle à la vie quotidienne des citoyens, revient aux élus locaux et aux fonctionnaires territoriaux. Peu après le vote des lois de décentralisation le législateur a voulu définir clairement la situation juridique des personnels territoriaux.

Résultant de l'exercice des missions de service public des collectivités locales, les emplois territoriaux ont naturellement vocation à relever du statut de la fonction publique. Les règles qui leur sont applicables doivent combiner, d'une part les principes statutaires communs à l'ensemble de la fonction publique, à parité avec la fonction publique de l'Etat et, d'autre part, les exigences de la libre administration des collectivités locales, en tenant compte de la multiplicité, comme de la diversité, des employeurs locaux.

C'est sur ces bases que le statut de la fonction publique territoriale s'est construit à partir de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et assurant ainsi l'unité des mécanismes régissant les personnels territoriaux quelles que soient les collectivités d'emploi.

Modifié à diverses reprises, le dispositif relatif aux fonctionnaires territoriaux l'a été en dernier lieu par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 visant à moderniser la fonction publique territoriale.

Le statut de la fonction publique territoriale constitue le titre III du statut général de la fonction publique, les agents des collectivités locales étant régis, au même titre que les autres fonctionnaires, par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

Les fonctionnaires territoriaux se répartissent, comme les fonctionnaires de l'État en trois catégories désignées par les lettres A, B et C (ordre hiérarchique décroissant). Ils sont regroupés dans des cadres d'emplois (l'équivalent des corps dans la fonction publique mais sans gestion nationale) qui sont régis par des statuts particuliers communs aux fonctionnaires des communes, des départements et des régions et des établissements publics administratifs en relevant.

#### 1. Éléments statistiques

La fonction publique territoriale compte 1 804 199 agents au 31 décembre 2005, soit une augmentation des effectifs de 1,5 % par rapport à 2004.

Ces emplois se répartissent ainsi qu'il suit :

#### Effectifs des collectivités territoriales

	2004	2005	2004/2005
Communes	1 086 037	1 093 880	+0,7 %
Etablissements publics communaux hors EPCI	117 680	120 830	+2,7%
<b>Totaux organismes communaux</b>	<b>1 204 717</b>	<b>1 214 710</b>	<b>+0,83 %</b>
EPCI	189 719	200 842	+5,9 %
Etablissements publics intercommunaux hors EPCI	5 592	6 112	+9,3 %
<b>Totaux organismes intercommunaux</b>	<b>195 311</b>	<b>206 954</b>	<b>+5,96 %</b>
Départements	195 233	198 080	+1,5 %
Etablissements publics départementaux	96 726	97 470	+0,8 %
<b>Totaux organismes départementaux</b>	<b>291 959</b>	<b>295 550</b>	<b>+1,2%</b>
Régions	14 073	15 169	+7,8 %
Autres (*)	72 168	71 816	+0,5 %
<b>Totaux généraux</b>	<b>1 777 228</b>	<b>1 804 199</b>	<b>+1,5 %</b>

(\*) OPHLM, OPAC, associations de syndicats autorisées, caisses de crédit municipal, EPIC.

Source : Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

## 2. Le statut de la fonction publique territoriale et ses évolutions

La loi du 26 janvier 1984 a instauré le statut de la fonction publique territoriale. Ce statut a évolué avec plusieurs lois dont la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 dite « loi Galland » relative entre autres à la procédure disciplinaire, aux ressources du Centre national de la fonction publique territoriale, aux modalités particulières d'accès dans la fonction publique territoriale, la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 dite « loi Hoeffel » ayant notamment pour objet les concours et examens professionnels, la formation, les modalités relatives au Centre national de la fonction publique territoriale et aux centres de gestion, la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative également à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique ainsi qu'à la modernisation du recrutement et à la réduction du temps de travail et la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 met en conformité le droit français avec le droit communautaire sur certains aspects concernant les trois fonctions publiques (égalité des femmes et des hommes, lutte contre les discriminations, ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires, contrats à durée indéterminée...).

Malgré ces évolutions, études et réflexions se sont poursuivies en vue de procéder à diverses adaptations concernant la fonction publique territoriale. En effet, il faut se préparer au départ de plus 30 % des fonctionnaires territoriaux d'ici 2012, ajuster les règles aux nouveaux métiers, tenir compte du développement de la coopération intercommunale qui bouleverse le paysage des territoires, des transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités dans le cadre de l'acte II de la décentralisation...

Lors du conseil des ministres du 11 janvier 2006, Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire considère que la modernisation de la fonction publique territoriale doit viser à développer la formation professionnelle tout au long

de la vie, à donner plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines et à clarifier le rôle des différentes institutions intervenant auprès des fonctionnaires territoriaux et de leurs employeurs.

Quelques mois plus tard, la loi du 19 février 2007 s'est attachée, en particulier, à répondre à trois grandes ambitions :

- \* rendre la fonction publique territoriale plus attractive (prise en compte de l'expérience acquise, valorisation de l'expérience acquise, droit individuel à la formation...)
- \* recentrer la fonction publique territoriale sur ses métiers (rééquilibrage entre les missions du Centre national de la fonction publique territoriale et celles des centres de gestion :
- \* donner plus de souplesse à la gestion des ressources humaines et faciliter, dans le même temps, aussi bien le déroulement de carrière des agents que le rôle des employeurs territoriaux.

Par ailleurs elle instaure des mesures de natures diverses :

- \* instauration d'un ratio " promus/promouvables ", défini au niveau local, pour l'avancement de grade ;
- \* possibilité de créer un comité technique paritaire commun à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et à ses communes membres, dès lors que l'effectif concerné dépasse cinquante agents ;
- \* abaissement des seuils démographiques de création des emplois de direction des communes et des EPCI à fiscalité propre et prise en compte des emplois de directeurs généraux et de directeurs généraux adjoints des services des mairies d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon au titre des emplois fonctionnels ;
- \* possibilité, sous certaines conditions, de pourvoir un poste par un agent non titulaire dans les communes de moins de 2 000 habitants et les EPCI de moins de 10 000 habitants ;
- \* remboursement de certaines autorisations spéciales d'absence pour l'exercice du droit syndical ;
- \* possibilité de monétisation des jours de congés non utilisés par les agents dans le cadre de leur compte épargne temps ;
- \* améliorations du régime indemnitaire (possibilité de créer un régime indemnitaire ad hoc pour certains personnels de la filière médico-sociale, conservation des avantages indemnitaires aux personnels transférés dans des syndicats mixtes ou dans la nouvelle structure résultant d'une fusion d'EPCI ou d'une collectivité vers un EPCI ou inversement) ;
- instauration d'une action sociale en faveur des personnels territoriaux.

En plus des améliorations apportées par la loi du 19 février 2007 précitée, il convient de citer celles résultant de la loi n° 2005-843 du 25 juillet 2005 qui met en conformité le droit interne avec le droit communautaire sur certains aspects concernant les trois fonctions publiques. Les mesures s'articulent autour de trois grands axes :

- \* la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations ;
- \* l'ouverture de la fonction publique territoriale aux fonctionnaires communautaire et la mobilité des agents ;
- \* lutte contre la précarité de certains contrats de travail avec l'instauration de la possibilité de conclure des contrats à durée indéterminée sous certaines conditions.

### 3. La gestion du personnel

### 3.1. Le recrutement et l'organisation des concours

C'est au conseil municipal qu'il appartient de créer, par délibération, les emplois territoriaux nécessaires au fonctionnement des services. Le maire, quant à lui, procède par arrêté à la nomination des fonctionnaires territoriaux dans le cadre des dispositions statutaires définies à l'échelon national.

Conformément à l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation expressément prévue par la loi. Les dispositions relatives aux fonctionnaires territoriaux sont fixées par la loi du 26 janvier 1984 (article 36) qui ont été modifiées, en dernier lieu, par la loi du 19 février 2007 précitée (article 31).

Il existe :

- \* des concours externes, sur titres ou sur épreuves, ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études (l'introduction d'une ou plusieurs épreuves est devenue obligatoire pour les concours sur titres, alors qu'auparavant elle était facultative)?;
- \* des concours internes ouverts aux fonctionnaires et agents publics ayant accompli une certaine durée de services publics, ainsi que, désormais, aux militaires et aux magistrats ;
- \* des " troisièmes concours ". Créés par la loi du 3 janvier 2001, ces concours sont, maintenant, ouverts aux candidats justifiant, pendant une durée déterminée, de l'exercice d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou plusieurs activités en qualité de responsable d'un groupement associatif. Ces concours sont organisés sur épreuves.

La loi du 19 février 2007 précitée prévoit que les épreuves de ces trois concours peuvent tenir compte de l'expérience professionnelle des candidats.

La compétence et l'organisation des concours et examens professionnels est partagée entre le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion. Elle prévoit la répartition des attributions, au titre des concours et examens professionnels, ainsi qu'il suit :

- \* Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) (siège et délégations régionales ou interdépartementales) : emplois de catégorie A + et ingénieurs en chef territoriaux ;
- \* centres de gestion : emplois des catégories A et B (sauf, la filière médico-sociale) pour les collectivités et établissements publics administratifs affiliés ou non ; emplois des catégories A, B et C pour les collectivités et établissements publics administratifs affiliés.

Les concours sont organisés en fonction des déclarations de création ou de vacances de postes, du nombre de lauréats des précédents concours encore en attente de nomination et de l'appréciation des besoins prévisionnels.

Toute nomination doit être précédée d'une déclaration de création ou de vacance de poste par la collectivité au centre de gestion compétent qui en assure la publicité.

Le centre de gestion veille à répercuter l'information vers le CNFPT pour les concours que celui-ci organise.

Les informations de création et de vacance d'emplois alimentent des bourses de l'emploi territorial tenues par les centres de gestion et le CNFPT et sont diffusées par tous moyens appropriés y compris, désormais, par Internet. Ces dispositifs garantissent que le poste puisse être pourvu par promotion interne, avancement de grade, mutation ou détachement pour les agents déjà en fonction au sein des collectivités.

Les personnes reçues au concours sont inscrites par ordre alphabétique sur une liste d'aptitude dont la validité est nationale. Cette liste comprend les lauréats du concours venant d'être organisé ainsi que ceux réinscrits au titre du ou des concours précédents. La durée d'inscription d'un lauréat sur une liste d'aptitude est de trois ans maximum mais peut être prolongée jusqu'à l'organisation du concours suivant.

Précisons que la loi du 19 février 2007 (article 44) précitée prévoit que le décompte de la période triennale peut désormais être suspendu dans certains cas (accomplissement du service national, congé parental, congé de maternité, congé d'adoption, congé de présence parentale, congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie, congé de longue durée en raison de certaines affections : tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse, poliomyélite, déficit immunitaire grave et acquis).

Les collectivités ont toute latitude pour recruter les personnes de leur choix sur la liste d'aptitude.

Par ailleurs, l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée permet aux collectivités territoriales de procéder au recrutement de fonctionnaires sans concours. Ces recrutements se font :

- \* en application des dispositions sur les emplois réservés?;
- \* lors de la constitution initiale d'un corps ou d'un cadre d'emploi ou de la création d'un emploi par transformation de corps, de cadres d'emplois ou d'emplois existants?;
- \* pour le recrutement de certains fonctionnaires de catégorie C lorsque le statut particulier le prévoit ou lorsque le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, le cas échéant selon des connotations d'aptitude prévues par les statuts particuliers?;
- \* en cas d'intégration totale ou partielle des fonctionnaires d'un cadre d'emplois classé dans la même catégorie.

S'agissant des personnes handicapées, la loi précitée du 19 février 2007 (article 32) prévoit la possibilité pour ces dernières d'acquérir la qualité de fonctionnaire par une procédure dérogatoire au principe du concours, le recrutement se faisant par un contrat de droit public au terme duquel l'intéressé a vocation à être titularisé. La durée du contrat de la personne recrutée directement doit être égale à la durée de scolarité augmentée de la durée du stage prévue par le statut particulier du cadre d'emplois dans lequel l'agent a vocation à être titularisé.

D'autre part, en cas de mutation d'un agent, la loi du 19 février 2007 susdite (article 36) prévoit le versement, à la charge de la collectivité d'accueil, d'une indemnité à la collectivité dont l'agent est originaire. Cette indemnité est due lorsque la mutation intervient dans les trois années suivant la titularisation de l'intéressé. Elle correspond, pour partie, à la rémunération supportée par la collectivité d'origine pendant la formation de l'agent et, pour partie, s'il y a lieu, au coût des formations suivies par l'intéressé au cours de ces trois années

et supportées par la collectivité en cause. Précisons, toutefois, que le coût des formations obligatoires prises en charge par le CNFPT n'entre pas dans l'assiette de l'obligation de remboursement.

Enfin, la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 rappelle que le recrutement, par la voie des emplois réservés, constitue une obligation nationale qui s'impose à divers employeurs publics, dont les collectivités territoriales, et fixe les conditions de recrutement au titre desdits emplois.

### 3.2. La nomination et le déroulement de carrière

En application des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 susnommée, les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent. C'est donc l'autorité territoriale qui est compétente pour :

- \* la nomination en qualité de stagiaire ;
- \* la titularisation à l'issue du stage ;
- \* les mouvements des fonctionnaires au sein de ses services ;
- \* la notation ;
- \* l'avancement (d'échelon, de grade) ;
- \* la promotion interne (sous réserve des compétences du centre de gestion lorsque la commune lui est affiliée) ;
- \* le pouvoir disciplinaire ;
- \* la cessation d'activité.

En matière de promotion, la loi du 19 février 2007 précitée (article 35) modernise le dispositif prévu par la loi de 1984 en instaurant un ratio " promus/promouvables " pour l'avancement de grade qui se substitue au système des quotas fixé, par décret en Conseil d'Etat, dans les statuts particuliers. Cette mesure vise deux objectifs : faciliter les déroulements de carrière des agents et offrir aux collectivités territoriales un outil de gestion de leurs personnels mieux adapté aux réalités démographiques locales. Ainsi, pourront-elles fixer, par délibération du conseil municipal après avis du comité technique paritaire compétent, les ratios pour chacun des grades de leurs fonctionnaires territoriaux. La loi ne prévoyant pas de donner un caractère annuel obligatoire aux délibérations fixant ces ratios, c'est donc à chaque employeur territorial de déterminer la périodicité des délibérations fixant lesdits ratios. Il convient de préciser qu'il appartient aux collectivités, dans le cadre du dialogue social, de définir, librement, les ratios d'avancement pour chacun des grades pour lesquels elles disposent de fonctionnaires. Le ratio d'avancement est, comme dans le système des quotas, un nombre plafond de fonctionnaires pouvant être promus. Les décisions individuelles d'avancement sont, comme auparavant, de la compétence de l'autorité d'emploi après avis de la commission paritaire.

### 3.3. La prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience

Cette prise en compte s'effectue au titre de la promotion interne et de l'avancement de grade.

S'agissant de la promotion interne, la loi du 19 février 2007 précitée (article 33) complète le dispositif existant par l'instauration d'un critère supplémentaire. C'est ainsi que pour apprécier l'éligibilité des agents à une promotion interne, l'autorité territoriale et la commission administrative paritaire devront obligatoirement prendre en compte la valeur

professionnelle ainsi que les acquis de l'expérience des intéressés sous peine de commettre une erreur de droit pouvant être sanctionnée par le juge administratif.

En ce qui concerne l'avancement de grade, cette même loi (article 43) complète le dispositif relatif à l'avancement " au choix " par inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission paritaire. Ainsi, cette modalité d'avancement de grade requiert-elle, désormais, l'examen de la valeur professionnelle des intéressés.

### 3.4. Le cas particulier des représentants syndicaux

La loi du 19 février 2007 susdite (article 42 modifie le dispositif prévu par la loi du 26 janvier 1984 précitée (article 77) sur deux points. Tout d'abord, la garantie d'avancement moyen des fonctionnaires mis à disposition d'une organisation syndicale est fixée, désormais, par la loi et non plus par décret. Ensuite, la décharge totale d'activité, donnant droit à l'application de la règle de l'avancement moyen est strictement définie.

Un agent est considéré comme bénéficiant d'une décharge totale de service dès lors que la décharge dont il bénéficie a pour effet, le cas échéant après épuisement de tout ou partie de ses droits individuels à absence en application des 1° et 2° de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 précitée ainsi que des congés prévus aux 1° et 7° de l'article 57 de cette même loi (congé annuel et congé pour formation syndicale), de le libérer du solde des obligations de service auquel il demeure tenu. En ce qui concerne les droits individuels à absence, précisons qu'il s'agit, d'une part, des autorisations spéciales d'absence accordées aux représentants dûment mandatés des syndicats pour assister aux congrès professionnels syndicaux et aux réunions des organismes directeurs, et, d'autre part, des autorisations spéciales d'absence données aux membres des commissions administratives paritaires et des organismes statutaires.

### 3.5. La mise à disposition

Le régime de la mise à disposition des personnels territoriaux est modifié par la loi du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique ainsi que par la loi du 19 février 2007 précitée. On distingue les mises à disposition individuelle dont le nouveau régime a été fixé par la loi du 2 février 2007 (article 14) et les mises à disposition dans le cadre de l'intercommunalité dont le cadre juridique a été clarifié par la loi du 19 février 2007 susdite (article 60).

L'article 14 de la loi du 2 février 2007 remplace les articles 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984 précitée par cinq nouveaux articles. Les nouvelles mesures, qui reprennent celles applicables à la fonction publique de l'Etat, visent à faciliter les mobilités entre l'Etat et les collectivités territoriales et les institutions hospitalières et à assurer, par le biais de l'obligation de remboursement, une plus grande transparence des mises à disposition. Parmi les principales innovations, il convient de noter celles qui sont définies ci-après :

\* nouvelle définition du périmètre des mises à disposition : désormais, il est possible de mettre à disposition des fonctionnaires territoriaux auprès des autres fonctions publiques ou auprès d'organismes contribuant à une politique publique de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs (pour les seules missions de service public confiées à ces organismes) ou encore des organisations internationales intergouvernementales et des Etats étrangers ;



\* obligation de remboursement, par l'organisme d'accueil, des charges inhérentes aux personnels mis à disposition, sauf dans les cas suivants : mise à disposition d'un établissement public administratif dont la collectivité d'emploi du fonctionnaire est membre, ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un Etat étranger ;  
\* faculté de mise à disposition, contre remboursement, auprès d'une collectivité territoriale, de personnels de droit privé lorsque des fonctions exercées au sein d'une collectivité réclament une qualification technique spécialisée.

Des dispositions transitoires sont prévues par la loi du 19 février 2007 précitée (article 16). C'est ainsi que les mises à disposition en cours sont maintenues jusqu'à leur terme normal et, au plus tard, jusqu'au 1er juillet 2010. Ces mises à disposition continuent à être régies par les dispositions en vigueur au moment de la publication de la loi.

L'article 60 de la loi du 19 février 2007 susdite modifie l'article L. 5211-4-1 du CGCT qui prévoit la mutualisation des services entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les communes qui en sont membres. C'est ainsi que, désormais, la mise à disposition des services d'un EPCI est possible dès lors qu'elle présente " un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ". D'autre part, la loi autorise, à présent, les communes à ne pas se dessaisir de leurs services et à les mettre à disposition de l'EPCI par voie de convention pour l'exercice de ses compétences. Rappelons que la circulaire du 23 novembre 2006 relative au renforcement de l'intercommunalité précisait que, s'agissant d'un transfert de service, le régime de mise à disposition individuelle des personnels, tel que prévu par la loi du 26 janvier 1984 précité (article 61) ne s'applique pas dans ce cas. En effet, les agents affectés au sein de ces services ou parties de services sont de facto mis à disposition de la collectivité ou de l'EPCI.

### 3.6. La promotion de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes

La loi du 19 février 2007 susdite vise, en son article 69, à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans la fonction publique territoriale.

Une négociation devra avoir lieu entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales en matière de recrutement, de formation, de promotion et de mobilité. La négociation sera conduite sur la base des éléments contenus dans le bilan social qui doit être remis tous les deux ans au comité technique paritaire.

Par ailleurs, l'autorité territoriale devra élaborer un plan pluri-annuel pour l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions d'encadrement supérieur et sera soumis au comité technique paritaire. Le plan pourra fixer des objectifs à atteindre en matière de taux de féminisation de certains emplois

### 3.7. La rémunération et le régime indemnitaire

Conformément aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983 susmentionnée (article 20), les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération principale comprenant le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement (SFT) ainsi qu'à des indemnités dont les modalités sont fixées soit par un texte législatif, soit par un texte réglementaire?").

La fixation des composantes de la rémunération principale ainsi que leur revalorisation sont de la compétence du pouvoir réglementaire. Les dispositions en la matière s'appliquent aux fonctionnaires de l'Etat et aux fonctionnaires territoriaux (voir les décrets no 85-730 du 17 juillet 1985 et no 85-1148 du 24 octobre 1985 modifiés).

#### 3.7.1. Le traitement

Le traitement annuel brut est égal au produit de l'indice majoré afférent à l'échelon auquel appartient l'agent par le centième de la valeur du traitement annuel brut afférent à l'indice 100, qualifié d'indice de base de grille indiciaire.

La valeur du point est fixée par décret, le rattachement de tous les fonctionnaires à une grille garantissant l'homogénéité et la comparabilité des traitements d'une collectivité publique à une autre ou d'un cadre d'emplois à un autre.

#### 3.7.2. L'indemnité de résidence

Son taux est calculé en appliquant au traitement brut un taux variant selon la zone territoriale dans laquelle est classée la commune dans laquelle l'intéressé exerce ses fonctions. Il s'élève à 3% en zone 1 (parties urbanisées de l'Ile-de-France et de certaines agglomérations de la région PACA) et dans les deux départements de Corse et à 1 % en zone 2 (certaines grandes villes).

#### 3.7.3. Le supplément familial de traitement (SFT)

Alloué en sus des prestations familiales de droit commun, il est versé aux agents publics ayant au moins un enfant à charge au sens des prestations familiales. Il comprend un élément fixe (2,29 euros) et un élément proportionnel au traitement brut qui varie selon le nombre d'enfants à charge. Si les deux parents sont agents publics, un seul (au choix du couple) a droit au SFT au titre d'un même enfant à charge.

#### 3.7.4. Le remboursement domicile – travail

Dans la région parisienne ce remboursement est obligatoire et il est égal au minimum à 50% des 11/12èmes des abonnements mensuels ou des 47/52èmes des abonnements hebdomadaires. Désormais, l'employeur peut décider de porter au-delà de 50 % le taux de la prise en charge. La prise en charge est limitée aux parcours compris à l'intérieur de la région parisienne.

Pour les autres régions, tout ou partie du prix des titres d'abonnement aux transports publics de voyageurs peut être pris en charge pour les trajets entre la résidence des agents et leur lieu de travail. Par ailleurs, les employeurs publics ont désormais (loi du 30 décembre 2006) la possibilité de préfinancer des " chèque-transport " au profit de leurs agents pour le paiement des dépenses liées au déplacement entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. Le chèque-transport peut être utilisé auprès des entreprises de transport public ou auprès des distributeurs de carburants au détail pour les seuls agents dont le lieu de travail est situé en dehors des périmètres de transports urbains ou dont l'utilisation du véhicule personnel est rendue indispensable.

#### 3.7.5. Les indemnités

En application de la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires (article 20), les indemnités sont considérées comme l'un des éléments de la rémunération des fonctionnaires au même titre que le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement.

Conformément aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 susvisée (article 88), le régime indemnitaire des agents des collectivités territoriales ne peut excéder celui dont

bénéficient les agents des différents services de l'Etat. Cet article précise en effet que : "l'assemblée délibérante de chaque collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat." Les modalités en sont précisées par le décret no 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, lequel définit une équivalence pour chaque emploi et chaque grade de la fonction publique territoriale par rapport aux corps comparables de la fonction publique de l'Etat dont le régime indemnitaire doit servir de référence et de plafond. Des modifications sont apportées régulièrement à ces équivalences afin de tenir compte aussi bien des réformes législatives que de l'évolution de la situation des personnels.

Par ailleurs, les avantages collectivement acquis en matière de complément de rémunération constitués avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 précitée et validés par cette dernière peuvent s'ajouter au régime indemnitaire (article 111).

Il existe, toutefois, deux types d'exception au système d'homologie entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat :

\* les cadres d'emplois ayant leurs propres régime indemnitaire : certains fonctionnaires territoriaux appartiennent à des cadres d'emplois pour lesquels il n'existe pas d'équivalent à l'Etat. La loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 prévoit ainsi un régime indemnitaire ad hoc, dont les conditions et taux sont définis par décret, pour les policiers municipaux et les gardes champêtres (article 68). La dérogation prévue en 1996 est étendue par la loi du 19 février 2007 précitée (article 55) aux cadres d'emplois de la filière médico-sociale et aux cadres d'emplois hors catégorie des sapeurs-pompiers de Mayotte. Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités de cette dérogation. De son côté, le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 prévoit un régime spécifique pour les sapeurs-pompiers ;

\* les primes et indemnités propres à la fonction publique territoriale : certaines primes et indemnités, liées à des sujétions particulières font l'objet de textes spécifiques et ne trouvent pas d'équivalent connu dans les services de l'Etat. C'est le cas, par exemple, des indemnités servies aux personnels des services d'inhumation.

Par ailleurs, la loi du 26 janvier 1984 précitée encadre le maintien du régime indemnitaire ou des avantages collectivement acquis en cas de mouvements de personnels d'une structure à une autre. Ce dispositif a été élargi par la loi du 19 février 2007 susmentionnée (articles 40, 41 et 47). On distingue :

\* le passage imposé d'un agent d'une structure à une autre (en cas de transfert de compétences d'une commune vers un EPCI, en cas de fusion d'EPCI) : le maintien du régime indemnitaire de l'agent, s'il y a intérêt, est de droit ;

\* affectation volontaire : seuls les avantages acquis collectivement (article 111 de la loi du 26 janvier 1984) peuvent être maintenus, à titre individuel, sur décision de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte ou de l'établissement public auquel l'agent est affecté.

#### 3.7.6. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

A la rémunération principale peut s'ajouter, le cas échéant, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) instituée par la loi no 91-73 du 18 janvier 1991 modifiée, suite à l'accord salarial du 9 février 1990. La NBI, attachée à l'emploi et non au grade, constitue un avantage indiciaire de rémunération reconnaissant la fonctionnalité de certains emplois, se caractérisant par sa prise en compte au titre de la constitution des droits à retraite. Les décrets n° 2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006 fixent les fonctions ouvrant droit à l'attribution de la NBI dans la fonction publique territoriale, le second étant consacré aux fonctions exercées en zone urbaine sensible (ZUS).

Par ailleurs, les décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et 2001-1367 du 28 décembre 2001 traitent de la NBI pour les fonctionnaires occupant un emploi de direction.

### 3.7.7. Les prestations familiales

Les prestations familiales servies dans les conditions de droit commun, s'ajoutent, dès lors que les conditions sont remplies, à la rémunération.

### 3.7.8. Les principaux prélèvements obligatoires pesant sur la rémunération des fonctionnaires territoriaux

Ils se répartissent en quatre catégories :

- \* Les cotisations au régime général de sécurité sociale (taux employeur : 11,5 %)
- \* La contribution et la retenue pour pension versées à la CNRACL (part agent : 7,85% , part employeur : 27,3 %)
- \* la CSG et la RDS qui sont prélevées sur le montant total du traitement brut, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement ainsi que des avantages indemnitaires après déduction d'un abattement de 3% de frais professionnels (soit 97% du total). Le taux de la CSG est de 7,5% depuis le 1er janvier 1997 (une partie de celle-ci est déductible du revenu). Le taux de la RDS est de 0,5% depuis le 1er février 1996 ;
- \* la contribution solidarité (1% de la rémunération nette de l'agent). Les règles d'assiette de la contribution de solidarité font l'objet d'une circulaire du Fonds de solidarité mise à jour après chaque modification de la valeur du point ;
- \* la retenue pour la retraite additionnelle de la fonction publique entrée en vigueur le 1er janvier 2005, suite à la réforme du régime des retraites prévue par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 (article 76). Le dispositif est obligatoire pour les agents des trois fonctions publiques et s'impose à tous les employeurs publics. Les droits à pension sont constitués à partir de cotisations versées à la fois par l'intéressé et l'employeur.

L'assiette sur laquelle repose ces cotisations est constituée de l'ensemble des rémunérations de toutes natures non prises en compte dans l'assiette du calcul de la pension de retraite. Le taux est fixé, pour chacune des parties contributrices, à 5%. Le plafond de l'assiette des contributions est limité à 20% du traitement indiciaire brut annuel de l'intéressé.

### 3.8. Rémunération et compensation des astreintes et des permanences des agents territoriaux

Le mécanisme juridique de la mise en œuvre de la rémunération et de la compensation des astreintes et des permanences des personnels territoriaux repose sur les décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et n° 2005-542 du 19 mai 2005.

Le décret du 12 juillet 2001 laisse le soin à l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public de déterminer, après avis du comité technique paritaire compétent :

- \* les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés?;
- \* les autres situations dans lesquelles des obligations liées au travail sont imposées aux agents sans qu'il y ait un travail effectif ou astreintes.

Le décret du 19 mai 2005 définit les modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et permanences par référence aux modalités et aux taux applicables aux services de l'Etat. Il couvre tous les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale en opérant, toutefois, une distinction entre les personnes de la filière technique et les autres personnels afin de prendre en compte la spécificité de leurs missions respectives.

### 3.9. Le compte épargne temps

Le compte épargne temps, dans la fonction publique, a été instauré comme corollaire de la réduction du temps de travail. Il a pour objectif majeur de permettre une gestion plus souple du temps de travail.

Dans la fonction publique territoriale, son texte fondateur est le décret n° 878 du 26 août 2004.

La loi du 19 février 2007 susdite prévoit, en son article 49, les modalités de la compensation financière des jours accumulés par un agent sur un compte épargne temps. Cette compensation financière constitue une faculté laissée à l'appréciation de l'autorité territoriale laquelle doit se fonder, comme le précise la loi, sur l'intérêt du service et ne peut, en aucune façon, être imposée à l'intéressé qui a la faculté de l'accepter ou de la refuser.

### 4. La protection sociale et les mesures statutaires d'ordre social

Les fonctionnaires territoriaux bénéficient, d'une part, d'un régime spécial de sécurité sociale, en matière de maladie, maternité, vieillesse et invalidité, et, d'autre part, de droits à congés statutaires en cas de maladie ou d'accident imposant un arrêt de travail. Les droits sont alignés sur ceux des fonctionnaires de l'Etat.

#### 4.1. Le régime spécial de sécurité sociale

Ce régime repose notamment sur le décret no 60-58 du 11 janvier 1960 modifié relatif au régime de sécurité sociale des agents permanents des départements, des communes et de leurs établissements publics n'ayant pas un caractère industriel et commercial et sur le décret no 2003-1306 du 26 septembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

En matière de maladie et maternité, les fonctionnaires territoriaux bénéficient des prestations en nature des assurances maladie et maternité de droit commun (régime général).

En ce qui concerne les droits à la retraite et l'invalidité, l'ensemble des fonctionnaires territoriaux effectuant une durée hebdomadaire de travail d'au moins 28 h 00 relèvent du régime de la CNRACL. Celui-ci prévoit des droits identiques à ceux accordés aux fonctionnaires de l'Etat au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite. Les autres fonctionnaires et les non-titulaires relèvent pour leur part du régime général de sécurité sociale pour la pension de retraite principale et du régime de retraite supplémentaire de l'IRCANTEC.

#### 4.2. Les congés prévus par le statut

L'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 susdite définit l'ensemble des congés auxquels ont droit les fonctionnaires territoriaux. Données sommaires relatives à ces congés :

\* congé annuel : congé avec traitement dont la durée est fixée par décret?;

\* congé bonifié : congé avec traitement pour les fonctionnaires originaires des départements de Guadeloupe, de Martinique, de la Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon (même régime que pour les fonctionnaires de l'Etat)?;

\* congé de maladie ordinaire et pour accident de service : la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs. L'intéressé perçoit l'intégralité de son traitement pendant trois mois, puis la moitié pendant les neuf mois suivants. Si la maladie résulte d'un accident de service ou si elle provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article 27 du code des pensions civiles et militaires et de retraite, l'intégralité du traitement est conservée jusqu'à la reprise du service par l'intéressé ou sa mise à la retraite ;

\* congé de longue maladie : la durée maximale peut atteindre trois ans. L'intéressé conserve l'intégralité de son traitement pendant un an. Ensuite le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent ;

\* congé de longue durée : en cas de tuberculose, de maladie mentale, d'affection cancéreuse, de poliomyélite, de déficit immunitaire grave et acquis, l'intégralité du traitement est conservée pendant trois ans, puis le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. Si la maladie a été contractée dans l'exercice des fonctions, les périodes précitées sont respectivement portées à cinq et trois ans ;

NB : temps partiel thérapeutique : après 6 mois consécutifs de congé maladie pour une même affection, après un congé de longue maladie ou de longue durée, l'intéressé peut, après avis du comité médical compétent, accomplir son service à temps partiel pour une période de trois mois renouvelable et dans la limite d'un an par affection ayant ouvert droit au congé.

Après un congé pour accident de service ou maladie contractée dans l'exercice de ses fonctions, l'intéressé peut, après avis de la commission de réforme compétente, accomplir son service à temps partiel pour une période de six mois renouvelable une fois. Les agents exerçant leur activité dans le cadre d'un mi-temps thérapeutique sont rémunérés à plein temps.

Le temps partiel thérapeutique est accordé soit lorsque la reprise des fonctions à temps partiel est reconnue comme étant de nature à favoriser l'amélioration de l'état de santé de l'intéressé soit lorsque l'agent doit faire l'objet d'une rééducation ou d'une réadaptation professionnelle pour retrouver un emploi compatible avec son état de santé ;

\* congé de maternité ou pour adoption : le traitement est maintenu pour une durée égale à celle qui est prévue par la législation sur la sécurité sociale. Le congé pour adoption est ouvert à la mère ou au père adoptif. Lorsque les deux conjoints travaillent, soit l'un d'eux renonce au congé, soit le congé est réparti entre eux. Dans ce dernier cas, la durée du congé est augmentée et fractionnée selon les modalités prévues par la législation précitée. L'article 30 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a assoupli le régime du congé de maternité : désormais, la future mère peut, à sa demande et sur prescription médicale, demander que le congé prénatal soit écourté dans la limite de trois semaines. La durée du congé postnatal est alors augmentée d'autant ;

\* congé de paternité pour naissance ou adoption : congé avec traitement d'une durée égale à celle prévue par la législation précitée?;

\* congé de formation professionnelle : ce congé, dont les modalités ont été redéfinies par le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, ne peut être accordé que si le fonctionnaire a accompli au moins trois années de services effectifs dans la fonction publique. Sa durée est de un mois minimum et de trois ans maximum utilisés en une seule fois ou répartis tout au long de la carrière en périodes de stage d'une durée minimale équivalant à un

temps plein qui peuvent être fractionnées en semaines, journées ou demi-journées. En lieu et place de sa rémunération, l'intéressé perçoit une indemnité forfaitaire mensuelle correspondant à 85 % du traitement brut et de l'indemnité de résidence qu'il percevait au moment de sa mise en congé étant précisé qu'elle ne peut excéder le traitement et l'indemnité de résidence afférents à l'indice brut 650 d'un agent en fonction à Paris. Cette indemnité, qui est à la charge de la collectivité ou de l'établissement public administratif dont relève l'agent, ne peut être versée que pendant douze mois même si le congé est de trois ans. A l'issue de la formation, l'intéressé reprend son activité de plein droit et doit rester au service de la collectivité pendant une période égale à trois fois la durée du versement de l'indemnité forfaitaire ou rembourser celle-ci s'il quitte la fonction publique territoriale?;

\* congé pour bilan de compétences : conformément aux dispositions du décret du 26 décembre 2007 susnommé, ce congé (qui ne peut excéder vingt-quatre heures pouvant éventuellement être fractionnées), est ouvert aux fonctionnaires territoriaux ayant accompli dix ans de services effectifs, en particulier avant de suivre des formations de préparation aux concours de la fonction publique ou de solliciter un congé de formation professionnelle ;

\* congé pour validation des acquis de l'expérience : en application du décret du 26 décembre 2007 précité, ce congé (même condition de durée que le congé ci-dessus) est ouvert aux fonctionnaires territoriaux qui désirent bénéficier d'actions de validation des acquis de l'expérience ayant pour objet l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification inscrit au répertoire national des certifications professionnelles, conformément aux dispositions du code de l'éducation) ;

\* congé pour formation syndicale : douze jours ouvrables maximum par an avec maintien du traitement ;

\* congé pour participation aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et des associations sportives et de plein air légalement constituées : réservé aux fonctionnaires de moins de vingt-cinq ans, ce congé est destiné à favoriser la préparation, la formation ou le perfectionnement des cadres et animateurs. Ce congé, d'une durée de six jours ouvrables maximum par an, peut être pris en une ou deux fois et n'est pas rémunéré ;

\* congé prévu par l'article 41 de la loi du 19 mars 1928 : ce congé est étendu à tout fonctionnaire territorial atteint d'infirmités contractées ou aggravées au cours d'une guerre ou d'une expédition déclarée campagne de guerre ayant ouvert droit à pension au titre du livre 1er du code des pensions militaires d'invalidité des victimes de guerre. Bénéficie du même congé, le fonctionnaire atteint d'infirmités ayant ouvert droit à pension au titre des dispositions relatives aux victimes civiles de guerre, ou de celles relatives aux personnels militaires participant au maintien de l'ordre ou de celles concernant les dommages physiques subis en métropole du fait des événements qui se sont déroulés en Algérie ;

\* congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie : lorsqu'un ascendant, un descendant ou une personne vivant au domicile du fonctionnaire a besoin de soins palliatifs, ce dernier bénéficie d'un congé non rémunéré d'une durée maximale de trois mois ;

\* congé pour siéger, en tant que représentant, au sein d'une mutuelle, d'une association de la loi du 1er juillet 1901, d'une association de la loi du 19 avril 1908 (Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin) : congé avec traitement de neuf jours ouvrables par an maximum, sous réserve des nécessités de service. Pouvant être fractionné en demi-journées, il ne peut se cumuler avec ceux prévus pour formation syndicale et pour participations aux activités des organisations de jeunesse... précités, qu'à concurrence de douze jours ouvrables pour une même année.

\* congé parental : il ne s'agit pas d'un congé rémunéré mais d'une position statutaire accordée : à la mère après un congé de maternité ou au père après la naissance de l'enfant et jusqu'au troisième anniversaire de ce dernier?; à la mère ou au père après l'adoption d'un enfant n'ayant pas encore atteint l'âge de l'obligation scolaire, sans préjudice du congé

d'adoption intervenu préalablement. Sa durée, à compter de l'arrivée de l'enfant adopté ou en voie d'être adopté est de trois ans (si l'enfant a moins de trois ans) ou d'un an (si l'enfant a plus de trois ans mais n'a pas encore atteint l'âge de l'obligation scolaire). Dans cette position, l'agent est placé hors de son administration et n'acquiert pas de droits à la retraite.

\* congé de présence parentale : ce congé, non rémunéré, est accordé de droit au fonctionnaire lorsqu'une maladie, un accident ou un handicap grave d'un enfant à charge nécessite la présence de sa mère ou de son père auprès de lui. Ce congé ne peut excéder 310 jours ouvrés au cours d'une période de trente-six mois. Le congé de présence parentale ouvre droit à l'allocation de présence parentale (APP), prévue par l'article R. 514-1 du code de la sécurité sociale. Cette allocation est servie directement par la caisse d'allocations familiales. A l'issue de la période de congés ou en cas de diminution des ressources du ménage ou en cas de décès de l'enfant, le fonctionnaire est réaffecté dans son ancien emploi ou, si ce dernier ne peut lui être proposé, dans un emploi le plus proche de son dernier lieu de travail. Il peut, également, être affecté dans un emploi le plus proche de son domicile.

#### 4.3. L'hygiène, la sécurité et la médecine préventive

La loi du 19 février 2007 précitée (article 48) introduit un chapitre consacré à l'hygiène, à la sécurité et à la médecine préventive (chapitre X III, article 108-1 à 108-3) dans la loi du 26 janvier 1984 susdite.

En matière d'hygiène, de médecine préventive et de sécurité, les règles applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics administratifs sont les mêmes que celles du code du travail, sous réserve des dérogations prévues par décret en Conseil d'Etat. Ce principe qui, jusqu'à présent, n'était inscrit que dans le décret n° 85-803 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle, figure, désormais, dans la loi statutaire de la fonction publique territoriale. En conséquence, le décret précité qui prévoit des dérogations à ce principe a été actualisé.

Dans des conditions précisées par ce même décret, la périodicité de la visite médicale est passée à deux ans au lieu de un an.

L'obligation, pour chaque collectivité ou établissement public local, de désigner un ou plusieurs agents chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) est, également, introduite dans la loi statutaire précitée. Pour pallier les difficultés rencontrées par les collectivités de petite taille pour désigner un ACMO, la loi permet à une commune, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un centre de gestion, de mettre un ACMO à disposition d'une collectivité. Cette mesure est immédiatement applicable.

#### 4.4. L'action sociale en faveur des agents territoriaux

La loi du 19 février 2007 susmentionnée introduit une autre innovation dans la loi statutaire de 1984. En effet, elle crée un article 88-1 qui pose le principe de la mise en œuvre, par les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, d'une action sociale en faveur de leurs agents.

Dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales, la loi laisse le soin à chacune d'elles de décider du principe, des modalités et du montant de l'action sociale.



C'est, naturellement, à l'assemblée délibérante que revient, de façon souveraine, le soin de fixer la nature et le montant des prestations que la collectivité ou l'établissement veut servir à ses personnels. Le domaine de ces prestations (restauration, logement, enfance, loisirs, situations difficiles) figure dans la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et libertés des fonctionnaires (article 9) modifiée par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (article 25).

Les dépenses d'action sociale figurent désormais dans le cadre des dépenses obligatoires énumérées à l'article L. 2321-2 du CGCT.

Par ailleurs, l'assemblée délibérante décide librement des modalités de mise en œuvre de l'action sociale. Ainsi une commune pourra gérer directement l'action sociale, s'adresser à un prestataire de service ou faire appel au centre de gestion (voir infra).

#### 4.5. Le droit syndical

La loi du 19 février 2007 précitée introduit diverses innovations en ce qui concerne l'exercice du droit syndical (articles 38 et 46).

Tout d'abord elle élargit le régime de l'octroi des autorisations spéciales d'absence. Ce régime, prévu pour les membres des organismes créés en application de la loi du 26 janvier 1984 précitée, est étendu à ceux des organismes créés en application de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale (conseil d'orientation du Centre national de la fonction publique territoriale, conseil d'orientation placé auprès du délégué interdépartemental ou régional du Centre national de la fonction publique territoriale).

Ensuite, elle institue pour les collectivités territoriales affiliées employant moins de cinquante agents un dispositif de mutualisation, au niveau du centre de gestion, du remboursement des charges salariales afférentes aux autorisations spéciales d'absence lorsque ces autorisations font l'objet d'un contingent global calculé, par le centre de gestion concerné, dans le cadre du droit syndical.

Enfin, elle prévoit qu'une organisation syndicale qui a droit, au niveau national, à la mise à disposition d'un ou plusieurs fonctionnaires financée sur une dotation particulière prélevée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) pourra, désormais, choisir de percevoir à la place une somme égale au coût de la rémunération nette du nombre d'agents correspondant à celui des mises à disposition non prononcées. Il convient de préciser que cette somme ne pourra être utilisée pour financer des dépenses de personnel et que la charge financière correspondante est prélevée sur la dotation particulière.

Le décret n° 2007-1846 du 26 décembre 2007 prévoit les modalités d'application de ces dispositions en modifiant le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale. Ajoutons, pour finir, que l'article 30-2° nouveau de la loi du 26 janvier 1984 susdite prévoit l'intégration, dans le bilan social qui doit être remis tous les deux ans par l'autorité territoriale au comité technique paritaire, d'un rapport faisant apparaître les conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Cette disposition est immédiatement applicable.

#### 4.6. Les prises en charge pour privations d'emploi

La prise en charge pour privation d'emploi est prévue par la loi du 26 janvier 1984 susdite. Elle intervient en cas de fin de détachement sur un emploi fonctionnel de direction (article 53) et de suppression d'emploi (articles 97 et 97 bis). Les règles particulières en résultant traduisent la distinction du grade et de l'emploi.

La fin de détachement d'un fonctionnaire sur un emploi fonctionnel (voir supra), liée à une décision de l'autorité territoriale de mettre fin aux fonctions de l'intéressé, ne peut intervenir que sous certaines conditions de procédure et notamment de délai après la désignation ou le renouvellement de l'autorité territoriale. Elle se traduira pour l'intéressé, à sa demande, soit par un reclassement, soit par le bénéfice d'un congé spécial, soit par l'octroi d'une indemnité de licenciement. Le reclassement donne lieu à l'application de règles analogues à celles définies en cas de suppression d'emploi.

La suppression de tout emploi n'est possible qu'après avis de l'instance paritaire compétente. Le fonctionnaire concerné est alors maintenu en surnombre dans sa collectivité d'origine pendant un an si cette dernière ne peut lui offrir d'emploi correspondant à son grade. Passé ce délai et si aucun emploi n'a pu lui être proposé, il est pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) s'il relève de certains cadres d'emplois de catégorie A (administrateurs territoriaux, conservateurs territoriaux des bibliothèques et conservateurs territoriaux du patrimoine, ingénieurs territoriaux en chef) ou par le centre de gestion compétent s'il relève de la catégorie A, pour les cadres d'emplois autres que ceux mentionnés ci-dessus, ou de la catégorie B ou C. L'établissement public doit rechercher les possibilités de reclassement de l'agent concerné. Il maintient son traitement à l'intéressé et exerce à son égard toutes les prérogatives de l'autorité investie du pouvoir de nomination. La prise en charge cesse après trois refus d'offre d'emploi. Le fonctionnaire est alors licencié ou admis à faire valoir ses droits à la retraite s'il peut bénéficier de la jouissance immédiate de ses droits à pension.

La période de prise en charge donne lieu au versement d'une contribution, dégressive dans le temps, versée par la collectivité à l'origine de la fin de fonctions ou de la suppression d'emploi.

#### 4.7. Le droit à l'allocation chômage

Les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales bénéficient des mêmes droits à l'assurance chômage que les salariés du secteur privé. Ils ont droit aux allocations prévues à l'article L 351-3 du code du travail. La charge financière de ces allocations incombe soit directement à la collectivité qui a procédé au licenciement, soit au régime de l'UNEDIC si la collectivité a décidé d'adhérer volontairement à ce régime (pour les non titulaires uniquement).

Une nouvelle convention d'assurance chômage, conclue avec les partenaires sociaux et fixant les modalités de calcul et de versement des allocations, est entrée en vigueur le 18 janvier 2006.

La durée d'indemnisation du chômage est déterminée en fonction du nombre de jours de travail de l'agent sur une période de référence. Elle peut également être modulée selon l'âge de l'agent privé d'emploi.

## 5. La formation des agents des collectivités territoriales

La formation professionnelle des personnels est un outil fondamental de modernisation et d'adaptation des collectivités territoriales dans un contexte d'accroissement sensible de leurs compétences et d'évolution constante des dispositions législatives et réglementaires.

La loi no 84-594 du 12 juillet 1984 susnommée trace le cadre juridique de la formation professionnelle des fonctionnaires territoriaux. Ce cadre a été profondément modifié par la loi du 19 février 2007 précitée qui reprend, en les adaptant à la fonction publique territoriale, certaines des dispositions de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

### 5.1. La nouvelle architecture de la formation professionnelle

Le nouveau dispositif (article 1er de la loi du 19 février 2007 précitée) distingue, d'une part, les actions de formation obligatoire prévues par les statuts particuliers et, d'autre part, les actions de formation facultative qui peuvent être suivies à l'initiative de l'intéressé ou à celle de son employeur.

Les actions de formation obligatoire prévues par les statuts particuliers comprennent :

- \* les formations d'intégration dans la fonction publique territoriale qui consisteront en l'acquisition d'un socle minimum de connaissance de l'environnement territorial afin d'offrir à chacun une culture commune. Elles seront dispensées à tous les fonctionnaires territoriaux, y compris ceux de la catégorie C ;
- \* les actions de professionnalisation qui seront organisées régulièrement tout au long de la vie professionnelle, notamment à l'occasion de l'affectation sur un nouveau poste de responsabilité. Elles couvriront l'ensemble de la carrière de l'agent alors que, dans le schéma précédent, elles se bornaient à des situations spécifiques (par exemple, l'accès à un nouveau cadre d'emplois, à un nouveau grade...).

Les actions de formation facultative qui, comme on l'a vu, peuvent être suivies à l'initiative de l'intéressé ou à celle de son employeur. Elles comprennent :

- \* la formation de perfectionnement dont l'objectif est de permettre le développement des compétences de l'agent ou l'acquisition de nouvelles compétences. Les actions de formation s'inscrivant dans ce cadre doivent, évidemment, être inscrites dans le plan de formation (modalités précisées par le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation tout au long de la vie) ;
- \* la formation de préparation aux concours et examens professionnelle de la fonction publique qui est destinée à favoriser la mobilité entre fonctions publiques. A ce titre, elle intéresse l'ensemble de la fonction publique et pas seulement la fonction publique territoriale (modalités précisées par le décret du 26 décembre 2007 susdit) ;
- \* la formation personnelle visant à parfaire la formation de l'agent pour satisfaire des projets professionnels ou personnels (modalités précisées par le décret du 26 décembre 2007 précité) ;
- \* la lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française.

En plus du décret du 26 décembre 2007 susmentionné, la mise en place des nouvelles mesures nécessite un important dispositif réglementaire : à la réécriture du décret n° 85-1076

du 9 octobre 1985 relatif à la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale s'ajoute l'adaptation d'un grand nombre de décrets portant statut particulier des cadres d'emplois. De plus, un décret spécifique est nécessaire au sujet du livret individuel de formation destiné à retracer le parcours de formation de l'agent durant toute sa carrière et dont il pourra être tenu compte pour le déroulement de celle-ci.

## 5.2. L'exercice des actions de formation professionnelle

La loi du 19 février 2007 susdite (article 2) impose la saisine de la commission paritaire avant le deuxième refus opposé par l'employeur à un fonctionnaire territorial désirant suivre une formation professionnelle et non plus avant le troisième comme c'était le cas auparavant.

## 5.3. Le droit individuel à la formation

Le principe du droit individuel à la formation (DIF) a été introduit dans le statut général des fonctionnaires par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la formation professionnelle. De son côté, la loi du 19 février 2007 susdite reconnaît aussi le DIF pour les personnels territoriaux.

Le DIF, dont les modalités d'utilisation sont précisées par le décret du 26 décembre 2007 précité, permet aux agents, ainsi qu'à leurs employeurs, d'accompagner les projets de formation à vocation personnelle. Le DIF s'exercera pour suivre des formations inscrites dans le plan de formation c'est-à-dire uniquement les actions de formation de perfectionnement et les actions de préparation aux concours et examens, ce qui exclut, par conséquent, toute autre action de formation. En effet, le législateur a souhaité limiter le DIF aux seules formations présentant une utilité professionnelle directe pour la collectivité.

Il s'exerce à la demande de l'agent, avec l'accord de l'autorité territoriale, à raison de 20 heures par an étant précisé que, pour un agent à temps complet, les 20 heures ne seront acquises qu'à compter d'une année de travail révolue. Cette durée est calculée pro rata temporis pour les agents à temps partiel et à temps non complet. Le cumul des droits à formation se faisant sur une période de six ans, les heures de formation cumulées ne peuvent, en aucun cas, dépasser 120 heures.

Par ailleurs, la loi prévoit que le DIF s'exerce en priorité en dehors du temps de travail. Néanmoins, la collectivité peut décider que le DIF s'exercera pendant le temps de travail. Dans tous les cas, le comité technique paritaire doit être préalablement consulté sur le choix fait par l'autorité territoriale en matière de DIF au regard de la durée du travail.

Le décompte des droits au titre du DIF ayant débuté dès l'entrée en vigueur de la loi du 19 février 2007 précitée, l'utilisation du DIF, pour la première année, est effective depuis le 21 février 2008.

## 5.4. La prise en compte des actions de formation et de l'action professionnelle dans la carrière

La loi du 19 février 2007 précitée (articles 3 et 4) prévoit la prise en compte des formations professionnelles déjà suivies, d'une part, et la prise en compte des titres et

diplômes ainsi que de l'expérience professionnelle dans le déroulement de carrière, d'autre part.

Dans le premier cas deux dispositifs sont prévus : l'un permet de réduire les formations statutaires obligatoires afin d'éviter les redondances et l'autre conduit à valoriser la formation professionnelle dans les procédures de formation interne.

Dans le second cas le dispositif permettant aux agents détenteurs de titres et diplômes de bénéficier d'une dispense partielle de formation obligatoire est étendu aux agents qui, à défaut de titres ou de diplômes, peuvent se prévaloir d'une expérience professionnelle.

5.5. La création d'un congé pour validation des acquis de l'expérience et pour bilan de compétences

Rappelons, tout d'abord, que la validation des acquis de l'expérience (VAE) découle de la loi du 20 juillet 1992 relative à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes et de la loi du 17 janvier 2002 qui a étendu la VAE à tous les diplômes et titres à finalité professionnelle. La procédure instaurée conduit, après avoir examiné les acquis de l'expérience d'une personne, à lui délivrer le titre ou le diplôme universitaire ou académique correspondant et à lui permettre de s'en prévaloir dans les mêmes conditions que si elle avait obtenu le titre ou le diplôme à l'issue d'une scolarité dans un établissement habilité à le délivrer.

La loi du 19 février 2007 susdite (article 5) étend à la VAE le bénéfice d'un congé ou d'une décharge de service déjà prévu par la loi du 12 juillet 1984 pour la formation professionnelle. Par ailleurs, son article 6 complète l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 par deux nouveaux congés : le congé pour validation de l'expérience et le congé pour bilan de compétences.

Les modalités relatives à ces congés ont été précisées par le décret du 26 décembre 2007 précité. Elles sont décrites dans le chapitre de la présente partie intitulé La protection sociale et les mesures statutaires d'ordre social.

.../...

5.6. Le plan de formation

Le plan de formation constitue l'élément indispensable de la politique de formation menée par les employeurs territoriaux. De caractère obligatoire, comme le rappelle la loi du 12 juillet 1984 précitée en son article 7, il a pour finalité d'organiser le programme des actions de formation orienté vers l'activité professionnelle et le déroulement de carrière des agents au sein de leur collectivité ainsi que les besoins des services.

La loi du 19 février 2007 susnommée (article 7) adapte les dispositions relatives au plan de formation à la nouvelle architecture des actions de formation, telle que définie en son article 1er. Par ailleurs, elle prévoit que le plan de formation pourra s'étendre sur une ou plusieurs années et devra mentionner les actions de formation à caractère obligatoire ainsi que les formations de perfectionnement et les préparations aux concours et examens de la fonction publique. En tout état de cause, le plan de formation devra être soumis à l'avis préalable du

comité technique paritaire (CTP), conformément aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 précitée (article 33).

## 6. Le transfert des personnels en charge des compétences transférées

Le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales implique automatiquement celui des personnels correspondants. Ces personnels disposent d'un droit d'option : où ils choisissent de rester fonctionnaires de l'Etat, dans ce cas ils sont détachés sur un emploi territorial, où ils choisissent d'intégrer la fonction publique territoriale.

S'agissant des compétences transférées en application de la loi du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales près de 130 000 agents sont cernés (agents de l'éducation nationale, de l'équipement, de la culture, De l'agriculture...).

Dans un premier temps, les agents et les services sont mis à disposition de la collectivité. La phase de mise à disposition, qui fait l'objet d'une convention entre les parties concernées, vise à doter les collectivités, dans l'attente des partage définitifs, des moyens humains et fonctionnels leur permettant d'assurer les prérogatives qui leur ont été juridiquement confiées depuis le 1er janvier 2005. La loi n'a fixé aucune date limite pour les transferts définitifs, dont chaque ministère concerné reste responsable.

Pendant la période de mise à disposition des agents, leur rémunération reste à la charge de l'Etat. Ce n'est donc qu'à compter de la mise en œuvre du droit d'option, que le transfert des personnels est compensé.

Afin d'éviter que les collectivités territoriales ne supportent, au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option des agents, les charges découlant de ces transferts, la loi de finances pour 2006 rend compatible l'exercice du droit d'option et la prise en charge financière des agents par la collectivité :

\* le droit d'option exercé par les agents de l'Etat entre le 1er janvier et le 31 août de l'année N prend effet le 1er janvier de l'année N + 1 ;

\* le droit d'option exercé par les agents de l'Etat entre le 1er septembre et le 31 décembre de l'année N prend effet le 1er janvier de l'année N + 2.

L'exercice du droit d'option par les personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) a connu un réel succès : 87,58 % des personnels ont usé de leur droit. Parmi eux 74 % ont opté pour la fonction publique territoriale et 26 % pour le détachement. Ainsi, au 1er janvier 2008 sur 93 831 agents considérés comme transférables, 82 642 ont été transférés. En conséquence, 11 189 agents sont à transférer dans le cadre du projet de loi de finances 2009.

En ce qui concerne les personnels de l'équipement, 29 731 agents ont été transférés au 1er janvier 2007, 918 au 1er janvier 2008, entre 500 et 850 le seront au 1er janvier 2009.

Le transfert des services de l'inventaire général du patrimoine concerne 267 agents. Fin août 2007, 147 (55,06 %) ont exercé leur droit d'option dont 97 (65,99 %) qui ont demandé leur intégration dans la fonction publique territoriale et 50 (34,01 %) qui ont choisi le détachement.

Le transfert des personnels techniques ouvriers et de service des établissements publics d'enseignement et de formation agricoles du ministère de l'agriculture concerne 2 399 agents. Fin août 2007, 1 389 ont exercé leur droit d'option dont 1 054 (75,88 %) ont demandé leur intégration dans la fonction publique territoriale et 335 (24,12 %) ont choisi le détachement.

## 4<sup>ème</sup> partie – Chapitre 5

### LE CONTROLE DES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre consacré à *L'avènement de la décentralisation*, la loi du 2 mars 1982 modifiée supprime les tutelles administrative et financière s'effectuant *a priori* sur les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et instaure en leur lieu et place un contrôle *a posteriori*. Désormais, les actes de ces collectivités et établissements sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification ou, pour certains d'entre eux, leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.

Le dispositif du contrôle *a posteriori* mis en place en 1982 a été complété par de nombreuses lois pour tenir compte de l'évolution de la législation dans divers domaines (urbanisme, transparence de la vie économique et des procédures publiques, établissements publics locaux d'enseignement, établissements hospitaliers, fonction publique territoriale, sociétés d'économie mixte locales...).

Par ailleurs, ce dispositif a été amélioré par plusieurs textes dont la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration de la République dite ATR (*instauration d'un délai de jugement des demandes de sursis à exécution, renforcement du contrôle sur les marchés publics et sur les budgets*), la loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.

D'autre part, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 conforte le contrôle de légalité et la mission propre du préfet pour l'assurer.

Enfin, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales comporte diverses améliorations afin de « *moins contrôler pour mieux contrôler* ».

Le respect de la légalité est, en effet, à la base de l'Etat de droit régissant les rapports des citoyens et des institutions. Complément indispensable des responsabilités nouvelles qui ont été confiées aux collectivités locales, le contrôle de légalité n'a évidemment de sens que s'il est exercé sans faille. Figurant parmi les priorités d'actions du ministre chargé de l'intérieur, il est appelé à devenir une politique de l'Etat à part entière et a fait l'objet récemment de nombreuses mesures de modernisation.

L'importance du contrôle de la légalité a été rappelée avec vigueur lors des travaux parlementaires de la loi constitutionnelle précitée, soulignée, en juillet 2003, par la mission interministérielle sur le contrôle de légalité et rappelée dans une circulaire du 17 janvier 2006 adressée aux préfets.

Le contrôle des actes des collectivités et de leurs établissements a fait l'objet d'un rapport annuel, puis triennal, du gouvernement au Parlement. Le dernier a été publié en fin 2007 et concerne les années 2004 à 2006 inclus.



# 1. Le contrôle de légalité

## 1. Modalités du contrôle

Les actes administratifs et les actes budgétaires des collectivités et groupements sont soumis au **contrôle de légalité** qui donne lieu, le cas échéant, à l'intervention du juge administratif.

Le contrôle de la légalité repose sur trois principes :

- une énumération limitative des actes soumis au contrôle ;
- un contrôle *a posteriori* portant sur la seule légalité des actes ;
- l'intervention du représentant de l'Etat et, s'il y a lieu, du juge administratif.

Le contrôle intervient *a posteriori* et ne porte que sur la légalité des actes. Il s'exerce au plan de la **légalité interne** (compétence de l'auteur de l'acte, respect de règles de forme...) et à celui de la **légalité externe** (respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur).

Le dispositif de contrôle prévoit une distinction entre les actes qui s'établissent ainsi qu'il suit :

Actes les plus importants ↓	Actes les moins importants ↓
*transmissibles au représentant de l'Etat dans le département ; *exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat dans le département.	*non transmissibles au représentant de l'Etat dans le département ; *exécutoires dès leur affichage ou publication (insertion dans le recueil des actes administratifs, dans la presse) ou leur notification aux personnes concernées.

La loi du 13 août 2004 précitée vise à diminuer le nombre d'actes soumis à transmission afin que le contrôle soit plus efficace. Aux actes antérieurement soustraits à l'obligation de transmission (actes pris par les autorités communales au nom de l'Etat, actes relevant du droit privé) s'ajoutent certaines catégories d'actes dits « mineurs » intéressant la circulation et le stationnement, la gestion du personnel, l'urbanisme.

Actes soumis à obligation de transmission	Actes exclus de l'obligation de transmission
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Délibérations de l'assemblée délibérante ou décisions prises par délégation de celles-ci en application du CGCT ;</li> <li>▪ Décisions réglementaires et individuelles prises par les autorités locales dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;</li> <li>▪ Actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales dans tous les autres domaines relevant de leurs compétences en application de la loi ;</li> <li>▪ Conventions relatives aux marchés, à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concessions ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;</li> <li>▪ Décisions individuelles prises en matière de gestion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actes pris par les autorités communales au nom de l'Etat (exemples : actes relatifs à des mesures de sûreté générale, actes concernant des fonctions spéciales attribuées par la loi, actes d'état civil...) ;</li> <li>▪ Actes relevant du droit privé (gestion du domaine privé de la collectivité, par exemple) ;</li> <li>▪ Décisions relatives à la circulation et au stationnement ;</li> <li>▪ Décisions individuelles concernant les avancements d'échelon des personnels territoriaux ;</li> <li>▪ Décisions concernant les sanctions des trois premiers groupes relatives aux personnels territoriaux ;</li> <li>▪ Décisions relatives aux emplois répondant à un besoin saisonnier ;</li> </ul>

<p>de personnel (recrutement, y compris le contrat d'engagement, nomination, avancement de grade, mise à la retraite d'office, révocation [titulaires], licenciement [non titulaires, sauf s'il s'agit d'une personne employée pour un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale] ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Permis de construire et autres utilisations du sol, certificats d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'EPCI, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme ;</li> <li>▪ Ordres de réquisition du comptable pris par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional ;</li> <li>▪ Décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique prises par les SEML pour le compte d'une collectivité, d'un EPCI, d'une institution interdépartementale ou interrégionale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Certificats de conformité en matière d'urbanisme ;</li> <li>▪ Autorisations d'ouverture temporaire des débits de boissons.</li> </ul>
---	--

En application de la loi du 13 août 2004 précitée, le représentant de l'Etat dispose désormais d'un « **pouvoir d'évocation** ». C'est ainsi qu'il peut, à tout moment, demander communication des actes des collectivités territoriales non soumis à transmission, en fonction du contexte local et de sa stratégie de contrôle. Il ne peut déférer les actes litigieux au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur transmission, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

#### **Moment où s'exerce le contrôle selon le caractère de l'acte**

▪ Acte soumis à obligation de transmission.	→ Le contrôle s'exerce dès réception de l'acte.
▪ Acte non soumis à obligation de transmission mais quand même transmis au représentant de l'Etat dans le département.	→ Le contrôle s'exerce dès que le représentant de l'Etat dans le département a connaissance de l'acte.
▪ Acte non soumis à obligation de transmission mais que le représentant de l'Etat dans le département peut réclamer à la collectivité dans le cadre de son « pouvoir d'évocation ».	→ Comme ci-dessus.
▪ Acte dont le contrôle est demandé par une personne lésée.	→ Comme ci-dessus.
▪ Acte dont le contrôle est demandé par un tiers qui n'est pas une personne lésée.	→ Comme ci-dessus.

Les dispositions en vigueur ne fixent pas de délai de transmission, sauf pour les conventions de délégations de services publics et les marchés publics qui doivent être transmis au représentant de l'Etat dans le département **dans les quinze jours à compter de leur signature**.

La preuve de la réception des actes peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire de l'acte. Dans la pratique, les services de l'Etat apposent le cachet de la préfecture (ou de la sous-préfecture) ainsi que la mention : « *Reçu à la préfecture (ou à la sous-préfecture) le...* ».

Désormais, les collectivités ont la possibilité de télétransmettre leurs actes à la préfecture ou à la sous-préfecture (*Voir titre 5*).

## 1.2. Recours

Depuis l'intervention de la loi du 2 mars 1982 précitée, seul le juge administratif est compétent pour prononcer l'annulation d'un acte. C'est au représentant de l'Etat dans le département qu'il appartient de saisir le juge administratif.

Une personne physique ou morale qui se croit lésée par un acte d'une autorité locale soumis ou non à obligation de transmission peut :

- d'une part, intervenir directement auprès du juge administratif pour demander l'annulation de cet acte ;
- et, d'autre part, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat dans le département de déférer l'acte en cause devant le juge administratif.

Le délai de recours imparti au représentant de l'Etat dans le département est de deux mois :

- à compter de la date où il a reçu l'acte lorsqu'il s'agit d'un acte soumis à obligation de transmission ;
- à compter du jour où il a eu connaissance de l'acte non soumis à l'obligation de transmission (acte transmis par une personne physique ou morale lésée par exemple).

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat « *Département de la Dordogne* » du 4 novembre 1996, la jurisprudence a admis le doublement du délai de recours par le cumul d'une demande de pièces complémentaires et d'un recours gracieux auprès de l'autorité locale en cause. Elle consacre, ainsi, l'importance du dialogue entre le représentant de l'Etat dans le département et l'autorité locale concernée avant l'engagement du déféré.

Une avancée avait été faite auparavant, dans le cadre du respect de l'Etat de droit, par la jurisprudence qui élargissait le champ d'application du déféré préfectoral. C'est ainsi qu'une procédure contentieuse peut être engagée contre :

- les actes non soumis à obligation de transmission (*CE, 4 novembre 1994, département de la Sarthe*) ;
- une décision implicite d'une collectivité territoriale sans acte préalable (*CE, 28 février 1997, commune du Port*) ;
- des délibérations constituant de simples mesures préparatoires mais entachées de vices de forme (*CE, 15 avril 1996, Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*).

Naturellement, le représentant de l'Etat dans le département doit informer l'autorité locale de la saisine du juge administratif et lui communiquer toutes précisions utiles sur les illégalités invoquées dans l'acte attaqué.

Le représentant de l'Etat dans le département peut assortir son recours d'une demande de suspension de l'acte.

Le juge des référés (président du tribunal administratif ou magistrat délégué par lui) fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué sur cette demande dans le délai d'un mois.

Le représentant de l'Etat dans le département peut également introduire dans le délai de dix jours suivant réception d'un acte relatif à un marché public, à une délégation de service public, à l'urbanisme, une demande de suspension. L'acte est alors suspendu et redevient exécutoire si le juge des référés n'a pas statué dans le délai d'un mois.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, la suspension est prononcée par le juge des référés dans les quarante-huit heures.

Enfin, en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont soumis la passation des marchés publics, les contrats de partenariat, les conventions de délégation de service public..., le représentant de l'Etat dans le département (ou toute personne habilitée à agir) peut demander au juge des référés d'ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et de suspendre la passation de l'acte ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte. Le juge peut également annuler les décisions en cause et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans l'acte et qui méconnaissent les obligations prévues par la loi. Par ailleurs, dès qu'il est saisi, le juge peut enjoindre de différer la signature de l'acte jusqu'au terme de la procédure et pour une durée maximum de vingt jours.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues par le CGCT, rendus sur recours du représentant de l'Etat dans le département, est présenté par celui-ci.

Dans un arrêt assez récent, le Conseil d'Etat a reconnu au préfet une faculté générale de former un recours en annulation à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales (*CE, 28 novembre 1997, commune du Port*) confirmant ainsi sa jurisprudence antérieure suivant laquelle le déféré préfectoral constitue une faculté et non une obligation (*CE, 15 juin 1989, préfet des Bouches-du-Rhône c./ commune de Belcodène*). Le Conseil d'Etat a également jugé que le refus du préfet de déférer, sur demande d'une personne lésée, un acte d'une collectivité territoriale est insusceptible de recours (*CE, 25 janvier 1991, Brasseur*).

Seule une faute lourde, caractérisée par une carence manifeste du contrôle de légalité est de nature à engager la responsabilité de l'Etat (*CE, 6 octobre 2000, ministre de l'intérieur c./ commune de Saint-Florent*). Le Conseil d'Etat a ainsi confirmé qu'il relève de la seule compétence du préfet de juger de l'opportunité d'un déféré.

.../...

## 2. Le contrôle budgétaire

Les actes budgétaires (budget primitif à la fois budget principal et budgets annexes, budget supplémentaire, décisions modificatives et compte administratif) des collectivités territoriales et des établissements publics locaux sont soumis à deux contrôles *a posteriori* : le contrôle de la légalité d'une part, et à un contrôle spécifique : **le contrôle budgétaire** d'autre part. Ce contrôle, exercé par le représentant de l'Etat dans le département en liaison avec la chambre régionale des comptes, vise au respect des règles de bonne gestion applicables tant au niveau de l'élaboration de ces actes qu'à celui de leur exécution. A la différence du contrôle de légalité, il aboutit à la réformation de l'acte et à sa conformité avec les principes posés par la loi.

L'ensemble des dispositions qui suivent, en matière de contrôle budgétaire, sont applicables aux établissements publics communaux et intercommunaux. Elles le sont également, à l'exception des dispositions prévues par le CGCT (excédent budgétaire) pour les établissements publics communs aux communes et aux départements, (...), aux établissements publics communs à des collectivités territoriales ou groupements de ces collectivités et à des établissements publics (...).

Le contrôle budgétaire porte sur les points suivants :

- la date de vote et de transmission du budget primitif ;
- l'équilibre réel du budget ;
- l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires ;
- le vote et l'équilibre du compte administratif.

Le budget primitif est un acte ayant valeur d'autorisation prévisionnelle. En toute rigueur, il devrait être voté par l'assemblée délibérante avant le début de l'exercice auquel il s'applique, soit avant le 1<sup>er</sup> janvier. Or, à cette date, toutes les informations financières nécessaires à l'élaboration du budget ne sont pas forcément connues par l'ensemble des collectivités territoriales. C'est pourquoi, un dispositif spécifique a été prévu par le législateur.

### Données et problèmes relatifs au vote et à la transmission du budget primitif (\*)

<b>A quelle date le budget primitif doit-il être adopté ?</b>	→ Avant le 1 <sup>er</sup> janvier et au plus tard avant le 31 mars de l'année à laquelle il s'applique. L'année du renouvellement des organes délibérants, la date limite est fixée au 15 avril.  → Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication par l'Etat, avant le 15 mars, des informations indispensables à l'élaboration du budget (bases fiscales, dotations...). Si tel est le cas, les organes délibérants locaux disposent alors d'un délai de quinze jours, à compter de la date de la notification des informations précitées, pour voter le budget primitif.
<b>Quand doit-il être transmis au représentant de l'Etat dans le département ?</b>	→ Au plus tard quinze jours après la date limite fixée pour son adoption.
<b>Que se passe-t-il si le budget n'a pas été voté ou n'a pas été transmis dans les délais requis ?</b>	→ Le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes (CRC). Il joint à la saisine tous les éléments nécessaires à l'établissement du budget et informe la collectivité de

	<p>cette saisine.</p> <p>→ La CRC formule des propositions pour le règlement du budget dans le délai d'un mois, par avis public.</p> <p>→ Le représentant de l'Etat dans le département règle, par arrêté, le budget et le rend exécutoire dans un délai de vingt jours à compter de la notification de l'avis de la CRC. Il doit assortir sa décision d'une motivation explicite lorsqu'il s'écarte des propositions de la CRC.</p>
<p><b>Quels sont les effets de la saisine de la CRC ?</b></p>	<p>→ Dès la saisine de la CRC en application des dispositions du CGCT, les pouvoirs budgétaires de l'organe délibérant sont suspendus jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat dans le département.</p> <p>→ La collectivité ne cesse pas de fonctionner pour autant. En effet, en application des dispositions du CGCT, l'ordonnateur peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*engager, liquider et mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'exercice précédent ;</li> <li>*mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget ;</li> <li>*mettre en recouvrement les recettes de fonctionnement.</li> </ul> <p>→ En ce qui concerne les dépenses d'investissement, l'article précité prévoit que l'ordonnateur peut, sur autorisation de l'organe délibérant, jusqu'à l'adoption du budget (ou jusqu'au 31 mars en l'absence d'adoption du budget avant cette date) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette ;</li> <li>*liquider et mandater les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme (AP), dans la limite des crédits de paiements (CP) prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture d'AP.</li> </ul> <p>Remarques : la procédure introduite par l'article L. 1612-1 du CGCT ne concerne que les dépenses d'investissement de l'exercice en cours jusqu'au 31 mars. Les dépenses d'investissement afférentes à l'exercice de l'année N-1 sont exécutées sur la base de l'état des restes à réaliser, en investissement, arrêté au 31 décembre de l'exercice clos.</p> <p>Si le budget n'est pas adopté au 31 mars, les autorisations accordées par l'assemblée délibérante - qui constituent des délibérations budgétaires spéciales - n'ont plus aucune valeur juridique. Passé cette date, l'ordonnateur ne peut plus engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement qui avaient fait l'objet de ces autorisations.</p> <p>Les autorisations contrevenant aux dispositions de l'article précité doivent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif assorti d'une demande de sursis à exécution. En outre le préfet informe le comptable concerné de toute décision de sursis à exécution ou d'annulation prononcée par le tribunal administratif.</p>

(\*) Le calendrier budgétaire de l'exercice figure dans le chapitre Le budget communal.

**Le contrôle de l'équilibre** du budget vise principalement à s'assurer de l'évaluation sincère des inscriptions budgétaires et de la couverture du remboursement en capital de l'emprunt par des ressources propres.

Le CGCT pose le principe selon lequel les collectivités doivent voter les actes budgétaires en équilibre et donne les éléments relatif à cet équilibre.

**Données relatives à l'équilibre budgétaire  
et problèmes se posant en cas de déséquilibre du budget**

<p><b>Quand le budget de la collectivité est-il en équilibre réel ?</b></p>	<p>→ Le budget est en équilibre réel quand :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*la section de fonctionnement et la section d'investissement sont votées en équilibre ;</li> <li>*les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère ;</li> <li>.et quand le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section (à l'exception du produit des emprunts) et, le cas échéant, aux dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.</li> </ul>
<p><b>Existe-t-il des cas où, malgré les apparences, le budget de la collectivité n'est pas considéré comme en déséquilibre ?</b></p>	<p>→ Oui. Selon le CGCT, n'est pas considéré en déséquilibre le budget :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel après reprise, pour chacune des sections, des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent ;</li> <li>*ou dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision de l'organe délibérant ou dont la section d'investissement comporte un excédent, en particulier après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées (un excédent de la section d'investissement est donc possible quel qu'en soit l'origine).</li> </ul>
<p><b>Que se passe-t-il lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel ?</b></p>	<p>→ Le représentant de l'Etat met en œuvre la procédure prévue par le CGCT qui comporte trois étapes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*il saisit la CRC dans un délai de trente jours à compter de la transmission du budget qui n'a pas été voté en équilibre réel et informe la collectivité de cette saisine ainsi que le comptable public ;</li> <li>*la CRC constate le défaut d'équilibre réel et propose à la collectivité les mesures de redressement nécessaires dans un délai de trente jours à compter de la saisine préfectorale ;</li> <li>*le budget est arrêté : <ul style="list-style-type: none"> <li>.par la collectivité si, dans un délai d'un mois, à partir de la communication des propositions de la CRC, elle prend une nouvelle délibération comportant des mesures jugées suffisantes par la CRC ;</li> <li>.ou par le représentant de l'Etat dans le département qui le règle d'office, à partir des propositions de la CRC, si la collectivité n'a pas délibéré ou si la délibération ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la CRC.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Quelles sont les conséquences de la saisine de la CRC ?</b></p>	<p>→ La saisine de la CRC entraîne, selon le CGCT, les conséquences ci-après :</p>

	<p>*suspension de l'exécution du budget transmis jusqu'au terme de la procédure (à l'exception des dispositions énoncées par le GCT) ;</p> <p>*suspension des pouvoirs, en matière budgétaire, de l'organe délibérant jusqu'au terme de la procédure ;</p> <p>*transmission des budgets supplémentaires à la CRC lorsque le budget primitif a été réglé d'office par le représentant de l'Etat dans le département ;</p> <p>*avancement de la date du vote du compte administratif lorsque le budget primitif a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département : le compte administratif doit être voté avant le budget primitif de l'exercice précédent. Dans ce cas, les dates du 31 mars ou du 15 avril fixées pour l'adoption du budget sont reportées respectivement au 1<sup>er</sup> et 15 juin.</p>
--	--

Ne sont obligatoires pour une collectivité territoriale que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et celles expressément prévues par la loi. La collectivité est tenue d'inscrire à son budget les crédits correspondant à ces dépenses et l'ordonnateur doit les mandater.

#### Cas d'inscription et de mandatement d'office des dépenses obligatoires

<b>Peut-il y avoir inscription d'office d'une dépense obligatoire et si oui, selon quelles modalités ?</b>	<p>→ Oui, lorsque la dépense obligatoire ne figure pas au budget de la collectivité ou lorsque son montant est insuffisant.</p> <p>→ Conformément aux dispositions du CGCT, le représentant de l'Etat dans le département ne peut procéder à l'inscription qu'après avoir saisi la CRC. Il agira en lieu et place de l'ordonnateur.</p>
<b>Même question au sujet du mandatement d'office.</b>	<p>→ Oui, le représentant de l'Etat dans le département procède au mandatement d'office lorsque l'ordonnateur n'a pas procédé au mandatement d'une dépense inscrite d'office ou d'une dépense dotée de crédits inscrits au budget.</p>
<b>Existe-t-il une procédure particulière pour l'inscription et le mandatement d'office des dépenses résultant d'une décision juridictionnelle passée en force jugée (*) et, si oui, quelle est la procédure ?</b>	<p>→ Oui. Elle découle de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 ainsi que du code de justice administrative.</p> <p>→ Le code précité précise que le représentant de l'Etat dans le département procède au mandatement d'office de la somme due si, dans un délai de deux mois à compter de la décision de justice, la collectivité n'a pas procédé au mandatement ou à l'ordonnancement.</p> <p>→ Si après mise en demeure du représentant de l'Etat dans le département, la collectivité n'a pas dégagé ou créé les ressources nécessaires, celui-ci y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office.</p>
<b>Quelle est la procédure relative au paiement des intérêts moratoires ?</b>	<p>→ Dans les dix jours suivant la réception de l'ordre de paiement, le comptable public assignataire de la dépense doit informer la collectivité et le représentant de l'Etat dans le département.</p>

(\*) il s'agit :  
 .d'une décision du Conseil d'Etat ;  
 .d'un jugement ou d'un arrêt d'une juridiction statuant en dernier ressort, même si cette décision peut faire l'objet ou fait effectivement l'objet d'un recours en cassation (CE, 27 octobre 1995, *Ministre du logement c/MATTIO*) ;  
 .ou d'un jugement rendu en premier ressort et après expiration du délai d'appel (CE, 9 mai 1980, *ONIC*) ou lorsque l'appel est interjeté (CE, 9 juin 1995, *LESPRIT*).



	<p>→ Dans les quinze jours suivant la réception de l'avis du comptable, le représentant de l'Etat dans le département met la collectivité en demeure de procéder au mandatement.</p> <p>→ A défaut d'exécution dans le délai d'un mois, le représentant de l'Etat procède au mandatement d'office dans les dix jours.</p> <p>→ Si les crédits nécessaires ne figurent pas au budget de la collectivité, le représentant de l'Etat dans le département saisit la CRC dans les quinze jours à partir de la date à laquelle il a eu connaissance de l'insuffisance de crédits. Ensuite, il procède au mandatement d'office dans les quinze jours suivant la réception de la délibération inscrivant les crédits ou de sa décision réglant le budget rectifié.</p> <p>A noter : cette procédure n'est mise en œuvre que si le montant des intérêts moratoires est supérieur au seuil de 4 573 euros.</p>
--	--

**Le compte administratif doit être voté en équilibre.** Les résultats des opérations budgétaires de l'année N-1 sont constatés ;

- dans le compte de gestion du comptable public transmis à la collectivité au plus tard au 1<sup>er</sup> juin de l'année N ;
- dans le compte administratif, présenté par l'organe exécutif de la collectivité et voté par son organe délibérant au plus tard le 30 juin de l'année N.

Le compte administratif doit répondre à deux critères :

- inscription sincère des recettes et des dépenses ;
- équilibre sur l'ensemble de l'exercice considéré, sauf exceptions expressément prévues par le CGCT.
- 

Après son adoption par l'organe délibérant, le compte administratif doit être transmis au représentant de l'Etat dans le département au plus tard dans les quinze jours suivant la date limite prévue pour son adoption.

#### **Problèmes pouvant se poser au sujet du compte administratif**

<b>Que se passe-t-il en cas d'absence de vote ou de transmission du compte administratif ?</b>	<p>→ Si les dates de vote et de transmission ne sont pas respectées, le représentant de l'Etat dans le département saisit la CRC du plus proche budget (décision modificative, budget supplémentaire ou budget primitif suivant).</p> <p>→ La procédure mise en œuvre est celle qui est prévue par le CGCT lorsque le budget de la collectivité n'est pas en équilibre réel (<i>voir ci-dessus</i>).</p>
<b>Et en cas de déséquilibre du compte administratif ?</b>	<p>→ Le représentant de l'Etat saisit la CRC en joignant à l'appui du compte administratif les documents ayant servi à l'élaboration de celui-ci. Il informe la collectivité de cette saisine.</p> <p>→ Si le déficit est supérieur au taux indiqués ci-dessus, la CRC propose à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire dans le délai d'un mois à compter de la saisine.</p>

	→ Lorsque le budget de la collectivité a fait l'objet des mesures précitées, le représentant de l'Etat dans le département transmet le budget primitif de l'exercice suivant à la CRC.
<b>Qu'advient-il en cas de rejet du compte administratif par l'organe délibérant ?</b>	→ Le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la CRC et avise la collectivité de cette saisine. Il joint à la saisine le compte administratif rejeté par l'assemblée délibérante, la délibération de rejet et le compte de gestion du comptable. → La CRC rend son avis dans le délai d'un mois. Si le compte administratif est conforme au compte de gestion, ce dernier se substitue au compte administratif pour la mise en œuvre de certaines dispositions financières. Dans le cas contraire la substitution ne peut s'opérer.

### 3. Analyse synthétique du contrôle de légalité – Années 2004 à 2006

L'évolution du nombre d'actes transmis ces dernières années est le suivant :

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actes transmis	7 736 756	7 871 379	7 734 832	7 735 473	8 311 681	6 517 802	6 347 752
Evolution annuelle en %	-	+ 1,74 %	- 1,74 %	+ 0,083 %	+ 10,84 %	- 23,80 %	- 2,-60 %

Source : 20<sup>ème</sup> rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux (années 2004 à 2006).

L'inflexion entre 2005 et 2004 est significative (- 23,80 %) est significative. Elle est la conséquence des dispositions de la loi du 13 août 2004 précitée qui prévoit de ne plus transmettre au représentant de l'Etat dans le département certains actes dits « mineurs » (arrêtés d'avancement du personnel, arrêtés de circulation et de stationnement...). C'est ainsi qu'on relève une diminution importante du nombre d'actes de la fonction publique territoriale (- 39,2 % en 2006 par rapport à 2003) et très élevée dans le domaine des décisions de police (- 61,4 % durant la même période). Par ailleurs, on remarque que le volume d'actes transmis dans le domaine de la commande publique a diminué lui aussi depuis l'année 2003 (-12,2 %) ainsi que dans le domaine de l'urbanisme (- 7,3 %).

**Le nombre de lettres d'observations** émises par les services chargés du contrôle et adressées aux collectivités a également diminué : 99 370 en 2004, 80 319 en 2005 et 81 803 pour 2006. Cette évolution à la baisse résulte, pour partie, de la diminution des catégories d'actes soumis à obligation de transmission. Il convient, toutefois, de souligner que l'approfondissement du contrôle, conformément aux dispositions de la circulaire ministérielle du 17 janvier 2006, a parfois été, dans certains départements, à l'origine d'une augmentation du nombre de lettres d'observations.

Pour être plus performant, le contrôle de légalité a été recentré sur les actes comportant des enjeux majeurs, en fonction d'une stratégie de contrôle. Les stratégies locales mises en place depuis plusieurs années par les préfets, et systématisées en 2006, expliquent cette tendance qui se traduit par une augmentation du taux de lettres d'observations (1,85 % en 2006, taux le plus élevé depuis 2000).

**Le nombre de recours** intentés devant les juridictions administratives s'est élevé à 1 411 en 2006, contre 1 235 en 2005 et 1 424 en 2004. Il demeure donc à peu près stable sur les trois années considérées, avec un creux en 2005.

Il convient de noter que le taux de retrait (pourcentage d'actes retirés ou réformés par rapport au total des lettres d'observations) est, en moyenne, de 80 % sur toute la période 2004 à 2006. Ce taux souligne l'importance de la phase précontentieuse du contrôle de légalité et de la fonction de conseil aux collectivités territoriales exercée par les préfetures.

Le droit applicable aux collectivités territoriales est en évolution constante ainsi que celle de la jurisprudence et de la doctrine. La complexité des textes nécessite une expertise juridique qui peut faire défaut, notamment dans les petites collectivités.

C'est pourquoi la mission de conseil des services préfectoraux au profit des collectivités se développe de plus en plus, en particulier ces trois dernières années. On estime que cette mission représente 50 % du temps des agents de l'Etat chargé du contrôle. Les domaines les plus sensibles étant toujours l'urbanisme, les marchés publics, la fonction publique territoriale et l'intercommunalité.

Par ailleurs, la circulaire ministérielle du 17 janvier 2006 recommande aux préfets d'opérer une véritable mutualisation des capacités d'expertise de l'Etat par la constitution, dans les préfetures, de « cabinets juridiques » associant tous les spécialistes du contrôle de légalité au niveau interministériel.

En outre, cette circulaire a demandé aux préfets de mettre en place une stratégie locale de contrôle. Cette stratégie prend la forme d'un programme annuel de contrôle établissant des critères de priorité et déterminant les catégories d'actes les plus sensibles qui doivent faire l'objet d'un contrôle approfondi.

Comme on le verra dans le titre 6, un pôle d'appui au contrôle de légalité, destiné aux préfetures, a été mis en place récemment.

#### **4. Analyse synthétique du contrôle budgétaire - Années 2004 à 2006**

Depuis 2001 on observe une diminution du nombre de **budgets non adoptés avant le terme légal**. Il se situe aux alentours de 4 000 par an pour les années 2004 à 2006 et n'a jamais été aussi bas. Sans pouvoir exclure l'effet induit par le changement du mode de comptabilisation des données, il semble que cette évolution tient en partie à une meilleure maîtrise des outils budgétaires par les collectivités. Cette constatation paraît, toutefois, devoir être nuancée au regard du nombre de lettres d'observations pour non respect du délai légal d'adoption du budget. En effet, au cours de période considérée le nombre de lettres d'observations a été plus élevé que les années précédentes : 3 058 en 2004, 2 834 en 2005 et 2 564 en 2005. L'impact des lettres d'observations a été positif puisque le nombre de saisines de la chambre régionale des comptes reste relativement faible : 107 en 2004, 164 en 2005 et 142 en 2006.

Le **respect du terme légal d'adoption du compte administratif** connaît, lui aussi, une amélioration (800 en moyenne pour les années considérées, alors qu'il atteignait 1 500 en 2000). Le nombre de lettres d'observations qui était de 1 072 en 2000 est passé à 747 en 2004, 624 en 2005 et 404 en 2006.

Si le nombre de **budgets votés en déséquilibre** est resté stable jusqu'en 2003, on constate une nette augmentation ces dernières années : 2 811 en 2004, près de 4 000 en 2005 et près de 2 100 en 2006. Cette évolution doit, toutefois, être regardée avec prudence car elle résulte en grande partie de la nouvelle méthode du recueil des données. Cette analyse semble confortée par les données relatives aux lettres d'observations : 2 676 en 2004, 2 844 en 2005 et 2 622 en 2006 et celles concernant les saisines de la chambre régionale des comptes qui ont tendance à diminuer, par exemple : 4,8 % des budgets votés en déséquilibre ont fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes en 2004 et 4,1 % en 2006.

Le nombre de **comptes administratifs présentant un déséquilibre réel** a augmenté de 32 % de 2004 à 2006, étant précisé que le déficit du compte administratif tient compte du déficit du compte administratif principal et, le cas échéant, des comptes administratifs annexes. Les lettres d'observations pour déficit du compte administratif sont en augmentation : 513 en 2004, 734 en 2005 et 747 en 2006. Toutefois, le nombre de saisines de la chambre régionale des comptes pour déficit du compte administratif est en baisse constante : 120 en 2004 et un peu moins de 100 pour les années suivantes.

Les cas **d'absence d'inscription d'une dépense obligatoire** sont en diminution depuis 2004. Une augmentation sensible des dépenses obligatoires non inscrites a été enregistrée de 2001 à 2003. Ce nombre chute fortement en 2004 et poursuit ensuite sa décroissance.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de dépenses obligatoires non inscrites	318	701	721	385	288	277

Les lettres d'observations pour absence d'inscription d'une dépense obligatoire ont suivi une évolution parallèle au nombre de cas recensés.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de lettres d'observations pour non inscription d'une dépense obligatoire	400	747	756	346	238	242

Depuis 2001, le nombre de saisines de la chambre régionale des comptes pour non inscription d'une dépense obligatoire est inférieur à 50 par an.

Les cas de mandatement d'office des dépenses obligatoires sont, en revanche, en augmentation. Après une chute de 75 % en 2004 par rapport à 2003 passant ainsi sous la barre de 200, les mandatements d'office ont atteint celle de 300 l'année suivante et un peu moins de 300 en 2006. Cette fluctuation s'explique, en partie, par le changement des exécutifs locaux, suite aux élections, certains ordonnateurs ayant contesté des créances résultant d'engagements antérieurs.

L'exercice du contrôle budgétaire se heurte à deux types de difficultés : des difficultés d'ordre pratique et matériel (brièveté des délais légaux du contrôle

budgétaire, moyens humains insuffisants...) et des difficultés d'appréhension des règles budgétaires et comptables, par les élus, en dépit des efforts d'harmonisation et de simplification entrepris, notamment en ce qui concerne la M14.

Pour pallier les difficultés rencontrées, de gros efforts ont été entrepris par les services concernés afin d'améliorer le contrôle budgétaire. Ces efforts portent notamment sur l'organisation du contrôle budgétaire (stratégie de contrôle définie pour l'ensemble du département, réunions d'harmonisation...) et la communication à l'égard des élus locaux (conseil aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics sous des formes multiples : notes explicatives, échanges personnalisés...).

## **5. Télétransmission des actes**

Même si les dispositions de la loi n° 2004-809 modifiée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ainsi que celles de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit sont destinées à réduire considérablement le nombre d'actes soumis à obligation de transmission, il reste que le développement des compétences des collectivités territoriales et l'exigence accrue de sécurité juridique confortent l'Etat dans sa volonté de moderniser le contrôle de légalité. L'une des modalités de cette modernisation consiste à faire entrer le contrôle de légalité dans l'ère de l'administration électronique.

Tel est l'objet du projet baptisé « ACTES » (pour Aide au contrôle de légalité dématérialisé) qui s'inscrit parmi les 140 mesures du plan ADELE (Administration électronique) dont plusieurs concernent directement les collectivités territoriales.

Sur la base d'une première application conçue dès 2001, le ministère de l'intérieur s'est mis en situation de proposer aux collectivités territoriales la possibilité de transmettre par voie électronique les actes soumis au contrôle de légalité. Sous le nom « d'ACTES ». A la suite d'une expérimentation dans quatre départements pilotes, le déploiement de l'application a commencé à partir de mars 2006. Au 1<sup>er</sup> février 2008, 84 préfectures sont effectivement raccordées au programme « ACTES » permettant aux collectivités de ces départements de transmettre, désormais par la voie électronique, leurs actes.

En termes de méthode, le projet « ACTES » se veut respectueux de la liberté des collectivités territoriales tout en définissant un cadre juridique susceptible d'inspirer d'autres projets. La transmission des actes par voie électronique demeure, tout d'abord, une possibilité et non une obligation pour les collectivités territoriales qui peuvent ainsi s'approprier cette faculté à leur propre rythme et selon leurs priorités. Dans son article 139, la loi du 13 août 2004 susnommée valide en ce sens le principe de la transmission par voie électronique.

En application de cette disposition législative, le décret en Conseil d'Etat n° 2005-324 du 7 avril 2005 fixe les modalités de transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité. Par une délibération en séance plénière en date du 2 mars 2006, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a validé l'architecture du projet « ACTES » et dispense les collectivités comme les services de l'Etat de toute déclaration complémentaire pour pouvoir recourir à ce dispositif d'administration électronique.

La collectivité, qui a choisi de transmettre ses actes par voie électronique tout ou partie des actes soumis à obligation de transmission, doit recourir à un dispositif de télétransmission homologué dans les conditions fixées par l'arrêté du 26 octobre 2005 paru au Journal officiel du 3 novembre 2005.

Le représentant de la collectivité signe, avec le représentant de l'Etat dans le département, une convention comprenant la référence du dispositif homologué et prévoyant notamment la date de raccordement de la collectivité, la nature des actes transmis par voie électronique, les obligations respectives des parties, la possibilité pour la collectivité de renoncer à ce mode de transmission ainsi que les modalités de cette renonciation.

L'intérêt du programme « ACTES » pour les collectivités se situe au-delà du seul contrôle de légalité, dès lors qu'il permet aux collectivités et à leurs équipes de se familiariser avec les méthodes de dématérialisation et de transmission électronique qui permettront d'échanger d'autres domaines avec une pluralité de partenaires.

## **6. Le pôle interrégional d'aide au contrôle de légalité**

Dans le cadre de la réforme de l'Etat, comme dans celui de la politique du renforcement qualitatif du contrôle de légalité, la direction générale des collectivités locales a créé un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire à Lyon. Créé à titre expérimental en juin 2002, il permet d'apporter aux préfets une expertise juridique pour les questions complexes. A la suite d'un audit effectué par l'inspection générale de l'administration qui a mis en évidence la qualité des prestations fournies par le pôle, son ressort a été étendu à l'ensemble du territoire nationale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (à l'exception des départements de la région Ile-de-France et de l'outre-mer).

Au 13 juillet 2007, le pôle a traité 3 582 dossiers à la demande des préfectures (63,7 %), des sous-préfectures (30,9 %), des SGAR et autres services (5,3 %). Le délai moyen de réponse est de 15 jours. Les services concernés ont sollicité le pôle à raison de 78,48 % au sujet du conseil aux collectivités territoriales, et de 21,52 % au sujet du contrôle de légalité.

## 5<sup>ème</sup> partie – Chapitre 1

### LES CARACTERISTIQUES DU PAYSAGE COMMUNAL FRANÇAIS

La France se distingue par un morcellement communal particulièrement ancien et par l'attachement, tant des élus locaux que des citoyens, à la collectivité de base qu'est la commune.

Plusieurs mesures ont cependant été envisagées ou prises, dès 1789, pour tenter de regrouper les communes. Seule la formule de « la mise en commun d'intérêts communaux », autrement dit l'intercommunalité, a été couronnée de succès et ce au prix d'un long processus et de nombreux aménagements.

Au Moyen Age, le tissu communal français se compose de quelques villes autonomes très structurées et d'une multitude de communautés d'habitants regroupées autour d'une paroisse. La loi du 14 décembre 1789 fige ce paysage en installant une municipalité dans chaque paroisse, dans chaque bourg et dans chaque ville et fait passer l'ensemble de ceux-ci de 44 000 à 38 000.

Au XXI<sup>e</sup> siècle cet émiettement demeure et le nombre de communes est resté pratiquement constant. Si l'on s'en tient aux dernières décennies le nombre de communes a été, successivement, de :

- 36 394 au 1.01.1975 - 36 433 au 1.01.1982 - 36 764 au 1.01.1990 - 36 779 au 01.01.1999 - 36 783 au 01/01/2008

Selon les données du recensement général de 1999, la répartition des communes françaises (métropole et DOM soit 36 679 communes) est la suivante :

Nombre de communes	Strates démographiques	%
34 755	de 0 à 4 999 habitants	94,75
1 003	de 5 000 à 9 999 habitants	2,73
483	de 10 000 à 19 999 habitants	1,32
319	de 20 000 à 49 999 habitants	0,87
82	de 50 000 à 99 999 habitants	0,22
37	100 000 habitants et plus	0,10

Source : INSEE

La situation a peu évolué depuis le recensement général de 1990 ainsi que le démontre le tableau ci-après :

Strates démographiques	Communes en 1999	Communes en 1990	Différence 1999/1990
de 0 à 4 999 habitants	34 755	34 855	- 100
de 5 000 à 9 999 habitants	1 003	925	+ 78
de 10 000 à 19 999 habitants	483	470	+ 13
de 20 000 à 49 999 habitants	319	306	+ 13
de 50 000 à 99 999 habitants	82	70	+ 12
100 000 habitants et plus	37	38	- 1
<b>TOTAUX</b>	<b>36 679</b>	<b>36 664</b>	<b>+ 15</b>

Source : INSEE

On relève, par ailleurs, quelques particularités qui, par parenthèse, méritent d'être signalées, à savoir :

- Arles est la commune la plus étendue avec 769,08 km<sup>2</sup> pour 52 058 habitants (*Paris a une superficie de 105 km<sup>2</sup> pour une population de 2,15 millions d'habitants*) ;
- Castelmoron-d'Albret (Gironde) est la plus petite avec 0,04 km<sup>2</sup> pour une population de 64 habitants ;
- certaines d'entre elles n'ont aucun habitant ou ont une population inférieure à neuf habitants et ne peuvent, de ce fait, avoir un corps municipal (certaines communes du département de la Meuse dites de la zone rouge, par exemple, dont la plus connue est Douaumont qui compte 6 habitants).

D'autre part, l'effectif des communes françaises représentent 33,16 % de l'effectif total des communes ou équivalent des vingt-sept pays de l'Union européenne.

Pays	Population (en millions d'hab.)	Superficie (en km <sup>2</sup> )	Communes
Allemagne	82,4	357 026	13 176
Autriche	8,3	83 871	2 381
Belgique	10,5	30 528	589
Bulgarie	7,7	110 993	5 340
Chypre	0,8	5 695	614
Danemark	5,4	43 098	271
Espagne	43,8	505 997	8 108
Estonie	1,4	43 698	241
Finlande	5,3	338 145	446
<b>France</b>	<b>62,9</b>	<b>632 834</b>	<b>36 783</b>
Grèce	11,1	131 957	6 130
Hongrie	10,1	93 029	3 145
Irlande	4,2	69 797	3 440
Italie	58,8	301 336	8 100
Lettonie	2,3	64 589	536
Lituanie	3,4	65 300	515
Luxembourg	0,5	2 586	118
Malte	0,4	316	68
Pays-Bas	16,3	41 528	489
Pologne	38,2	312 680	2 478
Portugal	10,6	91 947	4 257
République tchèque	10,3	78 867	6 249
Roumanie	21,6	238 391	2 951
Royaume-Uni	60,4	243 820	10 679
Slovaquie	5,4	49 034	2 928
Slovénie	2,0	20 273	193
Suède	9,0	441 370	290

Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2006

Source : Eurostat

Cette différence entre la France et certains pays de l'Union s'explique en grande partie par le fait que ces derniers, soucieux d'offrir des services et équipements répondant aux besoins et aspirations des citoyens, tout en diminuant le



coût des améliorations apportées, ont pris des mesures drastiques, voire autoritaires pour réduire le nombre de ces collectivités.

En France, les mesures prises pour tenter de diminuer le nombre de communes n'ont pas eu les résultats espérés en raison, notamment, des réticences rencontrées au niveau local, c'est pourquoi on a privilégié la formule du regroupement (*l'intercommunalité*) afin de respecter l'identité communale.

## 5<sup>ème</sup> partie – Chapitre 2

### MESURES ENVISAGEES AVANT 1890 POUR RESOUDRE LE PROBLEME DE L'EMIETTEMENT COMMUNAL

La loi du 22 mars 1890 qui autorise les communes à s'associer en vue de gérer en commun un service public local et tendant, ainsi, à résoudre les problèmes liés au morcellement communal est le fruit d'un cheminement émaillé d'échecs qui s'est déroulé sur un siècle.

En effet, dès 1789, Condorcet, Sieyès et Thouret souhaitent la constitution de « *groupements d'action locale* » rassemblant 3 000 à 4 000 habitants tandis que Mirabeau veut conserver telles quelles les 44 000 entités de toutes sortes. Face à cette situation, l'Assemblée Constituante opte pour le statu quo et laisse le paysage communal français tel quel [Voir le chapitre intitulé *La recherche d'un équilibre entre décentralisation et centralisation (1789-1838)*].

Cependant, l'idée de regrouper les communes n'est pas perdue de vue pour autant et est reprise aussitôt.

Il y a d'abord une loi d'août 1790 qui prévoit le regroupement de communes de moins de 250 habitants mais elle reste lettre morte. Ensuite, la Constitution du 25 fructidor an III prévoit de regrouper les communes de manière autoritaire dans le cadre du canton et se heurte, pour cette raison, à de vives résistances.

Hormis les mesures prises par Napoléon Bonaparte à compter de 1800 dans le cadre de la réorganisation des institutions françaises et qui aboutissent à la suppression de nombreuses très petites communes, plusieurs tentatives de regroupement interviennent au cours du XIX<sup>e</sup> siècle parmi lesquelles on peut citer celles de :

- de la commission parlementaire (1837) ;
- du Conseil d'Etat (1850) ;
- de l'Assemblée législative (1851) ;
- de la commission extraparlamentaire (1870) ;
- de quelques membres de l'Assemblée nationale (1871) ;
- et de René Marie Goblet, ministre de l'intérieur (1882).

Tous ces projets demeurent sans suite car ils tentent de résoudre le problème de l'émiettement communal dans le cadre du canton, structure, tantôt insignifiante, tantôt trop puissante. De surcroît, cette structure n'offre pas réellement d'éléments de vie collective contrairement à la commune et au département. Pour expliquer ces échecs successifs, Charles de Rémusat déclare en 1849 : « *Les intérêts cantonaux n'existent pas.* »

Puis la loi du 5 avril 1884 sur l'administration communale formalise un dispositif résultant du compromis entre les avancées de la Chambre des députés et les réticences du Sénat. Ce dispositif autorise les communes à se regrouper pour débattre de questions d'intérêt commun et pour gérer des biens ou des droits indivis.

Or, celui-ci se révèle inadapté aux nécessités qui se présentent, comme la construction d'une école primaire par exemple.

Dès 1888, l'idée d'associer les communes entre elles réapparaît. Dans une France alors essentiellement rurale mais qui se trouve confrontée au développement de l'urbanisation, il apparaît que de nombreux services publics dans les domaines de la santé, du social, de l'enseignement, etc. font cruellement défaut. C'est ainsi, par exemple, que les bureaux de bienfaisance manquent dans plus de 20 000 communes et fonctionnent mal dans beaucoup d'autres.

Par ailleurs, le poids des petites communes est, alors, considérable puisque, selon le recensement de 1886, on dénombre 17 090 communes de moins de 500 habitants pour une population totale de 39,7 millions d'habitants (en territoire actuel c'est-à-dire y compris la Moselle, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin).

Compte tenu d'une part, de l'ampleur des problèmes existants auxquels les communes, pas plus que les départements, ne peuvent faire face et d'autre part, des enseignements tirés du passé le projet de loi sur les syndicats de communes repose sur cinq grands principes :

- l'adhésion des communes au syndicat est facultative ;
- les objets du syndicat sont fixés par l'acte de constitution ;
- le syndicat est doté de la personnalité civile ;
- les recettes du syndicat sont constituées par les contributions des communes membres ;
- le syndicat est administré par un conseil dans lequel toutes les communes associées sont représentées.

Le projet de loi est présenté devant la Chambre des députés le 5 juin 1888 par Charles Floquet, ministre de l'intérieur est adopté en mars 1890, soit après vingt et un mois de débats.

## 5<sup>ème</sup> partie – Chapitre 3

### NAISSANCE ET DEVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE DE GESTION (1890 à 1991)

L'intercommunalité de gestion vise principalement à gérer en commun des équipements ou des services publics. Son processus s'est déroulé quatre-vingt-dix-neuf ans.

#### 1. De la création du syndicat de communes à la décentralisation

##### 1.1. La première pierre de l'intercommunalité

La coopération intercommunale commence avec la loi du 22 mars 1890 qui crée le syndicat de communes à vocation unique (SIVU). Elle offre la possibilité, pour deux ou plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes, de se regrouper en vue de réaliser une œuvre d'intérêt communal (*exemples : installation d'un bureau de bienfaisance, création d'une école primaire...*) et prévoit la possibilité, par la suite, pour d'autres communes, de se faire admettre dans le syndicat.

Dans une circulaire du 10 août 1890 adressée aux préfets, Ernest Jean Antoine Constans, ministre de l'intérieur, donne le sens général de la pensée du législateur : « ... *les syndicats de communes permettront aux initiatives locales d'associer leurs efforts et d'employer au bien commun les bonnes volontés, si nombreuses en notre pays, mais que l'isolement rend impuissantes.* »

Les communes sont entièrement libres d'adhérer, ou non, au syndicat mais la procédure de création de celui-ci relève *d'une décision de l'administration centrale, en l'occurrence un décret du ministre l'intérieur pris en Conseil d'Etat.* Le préfet, comme le démontre la circulaire précitée, peut être à l'origine de la création d'un syndicat de communes. Celle-ci précise, en effet, *in fine* : « *Vous aurez, assez souvent, à prendre l'initiative de nouveaux syndicats, à en suggérer même l'idée aux citoyens dévoués à la chose publique.* »

Dans les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle quelques textes interviennent afin, notamment, d'assouplir le dispositif. Parmi ceux-ci on peut citer :

- la loi du 13 novembre 1917 qui confie aux préfets l'acte de création des syndicats ;
- la loi du 26 juin 1925 qui réserve la prise d'un décret en Conseil d'Etat lorsqu'il y a désaccord entre communes de départements limitrophes.

Les syndicats de communes à vocation unique (SIVU) ont été créés à raison de quelques unités par an durant les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Ils intéressent d'abord, les domaines de l'éducation, de l'aide aux nécessiteux et de la santé puis, ensuite, ceux de l'eau, du gaz, de l'électricité et de la construction d'ouvrages (ponts, digues...). Ils permettent, par la suite, de réaliser des opérations

d'envergure comme l'électrification des communes rurales, la reconstruction des localités détruites par faits de guerre, la création de bureaux d'hygiène, de services d'incendie, l'exécution de travaux de protection contre les inondations, etc.

Les syndicats réalisent donc des opérations intéressantes pour l'amélioration et la modernisation du cadre de vie des citoyens et ce bien qu'ils n'aient pas la possibilité d'émettre des emprunts ni celle d'accueillir en leur sein d'autres personnes morales de droit public que les communes.

## **1.2. Les premières améliorations du dispositif**

Des améliorations sont apportées par le décret n° 55-606 du 20 juin 1955 en vue de résoudre les problèmes rencontrés jusque lors. En créant le **syndicat mixte**, ce décret permet à plusieurs personnes morales de droit public (communes, syndicats de communes, chambres de commerce, chambres de métiers, chambres d'agriculture, etc.) de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour gérer une œuvre présentant une utilité pour chacune des personnes morales en cause. Le syndicat mixte a la possibilité de réaliser son objet soit par voie d'exploitation directe, soit par simple participation financière dans des sociétés ou des organismes et ce dans les mêmes conditions juridiques existant tant pour les communes que pour les départements.

Les communes **sont libres** d'adhérer ou non à ce nouveau type d'EPCI dont la création relève d'un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de l'intérieur après avis, s'il y a lieu, des ministres intéressés.

Par ailleurs, le décret offre la possibilité au comité du syndicat de voter des centimes correspondant à la garantie d'un emprunt.

Ces aménagements permettent à la coopération intercommunale de se développer sous un jour nouveau même si les créations de syndicats mixtes sont plutôt modestes comparativement à celles des SIVU.

## **1.3. Poursuite des améliorations du dispositif syndical – Emergence de nouvelles catégories d'EPCI**

Au début de l'année 1959 deux textes interviennent dans le cadre de la coopération intercommunale :

- l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 créant le syndicat à vocation multiple (SIVOM) ;
- l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 créant le district.

L'ordonnance n° 59-29 relative au SIVOM permet la gestion de plusieurs services d'intérêt intercommunal par le même EPCI. C'est ainsi qu'un SIVOM peut gérer des activités aussi diversifiées que celles concernant les ordures ménagères, les transports urbains, l'eau et l'énergie par exemple. Par ailleurs, cette ordonnance assouplit le dispositif de création en introduisant la règle de la *majorité qualifiée* qui se substitue à celle de l'unanimité au moment où les communes décident de s'associer dans un syndicat.

L'ordonnance n° 59-30 crée un nouvel EPCI : le *district* qui regroupe plusieurs communes appartenant ou non à la même agglomération *afin de favoriser le croissance harmonieuse des villes et de résoudre les problèmes liés à leur développement*. Le district est créé, sous certaines conditions, à la demande des communes intéressées, soit par arrêté préfectoral, soit par arrêté ministériel selon le cas. Une création d'office, par décret en Conseil d'Etat, est prévue. Cette procédure autoritaire a suscité une certaine émotion chez les élus locaux, aussi n'a-t-elle été utilisée qu'à deux reprises, en l'occurrence pour les districts de Tours (1959) et de Creil (1962). Le champ de compétences du district est restreint alors que ceux des SIVU et des SIVOM, qui n'ont été délimités par aucun texte peut s'étendre jusqu'à l'infini. En effet, l'ordonnance lui donne des **compétences obligatoires** (*gestion des services d'incendie et de secours et gestion des services du logement*) qui lui sont transférées par les communes membres lesquelles ont la possibilité, le cas échéant, de leur transférer d'autres compétences (*exemples : transports urbains, voirie, assainissement...*).

Cette forme d'intercommunalité ne connaît pas le succès de la formule syndicale : en 1963 on ne dénombre qu'une vingtaine de districts seulement. Pourtant, les activités du district sont à la fois diversifiées et importantes car il remplace, automatiquement, le syndicat existant dans le même périmètre et parce que ses structures sont bien implantées sur le territoire.

Contrairement aux dispositions de l'ordonnance, les districts se constituent, pour la plupart, entre des communes urbaines et des communes rurales quand ce n'est pas entre communes rurales seulement. Cet état de choses démontre l'intérêt que suscite cette forme d'EPCI dans un monde qui ne lui était pas destiné par le législateur et où ils tendent à concurrencer les syndicats.

Au vu de cette situation qui s'amplifie au fil des années, le législateur apporte certains correctifs au dispositif de 1959. C'est ainsi que la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales **supprime le mot « urbains »** afin d'harmoniser le cadre juridique avec la réalité. En outre, cette loi supprime la possibilité de créer un district de manière autoritaire. Enfin, elle prévoit que l'initiative communale tendant à la création d'un district peut émaner d'un ou de quelques conseillers municipaux alors qu'auparavant la majorité qualifiée était nécessaire.

Quelques années plus tard, la loi du 22 juillet 1977 dite « loi Foyer » apporte d'autres assouplissements en ce qui concerne la création, prévoit l'adhésion de nouvelles communes, et parallèlement, le retrait de communes (*ce dernier est supprimé par la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982*). Malgré ces nouvelles mesures la croissance du nombre de districts reste modeste (ils sont 95 en 1972, 147 en 1980, 153 en 1988...) et leur création n'intéresse toujours que le milieu rural et celui des moyennes et petites villes. Qui plus est, la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 portant création de la communauté urbaine prévoit en son article 11 (2<sup>ème</sup> alinéa) la *disparition* du district en ces termes : « *Dans le cas où la totalité des attributions préalablement exercées par un district (...) sont transférées à la communauté urbaine le district (...) se trouve dissous de plein droit lorsque celui-ci ne comprend pas de communes extérieures à la communauté.* »

#### 1.4. La nécessité de maîtriser la croissance des grandes villes

La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 crée donc une nouvelle catégorie d'EPCI : *la communauté urbaine*. Plusieurs raisons expliquent la création de ce nouveau type d'EPCI :

- le succès relatif du district en milieu urbain ;
- la nécessité de disposer d'une structure intercommunale plus contraignante et adaptée aux agglomérations importantes ;
- la nécessité de maîtriser la croissance des grandes villes et d'assurer une répartition équitable des charges entre la « *commune-centre* » et les communes alentour au titre des services publics et des infrastructures.

La création de la communauté urbaine est subordonnée à deux conditions :

- **le seuil de la population** : les agglomérations doivent avoir plus de 50 000 habitants ;
- **le périmètre** : le regroupement ne peut concerner que des communes limitrophes et contiguës.

Dans le même temps la loi du 31 décembre 1966 **crée d'office** les communautés urbaines de **Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg** qui verront le jour en 1968.

Les communautés futures peuvent se **créer librement** à la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux intéressés : la création est prononcée par *décret simple* lorsque toutes les communes ont donné leur accord ou par *décret en Conseil d'Etat* dans le cas contraire.

C'est, principalement, dans les années soixante-dix du XX<sup>e</sup> siècle qu'on assiste à la création des communautés urbaines :

- Brest (1973) - Cherbourg (1971) - Le Creusot/Monceau-les-mines (1971) - Dunkerque (1969) - Le Mans (1972).

En 1973, on dénombre seulement neuf communautés urbaines ; ce chiffre va stagner plus de deux décennies.

La loi prévoit le transfert **obligatoire** de douze domaines de compétences de communes membres vers la communauté urbaine. Il s'agit, non seulement de grosses opérations d'équipement (*plan de modernisation et d'équipement, ZAC, logement, lycées et collèges, abattoirs, cimetières...*) mais aussi de services (*secours et lutte contre l'incendie, transports urbains de voyageurs, voirie...*). En outre elle prévoit que peuvent être transférées à la communauté urbaine **tout ou partie** des compétences des communes membres dans certains domaines (*équipements culturels, sportifs..., espaces verts, éclairage public*).

Le dispositif concernant les communautés urbaines sera corrigé plusieurs fois dont la première par la loi n° 77-825 du 22 juillet 1977 qui a, notamment, renforcé le

poids de la « *commune-centre* » en instituant le droit de retrait au profit des grandes communes.

### 1.5. La nécessité de favoriser le développement harmonieux des grandes agglomérations

Dans son livre publié en 1947 (*Paris et le désert français*), Jean-François Gravier démontre, ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre intitulé *Vers une République décentralisée (1941-1981)*, que l'essentiel des richesses est concentré sur, tout juste, un cinquième de la France alors que certaines parties de son territoire sont particulièrement défavorisées. Diverses mesures ont été prises pour remédier aux déséquilibres mais elles ne se révèlent pas suffisantes et il devient nécessaire de trouver un pendant à l'attrait tentaculaire de Paris et sa région.

L'idée des *villes nouvelles* est née des travaux de la Commission de l'équipement urbain du V<sup>e</sup> Plan et d'une instruction du Premier ministre du 4 avril 1966. Ces villes, destinées à accueillir de 300 000 à 500 000 habitants, doivent, grâce à leurs équipements collectifs et aux emplois offerts, *contrebalancer l'attrait tentaculaire de Paris et favoriser le développement des régions à forte concentration de population.*

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (1965) retient cinq villes nouvelles :

- Cergy-Pontoise - Evry - Marne-la-Vallée - Melun-Senart -Saint-Quentin-en-Yvelines.
- 

Le mouvement, initié en région parisienne, s'étend, ensuite, à la province sous l'appellation de ***métropoles d'équilibre.***

Les villes nouvelles trouvent leur identité avec la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 dite, « loi Boscher », tendant à faciliter leur création et prévoyant que les agglomérations nouvelles sont destinées ***à constituer des centres d'équilibre grâce aux possibilités d'emplois ainsi qu'aux établissements publics et privés qui leur seront offerts.***

La création de l'agglomération nouvelle se fait par décret en Conseil d'Etat définissant un périmètre d'urbanisation après consultation des collectivités locales intéressées. Les communes choisissent l'organisme de gestion de l'agglomération nouvelle qui peut être soit un *syndicat communautaire d'aménagement*, soit une *communauté urbaine*, soit un *ensemble urbain*. La réalisation de la ville nouvelle est assurée par convention avec l'organisme aménageur.

Dix agglomérations nouvelles sont créées :

- Cergy-Pontoise ; Marne-la-Vallée-Val-Maubuée ; Saint-Quentin-en-Yvelines ; Nord-Ouest-des-Rives-de-l'Etang-de-Berre ; L'Isle d'Abeau et Le Vaudreuil (***décret du 11 août 1972***) ;
- Evry ; Grand-Melun ; Sénart-Villeneuve ; Rougeau-Sénart (***décret du 9 mars 1973***).



Deux types d'organismes sont chargés de l'aménagement des agglomérations nouvelles :

- *les établissements publics d'aménagement* qui effectuent des études urbaines, des acquisitions foncières, de la viabilisation ainsi que l'aménagement des terrains et définissant les conditions d'intervention des établissements publics ou privés ;
- *les syndicats communautaires d'aménagement* qui exercent d'office dans la zone de l'agglomération nouvelle les compétences obligatoires et facultatives des communautés urbaines.

### 1.6. Les fusions de communes

Le problème du morcellement communal n'a pas toujours été une caractéristique française. En effet, au cours de la période s'étalant du début des années cinquante au début des années soixante-dix du XX<sup>e</sup> siècle de nombreux pays européens, dont la France, s'engagent dans une procédure visant à réduire le nombre de collectivités de base.

L'évolution du nombre de communes, tel qu'il ressort des données recueillies par le Conseil des communes et régions d'Europe est le suivant pour la période 1968/1978 :

Pays concernés	Années de la réforme	Nombre de communes avant la réforme	Nombre de communes après la réforme
France	1971	37 708	36 394
Grande-Bretagne	1974 – 1975	1 549	522
R.F.A.	1968 – 1970	14 438	8 414
Italie	1970	8 032	8 066
Espagne	1978	8 150	8 150
Belgique	1975	2 359	596
Pays-Bas	1951	1 010	775
Danemark	1967	1 387	277

Les méthodes utilisées varient selon les pays : cela va de la fusion volontaire des collectivités concernées (Pays-Bas...) à la fusion obligatoire (Belgique ...) en passant par des mesures de fusion et de regroupements (RFA), la constitution d'organismes dits « supracommunaux » (Espagne), la formule associative (Italie). Il semble difficile de faire une comparaison valable, chaque pays ayant une histoire et des caractéristiques qui lui sont propres.

En France, la procédure de fusion de communes se dessine à partir de 1959. C'est ainsi, notamment, que le décret n° 59-189 du 22 janvier 1959 relatif aux chefs-lieux et limites territoriales des communes *visé à la suppression des plus petites de ces communes* mais permet, en contrepartie, d'ériger l'ancienne commune en section de commune, cette dernière ayant le privilège d'avoir un patrimoine qui lui est propre. Ce texte prévoit que l'initiative de la fusion peut émaner soit des conseils municipaux intéressés, soit du préfet avec possibilité de consultation des conseils municipaux. La fusion est prononcée par arrêté préfectoral en cas d'accord unanime des organes délibérants concernés ou par décret en Conseil d'Etat sur proposition

du ministre de l'intérieur et après consultation du conseil général dans le cas contraire.

Les communes manifestent peu d'intérêt pour la fusion, c'est pourquoi diverses mesures d'incitation sont prises par la suite.

En premier lieu, le décret n° 63-1041 du 14 octobre 1963 portant sur la taxe locale sur le chiffre d'affaires prévoit, pour la nouvelle commune issue d'une fusion réalisée *avant le 1<sup>er</sup> janvier 1968*, le bénéfice, pendant sept ans, des attributions complémentaires au titre de la recette minimum garantie par habitant qui aurait été allouée aux communes existant avant la fusion.

Ensuite, le décret n° 64-884 du 27 août 1964 institue des majorations de subventions en faveur des opérations d'équipement menées tant par les groupements de communes (districts, SIVOM) que par les communes fusionnées et prévoit, pour ces dernières, une majoration du montant de la subvention d'équipement octroyée par l'Etat de l'ordre de 10 à 30 %.

Enfin, la loi n° 66-491 du 9 juillet 1966 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées prévoit que les communes issues d'une fusion intervenue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1965 peuvent, au titre de leur premier budget, avoir des quotités de centimes différentes au titre de certaines des cotisations leur incombant.

Malgré le caractère incitatif de ces mesures, les communes ne manifestent toujours pas plus d'intérêt pour la fusion. En juin 1971, la France compte encore 37 708 communes dont 24 000 ayant moins de 500 habitants et il n'a été enregistré, au cours des années précédentes, que 325 fusions concernant 750 communes environ.

Cette situation s'explique, notamment, par le fait que les communes craignent, à la longue, de perdre une partie de leur identité et de leur autonomie. Mais il y a, aussi, comme on le verra ci-après, des raisons financières.

Le 1<sup>er</sup> juin 1971, lors des premiers débats sur la loi qui portera son nom, Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur, qualifie le décret du 27 juin 1964 « *d'expérience malheureuse* » en précisant : « (...) *puisque, faute d'avoir pu obtenir une ligne budgétaire spéciale, aucun crédit supplémentaire n'a pu être mis à la disposition des communes.* »

Le regroupement autoritaire des communes trouve sa traduction dans la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « loi Marcellin ».

Ce texte législatif s'inscrit dans le cadre des options du VI<sup>e</sup> Plan approuvées par le Parlement le 9 juillet 1970. Le Plan, comme le souligne Raymond Zimmermann, rapporteur du projet de loi, met en évidence « *l'inadaptation des structures locales qui rend nécessaire la réforme institutionnelle des collectivités de base.* » Raymond Zimmermann ajoute, par ailleurs : « *Dans tous les pays européens, des mesures ont été prises pour pallier la crise du pouvoir communal et pour inciter les communes à jouer leur rôle dans la société moderne.* » Il cite, ensuite, l'exemple de pays comme la Suède, le Royaume-Uni, la R.F.A. et la

Belgique qui ont réduit considérablement le nombre de leurs communes. Michel d'Ornano soutient, pour sa part, la nécessité de la réforme en déclarant : « (...) car dans leur situation actuelle, nos communes sont inadaptées et bien souvent inefficaces. Leur inadaptation est aussi réelle en milieu urbain qu'en milieu rural... ». De son côté, Raymond Marcellin avance : « La bonne administration du territoire consiste à mettre à disposition des populations des équipements et les meilleurs services possibles. Or, cet objectif ne peut être atteint avec 37 708 communes. »

La loi du 16 juillet 1971 prévoit l'établissement, par département, d'un plan de regroupement par voie de fusion, ou à défaut, dans le cadre d'établissements de coopération. Elle crée une commission départementale en vue d'ordonner le mouvement d'association de communes et pour éviter les superpositions d'institutions.

Dans sa circulaire du 18 juillet 1971, Raymond Marcellin insiste sur le fait que la fusion doit être considérée comme « l'acte de naissance de communes plus fortes et non pas comme la disparition de collectivités liées par l'histoire et la tradition. »

La politique mise en œuvre se révèle efficace dans les premiers temps. C'est ainsi qu'au 15 septembre 1972, 91 plans de fusions (*la région parisienne n'est pas concernée*) sont publiés par les préfets proposant (\*) :

- 1 492 SIVOM regroupant 12 979 communes ;
- 12 500 communes assurant seules leur développement ;
- 307 districts pour 3 245 communes ;
- 22 communautés urbaines pour 354 communes.

Par ailleurs, 3 482 communes élargies se substituent à 9 761 communes soit par fusions, soit par le biais de l'association de communes. Les résultats enregistrés de 1971 à 1977 sont les suivants (\*) :

Année	Nombre de fusions	Nombre de communes regroupées	Nature des fusions
1971	19	43	14 fusions-associations (33 communes) et 5 fusions simples (10 communes).
1972	528	1 336	441 fusions-associations ( 1 144 communes) et 87 fusions simples (192 communes).
1973	193	466	149 fusions-associations (367 communes) et 44 fusions simples (99 communes).
1974	76	154	59 fusions-associations (124 communes) et 17 fusions simples (30 communes).
1975	9	19	5 fusions-associations (10 communes) et 4 fusions simples (9 communes).
1976	9	20	6 fusions-associations (14 communes) et 3 fusions simples (6 communes).
1977	4	7	2 fusions-associations (4 communes) et 2 fusions simples (3 communes).

(\*) Source : DGCL.

La situation est telle qu'il faut, dès 1975, mettre en place un mécanisme de « *défusion* ». Et c'est ainsi que le nombre de communes recommence à croître passant de 36 380 à 36 385 en 1978. Le phénomène se poursuit puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006 le nombre de communes s'élève à 36 784.

Indépendamment du profond attachement à l'identité communale plusieurs raisons techniques sont susceptibles d'expliquer ce manque d'intérêt pour la procédure de fusion de communes parmi lesquelles on peut citer :

- l'accord des conseils municipaux à la majorité simple ;
- le caractère non obligatoire de la consultation de la population concernée ;
- l'impression, pour les communes associées, de sentir leurs intérêts négligés au profit de ceux de la commune « centre ».

Avant la décentralisation et principalement dans les années soixante-dix du XX<sup>e</sup> siècle des propositions sont faites pour tenter de réduire l'émiettement communal. Les plus importantes sont consignées dans trois rapports :

<b>Le rapport « Vivre ensemble » (ou rapport Guichard) (1976)</b>	Ce document donne un caractère obligatoire à la coopération intercommunale et prévoit le regroupement de la presque totalité des communes, soit en communautés urbaines, soit en communautés de communes. Il lie la réforme de la carte territoriale à celle de « la décentralisation des compétences ». Ce rapport se heurte à l'hostilité assez vive des élus locaux.
<b>Le rapport Aubert (1977)</b>	Peu de temps après le rapport « Vivre ensemble », une commission est créée afin de recueillir l'avis des maires. Cette instance dresse un rapport qui indique : « <i>La commune est légitime. C'est la conviction première (...). Les communes veulent continuer d'exister, c'est là une affirmation qui, pour les maires, ne se discute pas.</i> »
<b>Le rapport Tinguay (1978-1979)</b>	Ce rapport établi par le sénateur Tinguay, dans le cadre de l'examen du projet de loi pour le développement des responsabilités locales, mentionne : « <i>Le regroupement autoritaire, qui est néfaste pour la vie professionnelle et familiale ne l'est pas moins pour la vie civique.</i> »

L'échec de la procédure de fusions de communes a montré la force de l'identité communale à laquelle sont solidement attachés les 500 000 « *élus locaux /citoyens* ». La commune est, en effet, un lieu sans égal de la vie quotidienne où se trouve rassemblée une population ayant des intérêts communs. Qui plus est, l'importance aux plans historique, politique, économique et sociologique de ces cellules de base de la démocratie que sont les communes est telle que le législateur a, finalement, privilégié la coopération intercommunale pour organiser la solidarité entre les communes et pallier les difficultés inhérentes au morcellement communal.

.../...

## 2. L'intercommunalité dans les années qui ont suivi la décentralisation

La période 1982/1991 se caractérise par la réforme des relations entre l'Etat et les collectivités locales résultant des lois de décentralisation lesquelles ont, bien entendu, pris en compte la coopération intercommunale dans le processus.

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 prévoit l'intervention d'un texte législatif portant sur les modalités de coopération entre communes, départements et régions. S'il n'y a pas eu de loi répondant, strictement, à cet objet, en revanche les lois de décentralisation qui ont succédé à celle-ci ont prévu diverses dispositions tendant à améliorer la coopération intercommunale. Par ailleurs, des textes spécifiques sont intervenus pour améliorer le dispositif de certains EPCI.

Tout d'abord, la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 prévoit, outre l'organisation de Paris, Marseille et Lyon un certain nombre de mesures en faveur des EPCI. Ces mesures intéressent en premier chef les communautés urbaines et tendent à un renforcement de la démocratie en leur sein et à l'accroissement de leurs compétences.

Le champ des compétences des communautés urbaines est considérablement élargi : aux compétences classiques (*parcs de stationnement, voirie, signalisation, transports urbains de voyageurs...*) viennent s'ajouter de nombreuses compétences dans les domaines de l'aménagement et de l'habitation (*chartes intercommunales de développement et d'aménagement, schémas directeurs, POS, programmes locaux d'habitation, zones de rénovation urbaine, etc.*).

Par ailleurs, la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles offre plusieurs possibilités pour assurer la gestion de celles-ci dont, la communauté d'agglomération nouvelle et le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) ; ce dernier devint très vite et de loin le plus prisé. Le statut des SAN est modifié par la loi n° 91-1256 du 17 décembre 1991 notamment en matière financière. C'est ainsi que cette loi prévoit la création, au sein du budget de chaque syndicat, d'un fonds de coopération destiné à verser des dotations à chaque commune membre, dotations qui peuvent être augmentées, le cas échéant, par des compléments de ressources. Enfin, la loi prévoit que l'agglomération nouvelle se substitue à la commune pour la perception de la taxe professionnelle instituée dans une zone d'activités économiques se situant, à la fois, sur le territoire d'une agglomération nouvelle et sur celui d'une commune limitrophe de celle-ci.

Quatre ans et demi plus tard, la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation tend à faciliter l'adhésion des communes à la forme de coopération intercommunale la plus recherchée en leur offrant la possibilité d'adhérer à un SIVOM pour une partie seulement de ses activités instituant, ainsi, la formule du « *syndicat à la carte* ». En outre, elle crée, dans chaque département, une commission de conciliation en matière de coopération intercommunale composée d'élus locaux. Cette loi fait suite aux travaux de la commission présidée par le sénateur Barbier mise en place en 1987 et dont le but était de relancer la coopération intercommunale.

Enfin, il convient de souligner que dans le cadre du X<sup>e</sup> Plan (1989/1992), la commission « *Vie quotidienne et cadre de vie* », présidée par François Bloch-Lainé, s'est intéressée à l'intercommunalité. Dans ses travaux on relève les affirmations et vœux suivants :

- « (...) *la coopération intercommunale s'est surtout développée en milieu rural afin de construire ou de maintenir des équipements collectifs (...)* » ;
- « *Il s'agit, maintenant, de passer à la deuxième phase, où le projet économique et urbain d'ensemble doit remplacer la gestion par équipements.* » ;
- « *Les incitations financières et fiscales sont d'autant plus nécessaires que le processus reposera sur le libre choix des collectivités.* ».

Cette instance conclut en insistant sur la nécessité de donner un nouvel élan à la coopération intercommunale et de développer les groupements à fiscalité propre.

DE L'INTERCOMMUNALITE DE GESTION  
A L'INTERCOMMUNALITE DE PROJET  
(à c./ de 1992)

## 1. Le renouveau de l'intercommunalité instauré par la réforme de 1992

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dite « ATR » pose le postulat d'un renouveau de l'intercommunalité et met en évidence le développement local ainsi que l'aménagement équilibré de l'espace comme objectifs privilégiés de la coopération intercommunale. Ce texte symbolise la naissance de l'intercommunalité de projet qui vient s'ajouter à l'intercommunalité de gestion née un peu plus de cent ans auparavant.

Avant d'aborder la réforme de 1992, il convient de présenter, au plan financier, l'intercommunalité à fiscalité propre telle qu'elle était au moment de la discussion de la loi « ATR ». Cette forme d'intercommunalité comprend les EPCI désignés ci-après :

EPCI	Caractéristiques
<b>Districts</b> (ordonnance du 5 janvier 1959 modifiée)	Au 1 <sup>er</sup> janvier 1992, il existe 214 districts dont le financement est assuré, notamment, par la DGF versée par l'Etat, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, ainsi que les taxes correspondants aux services assurés.
<b>Communautés urbaines</b> (loi du 31 décembre 1966 modifiée)	Ce sont les structures intercommunales les plus intégrées. Au 1 <sup>er</sup> janvier 1992, il existe 9 communautés urbaines dont le financement est assuré par la DGF, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle ainsi que diverses taxes (TEOM, d'équipement...), la redevance de raccordement des effluents aux réseaux d'assainissement, etc.
<b>Syndicats d'agglomération nouvelle</b> (loi du 10 janvier 1970 modifiée)	Au 1 <sup>er</sup> janvier 1992, il existe 9 SAN dont le financement est assuré par la DGF, le FCTVA, la taxe professionnelle unique (TPU) et, le cas échéant, une taxe additionnelle sur la taxe foncière et la taxe d'habitation.

La loi du 6 février 1992 dite « ATR » a, entre autres, pour objectifs de rationaliser le paysage intercommunal par la création, dans chaque département, d'une commission chargée d'élaborer un schéma directeur de la coopération intercommunale et donner un nouveau visage à l'intercommunalité en passant d'une coopération pour la gestion de services à une coopération fondée sur le développement économique local et l'aménagement de l'espace.

Elle ramène le seuil de la création des communautés urbaines à 20 000 habitants et institue deux nouvelles catégories d'EPCI à fiscalité propre qui sont venues compléter l'éventail de l'intercommunalité fédérative :

\* l'une spécifique au monde urbain et réservée aux agglomérations de plus de 20 000 habitants en vue du développement concerté d'une agglomération au sein d'un périmètre de solidarité urbaine : la communauté de villes. Elle doit adopter obligatoirement la taxe professionnelle unique (TPU), sans possibilité de recourir à un autre type de fiscalité ;

\* et l'autre particulière au monde rural et aux petites villes pour élaborer des projets communs de développement et d'aménagement de l'espace : la communauté de communes.

Les règles de création d'une communauté de communes ou d'une communauté de villes sont, dans leurs principes, identiques à celles des autres EPCI. La création résulte de la volonté des communes qui prennent l'initiative de la procédure laquelle est entérinée par l'arrêté préfectoral de création. Les délibérations concernant la création de la future communauté doivent en délimiter le périmètre, en mentionner les compétences et en approuver les statuts.

Au plan des compétences, les communautés de villes, comme les communautés de communes, exercent des compétences imposées par la loi et portant sur l'aménagement de l'espace (création de ZAC, programmes locaux d'habitat, schéma directeur...) et sur le développement économique intéressant l'ensemble de la communauté (création de zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale (...), aides aux entreprises...) ainsi qu'une troisième compétence obligatoire à choisir dans l'un des domaines suivants : protection de l'environnement, politique du logement, création, aménagement et entretien de la voirie, construction, entretien et fonctionnement d'équipements scolaires, culturels et sportifs. Ces communautés peuvent, par ailleurs, exercer toute autre compétence de leur choix, à l'exception des attributions que le maire exerce au nom de l'Etat et qui ne peuvent, réglementairement, être transférées.

Pour favoriser le développement de la coopération intercommunale, la loi du 6 février 1992 précitée prévoit des mesures d'ordre financier en faveur de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Tout d'abord les communautés de villes et les communautés de communes sont éligibles à une aide financière de l'Etat : la DGF ; le versement de cette dotation intervient l'année où celles-ci lèvent, pour la première fois, leur fiscalité propre. Cette mesure est également valable pour les groupements existant avant l'intervention de la loi.

C'est sur la DGF des communes, qui est le plus important des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, que repose le financement de l'intercommunalité. Le dispositif de cette dotation a dû faire l'objet d'une réforme en 1993, en raison, notamment, de la montée en puissance de l'intercommunalité.

La DGF des communes comprend deux composantes essentielles : une dotation forfaitaire et une dotation d'aménagement. La dotation d'aménagement est composée de trois dotations : la DGF des groupements à fiscalité propre ; la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), dotations destinées à répondre aux problèmes particuliers qui se posent en milieu urbain et en milieu rural.

Il revient au comité des finances locales de fixer chaque année le montant total des sommes affectées à la DGF des groupements et de la répartir entre les catégories de groupements concernées.

La loi du 6 février 1992 susdite prévoit, par ailleurs, des mesures d'ordre fiscal particulières destinées, elles aussi, à favoriser le développement de l'intercommunalité.

En premier lieu, s'inspirant du système en vigueur pour les SAN et de celui de la péréquation de la taxe professionnelle mis en œuvre par la loi du 10 janvier 1980, elle institue la taxe professionnelle unique (TPU) pour les communautés de villes et prévoit la possibilité



pour les districts et les communautés urbaines, existant au moment de sa promulgation, d'opter pour ce régime fiscal.

Le but poursuivi par le législateur, était, en instituant la TPU, de neutraliser les inégalités et les concurrences entre communes et de faire de cet impôt un instrument privilégié d'aménagement du territoire et de péréquation locale. Pour éviter des déséquilibres entre les ressources des communes membres ou des hausses importantes de l'impôt pour les contribuables, la loi instaure un dispositif d'unification des taux allant de un à dix ans selon l'écart existant entre le taux communal le plus élevé et le taux communal le plus bas.

Le système fiscal à TPU présente une particularité quant au vote des taux des taxes locales : celui de la taxe professionnelle est voté par l'organe délibérant du groupement, tandis que deux des taxes « ménages » (foncières et d'habitation) sont votés par les conseils municipaux des communes membres.

Pour protéger les entreprises contre toute augmentation inconsidérée de la taxe professionnelle, la loi précise que l'évolution du taux de cette taxe est liée à celle des taux moyens pondérés de taxe d'habitation ou à celle des taux moyens pondérés des taxes « ménages » des communes membres.

En second lieu, la loi du 6 février 1992 offre la possibilité, pour les communautés de communes, de choisir entre la TPU (même mécanisme que celui existant pour les communautés de ville) ou la taxe professionnelle de zone. Cette taxe, contrairement à la TPU, ne joue pas sur l'ensemble du territoire de la communauté mais sur la zone d'activités économiques correspondant à un espace industriel ou commercial ou technologique qui peut se situer soit dans une commune, soit à cheval sur le territoire de deux communes, soit en deux points de ces territoires éloignés l'un de l'autre ; quoi qu'il en soit, le taux de la taxe est unique sur l'ensemble de la zone quel que soit le lieu d'implantation des entreprises. Les systèmes d'unification des taux et de liaison entre les taux des impôts locaux ainsi que le vote de ces taux sont identiques à ceux prévus dans les mécanismes de la TPU.

## 2. Le bilan de la réforme de 1992

Tout juste sept ans après l'entrée en vigueur de la « loi ATR » se pose, une fois encore, la nécessité de donner un nouvel essor à l'intercommunalité pour l'adapter aux nécessités du temps en conservant l'esprit des lois de décentralisation et de la loi précitée.

L'évolution du paysage intercommunal à fiscalité propre entre le 1er janvier 1993 et le 1er janvier 1999 se présente ainsi qu'il suit :

	<b>1993</b>	<b>1999</b>	<b>Différence</b>
Districts (1)	252	305	+ 53
Communautés urbaines (2)	9	12	+ 3
Communautés de communes	193	1 348	+ 1 155
Communautés de villes	3	5	+ 2
SAN	9	9	-
Nombre de groupements à fiscalité propre	466	1 679	1 213
Nombre de communes regroupées	5 071	19 127	+ 14 056
Population regroupée en millions d'habitants	16,1	34,0	+ 17,9

Source : DGCL.

(1) La gestion des services du logement apparaît comme marginale en raison, notamment, de l'évolution de la législation en ce domaine. Depuis l'intervention de la loi n° 96-369 du 3 mai

1996 sur la départementalisation du SIS, les districts n'ont plus vocation à gérer les centres de secours contre l'incendie qui relèvent d'un corps départemental spécifique.

(2) Les trois communautés urbaines créées sont : Nancy (1995), Alençon (1996) et Arras (1997) qui résultent de la transformation de districts.

Au 1er janvier 1999, on constate que le succès de la coopération intercommunale masque de nombreux déséquilibres géographiques, démographiques et fiscaux, que le tassement observé dans la création des EPCI perdure et que la taxe professionnelle unique (TPU) n'a pas rencontré le succès espéré.

Par ailleurs, il ressort que le dispositif de l'intercommunalité, devenu trop complexe, recèle, en outre, des différences qui ne se justifient pas par les spécificités des diverses formes d'EPCI et que les formules offertes sont trop nombreuses et rendent, de ce fait, les choix des élus locaux difficiles.

De surcroît, le développement de l'intercommunalité s'est opéré au détriment du monde urbain, en raison, notamment, de l'insuccès de la formule des communautés de villes.

En instituant le système de mise en commun et d'harmonisation de la taxe professionnelle, la « loi ATR » avait misé sur le développement de la coopération intercommunale en milieu urbain. Or, les résultats montrent que la taxe d'agglomération s'est surtout développée dans le milieu rural et les petites villes (70 % des groupements qui l'ont adoptée comptent moins de 20 000 habitants). Ce constat conduit à envisager des mécanismes fiscaux pour encourager le développement de la TPU en milieu urbain.

Enfin, s'agissant de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la part des groupements poursuit son accélération obérant considérablement la part versée aux communes défavorisées par le biais de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ainsi que celui de la dotation de solidarité rurale (DSR) et limitant, ainsi, la progression de la dotation forfaitaire.

Il s'impose alors la nécessité d'harmoniser les règles en vigueur en matière de coopération intercommunale, de rééquilibrer le paysage intercommunal pour tenir compte des réalités des agglomérations, des zones périurbaines et des communes rurales et de donner un nouvel élan à la TPU.

### 3. Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale instauré en 1999

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », a fait l'objet d'une déclaration d'urgence le 11 février 1999. Ses objectifs sont les suivants :

- \* promouvoir un nouveau statut de l'intercommunalité ;
- \* simplifier et harmoniser les règles de fonctionnement de l'intercommunalité ;
- \* renforcer la démocratie et la transparence ;
- \* encourager la taxe professionnelle d'agglomération.

La réforme qu'elle met en place constitue une nouvelle et importante étape de la décentralisation instaurée dix-huit ans auparavant et tire les enseignements du repositionnement de l'intercommunalité découlant de la loi ATR. Elle offre, à l'ensemble des communes, des moyens supplémentaires et efficaces pour répondre aux besoins et aux

aspirations des citoyens que ce soit pour offrir un service public de qualité ou pour mener à bien des opérations d'aménagement.

La commune apparaît plus que jamais comme un cercle de vie irremplaçable doté d'une forte identité et comme la collectivité de base idéale dans l'organisation du pays. C'est pour ces raisons que la réforme d'une partie du cadre institutionnel, issu des lois de décentralisation, est destiné à permettre une rationalisation de la coopération intercommunale en favorisant la reconnaissance du fait urbain et en relançant le développement rural.

### 3.1. La nouvelle architecture de l'intercommunalité

En 1999, près de 45 millions d'habitants (soit 75 %) vivent dans des aires urbaines. Et c'est, bien entendu, dans les agglomérations que se concentrent les difficultés et les problèmes de toutes sortes : déséquilibres économiques et sociaux, fractures sociales, chômage, délinquance, insécurité, etc. Par ailleurs, l'espace rural dans lequel est dispersé le reste de la population a fortement besoin d'être aménagé et revivifié. Ce double constat a entraîné la nécessité de recomposer le cadre de l'intercommunalité afin qu'il soit adapté aux réalités de notre époque et aux aspirations des citoyens.

C'est pourquoi la loi du 12 juillet 1999 tend à rendre la coopération intercommunale plus cohérente et plus rationnelle mais sans remettre en cause la formule associative (syndicats) dont la souplesse est très appréciée des élus locaux. L'objectif est de faire reposer l'intercommunalité à fiscalité propre (hormis le cas spécifique des SAN) sur trois catégories de groupements seulement : les communautés d'agglomération (créées par la loi précitée), les communautés de communes et les communautés urbaines. A l'échéance du 1er janvier 2002 au plus tard elle prévoit la disparition, puis la transformation en autre catégorie d'EPCI, des districts et des communautés de villes qui ont rencontré un intérêt très modéré auprès des collectivités concernées. S'agissant des SAN, leur disparition, puis leur transformation, sont également prévues mais ces mesures ne pourront intervenir que lorsque l'opération qui leur incombe sera considérée comme terminée.

La loi précitée réorganise l'architecture intercommunale par :

- \* le maintien et l'adaptation des communautés de communes aux règles désormais communes à tous les EPCI. Elles conservent les compétences définies par la « loi ATR » et retrouvent leur vocation initiale tournée vers le milieu rural et les communes urbaines de petite taille ;
- \* la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI : la communauté d'agglomération pour structurer les espaces urbains regroupant au minimum 50 000 habitants agglomérés autour d'une ville-centre » de 15 000 habitants. Elle s'appuie sur l'aire urbaine en raison du fort potentiel de taxe professionnelle et de sa taille permettant notamment d'offrir une gamme importante de services et d'équipements aux citoyens. L'exercice de quatre blocs de compétences est absolument nécessaire pour leur permettre de structurer le développement de l'aire urbaine (développement économique, aménagement de l'espace, logement et équilibre social de l'habitat, politique de la ville...). De plus, elle doit exercer, à titre complémentaire, au moins deux des compétences suivantes : voirie, assainissement et qualité de l'eau, collecte et traitement des déchets, construction, aménagement et gestion d'équipements culturels, scolaires et sportifs ;
- \* le relèvement du seuil de la création de la communauté urbaine : celui-ci est porté à 500 000 habitants. En outre les compétences de cet EPCI sont renforcées pour éviter toute interférence avec les communautés d'agglomération.

L'architecture du nouveau paysage intercommunal à fiscalité propre repose (indépendamment des SAN), désormais, sur trois structures : les communautés de communes pour la création desquelles il n'y a pas de seuil de population et qui sont destinées aux communes rurales et aux petites villes ; les communautés d'agglomération qui doivent former un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants ; les communautés urbaines qui doivent former un ensemble de plus de 500 000 habitants.

Les nouvelles structures ont pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement de l'espace. Elles exercent de plein droit, en lieu et place des communes, les compétences transférées par ces dernières.

Les communautés de communes exercent des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique. Elles exercent, par ailleurs, des compétences optionnelles relevant d'au moins un des quatre blocs de compétences suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Les communautés d'agglomération exercent des compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville dans la communauté. Elles exercent, d'autre part, des compétences optionnelles relevant d'au moins trois des cinq blocs de compétences suivants : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire (...) ; d'assainissement ; d'eau ; de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (...) ; de construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Les communautés urbaines exercent des compétences obligatoires en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, de gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, eau, cimetières, services d'incendie et de secours...), de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. Elles n'exercent pas de compétences optionnelles.

### 3.2. La simplification et l'harmonisation des règles de l'intercommunalité

Le cadre de l'intercommunalité, construit en plusieurs étapes sur une période s'étendant de 1890 à 1992, révèle un certain nombre de disparités qui ne se justifient pas toujours ainsi qu'une grande complexité.

La loi du 12 juillet 1999 gomme les disparités et donne à l'intercommunalité un cadre juridique clair et unifié afin qu'elle réponde au mieux aux besoins de l'organisation des territoires qu'ils soient urbains ou ruraux. L'effort d'harmonisation porte sur la désignation des délégués et la représentation des communes, certains aspects du statut des délégués, la durée des mandats, les délégations, les règles de majorité qualifiée et les conditions de dissolution. En outre, les procédures de transformation des EPCI sont davantage précisées pour éviter tout problème juridique. Quelques particularités subsistent mais elles sont

inhérentes au type même de l'EPCI. Le système mis en place est donc plus lisible et a abouti à la suppression de 71 articles du CGCT (partie législative).

### 3.3. Le renforcement de la démocratie et de la transparence

Les EPCI assument des fonctions importantes et stratégiques et certains d'entre eux bénéficient d'un pouvoir fiscal comparable à celui des collectivités de plein exercice. La démocratie locale avait déjà été renforcée par la loi ATR qui assurait une meilleure information des citoyens sur les affaires locales ainsi qu'une plus grande participation de ceux-ci à la vie de la collectivité et augmentait, par ailleurs, les droits des élus au sein des assemblées délibérantes des collectivités locales. [Voir le chapitre intitulé Nouvelle étape dans l'amélioration de la décentralisation (1992)].

Dans le droit fil de ce qui a été fait, la loi du 12 juillet 1999 améliore la transparence dans l'administration des EPCI en facilitant les relations entre ces établissements et les communes qui en sont membres et en élargissant les mesures participatives des citoyens.

Par ailleurs, les avancées opérées par la loi du 6 février 1992 en matière de participation des citoyens à la vie locale et de connaissance de celle-ci sont élargies. C'est ainsi, par exemple :

- \* que les électeurs des communes membres d'un EPCI peuvent être consultés en matière d'aménagement sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de l'EPCI sont appelés à prendre ; un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations, délai qui est porté à deux ans lorsque la consultation concerne le même objet ;
- \* l'assemblée délibérante d'un EPCI peut créer des comités consultatifs sur toute affaire d'intérêt intercommunal de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire ; ils peuvent être consultés par le président sur toute question ou tout projet intéressant les services publics ou équipements de proximité ;
- \* dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus il est créé une commission consultative compétente pour un plusieurs services public locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée ;
- \* la copie – totale ou partielle – des procès-verbaux des assemblées délibérantes des EPCI ainsi que celles des budgets et des comptes de ces établissements peuvent être communiqués à toute personne physique ou morale qui en fait la demande.

Dans le cadre du renforcement de la démocratie et de la transparence on pourrait regretter que la loi du 12 juillet 1999 n'instaure par l'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct. Il convient de préciser, à cet égard, que cela résulte d'un choix du gouvernement en accord avec les associations d'élus car il convenait, d'abord, de renforcer le contrôle démocratique des décisions des EPCI. Toutefois, ce mode d'élection n'est pas perdu de vue et pourra être envisagé ultérieurement.

### 3.4 . La promotion de la taxe d'agglomération

La taxe d'agglomération constitue une forme de solidarité économique qui doit, plus que jamais, être encouragée et se développer en milieu urbain. C'est pourquoi les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines doivent obligatoirement opter pour ce régime fiscal.

Pour favoriser la mise en place de la taxe professionnelle d'agglomération la loi du 12 juillet 1999 prévoit quatre séries de mesures :

- \* octroi d'une DGF de 250 F par habitant aux communautés d'agglomération créées avant le 1er janvier 2005 pour les inciter à adopter la taxe et financer les charges liées aux compétences qui leur sont dévolues ;
- \* versement d'un complément de ressources sur les impôts « ménages » aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines créées après la réforme ou qui opteront pour le régime de la taxe professionnelle d'agglomération pour leur donner de meilleures garanties de stabilité de leurs ressources fiscales et budgétaires ;
- \* déliaison du taux de la taxe professionnelle en cas de baisse des impôts « ménages » votés par les communes membres en faveur de tous les EPCI ayant adopté la TPU ;
- \* garantie de la progression de la DGF pendant deux ans pour favoriser la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle en EPCI à taxe professionnelle d'agglomération.

A travers la loi du 12 juillet 1999, il s'agit, pour les collectivités locales, de préserver une ressource fiscale dynamique qui a permis l'équipement des communes ainsi que le financement de la décentralisation pour l'ensemble des collectivités locales.

Les élus locaux, sont dans leur grande majorité, favorables au caractère local de cet impôt mais aussi désireux de neutraliser la concurrence sur les taux entre les communes et de faire de la taxe professionnelle un outil de développement et de coopération locale.

#### 4. L'assouplissement et le renforcement de l'intercommunalité en 2004

Au 1er janvier 2004, on dénombre 2 461 EPCI à fiscalité propre (14 communautés urbaines, 155 communautés d'agglomération, 2 286 communautés de communes et 6 SAN) regroupant 31 428 communes et 50,7 millions d'habitants. Sachant qu'au 1er janvier 1999, la couverture du territoire était de 19 128 communes pour 34,0 millions d'habitants, la progression est respectivement de 64,30 % et 49,12 %.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales tend, en ce qui concerne l'intercommunalité :

- \* à parachever la couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre ;
- \* à améliorer la cohérence de leurs périmètres ;
- \* à faciliter l'exercice, par les EPCI, des compétences qui leur sont transférées par les communes.

##### 4.1. Renforcement de la couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre et amélioration de la cohérence de leur périmètre

Afin de faciliter la constitution d'EPCI à fiscalité propre sur des parties du territoire organisés par des syndicats de communes, la loi offre à ces derniers la possibilité de se transformer en communautés de communes ou en communautés d'agglomération avec transfert direct des personnels et des biens sans avoir à procéder préalablement à leur dissolution et à la répartition de l'actif et du passif du syndicat entre les communes membres. Ces syndicats ont, aussi, la possibilité de fusionner entre eux.

Par ailleurs, elle institue une procédure de fusion afin de permettre le regroupement de plusieurs EPCI en un seul. Le nouvel EPCI ainsi créé se substitue automatiquement aux EPCI existants en matière de droits et obligations et de patrimoine.

Enfin, la possibilité de fusionner est offerte non seulement à des EPCI appartenant à des catégories différentes mais aussi à des EPCI et à des syndicats de communes.

Pour simplifier les procédures d'extension ou de réduction de périmètre, les conditions de majorité sont, désormais, celles requises pour la création des EPCI. De plus, une procédure de retrait dérogatoire a permis au préfet, jusqu'au 1er janvier 2005, d'autoriser une commune à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre EPCI.

#### 4.2. Facilitation du fonctionnement des EPCI

La modification du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'EPCI peut intervenir à tout moment, soit à l'initiative de l'organe délibérant de l'EPCI, soit à celle d'une commune lors d'une modification de compétences ou du périmètre de l'EPCI.

D'autre part, le transfert de pouvoirs de police des maires aux présidents d'EPCI est autorisé en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, d'accueil et d'habitat des gens du voyage, de circulation et de stationnement, de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées par les EPCI.

Par ailleurs, la loi incite à la définition de l'intérêt communautaire qui permet de garantir un exercice effectif par les EPCI des compétences transférées. Cette définition devra intervenir au plus tard le 18 août 2006 (au lieu du 18 août 2005, comme il était initialement prévu).

Désormais, la loi offre la possibilité à une commune qui transfère une compétence à un EPCI de ne pas transférer concomitamment le service en charge de cette dernière, mais de le mettre à disposition de l'EPCI par la voie conventionnelle.

Depuis le 1er janvier 2005, un EPCI à TPU peut corriger le montant de l'attribution de compensations versées à des communes membres lorsque celles-ci ont consenti, dans le cadre des accords prévus par la loi de 1980, à partager la taxe professionnelle sur leur territoire.

Enfin, pour renforcer la solidarité intracommunautaire et pour pallier les marges de manœuvres financières réduites des EPCI, la loi crée un dispositif juridique unifié pour le versement de fonds de concours entre EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres.

#### 5. Consolidation de l'intercommunalité

Le succès de l'intercommunalité cache, toutefois, diverses insuffisances et dysfonctionnements qui ont été soulignés en 2005 dans plusieurs rapports émanant de la Cour des comptes, du Conseil économique et social et du Parlement. C'est pourquoi la circulaire du 23 novembre 2005 (NOR/INT/B/00105/C) a pour objet de consolider la coopération intercommunale. La consolidation s'articule autour de quatre axes prioritaires : la rationalisation des périmètres, la définition de l'intérêt communautaire, l'exercice effectif des compétences transférées et la clarification des relations financières entre les communes et les EPCI.

Rationalisation des périmètres	En association avec les élus locaux, le préfet doit élaborer, avant le 30 juin 2006, un schéma d'orientation de l'intercommunalité en s'appuyant sur la commission de coopération intercommunale (bilan de l'intercommunalité, évolutions souhaitables pour améliorer sa cohérence et sa lisibilité...).
Définition de l'intérêt communautaire	Il n'y aura pas de nouveau report après la date butoir du 18 août 2006. Aussi, le préfet doit-il souligner auprès des élus concernés les conséquences de l'absence de définition dans le délai imparti : à savoir le transfert intégral des compétences en cause aux EPCI et l'impossibilité pour les communes d'intervenir.
Exercice effectif des compétences transférées	Le préfet doit veiller à ce que les communes n'interviennent plus dans le champ des compétences transférées et à ce qu'elles effectuent sans tarder le transfert des personnels et services.
Clarification des relations financières entre les communes et les EPCI	Le préfet doit veiller à ce que l'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées soit objectif et estimé au plus juste.

## 6. Situation de l'intercommunalité au 1er janvier 2008

Les années 2000 et 2001 se sont caractérisées par un essor de l'intercommunalité et les années suivantes par la consolidation de cet essor. L. Le tassement de la croissance du nombre d'EPCI enregistré depuis 2004 s'explique par le niveau déjà élevé de couverture du territoire existant alors et par l'important mouvement de fusions de communautés de communes enregistré depuis cette époque.

Au 1er janvier 2008, la France compte 2 583 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant 33 636 communes. Ainsi 92 % des communes et 87 % de la population (54,6 millions d'habitants) sont répartis dans des structures intercommunales à fiscalité propre. ) L'essor de la taxe professionnelle unique (TPU) est considérable, le nombre de groupements intéressés étant passé de 111 au 1er janvier 1999 à 1 224 au 1er janvier 2008. La forme associative, qui rassemblait, quant à elle, 18 504 syndicats au 1er janvier 1999, n'en compte plus que 13 389 à la fin de l'année 2007, ceci en raison du mouvement de réduction engagé ces dernières années, mouvement qui est appelé à s'accroître. Les dissolutions et les regroupements qui se sont opérés se sont faits au profit d'autres formes d'intercommunalité plus intégrées.

Ce développement de la coopération intercommunale démontre :

- \* d'une part, la capacité des élus locaux à se regrouper pour l'exercice de leurs compétences sur la base de projets communs en faveur du développement local et de l'aménagement du territoire?;
- \* et, d'autre part, la nécessité qu'il y avait à prendre en considération les problèmes de la concentration de la population en zone urbaine et périurbaine et ceux de la dévitalisation des zones rurales isolées.