



HAL
open science

LA DECENTRALISATION OU LE DROIT DES VILLES A UNE AUTONOMIE DE GOUVERNANCE

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LA DECENTRALISATION OU LE DROIT DES VILLES A UNE AUTONOMIE DE GOUVERNANCE. Gérard-François Dumont. La France en villes, Armand Colin - Sedes CNED, pp.153-162, 2010, 978-2-301-00128-3. halshs-01864617

HAL Id: halshs-01864617

<https://shs.hal.science/halshs-01864617>

Submitted on 30 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gérard-François DUMONT
Professeur, à l'Université de Paris-Sorbonne

CHAPITRE 15

La décentralisation ou le droit des villes à une autonomie de gouvernance

Gérard-François DUMONT

Pendant plusieurs siècles, les villes françaises restent sous une très forte tutelle de l'État car le mot *décentralisation* est exclu du vocabulaire politique français. Un tel processus est en effet impensable car le caractère centralisé de la France est en même temps un postulat et une pratique qui s'impose à toutes les villes. Pour comprendre la situation de gouvernance des villes de France au XXI^e siècle, il faut rappeler cette idée longtemps entretenue selon laquelle la France en villes ne peut exister puisque seule compte la ville-France, Paris. Il a donc fallu attendre 1982 pour qu'une révolution législative transforme la ville-France en une France en villes, avec l'institution pour ces dernières d'un droit à une autonomie de gouvernance. La mise en application de ce droit s'est ensuite traduite, au fil des décennies, par des avancées, mais aussi par des reculs.

1. Avant la naissance de la France en villes, seule compte Paris, la ville-France

Paris est effectivement, pendant au moins quatre siècles, le seul territoire français considéré comme méritant l'appellation de ville. Le caractère inimaginable de l'emploi d'une formulation comme « la France en villes » est d'abord incontestable dans les deux derniers siècles de l'ancien régime. Puis, en raison de la victoire des Jacobins, il se trouve confirmé après la Révolution, dont les projets initiaux de décentralisation font long feu.

Les villes de province, des territoires d'Ancien régime où l'on végète

Effectivement, aux XVII^e et XVIII^e siècles, les villes de province sont considérées comme des sous-territoires, des lieux de dépérissement. La littérature l'atteste à de nombreuses reprises avec Bussy-Rabutin ou Madame de Sévigné. Par exemple, Jean-Baptiste Gresset (1709-1777) résume, dans une comédie intitulée *Le Méchant* (1747), ce sentiment dominant en écrivant :

« On ne vit qu'à Paris et on végète ailleurs. » (acte III, scène IX)

Pour citer cette publication :
To cite this version :

Dumont, Gérard-François, « La décentralisation ou le droit des villes à une autonomie de gouvernance », dans : Dumont, Gérard-François (direction), *La France en villes*, Paris, Armand Colin - Sedes CNED, 2010, p. 153-162
ISBN 978-2-301-00128-3

Dans la même œuvre, le mépris de Paris pour la province est illustré par ce double vers :

« Elle a d'assez beaux yeux
Pour des yeux de province. » (acte IV, scène V)

Cela ne signifie pas forcément que la réussite économique soit absente des villes de province. Mais elle ne peut se parfaire sans Paris, comme l'écrit Charles Pinot Duclos (1704-1772) : « Les grandes fortunes se commencent souvent en province ; mais ce n'est qu'à Paris qu'elles s'achèvent et qu'on en jouit ».

Quant à Montesquieu, Bordelais qui passait une partie de l'année à Paris, il écrit en 1740¹ : « La France, où il n'y a que Paris et les provinces éloignées qui soient quelque chose, parce que Paris n'a pas encore pu les dévorer ».

Encadré 20. La supériorité de la ville de Paris vue par les personnages de Molière

Lisons les paroles des personnages de Molière dans *Les précieuses ridicules* :

« Madelon : Paris est le grand bureau des merveilles, le centre du bon goût, du bel esprit, de la galanterie. »

« Mascarille : Pour moi je tiens que, hors de Paris, il n'y a pas de salut pour les honnêtes gens. »

« Cathos : C'est une vérité incontestable². »

À la fin de l'Ancien régime, quelques tentatives sont conduites pour que la province, et en conséquence ses villes, exercent de réelles responsabilités. Comme la situation des pays d'élections semble injuste, des projets d'assemblées régionales élues sont élaborés notamment par Fénelon, Turgot ou Necker. Mais leurs essais de mise en œuvre, dans les années 1770-1780, arrivent trop tard.

Puis, à la veille de la Révolution, les cahiers de doléance de 1789 permettent aux habitants des villes de province d'exprimer leurs soucis et de faire part de leur mécontentement à l'égard de Paris. Les débats d'alors sont fondateurs de deux attitudes qui permettent aujourd'hui encore de discriminer la pensée politique française. La première est celle des Girondins, qui croient en la décentralisation, en la richesse de la diversité et qui s'inquiètent de l'arrogance parisienne. Mais leur combat politique échoue devant la difficulté de renverser le courant puisque, comme l'écrit Alexis de Tocqueville : « Du temps de la Fronde, Paris n'est encore que la plus grande ville de France. En 1789, elle est déjà la France même³ ».

Les villes écrasées par le jacobinisme

Pour les Jacobins, Paris est l'avant-garde politique de la France, et cette idée devient explicite dès le 14 juillet 1790, à la fête de la fédération qui honore le « berceau sacré de la révolution ». Comme l'a montré Alexis de Tocqueville, cette pensée principale légitime *ex post* le mode centralisateur de l'ancien régime et prélude à la légitimation du fonctionnement centralisé de la France mis en ordre postérieurement sous Bonaparte et Napoléon. En effet, après les désordres dus à la Terreur et ses suites, la réinstallation d'un véritable État appelle une organisation. Bonaparte l'impose selon un

1. *Lettres familières*, IV à l'abbé Niccolini du 6 mars 1740.

2. Jean-Baptiste Poquelin, dit Molière : *Les précieuses ridicules*, scène X, 1659. Molière lui-même, masqué, jouait Mascarille.

3. *L'ancien régime et la révolution*, 1856, rééd. Paris, Gallimard, 1967.

principe de forte centralisation : le pouvoir central dirige toutes les villes de France, directement ou indirectement, par des représentants, dont les préfets et sous-préfets, et il charge ses propres services d'appliquer et d'y mettre en œuvre exclusivement ses décisions.

Au XIX^e siècle, les villes de province se voient dicter non seulement la totale prééminence politique venue de Paris, mais aussi sa domination idéologique et culturelle. Dans le contexte d'une victoire complète du jacobinisme sur les Girondins, le portrait de la société des villes de province ne cesse de se noircir. Et, *a contrario*, le mythe de Paris, seule ville lumière de la France, sans laquelle la France ne serait rien, devient plus prégnant que jamais. Dans *Le rouge et le noir*, Stendhal fait une description acerbe du notable de province. Le même état d'esprit se retrouve chez Victor Hugo qui écrit, en 1841, dans *Le Rhin* : « Vienne, Berlin, Saint-Petersbourg, Londres ne sont que des villes ; Paris est un cerveau ». Tout ce discours idéologique, plus encore que le systématisme centralisateur, résume la France à Paris. Le jacobinisme préside aux lois, aux pratiques comme aux idées.

La domination de Paris sur l'espace français est générale est exclusive. Le poids démographique, absolu et relatif, de Paris et de la région parisienne ne cesse de croître. La centralisation administrative ramène tout à Paris, ce qu'illustre le choix de construction d'un réseau de chemin de fer en étoile qui oriente tous les courants d'échange vers la capitale.

Pourtant, les faits ne confirment pas nécessairement l'idéologie. Par exemple, dans le domaine économique, les villes de province ne sont pas nécessairement en atonie. Ainsi, Lyon développe-t-elle des activités de négoce, de banque ou d'industrie, et une croissance de nature endogène qui ne doit rien à Paris.

En fait, dès le XVIII^e siècle, la décentralisation avait été projetée par des auteurs éclairés. Lors de la Restauration, l'idée est reprise, puis plus concrètement lors de la Révolution de 1848. Ensuite, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, quelques auteurs ou hommes politiques s'en préoccupent, ayant lu ou pensé la formule de Goethe : « Ce serait un grand bonheur, pour la belle France si, au lieu d'un centre, elle en possédait dix répandant tous la lumière et la vie ».

2. La naissance de la France en villes

Mais la montée d'un système de pensée favorable à la décentralisation est freinée dès le milieu des années 1910, car les deux guerres mondiales et les difficiles conditions de l'entre-deux-guerres sont au centre des préoccupations. Puis, après la Seconde Guerre mondiale, une sorte d'appel pour une nouvelle France est lancé. Il est symbolisé dans le titre percutant du livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, dont la première édition paraît en 1948. Ce livre ne se réduit nullement au slogan de son titre. C'est une analyse fouillée du système centralisé français, des évolutions du monde et de la nécessité, en réponse, d'une reconnaissance du « fait régional » que certaines évolutions des infrastructures attestent. Par exemple, écrit-il, « les chemins de fer ont fait converger un réseau de circulations privilégiées vers un petit nombre de centres urbains ». Aussi la France ne peut-elle que constater « l'avènement des capitales régionales et des régions économiques ». Certes, certaines régions sont « bicéphales ou tricéphales », soit lorsqu'un centre

universitaire n'a guère de rayonnement commercial hors de son département, comme Poitiers, soit lorsque des rivalités internes perdurent, comme entre Nancy et Metz. Or, écrit Gravier, des villes séparées par 60 ou 80 kilomètres sont manifestement destinées à se compléter au lieu de se neutraliser mutuellement par des rivalités stériles. Gravier propose donc de faire des principales villes de province des capitales régionales en organisant la France métropolitaine en 18 régions.

Ainsi le cadre d'une action est-il tracé et apprécié, comme l'atteste le succès inattendu du livre, publié une première fois chez un éditeur inconnu. Et les idées de Gravier sont portées par le ministre Eugène Claudius-Petit, qui entreprend une politique nationale d'aménagement du territoire et ouvre la brèche pour une organisation de la France en régions animées par leurs villes. Mais elles ne font effectivement leur chemin qu'avec une grande lenteur. Pendant un tiers de siècle, jusqu'en 1982, les quelques décisions prises sont peu audacieuses et ne se traduisent par aucun transfert de responsabilités, les préfets, représentants de l'État, exerçant toujours un contrôle *a priori* de toutes les décisions municipales. Les villes se trouvent donc sous complète tutelle de l'État, comme si leurs élus étaient considérés comme juridiquement incapables.

Une décentralisation menée au pas de charge

Lorsque la gauche arrive au pouvoir en 1981, près de deux siècles après une Révolution qui, à l'origine, en 1789, se voulait décentralisatrice, la décentralisation n'est toujours pas faite. Pourtant, l'idée est mûre dans les esprits parce que la gauche s'est convertie majoritairement à la décentralisation. En effet, pendant longtemps, les combats de la III^e république et l'épisode vichyssois avaient rendu dans l'ensemble la gauche méfiante sur un tel projet. Mais, dans les années 1960-1970, des réflexions de hauts fonctionnaires, comme ceux regroupés dans le Club Jean Moulin, ont contribué à la faire évoluer sur l'idée de décentralisation.

Dix ans plus tard, l'action de la gauche, parvenue au pouvoir, est exceptionnellement rapide. Dès le 22 juillet 1981, un mois à peine après la constitution du deuxième gouvernement Mauroy, Gaston Deferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, dépose un projet de loi de décentralisation sur le bureau de l'Assemblée nationale réunie en session extraordinaire. Le ministre sait parfaitement que le nouveau pouvoir dispose d'une période « d'état de grâce » et qu'il faut agir avec vélocité pour échapper à tout retour de bâton du courant jacobin. Il recourt donc à une méthode assez autoritaire, sans grandes consultations préalables, afin d'éviter tout enlisement du projet. Afin de rendre l'évolution irréversible, sa stratégie consiste à annoncer d'abord les transferts de pouvoir aux élus locaux, faisant d'eux des alliés contre les administrations centrales. Ainsi, la décentralisation bénéficie de la dynamique des maires, qui vont s'engager pleinement dans la réforme.

Le 2 mars 1982, moins de neuf mois après l'élection de la nouvelle Assemblée nationale, la première loi de décentralisation, qui fixe les règles générales, est promulguée. Cette décentralisation française des années 1980 vise trois objectifs énoncés par Gaston Deferre.

Les modalités d'obtention de l'autonomie de gouvernance pour les villes

Le premier consiste à rapprocher les citoyens des centres de décision, notamment pour prendre en considération les nouvelles aspirations sociales qui s'expriment

localement, comme le souci identitaire des territoires qui, selon le rapport du député Jean-Pierre Worms sur la loi du 7 janvier 1983, préfèrent « l'unité nationale librement choisie à l'uniformité administrativement imposée ». Deuxième objectif : responsabiliser les élus et leur donner de nouvelles compétences, afin de rendre l'administration locale plus efficace car plus proche des décideurs. Enfin, favoriser le développement d'initiatives locales dans le contexte d'une économie dont le ressort ne dépend plus exclusivement de la politique économique nationale, mais également des dynamiques locales.

Pour les villes, la traduction législative de ces objectifs repose sur quatre décisions principales. D'abord, la loi supprime toute tutelle *a priori*, instaurant un contrôle de légalité *a posteriori*. Les villes cessent d'être considérées comme des incapables au sens juridique du terme et acquièrent leur autonomie de gouvernance. En matière financière, la tutelle des services financiers de l'État dans le domaine des actes budgétaires cesse. Seul un contrôle *a posteriori*, relevant d'une nouvelle juridiction, la chambre régionale des comptes, est instauré. En deuxième lieu, l'État transfère ses compétences en matière d'urbanisme à la commune. En troisième lieu, une autre mesure essentielle¹ concerne la reconnaissance de la capacité d'intervention économique des collectivités territoriales.

Enfin, la responsabilité des communes pour la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement des établissements scolaires élémentaires (primaires) et préélémentaires (maternelles), à l'exception de tout ce qui concerne l'administration du personnel enseignant, est confirmée.

Ces décisions de décentralisation sont singulières sur au moins deux points. D'une part, si l'on excepte le très important transfert concernant l'urbanisme, les villes conservent *grosso modo* leurs compétences antérieures *mais* dans un cadre décentralisé. La décentralisation ne modifie pas les compétences antérieures des villes mais leur donne la possibilité de les exercer en leur donnant une autonomie de gouvernance dont elles ne disposaient pas.

D'autre part, les textes de 1982-1983 n'instituent aucune restriction d'intervention pour aucune d'entre elles, dans quelque domaine que ce soit. Par exemple, les villes sont tenues d'appliquer la réglementation sociale nationale, mais elles ont le droit de déployer en outre une politique sociale propre.

La décentralisation opère donc une véritable révolution², la naissance d'une France en villes qui se substitue à la ville-France. Toutefois, sa mise en œuvre connaît des hauts et des bas.

1. Qui justifie donc un chapitre spécifique, n° 17.

2. Révolution qui concerne aussi les départements et se traduit par la régionalisation. Cf. Gérard-François Dumont, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Ellipses, 2004.

Encadré 21. Les compétences des villes (dans le cadre du statut de commune ou d'une intercommunalité)

Champ de compétence	Contenu
Aménagement du territoire	Chartes intercommunales d'aménagement. Consultation par la région et l'État. Initiative des schémas de cohérence territoriale (Scot).
Culture	Initiative et responsabilité des établissements municipaux d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique.
Déchets	Collecte et traitement des ordures ménagères.
Eau et assainissement	Distribution publique de l'eau. Assainissement.
Économie	Interventions indirectes. Aide au maintien des services.
Énergie	Gestion directe ou autorité concédante des distributions d'énergie et de gaz.
Enseignement	Construction et fonctionnement des écoles primaires et maternelles.
Environnement et patrimoine	Espaces « naturels » communaux. Institution de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (proposition ou avis).
Logement	Programme local de l'habitat. Participation au financement du logement.
Réseaux câblés	Établissement ou autorisation des réseaux distribuant par câble des services de radio et de télévision. Création d'infrastructures destinées à supporter les réseaux de télécommunications.
Sécurité	Le maire est officier de police judiciaire. Pouvoirs de police sur des objets particuliers (circulation, stationnement...) Prévention de la délinquance. Exercice de la police municipale.
Social et santé	Centres communaux d'action sociale. Financement de structures (crèches...) Services communaux d'hygiène.
Sports	Construction et fonctionnement des équipements sportifs de proximité (stade, gymnase, piscine...) Subventions aux clubs.
Tourisme	Organisation d'un office de tourisme et de ses services.
Transport aérien	Aides.
Transports par voies d'eau ou liaisons maritimes	Ports de plaisance.
Transports publics	Plan de déplacements urbains.
Transports scolaires	Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires à l'intérieur des périmètres des transports urbains.
Urbanisme	Plans locaux d'urbanisme. Permis de construire.
Voirie	Voies communales.

3. Recentralisation *versus* avancées de la décentralisation

En dépit des lois votées, la décentralisation soulève des résistances qui mettent en évidence certaines limites d'une gouvernance autonome des villes. À l'inverse, des tentatives sont conduites pour approfondir la décentralisation.

Les limites d'une gouvernance autonome des villes

Le premier échec de la décentralisation est symbolique, mais notable. Les lois de 1982-1983 avaient changé le titre du préfet en commissaire de la République pour bien souligner qu'il n'était plus le maître d'une tutelle systématiquement *a priori* sur les décisions des conseils municipaux des villes. Dès 1984, le titre de préfet est de retour, symbolisant le maintien d'une forte présence de l'État au plan local. Par ailleurs, plusieurs pratiques ou décisions figurant dans diverses lois introduisent des éléments ou des complications qui ont pour effet de limiter le caractère effectif de la décentralisation.

D'abord, les villes réalisent que l'État assume mal ses obligations. Il leur arrive alors de considérer qu'elles n'ont d'autre choix que de se substituer aux défaillances du pouvoir central pour satisfaire les citoyens. Par exemple, une ville décide de financer la rénovation d'un commissariat de la police nationale ou de créer une police municipale...

Autre élément : en 1983, l'État invente le contrat État-région, bel affichage associant, dans l'intérêt général des territoires, des régions, l'échelon national et l'échelon régional. Malgré les inquiétudes émises par certains présidents de Conseils régionaux, il leur est difficile de condamner un contrat qu'ils signent et qui, *a priori*, conforte leur jeune légitimité et leur assise politique. Mais, dans les faits, ces contrats de plan sont un peu un leurre. En effet, l'État les utilise pour demander aux collectivités territoriales, dont les villes, de contribuer à financer des secteurs qui sont, en vertu de la loi, de sa responsabilité exclusive. Comme le titre un jour un quotidien¹ : « L'État annonce, les collectivités paient ». Ainsi les villes exercent-elles un rôle de supplétif de l'État dans de nombreux domaines.

En outre, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales se trouve limitée par différentes décisions prises à la fin des années 1990. Bien entendu, les recettes « nationalisées » font théoriquement l'objet de compensations versées aux villes par des dotations de l'État, mais les méthodes de calcul et l'évolution de la compensation restent douteuses et aléatoires. Surtout, cette compensation, provenant de dotations dont les calculs sont d'une grande complexité, ne reflète plus les politiques décidées par les élus locaux, ni la situation économique des territoires. Au total, le véritable hiatus réside dans l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, maître-mot de la décentralisation, énoncé dans le premier article du Code général des collectivités territoriales. La restriction de l'autonomie des villes est donc particulièrement flagrante en matière fiscale avec la substitution aux ressources propres des villes de dotations de l'État dont le mode de calcul et l'évolution ne dépendent nullement des villes. Le montant des recettes des villes se trouve donc fixé de moins en moins librement et leurs ressources propres deviennent souvent minoritaires dans leurs budgets. S'ajoute un autre aspect de réduction de

1. *Le Monde*, 12 juillet 2001.

l'autonomie de dépenses des villes avec des lois nationales sans contrepartie du budget de l'État, à l'exemple de l'application dans la fonction publique territoriale des lois sur les 35 heures. En effet, ces lois s'accompagnent de baisses partielles de charges pour les entreprises privées, mais non pour les villes.

Outre le traitement souvent supplétif des villes et la diminution de leur autonomie financière, une certaine recentralisation transparait dans diverses dispositions des lois sur l'aménagement du territoire (1995 et 1999), sur la coopération intercommunale (1999) ainsi que sur la solidarité et le renouvellement urbain (1999).

Par exemple, la loi de 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire instaure la formule de la directive territoriale d'aménagement (DTA) : cette dernière permet à l'État, dans des périmètres spécifiques dont il choisit la définition, d'encadrer les projets des collectivités locales par une réglementation particulière, dérogeant donc aux principes de la décentralisation. Dans la pratique, plusieurs espaces ont été actés comme devant s'inscrire dans une DTA. Or, toute DTA est longue à voir le jour, en raison des difficultés concrètes d'application d'une réglementation s'inscrivant dans un empilement de textes. L'effet le plus clair, pour les villes inscrites sous l'emprise des DTA, est souvent de geler toute décision structurante pendant les années de la préparation de la directive, les élus attendant logiquement les décisions de la DTA tout en apportant leur contribution à son élaboration.

D'autres textes renforcent le pouvoir du préfet. Ainsi, en application de la loi de 1999 sur la coopération intercommunale, le préfet exerce un pouvoir essentiel pour la création, l'organisation et le regroupement de communes dans les intercommunalités. Il valide les périmètres des intercommunalités, qu'il s'agisse de créations, de modifications ou d'extensions. Dans le cadre de la loi solidarité et renouvellement urbain, le préfet arrête le périmètre pertinent, à partir de l'aire urbaine, sur lequel doit être élaboré le schéma de cohérence territoriale (Scot).

Conscient des insatisfactions nées des décisions de recentralisation et des handicaps de la régionalisation, le gouvernement de Lionel Jospin nomme en 2001 une commission présidée par l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy. Elle conclut à la nécessité de clarifier les ressources des collectivités territoriales. Puis la droite, revenue au gouvernement au printemps 2002, considère nécessaire d'entamer un acte II de la décentralisation.

Encadré 22. Une décentralisation inégale ? Les villes plus peuplées davantage aidées par l'État que les petites ?

L'État verse chaque année aux communes une dotation de base, la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal élément de la dotation forfaitaire des communes. Elle est directement fixée par rapport à la population de la commune, mais sur une base spécifique. Cette dernière prend en compte, outre la population municipale et la population comptée à part, c'est-à-dire les personnes décomptées dans la population municipale d'autres communes et qui ont conservé un lien avec une résidence sur la commune (à l'exemple des étudiants en cité universitaire dans une autre commune mais dont la résidence familiale se trouve dans la commune), l'existence de résidences secondaires ou le nombre de places de caravanes des aires d'accueil des gens du voyage.

Par exemple, en 2005, le montant de la dotation de base par habitant a été fixé de 60 à 120 euros, selon la taille de la commune. Les communes dont la population (sur la base spécifique exposée ci-dessus) est inférieure ou égale à 500 habitants perçoivent de l'État, par habitant, le montant fixé comme plancher. À partir de 200 000 habitants, c'est le montant plafond qui est retenu dans le calcul. Entre ces seuils, le montant unitaire par habitant varie. À la suite des revalorisations successives, ce montant s'échelonne au sein d'une fourchette comprise en 2010 entre 64,46 euros et 128,93 euros par habitant.

Un acte II de la décentralisation pratiquement neutre pour les villes

L'une de ses justifications tient à la tendance générale à la décentralisation chez les partenaires européens de la France, devant la nécessité d'un mode de gestion des villes et des territoires exigeant davantage de souplesse dans l'action, donc de subsidiarité. La France ne peut rester étrangère à ce mouvement, d'autant que vingt années offrent un recul suffisant pour juger les effets et les insuffisances de la première décentralisation.

Dans la réglementation comme dans les faits, les décisions de l'acte II n'entraînent guère de changement opérationnel pour les villes. L'acte II ne diminue pas leurs compétences puisque, par exemple, il ne décide pas de confier aux régions des responsabilités hiérarchiques en matière de développement économique. Les villes conservent une compétence générale, donc le droit d'intervenir dans tous les domaines. Toutefois, l'acte II a une portée essentielle pour les villes en changeant les principes territoriaux de la République, avec une réforme constitutionnelle de nature historique par rapport à la longue tradition jacobine française. En effet, le Congrès¹ vote le 17 mars 2003 la seizième révision de la Constitution du 4 octobre 1958. Après la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003 la validant, cette révision devient officiellement la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République ». L'article premier est complété par l'ajout : « Son organisation (celle de la France) est décentralisée ». Cela signifie l'abandon de la centralisation comme principe d'organisation de la République. Le nouvel article 72 précise que les collectivités territoriales « ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être prises à leur échelon ». C'est implicitement reconnaître, et pour la première fois dans le texte constitutionnel français, que le fonctionnement de la France doit être régi par le principe de subsidiarité, même si la frilosité jacobine ne permet pas d'employer officiellement le terme.

L'autre élément nouveau apporté par l'acte II tient au vote définitif, le 16 juillet 2003, de deux lois organiques sur le référendum local et l'expérimentation. Après leur validation par le Conseil constitutionnel, naît la loi organique du 1^{er} août 2003, « relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ». Elle consiste à ajouter un chapitre au Code général des collectivités territoriales pour « déroger à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leur compétence... pendant une durée qui ne peut excéder cinq ans ». Enfin, la question de l'autonomie fiscale des villes débouche sur un texte de principe du 21 juillet 2004 ayant pour objectif de la garantir. Mais ces innovations de l'acte II de la décentralisation n'entraînent guère d'effets concrets pour les villes.

Encadré 23. Quelques étapes dans l'évolution des modalités et du champ de gouvernance des villes

28 mars 1882 : La loi rétablit l'élection du maire et des adjoints par le conseil municipal dans l'ensemble des communes.

5 avril 1884 : La loi instaure une charte uniforme, souvent appelée « Charte communale », pour l'ensemble des communes, sauf Paris. Hormis quelques modifications mineures, cette loi demeure le socle des modalités et du champ de gouvernance des villes, fondant la notion d'« affaires communales »,

1. C'est-à-dire l'ensemble de la représentation parlementaire, députés et sénateurs, réunie en vue d'une réforme constitutionnelle à Versailles.

les pouvoirs de police du maire, et la « double casquette » de ce dernier, sous l'autorité du pouvoir central en tant que représentant de l'État et sous la surveillance ou la tutelle de l'État en tant que représentant de sa commune.

4 octobre 1958 : La constitution de la V^e République reconnaît deux types de collectivités locales, les départements et les communes qui, selon l'article 72, bénéficient du principe de la libre administration.

1963 : Deux décisions contradictoires sont prises. D'une part, création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, confiée à Olivier Guichard. D'autre part, approbation en novembre du schéma directeur du « District de la région de Paris » qui prévoit que la région Île-de-France passera de 8,4 millions d'habitants (en 1962) à 14 millions en l'an 2000. Mais cette projection omet d'anticiper la baisse de la fécondité, l'un des éléments explicatifs d'une population de l'Île-de-France de 10,9 millions d'habitants selon le recensement de 1999 et 11,5 millions d'habitants au RP 2006.

24 mars 1968 : le général De Gaulle déclare à Lyon : « L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à la nation pour réaliser et maintenir son unité... Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain. »

2 mars 1982 : Loi de décentralisation relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Article premier : « Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus ».

26 janvier 1984 : Loi créant la fonction publique territoriale (troisième fonction publique après la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière).

3 janvier 1979 : Institution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation globale et non affectée, attribuée par l'État à chaque catégorie de collectivités locales, dont les communes et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre.

6 janvier 1992 : La loi sur l'administration territoriale de la république (ATR) ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales de « coopérations décentralisées » (transfrontalières ou non).

5 février 1995 : La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire donne à la région un rôle pilote pour définir un Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (Srad) tout en instaurant un schéma national et neuf schémas de service collectifs. En outre, elle soumet la politique d'aménagement de certains territoires à l'État en créant des directives territoriales d'aménagement.

21 février 1996 : Loi de codification des textes législatifs créant un Code général des collectivités territoriales.

5 avril 2000 : Limitation du cumul des mandats à deux mandats principaux.

27 février 2002 : Loi sur la « démocratie de proximité » : cette loi, plutôt fourre-tout, comporte notamment la réglementation du nouveau mode de recensement de la population et l'obligation de l'organisation de comités de quartiers dans les grandes villes.

17 mars 2003 : Seizième révision de la Constitution du 4 octobre 1958. Après la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003 la validant, elle devient officiellement la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 « relative à l'organisation décentralisée de la République ». L'article premier est complété par l'ajout : « L'organisation (de la France) est décentralisée ».

16 juillet 2003 : Adoption de deux lois organiques sur le référendum local et l'expérimentation devenant, après validation du Conseil constitutionnel, des lois du 1^{er} août 2003.

Automne 2003 : La loi de finances pour 2004 réforme les finances locales en modifiant le Code général des collectivités territoriales. Sont distinguées une dotation forfaitaire et, éventuellement, une dotation de péréquation.

21 juillet 2004 : La loi organique sur l'autonomie financière fixe la règle selon laquelle « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

2010 : Le gouvernement prévoit notamment de créer le statut de « métropoles ». Il s'agirait des villes de taille significative qui, outre leurs compétences existantes, se verraient aussi s'en attribuer d'autres équivalentes à celle des départements (collèges, aide sociale notamment)

Utiliser la formulation de « France en villes », c'est reconnaître la nature révolutionnaire des changements intervenus depuis la décentralisation. Auparavant, les villes n'existaient dans la géographie administrative que comme des sujets qui se devaient d'appliquer les décisions prises à Paris. Toujours vue de la capitale, leur géographie culturelle était niée. La décentralisation, en donnant une autonomie de gouvernance aux villes, a fait naître une nouvelle géographie politique de la France, où les villes exercent de réelles prérogatives en dépit des certaines attitudes et décisions relevant d'une forme de recentralisation. Un élément essentiel qu'il convient d'approfondir tient à la gouvernance économique des villes.

GÉOGRAPHIE

CAPES - Agrégation



La France en villes

sous la direction de
Gérard-François DUMONT

CEG



SEDES