

PREMIÈRE PARTIE

# **INSTITUTIONS TERRITORIALES**



## ► Question 1

### **La décentralisation est-elle, en France, une idée neuve ?**

À en croire les dictionnaires, le mot *décentralisation* fait son apparition dans les années 1830. D'abord confondu avec la notion de déconcentration, il finit par désigner la technique d'organisation administrative consistant à transférer d'importantes compétences décisionnelles à des institutions distinctes de l'État, dotées de la personnalité morale et bénéficiant d'une autonomie de gestion. Dans sa forme territoriale, elle profite à des collectivités territoriales qui, traditionnellement, sont dotées d'une clause de compétence générale dans le cadre d'un territoire déterminé. Contrairement à ce qui est suggéré par l'expression d'Acte I de la décentralisation pour désigner les réformes accomplies entre 1982 et 1986, la décentralisation est loin d'être en France une idée neuve. Sa naissance est en effet l'œuvre de la monarchie de Juillet, même si notre pays n'a ensuite montré aucun empressement dans le développement des libertés et responsabilités locales.

#### **I. La naissance de la décentralisation en France**

En **décembre 1789**, les Constituants appliquent aux 44 000 communautés de base (notamment aux paroisses) le statut juridique de la municipalité rapidement rebaptisée commune et créent de toutes pièces 83 départements selon une méthode principalement géométrique. Même s'ils prennent leurs décisions au nom de l'État, les organes municipaux et départementaux, qui sont élus par les citoyens actifs, possèdent une grande autonomie. Mais, dès 1793, les Jacobins de la Convention reprennent en mains l'administration territoriale.

La **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 février 1800) place un agent de l'État nommé par le pouvoir central à la tête de la commune, de l'arrondissement et du département. Ce maire, ce sous-préfet ou ce préfet doit consulter des conseils de notables, également nommés : le conseil municipal, le conseil d'arrondissement, le conseil général ainsi que le conseil de préfecture.

Les débuts sans doute modestes de la décentralisation se produisent sous la **monarchie de Juillet**. En 1831 et 1833, deux lois consacrent l'élection des conseillers municipaux et généraux. En 1837 et 1838, deux autres lois reconnaissent la personnalité juridique de la commune et, implicitement, du département.

Le département et la commune modernes voient véritablement le jour au début de la **III<sup>e</sup> République** avec la loi sur les conseils généraux du 10 août 1871 et la grande loi municipale du 5 avril 1884. Malgré une liberté accrue d'organisation et une extension des compétences, les communes et les départements restent soumis à la tutelle administrative et technique de l'État. De plus, c'est le préfet qui continue d'assurer la préparation et l'exécution des délibérations du conseil général.

## II. Les progrès récents de la « décentralisation à la française »

En 1946, les collectivités territoriales font leur entrée dans la **Constitution**. Si le texte de 1958 ignore la notion de décentralisation, son article 72 consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales. En 1979, le Conseil constitutionnel reconnaît une valeur constitutionnelle à ce principe pour en imposer le respect au législateur tout en le conciliant avec d'autres principes comme l'indivisibilité de la République.

Improprement présentée comme l'**Acte I de la décentralisation**, la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions constitue une étape essentielle dans la longue marche de la « décentralisation à la française » en faisant de l'établissement public régional créé dix ans plus tôt une collectivité territoriale, en supprimant la tutelle administrative et financière de l'État ou en transférant de nombreuses compétences.

Souvent présentée comme fondatrice de l'**Acte II de la décentralisation**, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République modifie profondément le cadre constitutionnel de l'organisation et de l'action des collectivités territoriales. Désormais, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution proclame que la France a une organisation décentralisée.

Dans le cadre de la **réforme des collectivités territoriales** préparée par le rapport du comité Balladur, la loi du 16 décembre 2010 renouvelle en profondeur l'architecture institutionnelle locale. Relativement consensuel, le premier de ses volets consiste à consolider, rationaliser et démocratiser le bloc communes-intercommunalités. En revanche, la constitution d'un bloc départements-régions par la mise en place en 2014 d'un nouvel élu, le conseiller territorial, siégeant au conseil général et régional, est alors contestée par l'opposition qui promet une abrogation en cas de victoire électorale en 2012. Malgré son ancienneté, l'idée de décentralisation continue donc de susciter les passions et les controverses.

L'**Acte III de la décentralisation** est conduit dans la plus grande improvisation. D'abord, la loi du 17 mai 2013 abroge la réforme du conseiller territorial et la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 renforce les compétences des régions et des départements. Les projets de loi du 18 juin 2014 visent au contraire, comme en 2010, à spécialiser les compétences régionales et départementales, à réduire le nombre des régions et à supprimer, à l'horizon 2020, les départements.

**Pour les plus curieux :** Pierre Bodineau et Michel Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, PUF (Que sais-je ?), 1997, 128 p.

## ► Question 2

### **Les collectivités territoriales françaises s'administrent-elles librement ?**

Selon la Constitution du 27 octobre 1946, « la République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales » qui « s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel ». De même, l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 révisé en 2003 proclame que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ». Mais, dans un État unitaire comme la France, la libre administration ne saurait signifier le libre gouvernement.

#### **I. L'administration de plus en plus libre des collectivités territoriales**

Dans sa décision du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel reconnaît expressément une **valeur constitutionnelle** au principe de libre administration pour en imposer le respect au législateur. En raison du caractère elliptique du texte constitutionnel, le contenu de ce principe résulte principalement de la jurisprudence du Conseil.

En premier lieu, toute collectivité territoriale doit être administrée par un **conseil élu** au suffrage universel, que celui-ci soit direct ou indirect, et doté d'attributions effectives. En revanche, la libre administration n'impose pas l'élection de l'organe exécutif par l'assemblée locale.

En deuxième lieu, la collectivité librement administrée doit disposer de **moyens humains et financiers** lui permettant d'être autonome, notamment par rapport à l'État. Mais le Conseil constitutionnel n'a pas jugé inconstitutionnelles les différentes lois de finances procédant à un véritable démantèlement de la fiscalité locale entre 1997 et 2002 (notamment avec la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle).

C'est pourquoi la **loi constitutionnelle du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe considérablement le titre XII applicable aux collectivités territoriales. L'article 72 reprend le principe de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus. La seule innovation de fond consiste à leur reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, mais elle ne fait que consacrer solennellement un pouvoir déjà présent dans notre droit et admis par le juge constitutionnel. De même, la révision donne une valeur constitutionnelle à l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre déjà proclamée par la loi du 7 janvier 1983, tout en autorisant la procédure de collectivité « chef de file » malgré son risque de

tutelle. Enfin, le nouvel article 72-2 consacre le principe d'autonomie financière selon lequel, pour chaque catégorie de collectivités, les ressources propres doivent représenter « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

## II. Le rejet français du libre gouvernement

Depuis 1958, le Conseil constitutionnel atténue la portée pratique du principe de libre administration en insistant sur la nécessité de le concilier avec d'**autres principes à valeur constitutionnelle**. Ainsi le principe d'indivisibilité de la République implique l'exercice d'un contrôle effectif sur les collectivités territoriales, comme le rappelle l'article 72 de la Constitution. Mais ce **contrôle de l'État**, appelé tutelle avant 1982, n'a cessé de s'alléger. Dans les années 1980, la volonté était de favoriser les autonomies locales. Dans les années 2000, on tire surtout les leçons de l'incapacité des services étatiques à contrôler efficacement les millions d'actes transmis par les collectivités territoriales.

Contrairement à l'État régional qui partage la compétence législative avec les collectivités supérieures (les communautés autonomes en Espagne et les régions en Italie), un État unitaire comme la France détient le **monopole de la législation**, si l'on met à part la Nouvelle-Calédonie en voie d'accession à l'indépendance.

Les limites les plus importantes à l'autonomie des collectivités territoriales concernent sans doute les **moyens financiers**. En effet, selon la loi organique du 29 juillet 2004, les ressources propres comprennent, non seulement les recettes notamment fiscales dont les collectivités territoriales peuvent maîtriser l'évolution, mais aussi les impôts dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette (par ex. cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). Comme le rappelle le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2009, l'autonomie financière ne se confond pas avec l'autonomie fiscale. Les collectivités territoriales s'inquiètent aussi des évolutions relatives aux concours financiers de l'État qui, gelés depuis 2011 à leur niveau de 2010, subiront une diminution de 1,5 Md€ en 2014 et 1,5 Md€ en 2015, à laquelle le programme de stabilité pour 2014-2017 ajoute une baisse de 11 Md€.

Enfin, dans un État unitaire et dans le silence de la Constitution, c'est la loi qui fixe les compétences de chacun des niveaux d'administration. Et dans sa décision du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel confirme qu'aucun principe n'interdit de priver de **clause de compétence générale** une catégorie de collectivités territoriales pour lui reconnaître des compétences spécialisées, comme le décide la loi du 16 décembre 2010, – cette spécialisation étant abrogée par la loi du 29 janvier 2014 et ressuscitée par le projet de loi du 18 juin 2014.

**Pour les plus curieux :** Yves et François Luchaire, *Décentralisation et Constitution*, Economica, 2003, 72 p.

## ► Question 3

### **Pourquoi parle-t-on du « maquis » des compétences territoriales ?**

La décentralisation territoriale a pour fondement principal la notion d'affaires locales qui, en raison de leur nature ou de leur dimension, sont plus efficacement traitées par des autorités locales. Depuis la révision du 28 mars 2003, l'article 72 de la Constitution donne ainsi aux collectivités territoriales « vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Mais il continue de rester muet sur la répartition de ces compétences territoriales.

#### **I. Une répartition des compétences dont la complexité est unanimement dénoncée**

La loi du 7 janvier 1983 privilégie la technique des « blocs de compétences » consistant à attribuer toutes les compétences relatives à tel ou tel domaine à une seule catégorie de collectivités. Le but est d'assurer la transparence et d'éviter l'ingérence d'une collectivité dans le champ de compétences d'une autre. Entre 1982 et 1986, diverses lois ont effectivement transféré des blocs de compétences (par ex. en matière d'aide sociale ou d'établissements scolaires) que l'Acte II de la décentralisation s'est attaché à renforcer.

Mais la loi du 7 janvier 1983 maintient la clause de compétence générale qui, dans sa fonction externe, habilite les collectivités territoriales à prendre, même en l'absence d'un texte spécifique, toute décision présentant un intérêt local, qu'il s'agisse de créer un service public ou d'attribuer une subvention. En l'absence d'une définition précise et limitative de l'intérêt local, il appartient au conseil municipal, général ou régional d'en fixer les contours, dans le respect des lois et sous le contrôle du juge.

La loi du 7 janvier 1983 consacre en fait **deux mécanismes contradictoires**. À la différence de l'Allemagne puisant aux sources du fédéralisme une saine complémentarité, la France se distingue en effet par une « décentralisation concurrentielle » où chaque niveau d'administration locale s'appuie sur la clause de compétence générale pour justifier des interventions dans tous les domaines.

Comme le constate en 2009 le rapport Balladur sur la réforme des collectivités territoriales, « pratiquement toutes les compétences sont **partagées**, ce qui sert de prétexte commode aux financements croisés ». Pour tenter d'organiser la multiplicité des interventions, on constate dans tous les domaines une multiplication de dispositifs conventionnels associant l'ensemble des partenaires territoriaux et étatiques à la mise en œuvre d'une même politique ou à la mise en place d'un même équipement (contrats locaux de sécurité, contrats de ville, etc.).

Quant aux **financements croisés**, ils présentent d'incontestables vertus, notamment une mutualisation du coût de l'investissement précieuse pour les petites communes. Mais ils ont aussi leurs vices tels que l'opacité décisionnelle ou la lourdeur procédurale. Le plus grave est sans doute l'effet de tutelle, malgré l'interdiction de la loi du 7 janvier 1983.

## **II. La difficile réforme de la clarification des compétences**

À plusieurs reprises, des lois de clarification des compétences ont été annoncées. Dans son rapport de mars 2009, le **comité Balladur** ne cache pourtant pas que « la répartition des compétences des collectivités locales illustre jusqu'à la caricature la nécessité d'une remise en ordre de l'administration locale française ». Pour autant, il considère que les critères qui permettraient de spécialiser les compétences des différentes catégories de collectivités territoriales se révèlent peu opérants en dehors d'une refonte des structures mêmes de ces collectivités.

La **loi du 16 décembre 2010** programme ainsi le rapprochement organique des départements et des régions en instituant, à partir de 2014, les conseillers territoriaux. Elle fixe le principe de la spécialisation de l'action des départements et des régions après le 1<sup>er</sup> janvier 2015, tout en admettant que certaines compétences comme le tourisme, la culture et le sport peuvent, à titre exceptionnel, être partagées entre les communes, les départements et les régions. De même, la loi du 16 décembre 2010 encadre, avec beaucoup de modération et de dérogations, les financements croisés.

La **loi MAPTAM du 27 janvier 2014** prétend clarifier les compétences territoriales par des procédés totalement différents. D'abord, elle rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions. Dans les domaines nécessitant le concours de plusieurs collectivités territoriales, elle définit le rôle de chef de file de chaque catégorie. Elle institue dans chaque région une conférence territoriale de l'action publique pour permettre aux élus locaux de négocier des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences. Mais cette « décentralisation à la carte » (Marylise Lebranchu) ne peut que contrecarrer l'objectif de clarification.

Enfin, le **projet de loi du 18 juin 2014** portant nouvelle organisation territoriale de la République retire aux départements et aux régions la clause de compétence générale qui vient de leur être restituée ! De manière plus radicale, la suppression des départements, en 2020, aurait nécessairement pour effet d'éclaircir le maquis des compétences territoriales, mais elle implique une révision constitutionnelle qui s'annonce difficile.

**Pour les plus curieux :** Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, rapport au président de la République, mars 2009, 174 p. (disponible sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)).

## ► Question 4

### **La fin du millefeuille territorial est-elle pour bientôt ?**

Dans de nombreux pays de l'Union européenne, on rencontre trois échelons d'administration territoriale : un échelon régional, un échelon local et un échelon intermédiaire. Mais la France compte aujourd'hui un quatrième échelon constitué de l'intercommunalité à fiscalité propre. Par ailleurs, les communes, les départements comme les régions se distinguent par leur nombre, excessif, et leur taille, trop réduite. Or cet empilement de strates territoriales présente de nombreux inconvénients. Devenu incompréhensible pour les citoyens et ingérable pour les élus, le système se montre également coûteux. Pourtant, ce problème du millefeuille territorial n'est pas vraiment abordé par les Actes I et II de la décentralisation. Promulguée le 16 décembre 2010, la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) renouvelle sans doute l'architecture institutionnelle locale, mais le « big bang territorial » n'est encore qu'un projet.

#### **I. La question du nombre des niveaux d'administration territoriale**

La loi RCT entendait créer un bloc départements-régions en instituant un nouvel élu local dénommé « conseiller territorial » qui devait remplacer les actuels conseillers généraux et régionaux. Ces conseillers territoriaux auraient été élus selon le mode de scrutin actuel des conseillers généraux dans le cadre de cantons redécoupés pour limiter leur nombre. Ils devaient siéger dans l'organe délibérant de leur département comme de leur région.

Menacée d'abrogation par la gauche en cas de retour aux affaires en 2012, cette réforme ne remettait donc pas en cause l'existence des départements et des régions, mais pariait, avec beaucoup d'audace, sur leur rapprochement. Certains élus locaux dénonçaient une manière déguisée d'aller vers la suppression des départements recommandée en 2008 et 2010 par les deux rapports Attali, tandis que d'autres redoutaient une « cantonalisation » des régions!

Si la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 renforce les compétences départementales, le **projet de loi du 18 juin 2014** portant nouvelle organisation territoriale de la République ouvre enfin le débat sur l'avenir des départements avec pour objectif de les supprimer à l'horizon 2020, ce qui exige une révision préalable de la Constitution.

#### **II. La question du nombre et de la taille des collectivités territoriales**

Pour adapter la taille des **départements** aux enjeux du temps présent et celle des **régions** aux exigences de la compétition avec leurs homologues européennes, la