

Chapitre 1

Caractéristiques générales

Les collectivités territoriales sont un des outils permettant au pouvoir de passer du niveau central où il est au niveau local où il doit exister, nonobstant les différences des territoires, des populations ou des cultures. La règle de droit lui permet d'unifier ce qui est localement différent, de diviser ce qui est potentiellement puissant. Aussi, depuis la Révolution française, s'est peu à peu mis en place le modèle français d'administration territoriale fondé sur un mélange de déconcentration progressivement doublé d'institutions décentralisées. Ce modèle, stabilisé au début de la III^e République, ne s'efface qu'avec « *la nouvelle décentralisation* » (Jacques Moreau) qui va instaurer les relations entre l'État et les collectivités territoriales sur de nouvelles bases. Sans pour autant remettre en cause le caractère unitaire de l'État, depuis 1968 la décentralisation s'installe progressivement et modifie profondément l'organisation et la répartition du pouvoir sur le territoire dans un contexte encore inédit de notre histoire : l'intégration européenne et surtout la globalisation réduisent le territoire hexagonal à un simple élément du puzzle mondial, structuré par l'internet et animé, au moins dans les démocraties occidentales, par les mouvements de l'opinion publique.

I. Le modèle français : déconcentration et décentralisation

A. Caractères généraux

Si la cité antique pouvait pratiquer la « démocratie de l'instantané » et le « centralisme absolu » car, comme au théâtre, l'unité de temps et de lieu permet au pouvoir de s'exercer immédiatement et aux citoyens de l'inspirer directement, l'État moderne est dans une situation beaucoup

plus complexe. L'étendue du territoire, la diversité et la mobilité des populations, la pluralité de cultures rendent l'exercice du pouvoir beaucoup plus compliqué, bien qu'il soit toujours aussi indispensable à l'existence du groupe social. La dualité des niveaux central et local devient une donnée incontournable que le pouvoir, pour être effectif, doit sans cesse prendre en compte.

La théorie et la pratique ont dégagé deux modèles, celui de l'État fédéral et celui de l'État unitaire.

Dans l'État fédéral, le « pacte social » se fonde sur un partage de la souveraineté entre les deux niveaux, central et local, et les deux pouvoirs coexistent chacun dans leur domaine particulier de compétence et à des échelles territoriales différentes. La Constitution fédérale règle le fonctionnement et l'organisation de l'ensemble. Les États membres ou fédérés s'administrent librement dans le cadre de leurs propres compétences et dans les frontières de leur territoire, tandis que l'État fédéral exerce les compétences d'intérêt commun, diplomatie, armée, monnaie. Un tel système apparaît historiquement dans les États vastes comme les États-Unis d'Amérique, le Brésil, l'Inde, le Nigeria ou des États plus petits comme la Suisse. Ainsi, les identités locales portées par des peuples et des cultures distincts peuvent cohabiter sans se détruire, ni se dissoudre. C'est dans cette voie que s'engage l'Union européenne où le principe de subsidiarité fonde la répartition des compétences donc des pouvoirs.

Alors que l'État fédéral additionne et coordonne, l'État unitaire intègre et unifie territoire, population et culture. Concentré à la tête, dans la capitale, pour décider, il a besoin de relais locaux pour agir sur tous les terrains et sur tous les individus ou groupes d'individus à l'intérieur de ses limites territoriales, les frontières, qui le séparent physiquement des autres pouvoirs souverains. Ces relais, il peut les choisir et les expédier sur place, ils sont totalement dépendants de lui, il peut les changer à tout moment, ils n'ont de comptes à rendre qu'à lui. Ainsi les « *missi domini* » de Charlemagne, les intendants de la monarchie d'ancien régime ou les préfets de Napoléon, puis de la République. C'est le système de la déconcentration où le pouvoir central est partout par ses agents. Il peut compter sur leur fidélité, mais ne seront-ils pas perçus comme des étrangers, voire des intrus au plan local? Il peut les imposer par la force mais il peut aussi, pour pallier cet inconvénient, s'appuyer sur l'élite locale qu'il érige en relais de son action. Ce système a été largement utilisé par

l'administration coloniale où les représentants de la métropole ont accru l'efficacité de leur présence en s'adjoignant le concours des autorités indigènes. L'étape suivante réside dans la reconnaissance d'intérêts locaux qui, dès lors qu'ils ne contrarient pas l'action du pouvoir central, peuvent être reconnus, voire protégés par celui-ci. Alors la décentralisation commence à se développer.

B. La constitution du « modèle français »

Historiquement la commune à partir de la loi du 18 juillet 1837 et le département avec celle du 10 mai 1838 se verront reconnaître la personnalité morale, traduction juridique d'une réalité locale et sociale reconnue et protégée par le pouvoir central, par la Loi. Dotés d'une structure, de moyens qui leur sont propres, départements et communes ont cependant une marge d'autonomie très restreinte, leurs dirigeants étant désignés par le pouvoir central soit directement, soit par ses représentants locaux. Ainsi s'établit un équilibre subtil entre le pouvoir central et les autorités locales que la loi du 10 août 1871 pour le département et celle du 5 avril 1884 pour la commune institutionnaliseront durant un siècle. C'est le modèle français où l'organisation et le fonctionnement du pouvoir sur le territoire mêlent déconcentration et décentralisation.

Celui-ci repose sur l'existence d'un État central fort dont les administrations rassemblées dans la capitale peuvent, loin des réalités mouvantes et fluctuantes du terrain, définir l'intérêt général et l'imposer de manière abstraite. Ses représentants locaux quadrillent le territoire national divisé en départements, arrondissements, cantons et communes. C'est au niveau du département que l'État déconcentré est le plus présent. Autour du préfet se retrouvent les responsables locaux des différentes administrations et de leurs grands corps : Ponts et Chaussées, Eaux et Forêts, Génie rural, etc. Dans chaque arrondissement, le sous-préfet assiste le préfet et dans les cantons, quelques administrations ont établi des relais, gendarmerie, perception, etc. La commune est la circonscription de base de l'État, le contact immédiat avec les habitants facilite la tenue de l'état civil et les quelques actes administratifs de la vie quotidienne. La reconnaissance des collectivités locales, départementales et communales qui épousent le même ressort territorial que l'administration d'État, permet de prendre en compte les particularismes locaux, de régler les questions de détail et surtout de créer le lien entre l'administré, le citoyen et le contribuable.

Ce système élaboré pour l'État-gendarme, ne se modifiera pas fondamentalement avec l'État-providence, à partir de la deuxième moitié du xx^e siècle, les changements étant plutôt d'ordre quantitatif, accroissement du nombre et de la variété des agents publics, que qualitatifs. Cependant, l'implication plus forte de l'État dans les activités économiques et sociales, une conception plus volontariste de l'action publique avec la planification et l'aménagement du territoire vont conduire à une redéfinition des champs d'action de celle-ci, le département apparaissant trop étroit. Dès lors, la région va troquer son contenu idéologique d'héritière des provinces de l'Ancien Régime pour devenir en 1956 la circonscription d'action régionale. La décentralisation timide du xix^e siècle fondée sur le département et la commune – l'arrondissement n'ayant eu qu'une existence éphémère comme collectivité locale – va se doubler de la régionalisation qui, jusqu'en 1972, ne sera qu'un outil supplémentaire de la déconcentration. La création par la loi du 5 juillet 1972 de l'établissement public régional (EPR) va donner à la régionalisation un contenu décentralisé, amputé cependant par la non-reconnaissance de la qualité de collectivité territoriale de cette nouvelle personne publique. À partir du dernier tiers du xix^e siècle, la révolution industrielle et ses corollaires, l'urbanisation et l'exode rural, vont marquer le territoire. Les campagnes commencent à se vider alors que les agglomérations naissent du débordement des anciennes cités. L'émiettement communal se révèle inadapté pour répondre aux besoins nouveaux de services et d'équipements réclamés chaque jour davantage par des citoyens usagers et consommateurs. « *Le grand tournant des communes de France* » s'accompagne fréquemment de la nécessité d'unir leurs territoires et leurs finances dans des réalisations collectives d'adduction d'eau, d'électrification, d'organisation de transport en commun, etc. Dès 1890, la loi du 22 mai organise cette coopération intercommunale avec la possibilité pour les communes de s'associer librement dans des « *syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)* ». Avec les ordonnances du 5 janvier 1959, le législateur distingue entre le milieu urbain, où la coopération est indispensable, et le milieu rural, où elle est seulement nécessaire. Avec la loi du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines et celle du 10 juillet 1970 sur les agglomérations nouvelles, le dispositif sera encore enrichi et complété pour le milieu urbain. Mais chaque fois, l'État, outre le cadre législatif qu'il impose, oriente, incite, voire ordonne les regroupements. Le rôle de ses agents, préfets, sous-

préfets, est toujours déterminant. L'intercommunalité est elle aussi un mélange de déconcentration et de décentralisation.

L'implantation progressive de la démocratie tout au long du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, ne modifie pas fondamentalement le modèle français. Seules l'origine et la légitimité du pouvoir vont être changées, son contenu et son organisation demeurent. Si le citoyen se fait davantage entendre, tant au niveau central ou national, qu'au niveau local, l'équilibre du pouvoir entre ces deux niveaux sera très peu affecté jusqu'aux lois de décentralisation de 1982-1983. Pourtant l'équilibre entre démocratie représentative et démocratie participative pourrait être différent entre le niveau central et le niveau local. Là, le citoyen est plus près du pouvoir, il pourrait donc davantage l'influencer. Comme le note l'avis adopté par le Conseil économique et social sur « la décentralisation et le citoyen » : *« Démocratie participative et démocratie représentative ne s'opposent pas. Elles doivent se compléter au bénéfice de l'ensemble de la population, pour permettre l'accès aux droits de tous, sans exception, à commencer par les plus démunis de nos concitoyens. c'est dans cette démarche que doit maintenant s'inscrire un grand débat national sur la poursuite du mouvement de décentralisation, afin que démocratie participative et démocratie représentative, ensemble, y retrouvent leurs lettres de noblesse [...] au bénéfice de tous les citoyens¹. »*

II. La « nouvelle décentralisation »

« L'évolution générale porte en effet notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. »

Ainsi le 24 mars 1968, dans son discours de Lyon, le général de Gaulle appelle à un nouvel équilibre. Quelques semaines plus tard, les « événements de Mai » vont porter les idées libertaires sur le devant de la scène. Une plus grande décentralisation, appuyée sur la régionalisation, sera une réponse proposée aux Français. Malgré l'échec du référendum du 27 avril 1969,

1. Conseil économique et social, *La Décentralisation et le citoyen*, Rapport présenté par Claudette Brunet-Leschenaault, juin 2000, p. 34 et 35.

le débat s'instaure : démarre alors le mouvement qui, depuis un demi-siècle, bouleverse l'organisation territoriale de la République. Avec la loi du 2 mars 1982 relative « aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » s'ouvre l'acte I de la décentralisation : il opère à la fois un transfert de pouvoirs et de compétences vers les collectivités locales sans pour autant toucher aux structures et à l'organisation de ces dernières. Au bout de vingt ans, avec une majorité différente, la loi du 13 août 2004 relative « aux libertés et responsabilités locales » entame l'acte II : il amplifie les transferts de compétences, adapte les missions des collectivités aux besoins nouveaux des populations et développe la spécialisation de leurs actions. La suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 et le dépôt du projet de loi sur « la réforme des collectivités territoriales » annoncent l'acte III qui vise à achever le processus de décentralisation en le rationalisant pour renforcer la compétitivité et l'attractivité des territoires : dans ce cadre est proposée l'adaptation des moyens, des compétences et des structures aux responsabilités qui désormais incombent aux autorités locales. Dans le même temps, avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP) l'État amorce sa propre mutation pour répondre aux défis du XXI^e siècle nés de la « nouvelle décentralisation » de l'intégration européenne, de la mondialisation et du développement durable.

A. Le débat

Des groupes d'études, où se côtoient hauts fonctionnaires et élus, se mettent en place, Commission Peyrefitte en 1973, Commission Guichard en 1976 ; un questionnaire est adressé à l'ensemble des maires de France en 1977 ; le tout aboutit à un projet de loi « *de développement des responsabilités des collectivités locales* » déposé sur le bureau du Sénat en 1979. Un des principaux points du débat porte sur la modification des structures existantes, ainsi la commission Guichard, dans son rapport « Vivre ensemble », propose un nouveau découpage administratif qui, sans toucher aux communes, consacre des communautés de communes, établies sur des bases géographiques, qui se substituent partiellement à celles-ci. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales est l'objet de longues discussions sur les matières à transférer et sur les moyens qui doivent accompagner toutes responsabilités nouvelles confiées aux collectivités locales ; déjà la réforme de la fiscalité locale est

évoquée, ainsi que la globalisation des subventions de l'État ; les contrôles *a priori* sont dénoncés, surtout la prolifération des normes techniques qui « *sont trop fréquemment un subtil moyen, pour l'autorité qui les édicte, de retenir la réalité du pouvoir. L'administration centrale peut ainsi vider de tout contenu réel des mesures de déconcentration et de décentralisation* » (rapport « Vivre ensemble »). La participation du citoyen et le rôle des associations sont également discutés et malgré les réserves d'une bonne partie des maires dans leurs réponses au questionnaire, le projet de loi de 1979 organise le référendum communal. Au total, ce débat va préparer les esprits aux changements fondamentaux de la loi du 2 mars 1982 et une partie des travaux parlementaires sera utilisée, en particulier pour l'organisation des transferts de compétences.

B. L'acte I de la décentralisation

Si la loi du 2 mars 1982 marque incontestablement les « trois coups » de la décentralisation, au cours des années suivantes, plusieurs dizaines de textes, soit législatifs, soit réglementaires vont adapter, préciser, compléter ou modifier les dispositions initiales sans cependant en changer la nature.

1. La loi n° 82-213 du 2 mars relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

La décentralisation est, avec la planification et les nationalisations, un des moyens pour « changer la vie » annoncés par les vainqueurs des scrutins de mai et juin 1981. Le Parti socialiste, dont l'arrivée au pouvoir d'État a été précédée par la conquête de bastions locaux aux élections municipales de 1977 et cantonales de 1976 et 1979 (la gauche tient près des deux tiers des présidences de conseil généraux), veut consolider son enracinement local, n'étant pas sûr de conserver durablement le pouvoir national. Gaston Defferre, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, fort de son expérience d' élu local, veut aller vite, persuadé qu'une réforme aussi audacieuse ne peut s'instaurer que dans le choc politique provoqué par l'alternance : ainsi sera vaincue la résistance de la haute administration tandis que sur le terrain, les nouveaux élus, plus gestionnaires que notables, ont hâte de recueillir le pouvoir que l'État central abandonne. Présentant son projet à l'Assemblée nationale, Gaston Defferre déclare : « [...] *Il faut engager le pays de façon irréversible dans la*

voie de la décentralisation. Le projet de loi, présenté par le gouvernement, a pour objet de transférer le pouvoir aux élus, aux représentants des collectivités territoriales librement désignés par leurs concitoyens. Le texte, arrêté par le gouvernement, traite essentiellement des institutions et de leur fonctionnement. Mais, à travers une série de mesures diverses (suppression des tutelles a priori, transfert de l'exécutif départemental et régional aux élus, extension des compétences économiques des communes, des départements et régions...), il modifie fondamentalement la répartition du pouvoir. Il fait des communes, des départements et des régions des institutions majeures, c'est-à-dire libres et responsables [...]. »

Ce projet apporte, sur le plan « *des institutions et de leur fonctionnement* », cinq innovations. D'abord, la région devient une collectivité territoriale à part entière comme le département et la commune, l'élection au suffrage universel direct de son assemblée délibérante, le conseil régional, rendant effectif ce nouveau statut. Ensuite, les organes exécutifs, auparavant nommés par l'État, sont élus par l'assemblée délibérante en son sein, les institutions départementales et régionales retrouvent la situation que l'institution communale connaît depuis 1882 avec l'élection du maire par le conseil municipal, ainsi, le fonctionnement des collectivités territoriales ne mêle plus déconcentration et décentralisation qui, désormais, s'exerceront par des organes nettement différenciés ; cependant le maire conserve sa qualité d'agent de l'État et continue de participer, sur le terrain, à la déconcentration. Un élément essentiel de la réforme porte sur le transfert des compétences de l'État vers les collectivités locales, avec le souhait de voir se constituer, dans la mesure du possible, des blocs de compétences par type de collectivités. Les augmentations de charges consécutives à ces transferts de compétences doivent être intégralement compensées, soit par des ressources fiscales nouvelles, soit par une dotation d'État. Une commission, à laquelle participent des élus locaux, évalue l'importance des besoins nés de l'exercice de ces compétences nouvelles. Autre élément de la réforme, la disparition de la tutelle, remplacée par un contrôle juridictionnel *a posteriori* et la mise en place des mécanismes du déféré préfectoral. Enfin, la globalisation des aides de l'État initiée avec la création de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 1979, se poursuit avec celle de la dotation globale d'équipement (DGE).