

## I. La décentralisation territoriale

La **décentralisation** consiste à remettre 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.

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'expression « collectivités territoriales » doit être préférée à celle de « collectivités locales » qui auparavant pouvait également s'employer.

Depuis 2003, l'article 72 C distingue **cinq catégories** de collectivités territoriales :

- 36 791 communes ;
- 100 départements (dont 4 d'outre-mer) ;
- 25 régions (dont 4 d'outre-mer) ;
- deux collectivités à statut particulier (Paris, ville-département, et la Corse depuis la loi du 13 mai 1991 : voir fiche 10) ;
- 5 collectivités d'outre-mer (voir fiches 42 et 43).

Enfin, toute **autre collectivité territoriale** est créée par la loi :

- création du Département de Mayotte par deux lois (dont l'une organique) du 7 décembre 2010 (voir fiche 42) ;
- fusion en une collectivité unique du département et de la région d'outre-mer de Martinique et de Guyane d'ici 2012 (voir fiche 41).

La qualification de collectivité territoriale doit être écartée pour les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), dépourvues de population permanente, et pour la Nouvelle-Calédonie (voir fiche 44).

Dès 1958, l'article 72 C consacre le **principe de libre administration** des collectivités territoriales auquel le Conseil constitutionnel reconnaît expressément une valeur constitutionnelle dans sa décision du 23 mai 1979. En revanche, avant 2003, la Constitution ignorait la notion

de décentralisation. Désormais, si son article 1<sup>er</sup> proclame que la France a une organisation décentralisée, il n'en propose aucune définition.

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 ».

Depuis 1996 (pour les lois) et 2000 (pour les règlements), le code général des collectivités territoriales (CGCT) regroupe les textes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements en matière institutionnelle et financière. Il comprend six parties : dispositions générales – commune – département – région – coopération locale – collectivités d'outre-mer.

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.

Enfin, l'**Acte III** de la décentralisation est préparé par le rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Édouard Balladur, dont les 20 propositions inspirent quatre projets de loi en octobre 2009. Promulguée le 16 décembre 2010, la loi de réforme des collectivités territoriales renouvelle en profondeur l'architecture institutionnelle locale.

☛ [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) : site de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

#### Liste des fiches

1. Histoire de la décentralisation territoriale
2. Définition de la décentralisation territoriale
3. Acte I de la décentralisation
4. Acte II de la décentralisation
5. Acte III de la décentralisation

## 1. Histoire de la décentralisation territoriale

### ① Deux collectivités anciennes

► En **1789**, les Constituants veulent rationaliser l'administration territoriale :

► la loi du 14 décembre 1789 applique aux 44 000 communautés de base (notamment aux paroisses) le statut juridique de la municipalité rapidement rebaptisée commune ;

► la loi du 22 décembre 1789 crée 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, la Convention reprend en mains l'administration territoriale : c'est la naissance du **centralisme jacobin**.

Avec la **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 févr. 1800), Napoléon Bonaparte influence durablement l'organisation administrative française. Il consacre trois niveaux principaux d'administration territoriale : les communes, dont le nombre est réduit autoritairement à 38 000, les arrondissements et les départements. À chaque niveau, on trouve un agent de l'État nommé par le pouvoir central : le maire, le sous-préfet et le préfet. Cet agent 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, financière et technique de l'État. De plus, c'est le préfet qui conti-

nue d'assurer la préparation et l'exécution des délibérations du conseil général, dont le président a un rôle essentiellement honorifique.

## ② Une collectivité récente

► Lors de la **Première Guerre mondiale**, les autorités gouvernementales prennent conscience de l'inadaptation du département aux exigences de l'économie moderne et de la nécessité d'une circonscription plus vaste. En 1917, le ministre du Commerce Clémentel favorise la création de groupements économiques régionaux au sein desquels les chambres de commerce et d'industrie sont incitées à se réunir.

La **Seconde Guerre mondiale** redonne au besoin de la région administrative un caractère impératif. Le gouvernement de Vichy crée ainsi des préfets régionaux chargés du ravitaillement des populations et du maintien de l'ordre. Entre 1944 et 1946, ils sont remplacés par des commissaires régionaux de la République compétents en matière d'économie et de police.

► Mais l'institutionnalisation de la région résulte de la planification et de l'interventionnisme économique de l'État dans les **années 1950** avec la création :

- des programmes d'action régionale et des régions de programme en 1955-1956 ;
- des circonscriptions d'action régionale (CAR) en 1959-1960 ;
- des préfets de région et des commissions de développement économique régional (CODER) en 1964.

► La région n'est encore qu'une circonscription administrative de l'État. Avec prudence, la loi du 5 juillet 1972 leur donne la personnalité juridique sous la forme de l'**établissement public régional**. Soumis au principe de spécialité, les 22 EPR sont compétents en ce qui concerne les investissements nécessaires au développement économique et social.

Leur organe délibérant est composé des députés et des sénateurs de la région ainsi que de représentants des collectivités territoriales. Conformément au modèle départemental, le pouvoir exécutif appartient au préfet de région.

## 2. Définition de la décentralisation territoriale

### ① Principe de libre administration

▸ Si la Constitution de 1958 ignorait la notion de décentralisation, son article 72 consacrait 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 qui est seul compétent pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et le statut de l'élu local (art. 34 C).

En raison du caractère succinct des dispositions constitutionnelles, le contenu de ce principe résulte principalement de la **jurisprudence du Conseil constitutionnel** :

➤ toute collectivité territoriale doit être administrée par un conseil élu au suffrage universel direct ou indirect (selon l'exigence explicite de l'article 72 C) et « doté d'attributions effectives » ;

➤ la collectivité librement administrée doit disposer de moyens humains et financiers lui permettant d'être autonome, notamment par rapport à l'État.

▸ Le Conseil constitutionnel atténue toutefois la **portée pratique** du principe de libre administration :

➤ il insiste sur la nécessité de le concilier avec d'autres principes à valeur constitutionnelle tels que le principe d'indivisibilité de la République et les prérogatives de l'État qui en résultent.

➤ il ne juge pas inconstitutionnelles les nombreuses atteintes du législateur à l'autonomie des collectivités territoriales, notamment les différentes lois de finances procédant à un véritable démantèlement de la fiscalité locale (par ex. la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 1999).

La **loi constitutionnelle du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe le cadre constitutionnel applicable aux collectivités territoriales (voir fiche 4). De manière symbolique, le principe selon lequel l'organisation de la France est dé-

centralisée figure désormais dans l'article 1<sup>er</sup> C qui ne propose toutefois aucune définition de la décentralisation.

## ② Quatre éléments de définition

► Les collectivités territoriales ont une **personnalité juridique** distincte de l'État : elles possèdent des moyens matériels (biens), humains (agents), juridiques (pouvoir réglementaire) et financiers (budget) propres ; elles agissent en leur nom dans la vie juridique, en engageant leur responsabilité.

► Elles sont administrées par des **conseils élus**. Cette élection exigée par l'article 72 C apparaît en effet comme le meilleur garant de leur indépendance et constitue une exigence de la démocratie.

┌ Selon la décision rendue le 9 décembre 2010 par le Conseil constitutionnel, ce principe n'interdit pas que les conseillers territoriaux élus à partir de 2014 lors d'un unique scrutin siègent à la fois au conseil général et régional.

► Elles sont compétentes pour les **affaires locales** qui, en raison de leur nature ou de leur dimension, sont plus efficacement traitées par des autorités locales. La constitutionnalisation en 2003 du principe de subsidiarité (art. 72 alinéa 2 C) conforte la reconnaissance d'intérêts locaux par de nombreux textes législatifs, notamment par les articles du CGCT relatifs à la clause générale de compétence.

┌ Le 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel valide la loi du 16 décembre 2010 retirant au département et à la région, après 2015, la clause générale de compétence qui ne constitue donc pas une exigence constitutionnelle.

► Les autorités décentralisées disposent d'une **autonomie** par rapport au pouvoir étatique qui ne peut exercer sur elles un pouvoir hiérarchique. Toutefois, dans un État unitaire comme la France, les autorités étatiques ont l'obligation constitutionnelle d'exercer un contrôle sur les collectivités territoriales dans les conditions définies par la loi. Le Conseil constitutionnel veille à ce que la libre administration ne se transforme pas en administration souveraine.

### 3. Acte I de la décentralisation

#### ① Réformes spécifiques

► La loi du 2 mars 1982 pose le principe de la transformation de l'**établissement public régional** en collectivité territoriale. Toutefois, elle précise que les régions deviendront des collectivités territoriales lorsqu'elles disposeront d'une assemblée élue au suffrage universel direct.

Le 16 mars 1986, la première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux entraîne la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale.

► Avant 1982, l'**exécutif des départements et des établissements publics régionaux** appartenait aux préfets de département et de région, ce qui constituait une limite importante à leur autonomie. La loi du 2 mars 1982 confie l'exécutif à un président élu par le conseil général ou régional en son sein. Ainsi les régions et les départements se détachent-ils enfin complètement de l'État.

Contrairement au préfet, le maire continue de bénéficier du dédoublement fonctionnel : il est à la fois agent déconcentré de l'État et organe exécutif de la commune.

#### ② Réformes communes

► La loi du 2 mars 1982 annonce une nouvelle **répartition des compétences** entre l'État et les collectivités territoriales dont les principes sont définis par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983. « Dans la mesure du possible », chaque collectivité doit recevoir « en totalité » – en bloc – les compétences relatives aux domaines transférés.

Sans doute, des lois ont transféré des blocs de compétences. En ce qui concerne les bâtiments d'enseignement, par exemple, la répartition des compétences paraît claire : création, construction, équipement, entretien et fonctionnement des écoles aux communes, des collèges aux départements et des lycées aux régions.

Par-delà la diversité des compétences attribuées, chaque catégorie de collectivités territoriales possède des **vocations dominantes** :

- la maîtrise du sol (urbanisme) et la responsabilité des services ou équipements de proximité pour les communes ;
- les missions de solidarité (aide sociale légale) et de péréquation (aide aux communes) pour les départements ;
- la réflexion et l'impulsion en matière d'aménagement du territoire et de développement économique pour les régions.

Mais la loi du 7 janvier 1983 reconnaît également aux communes, aux départements et aux régions la **clause générale de compétence**. De ce fait, ces collectivités ont la capacité juridique de s'intéresser à presque tous les aspects de la vie locale, même en dehors des blocs de compétences légales.

Ainsi se met en place un système d'enchevêtrement des compétences et de croisement des financements que renforce à partir des années 1990 la multiplication des relations contractuelles dans l'administration territoriale (contrats urbains de cohésion sociale, contrats locaux de sécurité, etc.).

La loi du 7 janvier 1983 pose le **principe d'une compensation** intégrale des charges transférées par l'État. Chaque collectivité devait recevoir les moyens nécessaires à l'exercice de ses nouvelles compétences.

Si le **transfert des services et des personnels** a lieu pour les affaires sanitaires et sociales, il se montre difficile ou impossible pour les ports, les canaux, les routes et les bâtiments d'enseignement. Dans le domaine des ressources humaines, la réforme la plus importante est sans conteste la création en 1984 de la fonction publique territoriale.

Quant aux **nouvelles ressources** composées d'impôts indirects et de dotations de l'État, elles ne permettent pas toujours de financer l'intégralité des dépenses correspondant aux compétences transférées.

► La loi du 2 mars 1982 complétée par celle du 22 juillet 1982 supprime les **tutelles administrative et financière** de l'État sur les collectivités territoriales pour les remplacer par un double système de contrôle administratif et budgétaire. Pour symboliser cette réforme, on rebaptise le préfet commissaire de la République jusqu'à ce que le décret du 29 février 1988 rétablisse son nom initial.