

CHAPITRE 1

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.

Il existe deux formes de décentralisation. La décentralisation **technique ou fonctionnelle** donne naissance à des établissements publics régis par le principe de spécialité et donc compétents pour gérer un ou plusieurs services publics spécifiques (par ex. École nationale d'administration ou universités).

La décentralisation **territoriale** profite à des collectivités territoriales qui, traditionnellement, sont dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un territoire déterminé : elles bénéficient de la clause générale de compétence. Depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, l'expression « collectivités territoriales » doit être préférée à celle de « collectivités locales » qui auparavant pouvait également s'employer.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales décide la spécialisation des compétences des départements et des régions à partir du 1^{er} janvier 2015. Toutefois, le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions.

L'article 72 C distingue désormais **cinq catégories** de collectivités territoriales :

- 36 767 communes (dont 215 en outre-mer) ;
- 101 départements (dont 5 d'outre-mer) ;
- 25 régions (dont 4 d'outre-mer) ;
- 2 collectivités à statut particulier (Paris, ville-département, et la Corse depuis la loi n° 91-428 du 13 mai 1991) ;
- 5 collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et, depuis la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, l'île de Saint-Barthélemy et la partie française de l'île de Saint-Martin).

Enfin, toute **autre collectivité territoriale** est créée par la loi (fusion en une collectivité unique du département et de la région d'outre-mer de Martinique et de Guyane à partir de 2015).

Par ailleurs, la qualification de collectivité territoriale de la République doit être écartée pour les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), dépourvues de population permanente, et pour la Nouvelle-Calédonie, qui est un pays d'outre-mer auquel le titre XIII de la Constitution est spécifiquement consacré.

Dès 1958, l'article 72 C consacre le **principe de libre administration des collectivités territoriales** auquel le Conseil constitutionnel, dans sa décision 79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie, reconnaît expressément une valeur constitutionnelle.

En raison du caractère elliptique des dispositions constitutionnelles, le contenu de ce principe a été principalement défini par la **jurisprudence constitutionnelle**. En premier lieu, toute collectivité territoriale doit être administrée par un conseil élu au suffrage universel direct ou indirect, selon l'exigence explicite de l'article 72 al. 3 C, et « doté d'attributions effectives » (Cons. const., 8 et 23 août 1985, 85-196 DC, Évolution de la Nouvelle-Calédonie).

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. Le Conseil constitutionnel a toutefois atténué la portée pratique du principe de libre administration en insistant sur la nécessité de le concilier avec d'autres principes constitutionnels tels que l'indivisibilité de la République et les prérogatives de l'État qui en résultent.

En revanche, avant 2003, la Constitution ignorait la **notion de décentralisation**. Désormais, si son article 1^{er} proclame que la France a une organisation décentralisée, il n'en propose aucune définition.

On appelle « **lois de décentralisation** » la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions ainsi que la quarantaine de lois nécessaires à sa mise en œuvre et promulguées entre 1982 et 1986. Ces réformes, les unes spécifiques à certaines collectivités, les autres applicables à toutes, constituent ce que, depuis 2003, on appelle improprement l'**Acte I** de la décentralisation.

Depuis la loi n° 96-142 du 21 février 1996 (pour les lois) et le décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 (pour les règlements), le **code général des collectivités territoriales (CGCT)** rassemble les textes applicables à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements en matière institutionnelle et financière. Il comprend sept parties : dispositions générales – commune – département – région – coopération locale – collectivités d'outre-mer – autres collectivités régies par l'article 73 C.

À partir de 2000, de nombreux élus, au Sénat notamment, prennent conscience que les principes fixés par la Constitution empêchent une réforme ambitieuse et profonde de la décentralisation territoriale. L'**Acte II** de la décentralisation désigne la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République,

qui modifie profondément le cadre constitutionnel de l'organisation et de l'action des collectivités territoriales, ainsi que l'ensemble des lois organiques ou ordinaires imposées, impliquées ou autorisées par les nouvelles règles constitutionnelles.

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, et la spécialisation des compétences départementales et régionales sont alors contestées par l'opposition qui promet une abrogation en cas de victoire électorale en 2012.

Conformément à un engagement de F. Hollande, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 abroge la réforme du conseiller territorial et reporte en 2015 les élections des conseillers départementaux et régionaux. En avril 2013, le Gouvernement a finalement décidé de scinder en trois projets de loi la réforme de l'**Acte III de la décentralisation**. En mai, le Parlement a commencé l'examen du premier volet relatif à la modernisation de l'action publique et à l'affirmation des métropoles (voir le Zoom page 20).

POUR EN SAVOIR PLUS

- Sébastien CREUSOT, *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2012, 232 pages.
- www.collectivites-locales.gouv.fr : depuis 2013, ce portail de l'État propose un point d'accès unique et simplifié à l'ensemble des informations relatives aux collectivités territoriales (abonnez-vous à la *Lettre d'information*).

LISTE DES FICHES

1. L'histoire de la décentralisation territoriale
2. La définition de la décentralisation territoriale
3. L'Acte I de la décentralisation
4. L'Acte II de la décentralisation
5. La réforme des collectivités territoriales

Fiche 1

L'histoire de la décentralisation territoriale

A. Deux collectivités anciennes

1. Sous l'Ancien Régime comme après la Révolution, la France constitue un État de **tradition centralisatrice**.

Pour rationaliser le découpage administratif, les Constituants créent le département et la municipalité qui est rebaptisée commune par la Convention. La **loi du 14 décembre 1789** applique le statut juridique de la municipalité aux 44 000 communautés de base, notamment aux paroisses. En revanche, le département est une circonscription administrative fabriquée de toutes pièces en application de la **loi du 22 décembre 1789**. Selon une méthode géométrique corrigée par des considérations historiques et géographiques, 83 départements sont créés au début de 1790.

Même s'ils prennent leurs décisions au nom de l'État, les organes de la municipalité et du département, qui sont élus par les citoyens actifs, possèdent en réalité une grande autonomie. Mais cette expérience de « déconcentration élective » ne dure guère. Dès 1793, la Convention reprend en mains l'administration territoriale en envoyant dans les départements des représentants en mission qui lui sont soumis. C'est la naissance du **centralisme jacobin**.

Avec la **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 février 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.

2. Les débuts sans doute modestes de la décentralisation se produisent sous la **monarchie de Juillet**. La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation communale et celle du 22 juin 1833 sur l'organisation départementale consacrent l'élection des conseillers municipaux et généraux. Quant aux lois relatives aux attributions des conseils municipaux (18 juillet 1837) et généraux (10 mai 1838), elles procèdent à un élargissement de leurs compétences. De plus, elles 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^e République** avec la loi sur les conseils généraux du 10 août 1871 et la grande loi municipale du 5 avril 1884 qui, pendant un siècle, constituent les

chartes de ces deux catégories de collectivités territoriales. De portée plus limitée, la loi du 28 mars 1882 instaure l'élection de tous les maires par les conseils municipaux.

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

B. Une collectivité récente

1. 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 un caractère impératif au besoin de la région administrative. 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.

2. Mais l'institutionnalisation de la région résulte de la planification et de l'interventionnisme économique de l'État dans les **années 1950** : 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. Dans le projet de loi soumis au référendum du 27 avril 1969, le général de Gaulle propose sans succès d'ériger les régions en collectivités territoriales. De façon plus modeste, la **loi n° 72-619 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.

Fiche 2

La définition de la décentralisation territoriale

A. Le principe de libre administration

1. Dans son titre consacré aux collectivités territoriales, la Constitution du 4 octobre 1958 ignorait curieusement la notion de décentralisation. Du moins son **article 72** consacrait-il le principe de libre administration des collectivités territoriales. Dans sa décision 79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel lui reconnaît expressément une valeur constitutionnelle. Il en impose donc 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, depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres de ces assemblées (art. 34 C).

En raison du caractère elliptique des dispositions constitutionnelles, le contenu du principe de libre administration a été principalement défini par la **jurisprudence du Conseil constitutionnel**. En premier lieu, toute collectivité territoriale doit être administrée par un conseil élu au suffrage universel direct ou indirect, selon l'exigence explicite de l'article 72 al. 3 C, et « doté d'attributions effectives » (Cons. const., 8 et 23 août 1985, 85-196 DC, Évolution de la Nouvelle-Calédonie). En revanche, la libre administration n'impose pas l'élection de l'organe exécutif.

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 (Cons. const., 24 juill. 1991, 91-298 DC, Loi DDOEF).

2. Le Conseil constitutionnel a toutefois atténué la **portée pratique** du principe de libre administration. D'une part, il a insisté 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 (Cons. const., 25 févr. 1982, 82-137 DC, Loi de décentralisation).

D'autre part, il n'a pas jugé inconstitutionnelles les nombreuses atteintes apportées par le législateur à l'autonomie des collectivités territoriales, notamment les différentes lois de finances procédant à un véritable démantèlement de la fiscalité locale (voir par ex. Cons. const., 29 déc. 1998, 98-405 DC, Loi de finances pour 1999 : constitutionnalité de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle). De même, dans sa décision relative à la loi de finances

pour 2010, il considère que le principe constitutionnel d'autonomie financière n'implique pas le bénéfice d'une autonomie fiscale (Cons. const., 29 déc. 2009, 2009-599 DC).

C'est pourquoi la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe le cadre constitutionnel applicable aux collectivités territoriales. De manière symbolique, le principe selon lequel l'organisation de la France est décentralisée figure désormais dans l'article 1^{er} de la Constitution qui ne propose toutefois aucune définition de la décentralisation.

B. Les quatre critères de la décentralisation territoriale

1. En premier lieu, 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.

2. En deuxième lieu, elles sont administrées par des **conseils élus**, comme l'impose le troisième alinéa de l'article 72 C. Cette élection apparaît en effet comme le meilleur garant de leur indépendance et constitue une exigence de la démocratie.

3. En troisième lieu, les collectivités territoriales sont compétentes pour les **affaires locales**, c'est-à-dire pour des affaires 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 al. 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 des communes, départements et régions (par ex. art. L.1111-2).

4. 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 administratif sur les collectivités territoriales dans les conditions définies par la loi (art. 72 al. 6 C). Le Conseil constitutionnel veille à ce que la libre administration ne se transforme pas en administration souveraine (Cons. const., 25 févr. 1982, 82-137 DC, Loi de décentralisation).

Fiche 3

L'Acte I de la décentralisation

A. Les réformes spécifiques à certaines collectivités territoriales

1. 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 – et à la représentation proportionnelle (loi n° 85-692 du 10 juill. 1985) – entraîne la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale.

2. 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.

B. Les réformes communes à toutes les collectivités territoriales

1. 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 n° 83-8 du 7 janvier et n° 83-663 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 procédé à ces transferts. 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, il est possible d'identifier les **vocations dominantes** des trois niveaux de la décentralisation territoriale :

- 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 ;
- le développement économique, ainsi que la réflexion et l'impulsion en matière d'aménagement du territoire pour les régions.