

L'essentiel

Définition

Mode d'organisation de l'État, la décentralisation territoriale consiste à accorder à des collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer COM), personnes juridiques distinctes du pouvoir central étatique, l'exercice de certaines compétences. Cet outil de démocratie locale repose sur des élus.

Repères

1. Amorcée dès la Révolution, la décentralisation territoriale naît sous la Monarchie de Juillet (début du XIX^e siècle) qui consacre le principe d'autorités locales élues, et reconnaît la personnalité juridique des communes et départements. La Constitution française du 4 octobre 1958 affirme comme celle de 1946 le principe de libre administration des collectivités territoriales, dans les conditions prévues par la loi (article 72 C).

2. L'acte I de la décentralisation (1982-1984) repose notamment sur les lois des 2 mars et 22 juillet 1982 (éléments fondateurs), 7 et 22 juillet 1983 (transferts de compétences). Il supprime la tutelle étatique sur les collectivités au profit d'un contrôle de légalité plus souple. Il érige la région en collectivité territoriale aux côtés de la commune et du département. Il dote toutes les collectivités d'un organe exécutif élu (le maire ou le président), et transfère de très nombreuses compétences étatiques aux entités territoriales.

« La France profonde est dans nos villes, dans nos villages. Elle aspire à tenir sa place, à être considérée, à jouer son rôle, à choisir son destin. »

Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1981

3. L'acte II de la décentralisation (2003-2004) constitutionnalise dans la loi du 28 mars 2003 l'organisation décentralisée de la France (article 1 C). Il affirme un principe de subsidiarité au profit des collectivités (article 72,2 C), un droit à l'expérimentation (article 72,4 C), et consacre l'autonomie financière des collectivités (article 72-2 C). De nouvelles attributions sont transférées aux départements et aux régions particulièrement par les lois du 18 décembre 2003 et du 13 août 2004 (compétences décentralisées).

« L'article 1^{er} de la Constitution énumère les principes qui forgent l'identité de la République. Principe d'organisation administrative, la décentralisation, sans remettre en cause l'unité de la Nation, enrichit la vie démocratique et contribue à une application plus effective et moins abstraite du principe d'égalité. »

Exposé des motifs de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003

4. L'acte III de la décentralisation (2014-2015) procède à une nouvelle délimitation des territoires d'action publique locale. Le nombre de régions métropolitaines diminue de 21 à 12, sans compter la Corse (loi du 16 janvier 2015). L'intercommunalité est rénovée avec l'essor des métropoles (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles MAPTAM du 27 janvier 2014), une assise agrandie : en principe au moins 15 000 habitants, et des missions accrues (loi relative à la nouvelle organisation de la République NOTRe du 7 août 2015). La clarification des compétences repose sur la spécialisation des départements et des régions, la technique des collectivités « chefs de file », les conférences territoriales de l'action publique, et une répartition réaménagée.

La loi MAPTAM occupe 83 pages du Journal officiel ! L'exposé des motifs rappelle l'ambition de la loi : « créer les conditions de confiance entre l'État, depositaire des valeurs de la Nation et de la République, et les collectivités territoriales, acteurs essentiels de la vitalité du territoire et du lien social... »

5. Un nouvel acte de décentralisation annoncé par Emmanuel Macron devrait aboutir pour le premier trimestre 2020. « Responsabilité, lisibilité et financement » seront les fils conducteurs de cette réforme qui portera notamment sur le logement, le transport et la transition écologique.

Fondamentaux

1. La décentralisation s'appuie sur les collectivités territoriales, personnes juridiques distinctes de l'État

La Constitution les classe en cinq catégories : les 34 970 communes, les 96 départements, les 12 régions métropolitaines, les collectivités à statut particulier (comme la Collectivité de Corse, la Métropole de Lyon ou Grand Lyon, la collectivité Ville de Paris), et les collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française). Elles disposent des attributs de la personnalité juridique : organes propres (l'organe collégial délibérant dénommé en général « conseil », à la tête duquel se situe l'organe exécutif « maire » ou « président »), budget, patrimoine, faculté d'ester en justice...

2. La décentralisation suppose l'élection

Les organes délibérants des collectivités territoriales (conseil municipal, départemental, régional) sont élus au suffrage direct, c'est-à-dire par les électeurs. Les organes exécutifs (maire, président du conseil départemental, président du conseil régional) procèdent du suffrage indirect : ils sont élus par les conseillers. La légitimité de l'action décentralisée bénéficie donc d'une assise solide.

3. La décentralisation s'établit sur la reconnaissance d'affaires locales

Pour qu'il y ait décentralisation, les collectivités doivent disposer d'un certain socle de compétences effectives, signe d'un intérêt local distinct d'un intérêt national. Le Conseil constitutionnel tend à garantir une réserve minimale de compétences et de ressources sans lesquelles les collectivités n'auraient pas d'autonomie suffisante. La notion d'intérêt local est cependant incertaine. Elle suppose nécessairement qu'il s'agisse d'un intérêt public, et que l'action constitue une réponse directe aux besoins de la population... notion contingente.

« Toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée par la loi d'attributions effectives, qu'il est loisible au législateur d'énumérer limitativement. »

Décision QPC du 16 septembre 2016 Assemblée des départements de France

4. La décentralisation n'est pas l'indépendance

Déclinaison du principe constitutionnel de libre administration, ce mode d'organisation s'inscrit dans une France indivisible. Cela nécessite donc la persistance d'un contrôle de l'État sur les collectivités, qui prend aujourd'hui en particulier la forme du contrôle de légalité, a posteriori et contentieux.

La décentralisation passe de la tutelle au contrôle de légalité, c'est-à-dire d'une certaine manière de la raison d'État à l'État de droit.

Ministre de l'Intérieur, 25 octobre 2002

Le bonus

Le portail de l'État au service des collectivités :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>



Regard expert

Zoom

1. Il y a une différence entre le principe de libre administration et la décentralisation territoriale

Le principe de libre administration (article 72 C) régit les relations des collectivités territoriales avec l'État et les autres personnes publiques (collectivités territoriales, établissements publics, groupements d'intérêt public...).

La décentralisation aujourd'hui constitutionnalisée (révision constitutionnelle du 28 mars 2003, article 1 C) est octroyée par l'État qui en définit les contours, le contenu, l'intensité : répartition des compétences, orientation de la gestion par les règles relatives aux marchés publics ou à la fonction publique territoriale. La décentralisation a une délimitation plus modeste que celle du principe de libre administration, car elle ne concerne que les rapports entre l'État et les collectivités.

2. Les termes « collectivités locales » n'ont plus de signification juridique

Depuis la révision constitutionnelle de l'acte II de la décentralisation, il n'est pas correct d'utiliser la terminologie collectivités locales. L'article 34 du texte suprême a en effet substitué l'adjectif « territoriales » à celui de « locales », unifiant ainsi le vocabulaire pour éviter toute ambiguïté. Une seule formulation est donc aujourd'hui correcte pour labelliser les communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer : les collectivités territoriales (article 72,1 C).

Il est à remarquer que ni la Nouvelle Calédonie ni les établissements publics de coopération intercommunale ne sont des collectivités territoriales.

3. Il existe deux acceptions de l'acte III de la décentralisation

Il est actuellement communément admis que l'acte III couvre la présidence de François Hollande, c'est-à-dire les trois étapes législatives : loi MAPTAM de 2014 (affirmation des métropoles), loi de délimitation des régions de 2015, et loi NOTRE de 2015 (renforcement des régions et de l'intercommunalité).

Certains auteurs s'écartent cependant de cette conception, datant de la loi de réforme des collectivités territoriales RCT du 16 décembre 2010 l'acte III, au regard de l'importance de ses avancées : élection au suffrage direct des conseillers intercommunaux, et généralisation de l'intercommunalité.

4. Un État unitaire décentralisé n'est pas un État fédéral

Dans un État fédéral, il y a superposition d'ordres juridiques: ceux des États fédérés et celui de l'État fédéral qui recouvre l'ensemble du territoire et s'applique à l'ensemble de leurs populations. La souveraineté est fragmentée. Chaque État fédéré possède son législatif, son exécutif, ses tribunaux. La répartition des compétences est variable et prévue par la constitution fédérale.

La France décentralisée reste unitaire, dans la mesure où les entités locales ont une autonomie limitée, l'État conservant le pouvoir de circonscrire les compétences territoriales et étant le seul doté de la personnalité juridique à l'international; il est le seul détenteur de la souveraineté.

■ Lexique

1. Une collectivité « chef de file »

L'article 72,5 C tel qu'issu de la révision constitutionnelle de 2003 inscrit qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Il s'agit là d'une déclinaison du principe de libre administration. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements (par exemple un établissement public de coopération intercommunale) à organiser les modalités de leur action commune. Cette collectivité chef de file assure cette coordination par voie de convention. Ainsi l'article L. 1111-9 CGCT (cf. lois MAPTAM de 2014 puis NOTRe de 2015) érige la région comme chef de file pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire; à la protection de la biodiversité; au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie; à la politique de la jeunesse; à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports, notamment à l'aménagement des gares; au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le département est chef de file de l'action sociale, du développement social et de la contribution à la résorption de la précarité énergétique; de l'autonomie des personnes; et de la solidarité des territoires. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences hérite de la coordination de la mobilité durable; de l'organisation des services publics de proximité; de l'aménagement de l'espace; du développement local.

Attention! La notion de chef de file permet d'organiser et non de fixer les modalités de l'action commune...

2. La conférence territoriale de l'action publique (CTAP)

Composée d'élus locaux et présidée par le président du conseil régional, cette instance favorise l'exercice concerté des compétences des collectivités, de leurs groupements et de leurs établissements publics (article L. 1111-9-1 CGCT). Cette conférence est novatrice : c'est à l'intelligence des territoires qu'il est proposé de faire confiance pour organiser entre eux les modalités de leur action individuelle ou collective, grâce à des conventions territoriales d'exercice concerté, d'une durée maximale de 6 ans. Cette convention comprend notamment les niveaux de collectivités concernés, les délégations de compétences, les créations de services unifiés, les modalités d'intervention financière.

« La CTAP permet de passer d'un modèle territorial unique à une société de contrat qui favorise l'expérimentation et l'égalité. »

Marylise Lebranchu, 2014

3. Girondin/jacobin...

Le terme jacobin, hérité de la période révolutionnaire, renvoie à une doctrine axée sur la souveraineté populaire et l'indivisibilité de l'État ; il s'apparente à une conception centralisée de la France. (Cette centralisation étatique est même assimilée au parisianisme.)

Le discours girondin est au contraire assimilé à l'ouverture aux libertés locales, à une volonté décentralisatrice voire fédéraliste.

Qu'importe si cette dichotomie est simpliste, et pas totalement exacte historiquement... tel est le sens actuel de cette terminologie !

4. Le droit à l'expérimentation

Il existe depuis 2003 deux droits à l'expérimentation. Celui de l'article 37-1 C permet que la loi et le règlement comportent pour un objet et une durée limités des dispositions à caractère expérimental. La loi du 13 août 2004 a ainsi autorisé le transfert de la gestion des fonds structurels européens aux collectivités territoriales.

L'article 72,4 C précisé par une loi organique du 1^{er} août 2004, met en place « l'expérimentation dérogation » en disposant que sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Par exemple, l'article 28 de la loi du 15 avril 2013 permet une expérimentation sur la tarification sociale de l'eau.

La loi du 29 février 2016 et le décret du 27 juillet 2016 organisent l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

■ Problématiques

1. La République française décentralisée est-elle aujourd'hui vraiment indivisible ?

L'indivisibilité de l'article 1 C porte sur les éléments constitutifs de l'État : le peuple, le territoire, la souveraineté.

La notion de populations d'outre-mer de l'article 72-3 C. (tel qu'issue de l'acte II) ne rompt pas l'unité du peuple français mais reconnaît en son sein une diversité. De même, l'indivisibilité ne sous-tend pas que le territoire constitue une entité intangible, comme le démontre l'histoire française (Algérie... Nouvelle Calédonie ?)

Certes, l'unicité du pouvoir politique, traduite classiquement par l'unité du pouvoir normatif, s'exprime dans l'acte I par l'obligation encadrée par le contrôle de légalité pour les collectivités de respecter les normes supérieures, et par une définition restrictive de l'autonomie financière pourtant affirmée par l'acte II. Cependant, les particularismes locaux notamment en Corse et en Alsace-Moselle, les lois de pays néo-calédoniennes, et la diversification apportée par les pouvoirs d'adaptation, de dérogation, d'expérimentation (notamment en outre-mer), bousculent la conception indivisibilité – uniformité !

« Une France responsable, c'est aussi un pays qui doit, désormais, enraciner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités. »

Pierre Mauroy, 1981

2. Les collectivités territoriales s'administrent-elles librement ?

[Cette question rejoint nécessairement la question de l'indivisibilité traitée précédemment.]

Le Conseil constitutionnel a maintes fois relevé que ce principe s'exerce « dans les conditions prévues par la loi » et refusé de censurer des textes permettant pourtant de supprimer la clause de compétence générale des départements et régions, ou d'intégrer contre son gré une commune dans un établissement public de coopération intercommunale.

D'un point de vue strictement juridique, oui les collectivités s'administrent librement par des conseils élus dotés d'attributions effectives, mais au sein d'un État de droit, d'une République indivisible. Cette « liberté » est de ce fait limitée de façon apparente par les contrôles étatiques exercés et la dévolution légale des compétences. Ce principe est aussi atténué de manière plus incidente par le recours croissant aux contrats entre l'État et les collectivités, la redéfinition des territoires d'action publique locale (nouvelles régions, intercommunalités), et les restrictions de ressources financières.

« À une décentralisation triomphante a succédé une recentralisation rampante ! »

Gérard Larcher, président du Sénat, 2018

3. La décentralisation territoriale est-elle une réussite ?

Au terme des actes I (1982-1984), II (2003-2004) et III (2014-2015), il semble que la décentralisation connaisse des réussites indéniables ; il suffit de regarder les bâtiments des collèges pour s'en convaincre. Elle a développé la démocratie locale, une approche adaptée à la réalité des territoires et pragmatique des services publics locaux, car elle repose sur un pouvoir élu, proche du citoyen.

Ces avancées sont positives.

Le bilan est cependant mitigé, en raison de la persistance coûteuse d'un grand nombre de niveaux de décision (le « millefeuille territorial »), de l'opacité d'une répartition complexe des compétences, et des risques d'inégalités accrues.