

Objectif *Fonction Publique*

Toutes catégories

Réussir son concours administratif !

3^e édition

75 questions incontournables de culture territoriale

- ▶ Toutes les connaissances
- ▶ Enjeux et débats actuels
- ▶ 200 définitions essentielles

Philippe-Jean Quillien



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, par exemple le conseil municipal ou, à l'échelon départemental, le conseil général ainsi que le conseil de préfecture spécialisé dans les litiges administratifs.

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 le jour au début de la **Troisième 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 collectivités territoriales restent soumises 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.

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 10 ans plus tôt une collectivité territoriale, en réformant 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^{er} de la Constitution proclame que la France a une organisation décentralisée.

La **loi de réforme des collectivités territoriales (RCT)** du 16 décembre 2010 renouvelle en profondeur l'architecture institutionnelle locale, notamment en consolidant, rationalisant et démocratisant le bloc communes-intercommunalités.

Les **deux quinquennats suivants** sont marqués par des rebondissements et des revirements. Si la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 redonne aux régions et aux départements la clause de compétence générale supprimée par la loi RCT, la loi NOTRE du 7 août 2015 vise à spécialiser les compétences régionales et à réduire celles des départements de façon à préparer leur suppression.

Les associations d'élus locaux dénoncent rapidement le caractère « autoritaire » et « recentralisateur » du « vrai pacte girondin » promis par le **président Macron** en 2017. La crise des Gilets jaunes puis la pandémie de COVID-19 obligent ce dernier à redécouvrir les vertus de la démocratie municipale (loi Engagement et citoyenneté du 27 décembre 2019) et le besoin d'un « nouvel acte de décentralisation » (loi 3DS du 21 février 2022). La seule réforme inscrite dans le programme électoral du président réélu est, de manière inattendue, la création du « conseiller territorial » programmée en 2010 et abrogée trois ans plus tard. Mais l'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale rend improbable son adoption. Malgré son ancienneté, l'idée de décentralisation continue en effet de susciter les passions et les controverses.

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 depuis le milieu des années 1990 (suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, de la vignette pour les véhicules particuliers, etc.).

La **loi constitutionnelle du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe 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 C. Mais ce **contrôle de l'État**, appelé tutelle avant 1982, n'a cessé de s'alléger, d'abord pour favoriser les autonomies locales puis, dans les années 2000, pour tirer les leçons de l'incapacité des services étatiques à contrôler efficacement les millions d'actes transmis par les collectivités territoriales. En 2013, 2016 et 2022, la Cour des comptes critique cependant l'« atrophie du contrôle de la légalité ».

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 collectivité *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie et, dans une moindre mesure, les expériences normatives autorisées par l'article 72 C depuis 2003 et simplifiées par la loi organique du 19 avril 2021.

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. TVA pour les régions et les départements). Comme le rappelle le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2009, l'autonomie financière ne se confond pas avec l'autonomie fiscale. En 2020, la part des recettes fiscales sur lesquelles les blocs communal, départemental et régional exercent un pouvoir de taux ou d'assiette s'élève respectivement à 62,1 %, 33,1 % et 10,6 %.

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 ses décisions DC du 9 décembre 2010 et QPC du 16 décembre 2016, 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 dès lors qu'elles sont effectives.

POUR LES PLUS CURIEUX

Pierre SADLAN, *La République territoriale. Une singularité française en question*, La Documentation française, 2015, 360 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 C 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 transfèrent effectivement des blocs de compétences (par ex. en matière d'aide sociale ou d'établissements scolaires) que l'Acte II de la décentralisation s'attache à renforcer.

Mais la loi du 7 janvier 1983 maintient la clause de compétence générale qui 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 d'en fixer les contours, dans le respect des lois et sous le contrôle du juge administratif.

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.). Le commissariat général à l'égalité des territoires en recense près de 1 000 « s'enchevêtrant les uns aux autres ».

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 sont annoncées, sans grand effet. C'est pourquoi, dans son rapport de mars 2009, le **comité Balladur** prône de refondre les structures mêmes des collectivités pour remettre en ordre l'administration locale française. 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^{er} 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.

La **loi MAPTAM du 27 janvier 2014** 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. La **loi NOTRE du 7 août 2015** retire aux départements et aux régions la clause de compétence générale qui vient de leur être restituée. Dans des rapports de mai et octobre 2017, l'Inspection générale de l'administration comme la Cour des comptes confirment la « complexité » persistante de la répartition des compétences et le bilan « modeste » des outils de coopération territoriale institués en 2014-2015.

Le **président Macron** entend surtout développer les expérimentations normatives et promouvoir le principe de différenciation territoriale, c'est-à-dire, inévitablement, complexifier la répartition des compétences. Après l'« enterrement » des projets de loi constitutionnelle de 2018 et 2019, la loi organique du 19 avril 2021 simplifie le cadre juridique des expérimentations normatives, tandis que la loi 3DS du 21 février 2021 généralise le principe de différenciation territoriale auquel elle donne des contenus concrets (par ex. possibilité de recentraliser partiellement le financement du RSA ou de régionaliser des routes nationales).

POUR LES PLUS CURIEUX

Sur le portail de l'État au service des collectivités (www.collectivites-locales.gouv.fr), voir *Compétences* (télécharger le tableau de répartition des compétences).

► 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 collectivités territoriales 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 renouvelle sans doute l'architecture institutionnelle locale, mais le « big bang territorial » ne figure pas dans les programmes de François Hollande et d'Emmanuel Macron.

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 élus départementaux et régionaux en siégeant dans l'organe délibérant de leur département comme de leur région. Abrogée par la gauche en 2013, cette réforme ne remettait donc pas en cause l'existence des départements et des régions, mais pariait sur leur rapprochement.

Si la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 renforce les compétences départementales, le projet de loi NOTRE du 18 juin 2014 visait à « dévitaliser » les **départements**, en leur retirant de nombreuses compétences, en vue de leur suppression à l'horizon 2020. Mais cette réforme est vite enterrée par le pouvoir exécutif. Enfin, Emmanuel Macron renonce à étendre le « modèle lyonnais » à d'autres métropoles et départements.

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

Pour adapter la taille des départements et des régions aux enjeux actuels, la **loi RCT de 2010** met en place quatre procédures souples reposant sur l'accord des assemblées intéressées et des électeurs et, de ce fait, peu susceptibles de produire une simplification du millefeuille, comme le confirme l'échec des référendums alsaciens en avril 2013. C'est pourquoi la **loi du 16 janvier 2015** décide autoritairement – en méconnaissance des engagements pris par la France en ratifiant la Charte européenne de l'autonomie locale – la constitution de sept nouvelles régions par addition de régions existantes : Grand Est, Occitanie, Hauts-de-France...