



La référence du droit en ligne



Aspects théoriques de la décentralisation : définition et évolution
historique
(fiche thématique)

Table des matières

Table des matières.....	2
Introduction.....	3
I - La notion de décentralisation.....	4
A - Définition positive.....	4
B - Définition négative.....	6
II – La décentralisation dans l’histoire.....	7
A - La situation jusqu’en 1982 : forte centralisation et décentralisation limitée.....	7
B - Les réformes de 1982 : un tournant majeur dans la politique de décentralisation.....	9
C - Les suites des réformes de 1982.....	12
D - La réforme de 2003 : l’Acte II de la décentralisation.....	13
E - La décentralisation jusqu'en 2015.....	15
F – Le dernier acte de la décentralisation, la loi NOTRe du 7 août 2015.....	16
1 - Un renforcement des pôles importants.....	16
2 - Un renforcement de l’exigence de qualité.....	18

Introduction

La décentralisation peut être définie comme le fait de confier des compétences propres à des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et soumises non au contrôle hiérarchique des autorités centrales, mais à un contrôle dit de tutelle. Comprendre la notion de décentralisation peut, alors, être envisagé positivement en rassemblant ses différents éléments de définition, mais aussi négativement en marquant les différences existant avec des notions voisines (I). S'agissant du premier point de vue, l'on distingue quatre éléments de définition : ainsi, la décentralisation a pour conséquence de créer des collectivités publiques distinctes de l'Etat et soumises, non au pouvoir hiérarchique des autorités centrales, mais à un contrôle de l'Etat, dit de tutelle ; aussi, ces collectivités sont compétentes au regard d'une circonscription géographique limitée alors que celle de l'Etat est illimitée et elles disposent à cet égard d'une clause de compétence générale. La décentralisation doit, par ailleurs, être distinguée de différentes notions voisines, telles que la déconcentration, le fédéralisme ou encore la délocalisation.

Longtemps, cet aspect de l'organisation administrative de la République fut délaissé, le système administratif français étant marqué par une forte centralisation. Ce n'est qu'en 1982 que la décentralisation connaît un véritable essor, qui sera affiné par la suite. En 2003, est posé l'Acte II de la décentralisation qui constitue plus une adaptation qu'une véritable rupture. Les années récentes (jusqu'en 2015) verront l'adoption de différentes réformes portant sur les structures des collectivités territoriales. Dernier épisode en date, mais d'importance : la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Cette loi réaménage largement la physionomie même et la compétence des collectivités. Ce que l'on constate, au travers de ces différentes réformes, est la difficulté de créer un projet global de décentralisation qui soit cohérent et adapté aux réalités actuelles : les réformes s'accumulent alors, et apportent des innovations par touches successives, sans jamais déboucher, pour l'instant en tout cas, sur une organisation administrative décentralisée moderne et définitive (II).

I - La notion de décentralisation

Comprendre la notion de décentralisation peut être envisagé positivement en rassemblant ses différents éléments de définition (A), mais aussi négativement en marquant les différences existant avec des notions voisines (B).

A - Définition positive

Plusieurs éléments peuvent être retenus pour définir la décentralisation.

1 / D'abord, à la différence de la déconcentration, la décentralisation a pour conséquence de créer des collectivités publiques distinctes de l'Etat car disposant de la personnalité morale. La conséquence est que ces collectivités disposent d'une réelle autonomie de gestion. Ainsi, l'article 72 de la Constitution prévoit que les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus, ce qui est la garantie de leur légitimité démocratique et de leur indépendance par rapport au pouvoir central. Mais, il faut noter que la réalité de cette autonomie de gestion dépendra des moyens techniques et financiers dont ces collectivités disposent : ainsi, si les ressources de ces dernières proviennent plus de subventions de l'Etat que de ressources fiscales propres, l'autonomie ne sera que relative.

2 / Autre différence avec la déconcentration, les collectivités décentralisées ne sont pas soumises au pouvoir hiérarchique des autorités centrales, mais à un contrôle de l'Etat, dit de tutelle. Ainsi, l'autorité de tutelle ne dispose ni du pouvoir d'instruction, ni de celui de réformation. Mais, elle peut se substituer aux autorités décentralisées défailtantes, après mise en demeure, dans des cas strictement limités. Ce pouvoir de surveillance des autorités décentralisées, qui a pour but d'éviter les abus préjudiciables à l'intérêt général, s'exerce tant à l'égard des personnes qu'à l'égard des actes et suppose qu'un texte en ait tracé avec précision les limites : en effet, « pas de tutelle sans texte ». Ce contrôle de tutelle a été allégé en 1982 avec la suppression de l'approbation préalable des décisions par le préfet. Désormais, face à un acte d'une collectivité locale jugé illégal, le préfet ne peut que déférer celui-ci devant le juge administratif à des fins d'annulation.

3 / La décentralisation est principalement territoriale, ce qui signifie que les autorités décentralisées sont compétentes au regard d'une circonscription géographique limitée alors que celle de l'Etat est illimitée : le territoire de la commune, celui du département ou de la région. Ce type de décentralisation se distingue de la décentralisation technique ou fonctionnelle : ici, il s'agit de créer institutions spécialisées dotées de la personnalité juridique pour la gestion d'un service public, l'établissement public en étant l'illustration la plus parfaite. Deux différences avec la décentralisation territoriale doivent être notées : d'abord, il n'y a pas création d'un échelon supplémentaire dans l'exercice des compétences ; ensuite, l'autonomie des ces autorités est beaucoup plus limitée, ces dernières étant souvent soumises à un contrôle plus strict de la part de la personne morale de rattachement.

4 / Bien que les collectivités locales puissent bénéficier, du fait de certains textes, de compétences spécifiques, ce qui les caractérisait fondamentalement, jusqu'en 2010 en tout cas, résidait dans la reconnaissance d'un domaine réservé d'affaires locales, appelé clause de compétence générale. Cette dernière signifie que la collectivité décentralisée dispose d'une compétence générale pour la gestion des affaires relevant de sa circonscription géographique ; autrement dit, elles peuvent intervenir dans tous les domaines de la vie publique locale dès lors qu'aucun texte ne l'interdit. Ainsi, le Code général des collectivités territoriales prévoyait que l'organe délibérant règle par ses délibérations les affaires de la commune, du département et de la région. Si cette règle est toujours valable pour les communes, la loi du 16 décembre 2010 prévoit que les conseils généraux et régionaux règlent les affaires du département et de la région dans les domaines de compétence que la loi leur confie, ce qui laisserait penser à une simple compétence d'attribution et donc à l'abandon de la clause de compétence générale pour ces deux catégories de collectivités. Reste, cependant, à savoir comment cette disposition sera appliquée dans les faits.

B - Définition négative

La décentralisation doit être distinguée de différentes notions voisines.

1 / Si décentralisation et déconcentration se caractérisent par l'intervention d'autorités non centrales dotées de compétences propres, deux différences fondamentales distinguent ces deux notions. Ainsi, dans l'hypothèse de la déconcentration, les organes déconcentrés ne disposent pas de la personnalité morale et sont, par ailleurs, soumis au contrôle hiérarchique des autorités centrales : concrètement, cela signifie que les organes centraux disposent du pouvoir de nommer et de révoquer, d'infliger des sanctions disciplinaires, et de pouvoirs d'instruction, d'annulation ou de réformation, ces derniers pouvant s'exercer autant pour des raisons de légalité que d'opportunité. A l'inverse, la décentralisation suppose l'existence de collectivités disposant d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat et la soumission de ces collectivités à un simple contrôle administratif, dit de tutelle, de la part de ce dernier : plus précisément, l'autorité centrale ne dispose pas du pouvoir d'investiture ou de désinvestiture, même s'il est possible de suspendre provisoirement un maire de ses fonctions, ni du pouvoir d'instruction ; par ailleurs, les décisions des collectivités décentralisées ne sont pas soumises à l'approbation préalable de l'Etat, mais à un contrôle administratif limité à des motifs de régularité et non d'opportunité ; enfin, la décentralisation n'interdit pas le pouvoir de substitution de l'autorité de tutelle en cas de défaillance des autorités décentralisées.

2 / La décentralisation doit, ensuite, être distinguée du fédéralisme, comme en Allemagne. Dans cette dernière hypothèse, les pouvoirs et compétences sont partagés entre un Etat fédéral et des Etats fédérés. Avec ce système, les Etats fédérés jouissent d'une autonomie juridique et politique, puisqu'ils disposent de presque tous les attributs étatiques tels que la constitution, les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel, alors que les collectivités décentralisées ne disposent que du second ; ces Etats participent, par ailleurs, directement au fonctionnement de l'Etat fédéral. Doit être rapprochée du fédéralisme l'hypothèse du régionalisme, tel qu'il peut exister en Espagne, où les régions, sans être des entités fédérales, sont dotées d'un pouvoir législatif exclusif dans toutes les matières ne relevant pas expressément de la compétence de l'Etat.

3 / Enfin, la décentralisation se différencie de la délocalisation, hypothèse dans laquelle il ne s'agit pas de décentraliser les compétences, mais simplement les activités : concrètement, la délocalisation consiste à déplacer hors de Paris certains services publics centraux dans une perspective d'aménagement du territoire, l'exemple le plus célèbre étant le transfert de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) de Paris à Strasbourg.

II – La décentralisation dans l’histoire

La décentralisation a toujours suscité les plus vifs débats dans l’histoire administrative française. Le point principal sur lequel se focalisent les polémiques réside dans le risque que celle-ci ferait peser sur l’unité de la République. En effet, décentraliser implique d’accepter que, sur certaines questions, les citoyens soient traités d’une manière différente d’une commune à l’autre, d’un département à l’autre, d’une région à l’autre. La question est donc de savoir où placer le curseur entre centre et périphérie. Au départ, la tendance est nettement à la centralisation (A). Ce n’est qu’en 1982 que la décentralisation connaît un véritable essor (B), qui sera affiné par la suite (C). En 2003, est posé l’Acte II de la décentralisation qui constitue plus une adaptation qu’une véritable rupture (D). Les années récentes (jusqu’en 2015) verront l’adoption de différentes réformes portant sur les structures des collectivités territoriales (E). Dernier épisode en date, mais d’importance : la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Cette loi réaménage largement la physionomie même et la compétence des collectivités (F).

Ce que l’on constate, au travers de ces différentes réformes, est la difficulté de créer un projet global de décentralisation qui soit cohérent et adapté aux réalités actuelles : les réformes s’accumulent alors, et apportent des innovations par touches successives, sans jamais déboucher, pour l’instant en tout cas, sur une organisation administrative décentralisée moderne et définitive.

A - La situation jusqu’en 1982 : forte centralisation et décentralisation limitée

La France a longtemps été marquée par une forte centralisation, l’argument principal étant celui selon lequel la République est indivisible, ce qui signifie qu’un seul pouvoir doit exercer la souveraineté sur l’ensemble du territoire. Pour autant, cette motivation est ambiguë : en effet, elle n’interdit pas de reconnaître l’existence de collectivités infra-étatiques qui s’administrent librement dans les conditions prévues par la loi. Ce sont donc des considérations politiques qui ont, à l’origine, décidé lequel des deux versants de ce principe devait primer. Ainsi, alors que la Constituante avait posé les bases de la décentralisation en créant les départements et les communes, l’avènement du 1^{er} Empire voit le retour en force d’un régime centralisateur, notamment grâce à l’institution préfectorale. Il faut attendre la Monarchie de Juillet pour qu’un léger mouvement inverse s’amorce : c’est, en effet, à cette époque que le principe de l’élection du conseil général et du conseil municipal est consacré par la loi. Mais, ces réformes voient leurs effets limités par l’existence du pouvoir de tutelle du préfet, institués dans l’intérêt de l’unité de l’Etat. Cette dernière peut être directe lorsqu’il y a mise en œuvre de pouvoirs d’approbation, d’annulation ou substitution. Mais, elle peut être aussi indirecte ou officieuse : cela correspond notamment à l’hypothèse des tutelles financières qui placent les collectivités décentralisées sous l’influence étroite du préfet lorsqu’elles ont besoin de fonds et que la satisfaction de ce besoin dépend des organes de l’Etat ; en pareille situation, l’autorité décentralisée n’obtiendra l’aide de l’Etat que si elle se soumet aux conditions posées par lui.

A la Libération, deux facteurs, conjugués aux excès de la centralisation, conduisent à un début d’évolution. Ainsi, la reconstruction, et plus généralement la politique d’aménagement du territoire, ont été menées par des pôles de développement locaux, ce qui a constitué une forme de décentralisation : celle des activités. Par ailleurs, la crise de l’Etat amène à s’interroger sur la

nécessité de faire leur part aux impératifs de participation et d'autogestion. La décentralisation répond, alors, à ce besoin.

Sous la IV^e République, la Constitution prévoit que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel et que l'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président ». Il s'ensuit, notamment, que le président du conseil général devait devenir, à la place du préfet, l'autorité exécutive du département. Mais, cette disposition ne fut jamais appliquée dans les faits.

Sous la V^e République, la décentralisation connaît un regain d'intérêt lors des dernières années de pouvoir du Général de Gaulle. Celui-ci promeut, en effet, les régions, comme collectivités décentralisées, car « les ressorts de la puissance économique de demain » se situent à ce niveau d'action. Soumis au peuple français par la voie du référendum en 1969, cette réforme fut rejetée, mais pour des raisons étrangères à la problématique de la décentralisation : en effet, le peuple a saisi cette occasion pour se prononcer sur le maintien du Général de Gaulle au pouvoir. Le non conduisit à la démission de ce dernier. Pendant le mandat de Giscard d'Estaing, un rapport très critique sur le système administratif français fut remis en 1974, mais il n'emporta pas la conviction du nouveau chef de l'Etat. Quelques années plus tard, un projet de loi sur le développement des responsabilités locales fut élaboré : il s'agissait notamment de renforcer le rôle des communes, de créer des blocs de compétences exclusives ou encore de renforcer l'efficacité de la coopération intercommunale. Mais, la question de la région ou encore celle du rôle des préfets dans les départements n'étaient pas abordées. Aussi, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, ce projet fut abandonné pour une réforme plus ambitieuse.

B - Les réformes de 1982 : un tournant majeur dans la politique de décentralisation

Le nouvel essor donné à la décentralisation a été opéré par différentes lois intervenues en 1982, mais s'est poursuivi jusque dans les années 1990. Ainsi, la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est promulguée le 2 mars 1982, suite à une censure partielle du Conseil constitutionnel. Le 22 Juillet 1982 une nouvelle loi précisant les conditions du contrôle des actes des collectivités locales est promulguée. Par la suite, différents textes sont intervenus pour préciser la répartition des compétences et des charges, les finances des collectivités locales, l'organisation des grandes villes ou encore le statut des fonctionnaires territoriaux. Sur ce dernier point, il a fallu concilier la volonté d'autonomie de gestion des fonctionnaires territoriaux revendiquée par les élus locaux et les revendications des syndicats de fonctionnaires souhaitant un statut calqué sur celui de la fonction publique d'Etat. En la matière si la loi du 26 janvier 1984 a posé le principe de la parité entre les deux fonctions publiques, celle du 13 juillet 1987 a accentué la spécificité de la fonction publique territoriale. Plus tard, la loi du 3 février 1992 a donné une nouvelle définition des droits et garanties des élus locaux. De l'ensemble de ces textes, se dégagent 5 réformes.

1 / D'abord, les établissements publics régionaux de 1972 acquièrent la qualité de collectivité territoriale, au même titre que les communes et les départements : sont ainsi créées les régions. Mais, cette transformation ne prendra effet qu'à la première réunion des conseils régionaux élus au suffrage universel direct, soit en 1986.

2 / Par ailleurs, désormais, tous les présidents des assemblées locales délibérantes deviennent les autorités exécutives de la collectivité décentralisée. C'était déjà le cas des maires pour les communes. Mais, s'agissant des départements et des régions, l'autorité exécutive était le préfet. Dorénavant, les attributions d'autorité exécutive relèvent du président du conseil général et de celui du conseil régional.

3 / Autre réforme fondamentale : le contrôle de tutelle est allégé pour déboucher sur un contrôle de légalité et un contrôle budgétaire et financier.

S'agissant du premier point, jusqu'en 1982, le préfet disposait d'un pouvoir d'approbation préalable : il pouvait, ainsi, suspendre ou annuler les actes des autorités locales, et ce tant pour des motifs de légalité que d'opportunité. Dorénavant, ce contrôle est remplacé par un contrôle administratif a posteriori de légalité, et non d'opportunité. Ainsi, les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit, sous réserve, pour certains d'entre eux, d'une transmission au préfet. En effet, l'exercice de ce contrôle de tutelle suppose que le préfet soit informé des actes pris par les autorités décentralisées. Ainsi, s'explique que les actes les plus importants de ces dernières, tels que les délibérations des assemblées délibérantes, les actes à caractère réglementaire, les mesures de police, ou encore les actes, y compris contractuels, relatifs aux marchés publics ou aux conventions de délégation de service public, ne deviennent exécutoires qu'après transmission au représentant de l'Etat. Cette obligation de transmission apparaît, alors, comme un moyen efficace destiné à permettre au contrôle de tutelle de s'exercer pleinement. En revanche, les actes secondaires de gestion courante des services ou les actes d'administration interne ne sont pas soumis à cette obligation.

A ce stade, si le préfet estime une décision illégale, il peut déférer cette dernière au juge administratif, qu'il s'agisse d'actes non soumis à obligation de transmission ou d'actes soumis à cette

obligation, mais dans cette dernière hypothèse, le déféré devra avoir lieu dans le délai de deux mois suivant la transmission ; il doit, par ailleurs, en informer la collectivité décentralisée. Plus généralement, le régime du déféré préfectoral est assez proche de celui du recours pour excès de pouvoir. Ce déféré peut, par ailleurs, être spontané quand le préfet décide d'office de saisir le tribunal administratif, ou provoqué quand il intervient à l'initiative d'un tiers lésé : dans cette dernière hypothèse, le tiers saisit le préfet d'une demande de déféré préfectoral, et le représentant de l'Etat décide ou non de saisir le juge administratif. Cette dernière décision n'est pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoir, en effet l'exercice du déféré constitue non une obligation mais une faculté pour le préfet ; en revanche, sa décision peut engager la responsabilité de l'Etat en cas de faute lourde. Au final, c'est le juge administratif, et non plus le préfet, qui décidera de censurer ou non l'acte litigieux, et ce sur la base de motifs de légalité seulement.

Quelques remarques terminales doivent être faites. D'abord, les possibilités de suspension de l'acte litigieux en cas de déféré sont simplifiées puisque n'est exigé qu'un doute sérieux, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur l'urgence. Par ailleurs, dans les faits, le représentant de l'Etat, face à une décision jugée illégale, tentera, la plupart du temps, de résoudre le problème à l'amiable afin d'éviter un long et coûteux contentieux. Aussi, le délai en matière de déféré peut être prorogé en cas de transmission incomplète, ou lorsqu'un recours amiable a été exercé par le préfet auprès de l'autorité locale, ou encore dans l'hypothèse d'un déféré provoqué. Au final, il importe de bien garder à l'esprit que le contrôle de tutelle n'a pas disparu, il a simplement été allégé. L'on peut, à ce propos, noter que demeure un pouvoir de substitution au profit du préfet dans certaines hypothèses, notamment en matière de police administrative.

Au niveau budgétaire, jusqu'en 1982, les comptables publics pouvaient subordonner leurs actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'autorité locale. Désormais, ce système est remplacé par un contrôle budgétaire et financier. Ainsi, le préfet peut saisir la Chambre régionale des comptes quand le budget n'a pas été voté dans le délai légal, quand il n'a pas été adopté en équilibre réel, quand une dépense obligatoire n'a pas été inscrite ou quand il existe un déficit dans le compte administratif. Concrètement, le juge des comptes émet des propositions, puis, si la collectivité n'agit pas en conséquence, le préfet peut, après mise en demeure, se substituer à la collectivité défaillante. Au-delà de ce contrôle, les Chambres régionales des comptes peuvent adresser des observations aux collectivités décentralisées sur leur gestion; elles sont, par ailleurs, le juge des comptes des comptables publics.

4 / L'élargissement des compétences des collectivités décentralisées obéit à quatre principes : constitution de blocs de compétence le mieux identifiables possible, maîtrise des dépenses et des recettes, compensation des charges transférées, maintien de la législation et de la réglementation en vigueur. Concrètement, les communes interviennent principalement en matière d'urbanisme et d'éducation. Les départements ont en charge l'aide sociale et les collèges. Enfin, les régions sont compétentes en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de formation professionnelle, et ont, par ailleurs, en charge les lycées.

5 / Le dernier point concerne les finances des collectivités locales, et plus précisément les concours apportés par l'Etat. Jusqu'en 1982, les élus se plaignaient d'un saupoudrage des financements. Désormais, il y a globalisation des concours financiers de l'Etat : ainsi, à la dotation globale de fonctionnement, s'ajoutent une dotation globale d'équipement et une dotation générale de décentralisation.

C - Les suites des réformes de 1982

Les réformes opérées en 1982 reposaient sur divers paris. D'abord, l'on pouvait douter de la capacité des élus locaux à exercer pleinement leurs nouvelles compétences. Mais, la pratique a montré que ces derniers avaient su s'adapter, notamment au regard de la nouvelle tutelle mise en place. Ainsi, les petites communes ont continué à demander conseil au préfet. Par ailleurs, le nombre de déférés préfectoraux a été limité du fait du dialogue et de la concertation pratiqués, dans les faits, par les élus et le représentant de l'Etat. En revanche, les transferts de compétences aux collectivités décentralisées n'ont pas été accompagnés d'une réduction des services déconcentrés de l'Etat. Autre échec, les réformes de 1982 avaient pour but de créer des blocs de compétences au profit des collectivités locales. Mais, la pratique a montré que, fréquemment, intervenaient tant l'Etat qu'une ou plusieurs collectivités décentralisées. Cet éparpillement des compétences est, alors, source de dilution des responsabilités, ce qui rend l'identification du décideur difficile et nuit, par voie de conséquence, à l'efficacité de l'action administrative.

Différentes réformes sont donc intervenues pour compléter les lois de 1982. D'abord, l'alourdissement des charges des collectivités locales supposait une limitation du cumul des mandats afin que les élus locaux se consacrent pleinement à leurs fonctions. C'est chose faite avec la loi organique du 5 avril 2000 : ainsi, le législateur interdit de cumuler plus de deux mandats dans les assemblées locales, de cumuler des fonctions exécutives locales, de cumuler fonction exécutive locale avec un mandat de député européen mais non un mandat de parlementaire français, et de cumuler mandat de parlementaire français avec plus d'un mandat dans une assemblée locale. Par ailleurs, afin de remédier aux inégalités entre collectivités, ont été institués différents dispositifs de péréquation destinés à donner en priorité des fonds aux collectivités les plus défavorisées. Ensuite, pour remédier à la faiblesse de la participation des administrés à la vie locale, ont été instituées des obligations d'information sur les affaires locales. Aussi, le législateur a créé deux mécanismes permettant de consulter les citoyens sur les affaires relevant de la collectivité : d'abord, les élus municipaux peuvent organiser une consultation des électeurs, mais le résultat ne lie pas le conseil municipal ; ensuite, la loi du 4 février 1995 permet à 1/5^e au moins des électeurs d'une commune de demander l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la compétence des autorités municipales. Enfin, une loi du 12 juillet 1999 est venue renforcer et simplifier les mécanismes de coopération intercommunale.

Malgré ces différentes réformes, des problèmes subsistaient, notamment en ce qui concerne l'autonomie fiscale des collectivités ou encore la démocratie de proximité. Le moment était, alors, venu pour une Acte II de la décentralisation.

D - La réforme de 2003 : l'Acte II de la décentralisation

A la différence de ce qui s'est passé en 1982, les réformes législatives envisagées en 2003 ont supposé une révision de la Constitution. Différents points ont marqué cette loi constitutionnelle du 28 mars 2003. D'abord, le principe de décentralisation est explicitement affirmé par l'article 1 du texte constitutionnel. Surtout, les collectivités ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon, ce qui revient à consacrer un principe de subsidiarité. Par ailleurs, les collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Ensuite, les constituants consacrent une possibilité d'expérimentation sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti : cela signifie que les collectivités locales, peuvent, lorsque 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. Il s'agit ici d'expérimenter de nouvelles règles, avant éventuellement de les généraliser. Autre nouveauté, alors que la Constitution interdit à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur un autre collectivité, la révision crée la collectivité chef de file : il s'agit ici, lorsqu'un projet implique l'intervention de plusieurs collectivités, de permettre à l'une d'entre elles d'organiser les modalités de leur action commune. Il faut, alors, noter la contradiction entre ces deux règles, sauf si l'on considère que le chef de file devra obtenir l'accord de ses partenaires, ce qui tendrait à consacrer le contrat comme instrument de coordination de l'action des collectivités locales. Enfin, la révision constitutionnelle innove en matière de finances locales. Ainsi, les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Par ailleurs, tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités doit être accompagné de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées auparavant à leur exercice. De même, toute création ou toute extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter leurs dépenses doit être accompagnée de ressources déterminées par la loi.

Ne pouvant tout régler lui-même, le pouvoir constituant a renvoyé le soin de préciser les modalités d'application de certaines dispositions à des lois d'application. Ainsi, a été adoptée la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En matière de transferts de compétences, les choses varient peu, mais il faut noter que les nouveaux principes constitutionnels d'expérimentation, de subsidiarité et de chef de file, au lieu de clarifier l'état du droit, comme c'était l'objectif, ont eu tendance au contraire à le rendre plus complexe. S'agissant des finances locales, la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales prévoit que la part des ressources propres de ces dernières ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003, soit 60,8 % pour les communes et leurs établissements, 58,6% pour les départements, et 41,7 % pour les régions. Mais, les réformes intervenues en la matière sont loin d'avoir réglé la question de la refonte des finances locales.

Par ailleurs, la vague de lois qui a suivi cet Acte II de la décentralisation a aussi marqué un progrès en matière de démocratie locale. Ainsi, la loi du 13 août 2004 étend les consultations locales, jadis réservées aux communes, à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale : concrètement, les citoyens ont le droit d'être informés des affaires de la collectivité et d'être consultés sur les décisions qui les concernent. Par ailleurs, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 prévoit, pour la première fois, un référendum décisionnel ouvert aux communes, aux départements et aux régions. La loi organique du 1^{er} août 2003 a précisé les modalités d'application de cette procédure : l'initiative appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité ; le préfet peut demander la suspension de la délibération organisant le référendum ; les citoyens ne peuvent répondre que par oui ou par non ; et, le projet ne sera adopté que s'il réunit la majorité des suffrages exprimés et la moitié des électeurs inscrits. Il faut aussi noter que la loi constitutionnelle permet, cette fois-ci, au législateur de consulter les électeurs des collectivités à

statut particulier lorsqu'il est envisagé de modifier leur organisation. Quant au chef de l'Etat, il peut décider de la consultation des électeurs d'une collectivité d'Outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou encore à un changement de statut. Enfin, notons le nouveau droit de pétition offert aux électeurs des trois types de collectivité qui leur permet de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence, mais cette dernière peut ne pas donner suite à cette demande.

E - La décentralisation jusqu'en 2015

Postérieurement à l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, deux rapports sont intervenus pour proposer de nouvelles réformes en matière de décentralisation : celui de Jacques Attali et celui du comité Balladur. Ce sont les propositions de ce dernier qui semblent avoir eu la faveur des autorités. Ainsi, le département devra se rapprocher de la région, ce qui va se traduire par la désignation, à partir de 2014, de conseillers territoriaux qui siégeront à la fois au conseil général et au conseil régional. Autre proposition, l'élection des organes délibérants des groupements des communes devrait avoir lieu en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, le but étant de substituer aux intercommunalités actuelles une collectivité locale de plein exercice dotée de la clause de compétence générale et de l'autonomie financière, même si les communes continueraient d'exister par ailleurs. Par ailleurs, le comité Balladur proposait de créer 11 métropoles constituant une nouvelle catégorie de collectivité territoriale à statut particulier : elles bénéficieraient des compétences reconnues aux communes et de la clause de compétence générale, mais aussi de la totalité des compétences départementales. La première métropole a été créée en 2012 dans les Alpes-Maritimes : il s'agit de Nice. Enfin, et surtout, la loi du 16 décembre 2010 prévoit que les conseils généraux et régionaux règlent les affaires du département et de la région dans les domaines de compétence que la loi leur confie, ce qui laisserait penser à une simple compétence d'attribution et donc à l'abandon de la clause de compétence générale pour ces deux catégories de collectivités. Reste, cependant, à savoir comment cette disposition sera appliquée dans les faits.

Il résulte de ces différentes pistes que la décentralisation contemporaine semble s'orienter vers l'organisation des collectivités autour de deux pôles : un pôle département-région et un pôle commune-intercommunalité. Quoiqu'il en soit, les réformes adoptées sont loin, de l'avis de tous, d'avoir construit une organisation administrative décentralisée pleinement efficace et adaptée aux réalités actuelles. Mais, les vifs débats qui surgissent lors de chaque projet de réforme illustrent la difficulté de construire un projet global et cohérent de décentralisation. Le recours au référendum semble, alors, s'imposer pour pouvoir trancher les oppositions existant entre le personnel politique.

F – Le dernier acte de la décentralisation, la loi NOTRe du 7 août 2015

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ». Cette pensée de François Mitterrand se trouve en exergue de l'étude d'impact du projet de loi NOTRe.

Les enjeux de la décentralisation ont agité tous les Gouvernements depuis au moins le début de ce siècle. La première pierre posée par l'acte fondateur de 1982 a été largement enrichie, ornementée, voire ciselée à l'extrême. La raison est compréhensible : le mouvement initié en 1982 a progressivement renforcé la légitimité des niveaux locaux pour traiter des affaires propres du territoire. La formation du corps politique et administratif étant arrivé à maturité, l'influence sur l'autonomisation locale qui est portée par les ordres juridiques européens, Union européenne et Conseil de l'Europe en particulier, tend à faire émerger un principe de subsidiarité interne. Selon ce dernier, la décision administrative doit être prise et l'action administrative, engagée, au plus près des citoyens. Parallèlement, le renforcement de la démocratie locale, en particulier écologique à largement invité les citoyens à se saisir des enjeux locaux.

Dernier épisode en date, mais d'importance : la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Cette loi réaménage largement la physionomie même et la compétence des collectivités. Adoptée à la suite d'une longue et difficile négociation entre l'Assemblée nationale et le Sénat, la loi va moins loin que ce que le Gouvernement avait envisagé, d'autant plus qu'en cette matière, le Sénat jouit d'une protection, puisque l'Assemblée ne peut être saisie du dernier mot. Ainsi, face à la bronca soulevée par cette idée, la suppression des départements a disparu. Il n'y aura donc pas de coupe franche dans le « mille-feuille » territorial. En contrepartie, la loi redéfinit le périmètre territorial des Régions. Selon le Gouvernement, les nécessités de la vie économique appelaient à la création de régions plus grandes et plus puissantes, pour peser face aux Land allemand ou aux régions espagnoles.

La loi comporte 136 articles et suit deux logiques : la première est le renforcement des échelons les plus élevés dans leur catégorie (intercommunalités et régions) (1), la seconde consiste dans l'exigence de qualité renforcée du fonctionnement des collectivités (2).

1 - Un renforcement des pôles importants

La suppression des départements et des communes suscite toujours une opposition farouche des citoyens, attachés à la conservation des esprits de chapelle. Les enjeux contemporains engageaient pourtant à substituer de nouvelles entités infra-étatiques renforcées aux échelons hérités de la Révolution. Face à l'impossibilité de supprimer ces échelons, la loi renforce à la fois la Région (a) et les intercommunalités (b).

a / Il n'est pas possible de revenir en détail sur l'ensemble du texte. Cependant quelques grandes lignes peuvent être dégagées. L'objectif essentiel du Titre Ier vise à constituer la Région comme organe de principe du développement économique territorial. D'abord, leur territoire est largement revu. L'objectif affiché est la réalisation d'économies d'échelle, du point de vue de leur fonctionnement interne. Le regroupement des régions devrait permettre de supprimer des postes en doublons et donc de réduire la masse salariale de ces collectivités, afin de laisser une marge de manœuvre budgétaire plus importante, en période de crises.

Mais le regroupement des anciennes 22 régions doit aussi permettre de constituer des territoires économiquement cohérents afin de mobiliser les acteurs locaux dans des synergies économiques plus efficaces. Aussi, la région se voit attribuer un rôle de « chef de file » dans cette

nouvelle organisation. C'est à elle que revient la tâche d'adopter des schémas régionaux de développement économique, d'organisation des études supérieures, de formation professionnelle, d'aide aux entreprises, d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, etc. auxquels les collectivités inférieures devront se soumettre. La concentration de ces pouvoirs au sein d'une même instance doit permettre une mise en cohérence et une efficacité des dispositifs. Toutefois, des dispositions sont prises pour qu'une collectivité ou l'État assume la charge de la création d'un guichet unique pour les entreprises. La personne responsable de ce guichet se verrait déléguer par convention avec les autres collectivités la compétence attachée.

En contrepartie, le Département n'a pas été supprimé et voit sa qualité d'échelon de référence en matière de solidarité consolidée. Ce n'est d'ailleurs finalement plus que l'essentiel de ses compétences. Une partie substantielle de ses compétences en matière de transport et de mobilité a été transférée à la Région. Mais même dans son domaine résiduel, certains départements voient leurs compétences réduites du fait de la création de métropoles.

b / L'intercommunalité constitue un échelon intermédiaire entre les communes, bien souvent petites (97,5% des communes ont moins de 10 000 habitants, et 90% moins de 3 000) et le Département. Situées dans un entre-deux, l'intercommunalité n'est pas une catégorie homogène. On entend par là qu'elle regroupe plusieurs structures diverses, comme les Syndicat intercommunaux ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les structures de l'intercommunalité n'ont pas la qualité collectivité territoriale. Parmi elles, les EPCI sont les plus importantes, dans la mesure où elles ont vocation à constituer la structure de référence de la coopération à cet échelon. L'idée a parfois été émise de supprimer les communes pour ne laisser subsister que les intercommunalités, qui constitueraient alors des « super-communes ». La proposition fait sens. Il s'agirait de réduire le nombre de petites communes et de permettre une rationalisation de la gestion des affaires territoriales. Mais elle s'oppose de façon systématique à la volonté de conserver son entre-soi, si petit et inefficace soit-il. L'adhésion à une intercommunalité est obligatoire et les conditions d'évolution vers des structures plus intégrées, les EPCI à fiscalité propre, qui sont en mesure de percevoir directement certains impôts et taxes, est favorisée.

La loi NOTRe est surtout intervenue pour renforcer les compétences des « petites » intercommunalités, communautés de communes et d'agglomération. La loi MAPTAM (Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) avait déjà renforcé les compétences des « grandes » intercommunalités, communauté urbaines, et avait créé le statut de métropoles. La loi NOTRe prévoit ainsi une compétence pour le développement économique local, en particulier le commerce. La promotion du tourisme se comprend désormais à l'échelon intercommunal, notamment en permettant la création d'offices de tourisme. De la même façon, les intercommunalités peuvent se voir attribuer la gestion des maisons du service public, des aires d'accueil des gens du voyage, de collecte et de traitement des déchets ménagers, de même que l'eau et l'assainissement. Est également favorisée l'exercice de la compétence en matière de plan local d'urbanisme. Il faut ajouter à cela l'adoption de nombreux mécanismes qui simplifient le renforcement de l'intégration et l'exercice de ces compétences. La logique de ces dispositions est de rendre cohérente l'action sur un même bassin de vie.

Mais surtout, les métropoles, constituées au-delà d'un seuil de 400 000 habitants peuvent exercer de nombreuses compétences du département en matière d'aide sociale. Si la loi réserve la possibilité de décider par convention les groupes de compétences qui seront exercées par les métropoles, elle fixe également une date butoir, le 1^{er} janvier 2017, à compter de laquelle, à défaut de convention, les compétences sont automatiquement transférées aux métropoles. Cela a pu poser de graves problèmes. Le département du Rhône, qui comptait parmi les plus puissants, avec la ville de Lyon, se retrouve aujourd'hui un département essentiellement rural, l'aire urbaine lyonnaise s'étant constituée en métropole. Cette situation a été renforcée par le fait que Lyon, comme Paris et

Aix-Marseille, dispose d'un statut dérogatoire et renforcé. On atteint ici les limites de la logique consistant à refuser les regroupements nets. L'indécision conduit à multiplier les exceptions à des règles déjà complexes. Cette situation n'est profitable ni à la lisibilité du droit ni à l'égalité des citoyens.

2 - Un renforcement de l'exigence de qualité

Les dispositions de la loi NOTRe proposent également des réformes certaines dans le domaine des solidarités (a) et de la transparence de la vie démocratique (b).

a / Plusieurs dispositions de la loi entendent rendre plus effectif l'impératif de solidarité. La loi envisage quatre domaines : la redéfinition des capacités de coopération entre les différents échelons pour l'intervention en matière de solidarités territoriales et humaines, l'amélioration de l'accessibilité des services à la population, la lutte contre la fracture numérique, l'amélioration de l'articulation des compétences partagées dans les domaines de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire.

Sur le premier point, la clause de compétence générale est supprimée. La loi autorise le département à agir en faveur du commerce en milieu rural, en cas de défaillance de l'initiative privée, en soutien aux communes qui exerçaient souvent seules cette tâche. De la même façon, le Département peut appuyer les actions de la Région dans le soutien aux producteurs agricoles, notamment pour la mise en œuvre d'aide destinées à l'équipement en matériel.

Sur le deuxième point, l'essentiel des mesures consiste à améliorer le maillage territorial des services publics, sous l'égide du Département, mais en lien avec l'État et les communes et intercommunalités. Il s'agit d'éviter ou de compenser les situations de déserts administratifs. Le Département est ainsi chargé de recenser les services publics sur son territoire, leur localisation, ainsi que leur accessibilité. Il doit ensuite proposer un schéma directeur de développement. La création des maisons du service public est renforcée. Leur but est d'assurer une présence des personnes publiques dans les zones éloignées.

L'intercommunalité peut décider d'imposer des obligations de services à des opérateurs économiques, après avis d'appel public à la concurrence, afin d'assurer la réalisation de missions de cohésion sur leur territoire. Cette possibilité d'engagement, outre que l'on en perçoit mal la nouveauté, autorise surtout le financement direct d'une activité nécessaire à la cohésion par une personne publique, bien qu'elle soit exercée par un opérateur économique.

Quant au troisième point, les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à définir et exploiter des infrastructures et un réseau de communications électronique. Cette disposition permet de pallier les défaillances des entreprises privées, qui ne trouvent pas d'intérêt à constituer des réseaux performants dans les zones à faible densité de population. Ces investissements ne sont pas, pour eux, assez rentables. Cependant, l'action des personnes publiques doit rester subsidiaire. Elles ne peuvent pas agir lorsqu'il existe déjà des infrastructures ayant la même finalité ou destinées à répondre à des besoins similaires.

Enfin, pour le reste, la compétence en matière de culture, de sport, d'éducation populaire et de langues régionales reste partagée. La loi se contente de permettre une mise en cohérence de l'action locale.

b / Plusieurs mesures entendent augmenter le niveau d'exigence de transparence, notamment par l'approfondissement de certains contrôles sur les actes des collectivités territoriales. Les contrôles, avis, arrêts et rapports du Préfet et des juridictions financières devront désormais être

publiés directement sur leur site internet, sans délai lié à l'adoption de ces documents par les organes délibérants des collectivités. Plusieurs dispositions visent également à faciliter les transmissions numériques des actes budgétaires au Préfet, ou encore à renforcer l'information des conseillers municipaux en matière budgétaire.

Sur le plan de la transparence et de la démocratie locale, l'obligation de publier sous format numérique les actes adoptés par les collectivités est étendue. La démocratie locale par la voie des Conseils régionaux économiques et sociaux est particulièrement soignée, puisque les pouvoirs de ces organes sont approfondis. De même le rôle et la position des groupes d'opposition est substantiellement amélioré avec une possibilité plus large de communication aux citoyens dans les publications communales.