



# La décentralisation territoriale

Dans un État centralisé et concentré, toutes les décisions administratives sont prises par les autorités centrales de l'État, par le Gouvernement notamment. Il existe deux techniques d'organisation administrative permettant de rapprocher les décideurs des administrés.

La **déconcentration** consiste à transférer d'importantes compétences décisionnelles à des autorités administratives subordonnées en poste dans les circonscriptions territoriales de l'État, au préfet par exemple.

Quant à la **décentralisation**, elle consiste à remettre ces compétences 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, elle, à des collectivités territoriales traditionnellement dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un territoire déterminé (clause de compétence générale).

---

## I. La décentralisation territoriale « à la française »

---

### A. Histoire de la décentralisation territoriale

#### Deux collectivités anciennes

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**. En principe, chaque département constitue un carré de 72 kilomètres de côté et possède un chef-lieu dont aucun habitant n'est éloigné de plus d'un jour de voyage à cheval. Selon cette 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.

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<sup>e</sup> 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.

### **Une collectivité récente**

Lors de la **Première Guerre mondiale**, les autorités gouvernementales prennent conscience de l'inadaptation du département aux exigences de l'économie moderne et de la nécessité d'une circonscription plus vaste. En 1917, le ministre du

Commerce Clémentel favorise la création de groupements économiques régionaux au sein desquels les chambres de commerce et d'industrie sont incitées à se réunir.

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

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

## B. Définition de la décentralisation territoriale

### Les critères de la décentralisation territoriale

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 effec-

tives » (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 (24 juillet 1991, 91-298 DC, Loi DDOEF).

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 (25 février 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. 29 décembre 1998, 98-405 DC, Loi de finances pour 1999 : constitutionnalité de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle).

C'est pourquoi la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe considérablement 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<sup>er</sup> de la Constitution qui ne propose toutefois aucune définition de la décentralisation.

Il est possible de dégager **quatre critères** de la décentralisation territoriale :

- les collectivités territoriales ont une personnalité juridique distincte de l'État : elles possèdent des moyens matériels (biens), humains (agents), juridiques (pouvoir réglementaire) et financiers (budget) propres ; elles agissent en leur nom dans la vie juridique, en engageant leur responsabilité ;
- elles sont administrées par des conseils élus, comme l'impose le 3<sup>e</sup> 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 ;
- elles 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 (par ex. CGCT, art. L.2121-29 relatif à la clause de compétence générale des communes) ;
- les autorités décentralisées disposent d'une autonomie par rapport au pouvoir étatique qui ne peut exercer sur elles un pouvoir hiérarchique. Toutefois, dans un État unitaire comme la France, les autorités étatiques ont l'obligation constitutionnelle d'exercer un contrôle sur les collectivités territoriales dans les conditions définies par la loi (art. 72 al. 6 C).

## Les collectivités territoriales en France

Dans son alinéa 1<sup>er</sup>, l'article 72 C distingue **cinq catégories** de collectivités territoriales : les communes, les départements (de métropole et d'outre-mer), les régions (de métropole et d'outre-mer), les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer en principe régies par le régime de spécialité législative (voir Leçon 9). D'autres catégories de collectivités territoriales peuvent être créées par la loi, par exemple en fusionnant un département et une région d'outre-mer en une collectivité territoriale unique (Guyane et Martinique depuis les élections de décembre 2015). Depuis mars 2011, Mayotte est également une collectivité unique exerçant les compétences d'un département et d'une région d'outre-mer.

Voici l'état des **trois catégories de droit commun** :

- 36 744 communes (dont 215 en outre-mer) ;
- 98 départements (dont 2 en outre-mer : Guadeloupe, Réunion) ;
- 14 régions (dont 2 en outre-mer : Guadeloupe, Réunion).

Les collectivités territoriales dotées d'un **statut particulier** sont Paris, qui est une ville-département ; la Corse, qui n'est plus une région depuis la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 ; la « métropole de Lyon » qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, sur le territoire de celle-ci, au département du Rhône.

La catégorie des **collectivités d'outre-mer** se montre également hétérogène puisque chaque collectivité est dotée d'un statut particulier tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République : la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna, qui sont deux anciens territoires d'outre-mer (TOM), la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (loi n° 85-595 du 11 juin 1985), ainsi que l'île de Saint-Barthélemy et la partie française de l'île de Saint-Martin (loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007).

*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 (CE sect., 13 décembre 2006, Bernard B.).*

---

## II. Les « lois de décentralisation »

---

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 constitutives de ce que, depuis 2003, on appelle improprement

l'**Acte I** de la décentralisation représentent sans doute une étape importante dans l'histoire de la décentralisation territoriale en France. Mais, pour assurer leur succès, le Premier ministre Pierre Mauroy et son ministre de l'Intérieur Gaston Defferre décident de ne pas toucher à la Constitution et de ne pas s'attaquer aux problèmes liés au nombre comme à la taille des collectivités territoriales.

## A. Les réformes spécifiques à certaines collectivités territoriales

### La transformation de la région en collectivité territoriale

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 juillet 1985) – entraîne la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale.

### Le transfert de l'exécutif départemental et régional

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

### Les transferts de compétences et leurs conséquences

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 (voir Leçon 10). Mais la loi du 7 janvier 1983 reconnaît également aux communes, aux départements et aux régions la **clause de compétence générale**. De ce fait, ces collectivités ont la capacité juridique de s'intéresser à presque tous les aspects de la vie locale, même en dehors des blocs de compétences attribués par la loi. Ainsi s'est mis en place un système généralisé de **cofinancement** que renforce à partir

des années 1990 la multiplication des relations contractuelles dans l'administration territoriale (contrats de ville, contrats locaux de sécurité, etc.).

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

En ce qui concerne les **moyens humains**, si le transfert des services a eu lieu pour les affaires sanitaires et sociales, il s'est montré difficile ou impossible pour les ports, les canaux, les routes et les bâtiments d'enseignement. Dans le domaine des ressources humaines, la réforme la plus importante est sans conteste la création d'une fonction publique territoriale dont le statut résulte de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

En ce qui concerne les **moyens financiers**, la compensation est majoritairement assurée par des transferts de fiscalité indirecte (par ex. droits de mutation pour les départements et carte grise pour les régions) ainsi que, pour le solde, par des dotations de l'État. Ces nouvelles ressources n'ont pas toujours permis de financer l'intégralité des dépenses correspondant aux compétences transférées.

#### De la tutelle au contrôle

La loi du 2 mars 1982 complétée par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 supprime les tutelles administrative et financière de l'État sur les collectivités territoriales pour les remplacer par un double système de contrôle administratif et budgétaire plus respectueux des libertés locales. Pour symboliser cette réforme, le préfet est rebaptisé commissaire de la République jusqu'à ce que le décret n° 88-199 du 29 février 1988 rétablisse son nom initial.

*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.*

---

### III. L'Acte II de la décentralisation

---

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.

## A. L'organisation des collectivités territoriales

La loi constitutionnelle consacre d'une part le principe selon lequel la France a une **organisation décentralisée**. De manière symbolique, cette consécration ne prend pas place dans le titre XII consacré aux collectivités territoriales, mais dans le premier article de la Constitution qui énumère les principes forgeant l'identité de la République, tels que l'indivisibilité de la République et l'égalité des citoyens devant la loi.

La révision du 28 mars 2003 clarifie d'autre part la terminologie du texte constitutionnel en préférant l'expression de « **collectivités territoriales** », employée dans l'article 72 C, à celle de « collectivités locales » qui figurait dans l'article 34 C.

### La refonte de l'article 72 C

La loi constitutionnelle réécrit l'**article 72 C** qui passe de trois à six alinéas. Le 1<sup>er</sup> alinéa actualise la présentation des **collectivités territoriales de la République**. Comme c'était depuis 1958 le cas pour les communes et les départements, le texte constitutionnel consacre l'existence des régions ainsi que la possibilité, déjà admise par le Conseil constitutionnel, de créer par la loi une collectivité à statut particulier en métropole. De plus, la notion de territoire d'outre-mer est supprimée pour se fondre dans celle de collectivité d'outre-mer. Il existe donc désormais cinq catégories constitutionnelles de collectivités territoriales, même si deux d'entre elles, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer, se composent de cas particuliers.

Le 3<sup>e</sup> alinéa 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 d'exécution, pour le seul exercice de leurs compétences et dans les conditions prévues par la loi. Mais cette disposition ne fait que consacrer solennellement un pouvoir déjà présent dans notre droit et reconnu par le juge constitutionnel (Cons. const., 17 janvier 2002, 2001-454 DC, Loi relative à la Corse).

Enfin, le 6<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 C actualise la forme de l'ancien alinéa 3 en donnant au « représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement » la charge des intérêts nationaux, du **contrôle administratif** et du respect des lois dans les collectivités territoriales.

### La démocratie locale

Un nouvel article 72-1 C donne un cadre constitutionnel à la démocratie participative locale. Il reconnaît d'abord aux électeurs de chaque collectivité territoriale le « **droit de pétition** », c'est-à-dire la possibilité de « demander » l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence.

L'article 72-1 C ouvre ensuite aux organes des collectivités territoriales la possibilité, dans les conditions fixées par la loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003, de soumettre à un **référendum** décisionnel les projets de délibération ou d'acte relevant de leurs compétences : le projet est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits votent et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.