

## ► Fiche 1 L'HISTOIRE DE LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE

### A. Deux collectivités anciennes

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

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

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

Avec la **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 février 1800), Napoléon Bonaparte influence durablement l'organisation administrative française. Il consacre trois niveaux principaux d'administration territoriale : les communes, dont le nombre est réduit autoritairement à 38 000, les arrondissements et les départements. À chaque niveau, on trouve un agent de l'État nommé par le pouvoir central : le maire, le sous-préfet et le préfet. Cet agent doit consulter des conseils de notables, également nommés : le conseil municipal, le conseil d'arrondissement, le conseil général ainsi que le conseil de préfecture.

2. Les débuts sans doute modestes de la décentralisation se produisent sous la **monarchie de Juillet**. La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation communale et celle du 22 juin 1833 sur l'organisation départementale consacrent l'élection des conseillers municipaux et généraux. Quant aux lois relatives aux attributions des conseils municipaux (18 juillet 1837) et généraux (10 mai 1838), elles procèdent à un élargissement de leurs compétences. De plus, elles reconnaissent la personnalité juridique de la commune et, implicitement, du département.

Le département et la commune modernes voient véritablement le jour au **début de la III<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.

---

## B. Une collectivité récente

---

1. Lors de la **Première Guerre mondiale**, les autorités gouvernementales prennent conscience de l'inadaptation du département aux exigences de l'économie moderne et de la nécessité d'une circonscription plus vaste. En 1917, le ministre du commerce Clémentel favorise la création de groupements économiques régionaux au sein desquels les chambres de commerce et d'industrie sont incitées à se réunir.

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

2. Mais l'institutionnalisation de la région résulte de la planification et de l'interventionnisme économique de l'État dans les **années 1950** : création des programmes d'action régionale et des régions de programme en 1955-1956, des circonscriptions d'action régionale (CAR) en 1959-1960, des préfets de région et des commissions de développement économique régional (CODER) en 1964.

La région n'est encore qu'une circonscription administrative de l'État. Dans le projet de loi soumis au référendum du 27 avril 1969, le général de Gaulle propose sans succès d'ériger les régions en collectivités territoriales. De façon plus modeste, la **loi n° 72-619 du 5 juillet 1972** leur donne la personnalité juridique sous la forme de l'établissement public régional. Soumis au principe de spécialité, les 22 EPR sont compétents en ce qui concerne les investissements nécessaires au développement économique et social. Leur organe délibérant est composé des députés et des sénateurs de la région ainsi que de représentants des collectivités territoriales. Conformément au modèle départemental, le pouvoir exécutif appartient au préfet de région.

## ► Fiche 2 LA DÉFINITION DE LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE

### A. Le principe de libre administration

1. Dans son titre consacré aux collectivités territoriales, la Constitution du 4 octobre 1958 ignorait curieusement la notion de décentralisation. Du moins son **article 72** consacrait-il le principe de libre administration des collectivités territoriales. Dans sa décision 79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel a expressément reconnu une valeur constitutionnelle à ce principe. Il en impose donc le respect au législateur qui est seul compétent pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et, depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres de ces assemblées (art. 34 C).

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

En deuxième lieu, la collectivité librement administrée doit disposer de moyens humains et financiers lui permettant d'être autonome, notamment par rapport à l'État (Cons. const., 24 juill. 1991, 91-298 DC, Loi DDOEF).

2. Le Conseil constitutionnel a toutefois atténué la **portée pratique** du principe de libre administration. D'une part, il a insisté sur la nécessité de le concilier avec d'autres principes à valeur constitutionnelle tels que le principe d'indivisibilité de la République et les prérogatives de l'État qui en résultent (Cons. const., 25 févr. 1982, 82-137 DC, Loi de décentralisation).

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

professionnelle). De même, dans sa décision relative à la loi de finances pour 2010, il considère que le principe constitutionnel d'autonomie financière n'implique pas le bénéfice d'une autonomie fiscale (Cons. const., 29 déc. 2009, 2009-599 DC).

C'est pourquoi la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe 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.

---

## B. Les critères de la décentralisation territoriale

---

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

1. En premier lieu, les collectivités territoriales ont une **personnalité juridique** distincte de l'État : elles possèdent des moyens matériels (biens), humains (agents), juridiques (pouvoir réglementaire) et financiers (budget) propres ; elles agissent en leur nom dans la vie juridique, en engageant leur responsabilité.

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

3. En troisième lieu, les collectivités territoriales sont compétentes pour les **affaires locales**, c'est-à-dire pour des affaires qui, en raison de leur nature ou de leur dimension, sont plus efficacement traitées par des autorités locales. La constitutionnalisation en 2003 du principe de subsidiarité (art. 72 al. 2 C) conforte la reconnaissance d'intérêts locaux par de nombreux textes législatifs, notamment par les articles du code général des collectivités territoriales relatifs à la clause générale de compétence des communes, départements et régions (par ex. CGCT, art. L.1111-2).

4. Les autorités décentralisées disposent d'une **autonomie** par rapport au pouvoir étatique qui ne peut exercer sur elles un pouvoir hiérarchique. Toutefois, dans un État unitaire comme la France, les autorités étatiques ont l'obligation constitutionnelle d'exercer un contrôle administratif sur les collectivités territoriales dans les conditions définies par la loi (art. 72 al. 6 C). Le Conseil constitutionnel veille à ce que la libre administration ne se transforme pas en administration souveraine (Cons. const., 25 févr. 1982, 82-137 DC, Loi de décentralisation).

## ► Fiche 3 L'ACTE I DE LA DÉCENTRALISATION

### A. Les réformes spécifiques à certaines collectivités territoriales

1. La loi du 2 mars 1982 pose le principe de la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale. Toutefois, elle précise que les régions deviendront des collectivités territoriales lorsqu'elles disposeront d'une assemblée élue au suffrage universel direct. Le 16 mars 1986, la première élection au suffrage universel direct – et à la représentation proportionnelle (loi n° 85-692 du 10 juill. 1985) – entraîne la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale.

2. Avant 1982, l'exécutif des départements et des établissements publics régionaux appartenait aux préfets de département et de région, ce qui constituait une limite importante à leur autonomie. La loi du 2 mars 1982 confie l'exécutif à un **président** élu par le conseil général ou régional en son sein. Ainsi les régions et les départements se détachent-ils enfin complètement de l'État.

Contrairement au préfet, le **maire** continue de bénéficier du dédoublement **fonctionnel** : il est à la fois agent déconcentré de l'État et organe exécutif de la commune.

### B. Les réformes communes à toutes les collectivités territoriales

1. La loi du 2 mars 1982 annonce une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, dont les principes sont définis par les lois n° 83-8 du 7 janvier et n° 83-663 du 22 juillet 1983. « Dans la mesure du possible », chaque collectivité doit recevoir « en totalité » – en **bloc** – les compétences relatives aux domaines transférés.

Sans doute, des lois ont procédé à ces transferts. En ce qui concerne les bâtiments d'enseignement, par exemple, la répartition des compétences paraît claire (création, construction, équipement, entretien et fonctionnement des écoles aux communes, des collèges aux départements et des lycées aux régions).

Par-delà la diversité des compétences attribuées, il est possible d'identifier les **vocations dominantes** des trois niveaux de la décentralisation territoriale :

- la maîtrise du sol (urbanisme) et la responsabilité des services ou équipements de proximité pour les communes ;

- les missions de solidarité (aide sociale légale) et de péréquation (aide aux communes) pour les départements ;
- la réflexion et l'impulsion en matière d'aménagement du territoire, plus généralement le développement économique pour les régions.

Mais la loi du 7 janvier 1983 reconnaît également aux communes, aux départements et aux régions la **clause générale de compétence**. 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 remplacés par les contrats urbains de cohésion sociale, contrats locaux de sécurité, contrats d'agglomération ou de pays, 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 a été assurée majoritairement par des transferts de fiscalité indirecte (les droits de mutation et la vignette automobile pour les départements, la 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.

2. 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.

Les contrôles se distinguent en principe des tutelles par trois **caractères principaux** :

- ils interviennent après, et non plus avant l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales ;
- ils sont exclusivement justifiés par des considérations de légalité, et non pas d'opportunité ;
- au lieu d'agir seul, le préfet ne peut que saisir le juge administratif (contrôle administratif) ou décider après intervention de la chambre régionale des comptes (contrôle budgétaire). Pour symboliser cette réforme, on le rebaptise commissaire de la République jusqu'à ce que le décret n° 88-199 du 29 février 1988 rétablisse son nom initial.

## ► Fiche 4 L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION

### A. Les dispositions relatives à l'organisation des collectivités territoriales

1. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ajoute à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution le principe selon lequel la France a une **organisation décentralisée**. Elle réécrit l'article 72 C qui passe de trois à six alinéas.

Le premier alinéa actualise la présentation des collectivités territoriales de la République en distinguant **cinq catégories**. Comme c'était depuis 1958 le cas pour les communes et les départements, il 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. De plus, la notion de territoire d'outre-mer est supprimée pour se fondre dans celle de collectivité d'outre-mer.

Le troisième 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 pour l'exercice de leurs compétences dans les conditions prévues par la loi.

Enfin, le sixième alinéa modernise 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 (voir Fiches 62 et suiv.).

2. 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 du conseil d'une question relevant de sa compétence qui ne peut en réalité être, dans l'état actuel du droit, que l'organisation d'une consultation des électeurs.

Il 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** les projets de délibération ou d'acte relevant de leurs compétences. Contrairement à la consultation des électeurs sur les affaires de la collectivité, ce référendum vaut décision si la moitié au moins des électeurs inscrits participe au scrutin et si le projet réunit la majorité des suffrages exprimés (voir Fiches 39 et 40). Mais sa procédure est strictement encadrée et il fait l'objet d'un contrôle de légalité renforcé.

Enfin, il permet la **consultation** des électeurs d'une partie du territoire sur certaines questions qui, bien qu'appelant une décision du Parlement ou du Gouvernement, les intéressent spécialement (création ou réforme d'une collectivité territoriale à statut particulier et modification des limites de collectivités existantes).

---

## B. Les dispositions relatives à l'action des collectivités territoriales

---

1. Le deuxième alinéa de l'article 72 C donne désormais aux collectivités territoriales « vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Sans employer le terme et avec beaucoup de circonspection, il vise donc à transposer dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales le **principe de subsidiarité** déjà consacré en droit communautaire et en matière de déconcentration (voir Fiche 66).

Par ailleurs, la révision de 2003 favorise le recours à l'expérimentation dans le transfert et l'exercice des compétences (art. 37-1 et 72 al. 4 C : voir Fiche 48).

Le cinquième alinéa de l'article 72 C donne une valeur constitutionnelle à l'interdiction législative de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (CGCT, art. L.1111-3). Mais il prévoit aussi que, pour l'exercice d'une compétence nécessitant le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles à organiser leur action commune. Or cette procédure de collectivité « **chef de file** » présente un risque de tutelle.

Dans un certain désordre, différentes lois, notamment la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ont entrepris de mettre en œuvre ces principes en transférant de nouvelles compétences aux collectivités territoriales. Ces transferts profitent essentiellement au département (action sociale et routes) et à la région (développement économique et formation professionnelle).

2. Le nouvel article 72-2 C est consacré aux **ressources** des collectivités territoriales. La principale innovation est le principe selon lequel, pour chaque catégorie de collectivités, les ressources propres, notamment fiscales, doivent représenter « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Fixées par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, les conditions de mise en œuvre de cette autonomie financière sont toutefois critiquées par les associations d'élus locaux.

Les autres alinéas se bornent à consacrer des principes déjà reconnus par la loi comme le pouvoir de fixer le taux et l'assiette des impôts perçus ou, en cas de transfert de compétences, l'obligation de transférer les ressources correspondantes.