

Objectif Fonction Publique

les mémentos

TOUT SAVOIR SUR LES **COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

6^e édition



Toutes les connaissances théoriques



Fiches de révision



Enjeux et débats actuels



Analyse des dernières réformes

Philippe-Jean Quillien

ellipses

La décentralisation territoriale

La décentralisation consiste à remettre 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.

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'expression « collectivités territoriales » doit être préférée à celle de « **collectivités locales** » qui auparavant pouvait également s'employer.

Depuis 2003, l'article 72 C distingue **cinq catégories** de collectivités territoriales :

- 34 935 communes ;
- 95 départements (dont 2 d'outre-mer : Guadeloupe, Réunion) ;
- 14 régions (dont 2 d'outre-mer : Guadeloupe, Réunion) ;
- 5 collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et partie française de l'île de Saint-Martin) ;
- 3 collectivités à statut particulier en métropole.

La Corse entre dans cette cinquième catégorie en application de la loi du 13 mai 1991 et la métropole de Lyon depuis le 1^{er} janvier 2015. Quant à la loi du 28 février 2017, elle prévoit la fusion, à compter du 1^{er} janvier 2019, de la commune et du département de Paris dans une collectivité unique, la Ville de Paris, qualifiée expressément de collectivité à statut particulier.

Enfin, toute **autre collectivité territoriale** est créée par la loi.

C'est ainsi que des lois organiques de 2010 et 2011 font de Mayotte, puis de la Martinique et de la Guyane des **collectivités territoriales uniques** (CTU) exerçant les compétences des départements et des régions d'outre-mer.

La qualification de collectivité territoriale doit être écartée pour les Terres australes et antarctiques françaises (**TAAF**) et l'île de **Clipperton**, dépourvues de population permanente, et pour la **Nouvelle-Calédonie**, qui est un pays d'outre-mer doté d'un statut constitutionnel spécifique.

Dès 1958, l'article 72 C consacre le **principe de libre administration** des collectivités territoriales auquel le Conseil constitutionnel reconnaît expressément une valeur constitutionnelle dans sa décision du 23 mai 1979. En revanche, la Constitution promulguée en 1958 ignorait la notion de décentralisation. Depuis la révision de 2003, si son

article 1^{er} proclame que la France a une organisation décentralisée, il n'en propose aucune définition.

Les **critères de la décentralisation territoriale** sont au nombre de quatre :

- les collectivités territoriales ont une personnalité juridique distincte de l'État ;
- elles sont administrées par des conseils élus ;
- elles sont compétentes pour les affaires locales ;
- les autorités décentralisées disposent d'une autonomie par rapport à l'État.

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 ».

Depuis 1996, le **code général des collectivités territoriales (CGCT)** regroupe les textes applicables aux 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.

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.

La **loi du 16 décembre 2010** de réforme des collectivités territoriales (RCT) renouvelle en profondeur l'architecture institutionnelle locale. Relativement consensuel, le premier de ses volets consiste à consolider, rationaliser et démocratiser le bloc communes-intercommunalités. En revanche, la constitution d'un bloc départements-régions par la mise en place en 2014 d'un nouvel élu, le conseiller territorial, siégeant au conseil départemental et régional, et la spécialisation des compétences départementales et régionales sont contestées par l'opposition qui promet une abrogation en cas de victoire électorale en 2012.

Après bien des revirements, les réformes territoriales du **quinquennat de François Hollande** comprennent finalement trois volets en partie contradictoires (voir Chapitre 2).

Du point de vue de la décentralisation, les deux **quinquennats d'Emmanuel Macron** se montrent également riches en rebondissements (voir Chapitre 2).

Pour en savoir plus

- www.collectivites-locales.gouv.fr: portail de l'État donnant accès à l'ensemble des informations relatives aux collectivités territoriales (abonnez-vous à la *Lettre d'information*).

Liste des fiches

- 1.** Histoire de la décentralisation
- 2.** Définition de la décentralisation
- 3.** Acte I de la décentralisation
- 4.** Acte II de la décentralisation
- 5.** Réforme des collectivités territoriales

Histoire de la décentralisation

A. Deux collectivités anciennes

1. En **1789**, les Constituants veulent rationaliser l'administration territoriale :

- la loi du 14 décembre 1789 applique aux 44 000 communautés de base (notamment aux paroisses) le statut juridique de la municipalité rapidement rebaptisée commune ;
- la loi du 22 décembre 1789 crée 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, la Convention reprend en mains l'administration territoriale : 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 et, à l'échelon départemental, 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**. 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 véritablement le jour au **début de la III^e 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 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 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.

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

3. La région n'est encore qu'une circonscription administrative de l'État. Avec prudence, la loi du 5 juillet 1972 lui 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.

Définition de la décentralisation

A. Principe de libre administration

1. Si en 1958 la Constitution ignore la notion de décentralisation, son article 72 consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales. En 1979, le Conseil constitutionnel reconnaît une **valeur constitutionnelle** à ce principe pour en imposer 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 le statut de l'élu local (art. 34 C).

En raison du caractère succinct des dispositions constitutionnelles, le contenu de ce principe résulte principalement de la **jurisprudence du Conseil constitutionnel** :

- toute collectivité territoriale doit être administrée par un conseil élu au suffrage universel direct ou indirect (selon l'exigence explicite de l'article 72 C) et « doté d'attributions effectives » ;
- la collectivité librement administrée doit disposer de moyens humains et financiers lui permettant d'être autonome, notamment par rapport à l'État.

2. Le Conseil constitutionnel atténue toutefois la **portée pratique** du principe de libre administration :

- il insiste sur la nécessité de 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 ;
- il ne juge pas inconstitutionnelles les nombreuses atteintes du législateur à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, notamment les différentes lois de finances procédant à un véritable démantèlement de la fiscalité locale (par ex. loi de finances pour 1999 programmant la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle ou lois de finances pour 2018 et 2020 supprimant progressivement la taxe d'habitation sur les résidences principales).

La **loi constitutionnelle du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe le cadre constitutionnel applicable aux collectivités territoriales (voir Fiche 4). De manière symbolique, le principe selon lequel l'organisation de la France est décentralisée figure désormais dans l'article 1^{er} C qui ne propose toutefois aucune définition de la décentralisation.

B. Quatre éléments de définition

1. Les collectivités territoriales ont une **personnalité juridique** distincte de l'État : elles possèdent des moyens matériels (biens), humains (agents), juridiques (actes

unilatéraux et contractuels) et financiers (budget) propres ; elles agissent en leur nom dans la vie juridique, en engageant leur responsabilité.

2. Elles sont administrées par des **conseils élus**. Cette élection exigée par l'article 72 C apparaît en effet comme le meilleur garant de leur indépendance et constitue une exigence de la démocratie.

3. Elles sont compétentes pour les **affaires locales** 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).

Le 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel valide la loi du 16 décembre 2010 retirant au département et à la région, après 2015, la **clause de compétence générale** qui ne constitue donc pas une exigence constitutionnelle. Mais la loi du 27 janvier 2014 redonne à ces collectivités le bénéfice de cette clause que la loi NOTRE du 7 août 2015 leur retire à nouveau.

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 sur les collectivités territoriales dans les conditions définies par la loi. Le Conseil constitutionnel veille à ce que la libre administration ne se transforme pas en administration souveraine.

Élaborée au sein du Conseil de l'Europe, la **Charte européenne de l'autonomie locale** est signée le 15 octobre 1985 mais ratifiée le 17 janvier 2007 par la France. Elle constitue le premier instrument juridique multilatéral de référence qui définit et protège les conditions de l'autonomie locale en Europe, tout en respectant le principe de la souveraineté de l'État dans l'organisation de cette autonomie. Selon son préambule, le degré d'autonomie politique, administrative et financière accordé aux collectivités territoriales constitue un élément fondamental d'une démocratie véritable.

Acte I de la décentralisation

A. Réformes spécifiques

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 des conseillers régionaux 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. Réformes communes

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 du 7 janvier et 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 transféré des blocs de compétences. 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, chaque catégorie de collectivités territoriales possède des **vocations dominantes**:

- la maîtrise du sol (urbanisme) et la responsabilité des services ou équipements de proximité pour les communes ;
- les missions de solidarité sociale (aide sociale légale) et territoriale (aide aux communes) pour les départements ;