

# Actu' CONCOURS

2026  
2027

## Culture territoriale



- ▶ *L'actualité en fiches synthétiques*
- ▶ *Chiffres et données les plus récents*
- ▶ *QCM d'entraînement et sujets types*

CONCOURS ADMINISTRATIFS / SCIENCES PO / LICENCE

Marine Derkenne  
Donatien Lecat



# **La mutation des structures administratives locales**

# La réorganisation de l'État territorial

S'appuyant sur la technique de la déconcentration, l'organisation de l'État territorial confirmée par la charte de la déconcentration de mai 2015, articule le dispositif autour du préfet et du maire, mais s'adapte au contexte européen et au paysage décentralisé en promouvant le niveau régional; elle vise à l'efficacité notamment financière par la rationalisation des services déconcentrés.

La modernisation de l'action publique (MAP) et la restructuration de l'État territorial ont poursuivi cette rénovation du paysage étatique local, face à l'enjeu de la décentralisation.

Elles bousculent les administrations concernées, suscitent l'inquiétude des élus locaux et interrogent sur ce que doivent être la conception et l'organisation de l'État moderne.

Au-delà du rôle pivot du préfet lors de la pandémie de la Covid, le programme Action publique 2022, l'Agence nationale de cohésion des territoires, le réseau France Services, les lois ASAP du 7 décembre 2020, et 3DS du 21 février 2022 esquiscent les contours rénovés de l'administration publique, et tout particulièrement de l'administration déconcentrée. En 2023, la Cour des comptes relève cependant que l'État central a du mal à respecter la déconcentration, comme le manifestent le poids persistant des circulaires, la prolifération des appels à projets nationaux, l'influence excessive de l'administration centrale dans la contractualisation avec les collectivités territoriales et une tendance à la recentralisation de la gestion de crise. Les rapports Woerth et Ravignon de mai 2024 ébauchent quelques propositions...

## Historique

Plusieurs étapes jalonnent l'avancée déconcentrée de l'État français. La poursuite d'objectifs différents explique l'évolution de ce mode d'organisation administrative consistant à accorder à des organes locaux de l'État un pouvoir de décision encadré, au sein d'une circonscription administrative.

### La loi du 28 pluviôse an VIII : l'institution du corps préfectoral

Le maillage départemental est placé sous l'autorité d'un haut fonctionnaire d'État, le préfet, héritier de l'intendant royal. Expression de la tradition centralisatrice française, il contribue à assurer l'ordre après les troubles de l'époque révolutionnaire, et constitue l'organe exécutif du département.

Chaptal résume ainsi cette conception de l'État territorial : « Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages ; de manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique ».

Près de deux siècles plus tard, l'article 89 de la Constitution du 27 octobre 1946 consacre la déconcentration en affirmant que « Des lois détermineront également les conditions dans lesquelles fonctionneront les services locaux

des administrations centrales, de manière à rapprocher l'administration des administrés ».

La création du préfet de région par le décret du 14 mars 1964 amplifiera cette présence locale étatique, relais d'un État omnipotent dont l'action est rendue plus efficace, sans perte de cohérence puisque les préfets restent soumis au pouvoir hiérarchique des autorités centrales.

Aujourd'hui, il existe de plus des préfets investis de missions spécifiques comme les préfets de la zone de défense et de sécurité, le préfet de police à Paris, les préfets délégués pour l'égalité des chances, les préfets maritimes, et les sous-préfets référents France 2030 accompagnant les objectifs de réindustrialisation et d'innovation depuis 2023.

### **La loi ATR du 6 février 1992 : l'affirmation du principe de subsidiarité**

Au-delà d'un renforcement étatique, la déconcentration rapproche l'État de l'administré, et devient le corollaire nécessaire de la décentralisation opérée par la loi du 2 mars 1982. En effet, décentralisation et déconcentration ne sont pas deux modes d'organisation antinomiques mais complémentaires : la réussite de l'un suppose l'essor de l'autre !

Opérant une révolution silencieuse, la loi ATR et le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration fondent la répartition des compétences entre administrations centrales et services déconcentrés sur le principe de subsidiarité.

Ainsi, sont conservées par les administrations centrales et les services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions sont confiées aux services déconcentrés dans le cadre régional (pour le développement économique et social, l'aménagement du territoire), départemental (unité administrative de droit commun des administrations civiles de l'État), ou de l'arrondissement (affaires purement locales). Perdure aussi le niveau communal, même si la loi ATR omet de le citer.

Au-delà d'un simple ajustement technique de la centralisation, la territorialisation de l'État manifeste alors une volonté de proximité.

### **Le décret du 29 avril 2004 : l'essor du niveau régional**

Le lent cheminement de la réforme de l'État s'appuie pour une large part sur la rénovation de l'État territorial qui participe de la décongestion du pouvoir central. L'enjeu est alors la modernisation de l'État.

Dans la mouvance de l'acte II de la décentralisation, le décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements renouvelle le cadre de l'action de l'administration territoriale pour le rendre plus cohérent.

Ce texte accroît la capacité d'action du préfet de région qui assure la coordination et l'animation de l'action des préfets de département; renforce la dynamique de l'action territoriale de l'État dont le préfet est garant; réorganise les services de l'État dans la région et le département.

L'échelon régional, par ailleurs promu par le contexte européen, émerge affermi, même si le département reste le niveau de droit commun de l'action étatique déconcentrée.

Le « plus État » de l'an VIII a finalement cédé place au « mieux État » initié par le décret de 2004...

## **La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et le décret du 16 février 2010 : une nouvelle conception stratégique et managériale**

Trois éléments principaux ont concouru à la transformation de l'État territorial :

- La loi organique relative aux lois de finances, dite LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001, opérant le passage d'une culture de moyens à une culture d'objectifs assortis d'indicateurs de performance.
- L'acte II de la décentralisation, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004, suscitant des transferts de l'État vers les collectivités territoriales, tant de compétences, comme la quasi-totalité de la voirie nationale, que de personnels, comme les techniciens, ouvriers de service.
- La révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 pour réduire les dépenses de l'État, notamment par la diminution de ses effectifs (en témoignent la réforme des cartes judiciaire et militaire, et le non-remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux), entraînant la réorganisation des ministères, et dans son prolongement la restructuration des services déconcentrés.

L'évolution s'articule autour de deux axes principaux.

- Le préfet de région constitue la nouvelle pierre angulaire de l'État territorial. Dans la conduite des politiques publiques, il a autorité sur le préfet de département et dispose à cet effet d'un pouvoir d'instruction et d'un pouvoir d'évocation (à l'exception de trois domaines : celui du contrôle de légalité, celui de l'ordre public et de la sécurité des populations, celui de l'entrée et du séjour des étrangers ainsi que du droit d'asile). Il préside le comité de l'administration régionale (CAR), équipe rénovée à ses côtés; et bénéficie d'un renforcement de la déconcentration des interventions financières de l'État. 8 structures régionales fonctionnelles, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques sont mises en place. À un schéma épars et hétéroclite qui juxtaposait des structures de missions excessives et hétéroclites, nécessitant une importante coordination interservices, succède une organisation reposant sur des périmètres de compétence

plus globaux. Par exemple la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou la direction régionale des finances publiques (DRFiP) permettent une collaboration efficace entre les différentes fonctions, et une mise en commun des moyens, d'où une économie des deniers publics.

- 2 ou 3 directions départementales interministérielles constituent l'échelon de proximité. On retrouve la volonté d'inscrire les services départementaux de l'État dans les enjeux de l'action publique apparus récemment : le développement durable, les nouveaux problèmes sociaux... Ainsi par exemple, la direction départementale des territoires (DDT) traite des actions de l'État à impact territorial, notamment dans le domaine de l'équipement, de l'agriculture, et du développement durable ; elle sert de relais des DREAL.

Mais tous soulèvent l'opacité et les difficultés de la réforme de la déconcentration.

- Fille de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la RéATE est remplacée par la modernisation de l'action publique (MAP), avec un objectif de répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique des territoires. Le nouveau dispositif entend lui aussi rationaliser les dépenses publiques, mais la méthode se veut plus participative...

## **La corrélation de la réforme de l'État territorial et de la carte décentralisée, la nouvelle Charte de la déconcentration**

Face au défi de l'organisation modernisée des territoires, de la réduction de la dette et de la dépense publique, la transformation de l'État est indispensable. La stabilisation de l'organisation territoriale de l'État longtemps préconisée pour ne pas fragiliser des administrations qui n'ont pas encore assimilé la réforme précédente, et concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage ou l'amélioration du fonctionnement de l'administration déconcentrée n'est plus à l'ordre du jour.

La réforme de l'administration territoriale de l'État doit être conduite en parallèle de la réforme de la carte territoriale, dans un objectif de cohérence et de lisibilité de l'action de chacun de ses échelons.

À l'échelon régional, l'État se concentre sur un positionnement stratégique : son organisation doit coïncider avec les grandes régions issues de la loi du 16 janvier 2015.

À l'échelon départemental, l'État est conforté dans ses responsabilités régaliennes et opérationnelles, dans son rôle de proximité vis-à-vis de l'usager et dans sa mission de veiller à la cohésion sociale et territoriale en offrant un accès rapide à tous les services publics. Il s'adapte à la nouvelle donne créée par l'émergence des métropoles et le renforcement des intercommunalités.

La relance de la déconcentration des pouvoirs fait l'objet d'une nouvelle charte de la déconcentration (décret du 7 mai 2015) poursuivant et amplifiant le

mouvement engagé en 1992. Le texte réaffirme que l'organisation de la France est déconcentrée et procède à un approfondissement autour de quatre axes :

- Une définition générale de la déconcentration, qui vise à une action coordonnée de l'ensemble des administrations civiles et établissements publics de l'État, afin de renforcer la capacité de l'État à agir efficacement sur les territoires en unifiant son action.
- Le renversement du principe d'organisation, en reconnaissant l'initiative au niveau local, et la nécessité pour les administrations centrales d'adapter leurs modes de fonctionnement aux enjeux de l'administration déconcentrée. Cela peut autoriser des organisations différentes selon les territoires, en fonction des réalités locales (principe de modularité).
- L'affirmation de principes opérationnels. Parmi ceux-ci figurent l'obligation faite aux administrations centrales d'adresser aux services des objectifs non plus annuels mais pluriannuels, qui soient hiérarchisés et coordonnés, la limitation du nombre de circulaires, l'instauration d'études d'impact préalables à l'édition de textes prescriptifs pour les services, la déconcentration budgétaire, afin d'assurer aux responsables de budgets opérationnels de programme déconcentrés une capacité suffisante pour affecter les moyens en fonction des priorités qui leur sont fixées, la déconcentration en matière de ressources humaines et les mutualisations, utiles à un meilleur fonctionnement des services et des établissements publics de l'État disposant d'une implantation territoriale.
- La création de dispositifs pratiques permettant de s'assurer du respect des principes énoncés. Une instance de gouvernance et de dialogue entre administrations centrales et chefs de service déconcentrés, la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE), est créée à cette fin, présidée par le secrétaire général du Gouvernement.

La construction de la nouvelle administration de l'État est entrée en vigueur au niveau régional le 1<sup>er</sup> janvier 2016, et cause une mobilité fonctionnelle et géographique de 10 700 agents de l'État.

## **Le plan préfectures nouvelle génération (PPNG) et la question des arrondissements**

Le plan préfectures nouvelle génération vise à une nouvelle définition modernisée des missions, notamment en matière de sécurité, et à la simplification pour les usagers et les agents du service public.

Les 4 missions prioritaires des préfectures et sous-préfectures sont renforcées (la gestion des crises, la lutte contre la fraude documentaire, l'expertise juridique, le contrôle de légalité), la coordination territoriale des politiques publiques est affirmée. Le recours aux télé-procédures ou à des tiers de confiance doit permettre de réformer les modalités des titres réglementaires (à l'exception des titres pour les étrangers) comme le permis de conduire, les cartes grises, les cartes nationales d'identité ou les passeports, permettant de redéployer les effectifs des préfectures vers les missions prioritaires.

Territoire animé par le sous-préfet, l'arrondissement semble fragilisé par la réorganisation.

Certes, le sous-préfet reste le délégué du préfet dans l'arrondissement, et l'assiste dans la représentation territoriale de l'État; sous son autorité, il veille au respect des lois et règlements. Il demeure celui qui concourt au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations, anime et coordonne l'action dans l'arrondissement, des services de l'État, et participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.

Cependant, la définition actualisée des rôles respectifs du niveau régional et du niveau départemental interroge. En effet, désormais l'échelon départemental est axé sur la mise en œuvre des politiques publiques de proximité... À terme l'arrondissement pourrait-il s'en trouver menacé? La pertinence de ses limites avec les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale se pose.

Revirement de perspective, le grand débat national de 2019 a confirmé l'intérêt de cet échelon infra-départemental de l'État constitué par les 233 sous-préfectures. Le document « Missions prioritaires des préfectures 2022-2025 » annonce en ce qui concerne les sous-préfectures une réflexion sur les missions et organisation ainsi que sur leur typologie, au regard notamment des nouveaux enjeux en matière d'accueil des usagers. Fin 2022 six sous-préfectures, comme à Château-Gontier, ont (r)ouvert leur porte... L'article 1 de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (Lopmi) du 24 janvier 2023 approuve un rapport de modernisation du ministère de l'Intérieur annexé, dans lequel il est énoncé que « les sous-préfectures seront (...) les lieux des démarches du quotidien pour les citoyens. »

## **La possible accélération des inégalités entre territoires**

Les réorganisations opérées en ce qui concerne l'administration territoriale de l'État s'appuient sur la prééminence du niveau régional, avec le regroupement en grandes directions régionales, le département devenant l'échelon de proximité de l'État. *A priori*, ce nouveau schéma favorise la transversalité de l'action étatique déconcentrée.

Le CESE relève que « ces échelons déconcentrés de l'État peuvent instruire des dossiers par ailleurs traités par une ou plusieurs collectivités territoriales, en vue de cofinancer et coanimer des projets et services. L'unité des vues et d'actions n'est donc pas la règle mais l'exception. Les directives s'accumulent et se superposent: il y a presque toujours plusieurs responsables ».

La modernisation, la diminution des budgets et la réduction des effectifs conduisent à un désengagement de l'État en matière de services publics. Les collectivités les plus démunies ne peuvent prendre le relais, l'affaiblissement des services de l'État conduit à l'appauvrissement de nombre de territoires.

Concurrence entre administrations, périmètres de ministères segmentés... les critiques ne manquent pas, au regard des enjeux d'efficacité mais aussi d'égalité des territoires.

Les élus locaux dénoncent l'insidieux transfert de compétences opéré par cette réorganisation de l'administration déconcentrée : les réponses décentralisées se multiplient, pour prendre le relais de l'État. Ainsi, départements et communautés s'organisent pour une ingénierie publique au profit de communes démunies... Les départements détiennent une mission d'appui pour raison de solidarité et d'aménagement du territoire, codifiée à l'article L. 3232-1-1. La loi NOTRe a étendu le champ de l'assistance technique pour raison de solidarité et d'aménagement du territoire à la voirie, à l'aménagement et à l'habitat. Cela permet aux collectivités territoriales départementales de venir en appui des communes les plus isolées et des établissements publics de coopération intercommunale ne disposant pas de ressources suffisantes pour mener de manière autonome la conduite de projets structurants. Il est demandé aux préfets de pallier la fin des Atesat (assistances techniques de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) en incitant les collectivités à tous rapprochements ou mutualisations opportuns pour répondre aux besoins exprimés localement...

Plutôt que de prôner l'égalité, le gouvernement assure que l'équilibre des territoires est garanti par les nouvelles organisations régionales. Le tiers des sièges des directions régionales est implanté hors chefs-lieux afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire. Par exemple en région Bourgogne Franche-Comté, le chef-lieu régional est Dijon ; mais Besançon accueille les sièges de la DREAL, et de la direction régionale de l'INSEE.

## Connaissances de base

### Les grands principes structurants de l'administration territoriale de l'État

La construction de la déconcentration repose principalement sur deux idées fortes.

- Le principe de subsidiarité est une règle de répartition des compétences entre deux niveaux différents. Il consiste à réservier uniquement à l'échelon supérieur, central, ce que l'échelon inférieur, déconcentré, ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Les administrations centrales doivent donc se concentrer sur trois fonctions : donner des directives, évaluer, et gérer les cas exceptionnels ; pour le reste, elles doivent s'appuyer sur les administrations déconcentrées. La naturelle résistance aux changements gripe cependant l'application concrète de ce dispositif qui bouscule une tradition bien établie « d'attendre les ordres de Paris »...
- La règle de subordination hiérarchique s'applique aux autorités déconcentrées en principe nommées, qui sont donc placées sous contrôle de supérieurs, tant en ce qui concerne leurs actes (contrôle *a priori* et *a posteriori*, d'opportunité et de régularité juridique, pouvoir d'annulation et de substitution) que leurs

actions (obéissance hiérarchique des éléments inférieurs). Il en résulte une possible passivité du niveau inférieur, et une difficile conciliation avec le principe de subsidiarité.

## **Les circonscriptions administratives, charpentes de l'organisation administrative**

Divisions du territoire sans personnalité juridique, servant de cadre d'action aux différents services et représentants de l'État, les circonscriptions administratives sont de deux sortes :

- Les circonscriptions de droit commun, générales, comme la commune (avec le maire représentant de l'État qui fait donc l'objet d'un dédoublement fonctionnel), l'arrondissement (doté d'un sous-préfet ou exceptionnellement d'un conseiller d'administration), le département (sous autorité du préfet) et la région (sous gouverne du préfet de région).
- Les circonscriptions spécialisées, propres à un département ministériel, comme les académies du ministère de l'Éducation nationale qui ne correspondent pas obligatoirement à une délimitation classique (ainsi la région Île-de-France compte-t-elle 3 académies : Versailles, Créteil et Paris), comme les ressorts des cours d'appel le plus souvent interdépartementaux, ou comme les zones de défense et de sécurité qui pour certaines sont composées de plusieurs régions...)

Deux remarques peuvent être formulées :

- Les communes, départements et régions sont à la fois des circonscriptions administratives, territoires d'accueil de services déconcentrés, et des collectivités territoriales, personnes morales de droit public décentralisées ; cette coïncidence est discutable et équivoque, les deux logiques de politique publique locale n'étant pas nécessairement liées.
- L'arrondissement, circonscription administrative, subdivision du département animée par le sous-préfet, ne doit pas être confondu avec l'arrondissement, subdivision du territoire communal de Paris, Marseille ou Lyon dotée d'un conseil et d'un maire d'arrondissement au titre de la loi dite PML du 31 décembre 1982 !

## **Le préfet, pivot de l'administration déconcentrée**

Nommé par décret du président de la République, pris en Conseil des ministres sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, le préfet bénéficie d'un statut rénové par le décret du 6 avril 2022 : il y a extinction des corps de sous-préfets et de préfets en conséquence de la création du corps des administrateurs d'État. Une durée maximale de neuf années continues dans l'emploi de préfet est instaurée, afin de favoriser la mobilité et la diversification des parcours.

Peuvent être distingués en fonction de leur compétence territoriale le sous-préfet, le préfet de département et le préfet de région (qui est le préfet du département dans lequel se situe le chef-lieu de région).

L'article 72,6 de la Constitution précise que ce représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif (dit contrôle de légalité) et du respect des lois dans les collectivités territoriales de la République.

Il est le garant de l'ordre public, et de la sécurité des personnes et des biens qui peut prendre des formes diversifiées, comme la lutte contre l'incendie, ou les plans de protection contre les catastrophes naturelles et les risques technologiques ou sanitaires. En charge du développement durable (par exemple en matière d'installations classées), au cœur du fonctionnement de la vie démocratique et des libertés publiques (en ce qui concerne les élections, les associations, les titres de séjour), le préfet est depuis 1982 responsable de la conduite de l'action interministérielle par la direction des services déconcentrés (à part quelques exceptions comme les administrations financières et fiscales).

Acteur clef de la déconcentration, il assure donc la représentation de l'État, et coordonne la mise en œuvre des politiques publiques. Il dirige le sous-préfet, lui aussi issu de la loi du 28 pluviôse an VIII, et le maire en ce qui concerne ses attributions électORALES, relatives à la publication et à l'exécution des lois et règlements, ou liées à la délivrance de certains certificats (comme l'attestation d'accueil des étrangers souhaitant un visa de séjour inférieur à 3 mois).

Le décret du 8 avril 2020 généralise et pérennise l'attribution au préfet d'un large droit de dérogation aux normes réglementaires nationales. Instrument d'efficacité de l'action publique étatique qui permet l'adaptation aux circonstances locales, cette possibilité obéit à un cadre strict afin de respecter le principe d'égalité. Autorisée dans 7 domaines comme les subventions, l'environnement, ou l'emploi, la dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales, avoir un effet simplificateur, être compatible avec les engagements européens de la France et ne pas porter une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. Environ 780 décisions de dérogations ont été prises, comme l'autorisation accordée à la commune de Limogne en Quercy d'employer dans ses centres de loisirs plus de 20 % d'animateurs non qualifiés pendant la période estivale. Un rapport sénatorial de 2025 incite à élargir la dérogation aux normes législatives et à asseoir les évaluations et primes préfectorales sur le critère de la simplification et de l'adaptation aux enjeux locaux.

## **Le maire, représentant de l'État de proximité**

L'image d'Épinal de l'élu ceint de l'écharpe tricolore recevant le consentement des époux est toujours d'actualité, et n'a pas été modifiée par les différentes réformes.

Si le maire est élu, et comme tel représentant de la collectivité territoriale de base, il est aussi représentant de l'État sur le territoire communal.

En tant qu'acteur déconcentré, il est donc placé sous l'autorité du procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée (articles L. 2122-31 CGCT et suivant). À ce titre, il est officier d'état civil, célébrant les mariages, enregistrant les naissances et les décès, ayant en charge la responsabilité des registres et la délivrance des copies ou extraits. La loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle du 18 novembre 2016 confie aussi au maire l'enregistrement des pactes civils de solidarité (PACS) : les personnes qui en concluent un en font désormais la déclaration conjointe devant l'officier de l'état civil de la commune dans laquelle elles fixent leur résidence commune. De même, le changement de prénom relève aujourd'hui de l'officier de l'état civil (sous certaines conditions). La loi du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation dispose de plus que toute personne majeure peut demander à l'officier de l'état civil de son lieu de résidence ou dépositaire de son acte de naissance son changement de nom, en prenant le nom de famille du parent qui ne lui a pas été transmis.

Ces attributions peuvent être exercées par les adjoints, et sur délégation (en cas d'empêchement du maire et des adjoints) par les conseillers. Le maire peut aussi déléguer à un ou à plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune certaines fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil.

Officier de police judiciaire, il participe à la constatation des infractions et à la recherche de leurs auteurs. Cette mission est en fait rarement effective, en raison de la présence de personnels de la police nationale ou de la gendarmerie. Il établit aussi la liste permettant le recrutement des jurés de cour d'assises.

Le maire est de plus placé sous l'autorité du préfet dans des tâches administratives : publication et exécution des lois et règlements, exécution des mesures de sûreté générale, et fonctions spéciales attribuées par les lois. C'est ainsi qu'il organise les élections politiques ou socioprofessionnelles et opérations référendaires, délivre des certificats (par exemple de concubinage), légalise les signatures. Il détient certains pouvoirs de police spéciale (comme sur la publicité et les enseignes...), et dispense des autorisations (telles les licences de débit de boissons).

Depuis 2017, seules certaines municipalités peuvent délivrer les cartes nationales d'identité (cf. décret du 28 octobre 2016), comme cela était déjà le cas pour les passeports.

Les opérations de recensement liées à la Défense nationale relèvent aussi du maire représentant de l'État, celles relatives au recensement démographique étant curieusement qualifiées par le CGCT d'attributions exercées au nom de la commune (article L. 2122-21 10°).

## Bilan de l'actualité

« Terreau de bouleversements profonds », la reconfiguration de l'administration territoriale de l'État n'est pas sans susciter interrogations et inquiétudes.

### **L'Agence nationale de la cohésion des territoires, loi du 22 juillet 2019 toilettée par la loi 3DS du 21 février 2022**

Cette création répond à la demande des élus locaux souhaitant disposer d'un accès plus simple aux services de l'État et aux différents opérateurs qui interviennent dans les territoires pour soutenir les projets portés par les élus.

L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) fusionne l'essentiel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique, et l'Établissement public de restructuration et d'aménagement des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Si l'Agence vise spécifiquement les projets innovants, son action cible principalement les territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains ou ruraux, en tenant en compte la spécificité de chacun.

Sa gouvernance est nationale (représentants de l'État et de la Caisse des dépôts, deux députés et deux sénateurs) et locale (représentants des collectivités et de leurs groupements.) L'agence est dirigée par un directeur général nommé par décret. Cette gouvernance manifeste qu'il s'agit d'une Agence de l'État composée d'agents d'État ce qui est une déception pour les élus locaux qui auraient souhaité un accroissement de leur poids au sein du conseil d'administration. Un ancrage territorial est d'ailleurs instauré par la labellisation du préfet en délégué territorial de l'Agence...

La vocation de l'ANCT est double : mise en œuvre de la politique de l'État dans les territoires et soutien aux projets locaux, elle compte 344 agents et dispose d'un budget spécifique de 117 M€ de crédits de paiement exécutés en 2022. Certains s'inquiètent que ne seraient soutenus que les projets inscrits dans les programmes étatiques territorialisés, comme Action cœur de ville (accompagnement des villes moyennes dans le programme de revitalisation des centres-villes), ou comme Territoires d'industrie (stratégie de reconquête industrielle et de développement des territoires).

En mars 2021, le conseil d'administration de l'ANCT a décidé de dispenser gratuitement ses prestations d'ingénierie (diagnostics territoriaux, études de potentiel commercial, montage d'opérations immobilières...) aux communes de moins de 3 500 h et EPCI de moins de 15 000 h.

Un rapport de la Cour des comptes en 2024 pointe une implication très variable de l'ANCT dans les territoires, en raison d'un engagement inégal des préfets d'un département à l'autre. La question semble moins celle de la notoriété de l'ANCT ou celle de la viabilité de son projet que de lui donner les moyens permettant de contribuer effectivement à la territorialisation des politiques publiques ...

## **La mise en place d'un réseau France Services, refonte des Maisons de services au public (MSAP)**

Annoncée le 25 avril 2019 par le Président de la République, précisée par l'article 160 de la loi 3DS de 2022, l'institution de ce réseau permet de procéder aux principales démarches administratives du quotidien au plus près du terrain. Sont ainsi poursuivis trois objectifs :

- Une plus grande accessibilité grâce à des accueils physiques polyvalents.
- Une plus grande simplicité avec le regroupement des services étatiques, des opérateurs et des collectivités.
- Un renforcement qualitatif avec la formation d'agents polyvalents et la définition d'un « panier de services » homogène dans l'ensemble du réseau.

Est garantie la présence d'au moins onze partenaires nationaux : la Poste, France Travail, Cnaf, Cnam, Assurance retraite, MSA, Ministères de l'Intérieur et de la Justice, Direction générale des finances publiques (DGFIP), Chèque énergie et Anah (l'Urssaf opère une entrée progressive courant 2025). Le bouquet de services offert est donc étendu, dans les domaines de la justice, du budget, de la prévention santé, de l'état civil, etc.

Depuis la création, plus de 29 millions de démarches ont été effectuées dans les France services, manifestation d'un succès reposant sur le partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et les grands opérateurs de services publics. En 2024, on recense 2 800 France Services ouvertes en métropole et dans les territoires ultramarins, auxquelles s'ajoutent 120 bus France services.

## **Du programme Action publique 2022 aux politiques prioritaires du gouvernement (PPG)**

Le mouvement de déconcentration opéré permet de réduire « le format des administrations centrales ». La redéfinition des missions de l'État central est ainsi esquissée, les services centraux se concentrant sur des fonctions d'orientation stratégique.

Plus globalement, la réorganisation de l'administration territoriale de l'État ouvre la discussion sur le rôle que doit jouer l'État en France, tant dans son ampleur que dans ses modalités.

La fonction de maintien de l'unité et les missions régaliennes sont classiques, celles de maintien de la cohésion sociale, de solidarité ou de régulation restent discutées. Quelle répartition des tâches entre secteur public et secteur privé doit-on opérer ? Une conception moderne, européenne, peut-elle s'accommoder d'une puissance publique omniprésente, omnipotente ? L'État, « coach obèse » selon Jacques Attali, ne doit-il pas redéfinir les contours de ce qui constitue l'intérêt général pris en charge par l'administration, au risque d'un désengagement ?

Le programme Action Publique 2022, AP 2022, a poursuivi 3 objectifs prioritaires : améliorer la qualité des services publics (en travaillant prioritairement sur la transformation numérique cf. les 3 décrets du 20 novembre 2017), offrir

aux agents publics un environnement de travail modernisé, et accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021, on assiste à un regroupement dans une entité unique : la DREETS (direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités) des DIRECCTE et des DRJSCS. Au niveau départemental naît un nouveau réseau : celui des DDETS, Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités. Ce croisement des expertises autour de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle est destiné à favoriser l'accès à l'hébergement et au logement, à l'emploi et l'insertion par l'activité économique. Une restructuration a également été opérée avec la création des DRAJES (Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports), résultant du transfert des agents des directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports aux rectorats et directions des services départementaux de l'Éducation nationale.

AP 2022 apporte une approche rénovée d'un remodelage du service public auquel les collectivités territoriales et opérateurs publics sont appelés à contribuer aux côtés de l'État central comme déconcentré. L'approche est certes interministérielle, conduite par le Premier ministre, mais le comité porteur du programme est constitué de 34 personnes qualifiées, notamment des élus locaux.

Plusieurs textes amorcent cette dynamique. Ainsi, la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap) du 7 décembre 2020 supprime-t-elle des commissions consultatives, simplifie-t-elle des démarches de particuliers, déconcentre-t-elle certaines décisions (comme en matière d'archives publiques) tout en renforçant les pouvoirs du préfet pour faciliter les projets industriels.

À la suite de la crise sociale des « Gilets jaunes », sanitaire (Covid-19) et économique, une nouvelle démarche de modernisation, à l'ambition plus limitée, infléchit le mouvement de concentration régionale au profit d'un renforcement de l'échelon départemental... ! Les méthodes sont renouvelées, avec une accélération de la mobilisation du levier numérique et la recherche d'une participation citoyenne sur les pistes d'économie et de rationalisation à mettre en œuvre à l'échelle locale.

## Perspectives

### **La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite loi 3DS**

Cette loi du 21 février 2022 comporte comme l'indique son titre un volet relatif à la déconcentration, afin que les moyens et compétences de l'État et des collectivités soient conjugués.

Le rôle du préfet est ainsi renforcé, par exemple dans son rôle de coordination, le préfet de région devenant délégué territorial de l'ADEME et le préfet de

département de l'Office français de la biodiversité. Le préfet de département peut de plus bénéficier d'une délégation de signature des décisions d'attribution de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local).

L'information des élus par le préfet sur les fermetures et déplacements des services déconcentrés et des services des autres collectivités est généralisée.

Le CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), établissement d'ingénierie de l'État, fait l'objet d'adaptations pour permettre aux collectivités de faire appel à son expertise dans le cadre d'une quasi régie conjointe avec l'État, donc sans mise en concurrence préalable. En effet, le CEREMA devient un outil commun de l'État et des collectivités qui souhaitent y adhérer, ce qui autorise cette simplification d'une procédure jusque-là lourde.

Loin d'un vaste élan, le dispositif de la loi 3DS repose en fait sur une mosaïque disparate d'un petit toilettage technique...

## **Les suggestions en matière d'État déconcentré des rapports Woerth et Ravignon (mai 2024)**

Le député Eric Woerth a remis 51 propositions au président de la République sous le titre « Décentralisation, le temps de la confiance ». Il y préconise « un État territorial plus fort, miroir de la décentralisation », notamment par le fait de rendre obligatoire une mobilité dans une administration déconcentrée ou décentralisée pour tout fonctionnaire d'État avant d'accéder à un poste à responsabilité (proposition 45). Est aussi souhaitée une préfecture point focal de l'accompagnement des collectivités, par la création d'une dotation unique d'investissement à l'usage flexible confiée aux préfectures de département, et la création d'une plateforme départementale de financement et d'ingénierie territoriale pour faciliter le dépôt et l'accompagnement des projets des collectivités et renforcer le rôle des préfets vis-à-vis des agences nationales (propositions 46 et 48). L'extension du pouvoir de dérogation du préfet est aussi préconisée (proposition 49).

Le rapport Ravignon considère quant à lui utile d'ouvrir le chantier d'une nouvelle déconcentration, dont l'un des axes consisterait à conforter l'autorité des préfets de département et de région sur l'ensemble des services de l'État. Cette unification ferait passer sous leur autorité directe les rectorats, ARS, services de la DGFiP et certains opérateurs de l'État comme BPI France et France Travail.

Au regard de la situation politique complexe, ces rapports n'ont pas été pour l'instant rendus opérants par l'adoption de textes législatifs ou réglementaires... Affaire à suivre !

## Bibliographie

- ▶ La modernisation de l'action publique <http://www.modernisation.gouv.fr>
- ▶ « Pouvoir de dérogation des préfets, beaucoup de bruit pour rien ? », *Actualité juridique. Droit administratif*, 16 mai 2022, n° 17/2022, p. 962-970.
- ▶ « À la recherche de l'État dans les territoires », 29 septembre 2022, Rapport d'information du Sénat n° 909, Agnès Canayer et Éric Kerrouche, 184 p.
- ▶ « La transformation de l'action publique: un premier bilan », septembre-octobre 2022, Michel Le Clainche, *Gestion et finances publiques* n° 5, p. 41-55.
- ▶ « La capacité d'action des préfets », Observations, juillet 2023, Cour des comptes, 119 p.
- ▶ « La modernisation de l'État: des méthodes renouvelées, une ambition limitée », Rapport, janvier 2024, Cour des comptes, 78 p.
- ▶ « L'agence nationale de la cohésion des territoires, un outil à consolider », Rapport, février 2024, Cour des comptes, 90 p.
- ▶ « Programme France Services », Rapport septembre 2024, Cour des comptes, 118 p.

## Exemples de sujets

- ▶ « On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près... » (décret du 25 mars 1852)
- ▶ « De la création des Préfets date le bonheur des Français » (Napoléon Bonaparte)
- ▶ Le nouvel État territorial
- ▶ Le préfet, clef de voûte de l'administration étatique territoriale ?
- ▶ La simplification de l'organisation déconcentrée
- ▶ L'action territoriale de l'État, pierre angulaire de la modernisation de l'action publique ?
- ▶ Les relations entre les services de l'État déconcentré et les collectivités territoriales

## QCM

### 1. Que signifie RéATE ?

- A. Réorganisation de l'administration territoriale de l'État
- B. Réforme des actes de tutelle étatique
- C. Régime aménagé de la tutelle expérimentale

### 2. Quel mode d'organisation administrative correspond à la déconcentration ?

- A. Celui transférant des compétences à des autorités élues, au sein d'une circonscription administrative
- B. Celui accordant à des organes locaux de l'État un pouvoir de décision encadré, au sein d'une circonscription administrative
- C. Celui permettant de délocaliser hors Paris des administrations centrales ou d'établissements publics nationaux

- 3. La déconcentration est-elle récente ?**
- A. Oui, elle date de 2010
  - B. Non, elle est ancienne, plus de deux siècles !
  - C. Oui, elle est née de la révision générale des politiques publiques (RGPP)
- 4. En quoi le principe de subsidiarité s'applique-t-il à l'État déconcentré ?**
- A. Il ne s'applique pas
  - B. L'État déconcentré a une action accessoire par rapport à celle de l'État central
  - C. L'administration centrale a une compétence résiduelle
- 5. Dans les énumérations ci-dessous, quelle est celle ne comportant que des circonscriptions administratives ?**
- A. La région, le département, les structures intercommunales
  - B. Le département, l'académie, le canton
  - C. La région, le département, la commune
- 6. Le préfet de département**
- A. Est soumis à un plafond de 9 ans d'exercice préfectoral continu
  - B. Ne dispose pas du droit de grève
  - C. Est désormais intégré dans un nouveau corps des administrateurs de l'État
- 7. Quel rôle joue le préfet dans le domaine du développement durable ?**
- A. Des attributions en matière de site classé, d'installations classées...
  - B. Des distributions de subventions aux associations de protection de la nature
  - C. Le contrôle des élus écologistes
- 8. Comment choisit-on le préfet de région ?**
- A. Le ministre de l'Intérieur le désigne librement
  - B. Il s'agit du préfet de département comportant le chef-lieu de la région
  - C. Il est élu lors des élections cantonales
- 9. Quelles sont les compétences de police du maire, en tant que représentant déconcentré de l'État ?**
- A. Il a des pouvoirs de police administrative
  - B. Il a des pouvoirs de police judiciaire
  - C. Il est le chef de la police municipale
- 10. Le décret permettant au préfet de déroger aux normes de l'administration de l'État**
- A. Instaure un droit à l'expérimentation strictement encadré
  - B. N'existe pas : la règle doit être uniforme en raison de l'indivisibilité de la République (art. 1 C)
  - C. Établit cette possibilité de façon définitive
- 11. Que signifie MAP ?**
- A. Mutation de l'administration préfectorale
  - B. Modernisation de l'action publique
  - C. Mutualisation des autorités politiques

**12. Qu'appelle-t-on le Plan « préfectures nouvelle génération » ?**

- A. Un programme pour rajeunir la pyramide des âges des agents des préfectures
- B. La disparition programmée des préfectures
- C. Le repositionnement des préfectures sur des missions de conseil

**13. En quoi le préfet de région a-t-il aujourd’hui un rôle renforcé ?**

- A. Il a désormais une autorité de principe sur le préfet de département
- B. Il peut dissoudre l'organe délibérant d'une collectivité
- C. Il dirige les agences régionales de santé

**14. Dans quels domaines le préfet de département échappe-t-il à l'autorité du préfet de région ?**

- A. Contrôle de légalité, ordre public et sécurité des populations, étrangers
- B. Contrôle budgétaire, urbanisme, aire d'accueil des gens du voyage
- C. Plans ORSEC, installations classées et arrêtés « sécheresse »

**15. À quoi sert le Comité d'action régionale (CAR) ?**

- A. À déterminer les actions de développement touristique de la région
- B. À développer de la formation continue et de l'apprentissage
- C. À définir les orientations stratégiques de l'État dans la région

**16. À quel type de logique les services déconcentrés régionaux obéissent-ils ?**

- A. Une logique ministérielle verticale
- B. Une stratégie fonctionnelle
- C. Il n'y a plus une seule logique mais plusieurs

**17. Combien y a-t-il de services déconcentrés dans chaque département ?**

- A. Environ deux dizaines
- B. Environ une dizaine
- C. Deux ou trois

**18. La région Île-de-France a-t-elle une administration déconcentrée spécifique ?**

- A. Oui, en raison de sa position stratégique et des enjeux particuliers de logement
- B. Oui, parce que Paris est la capitale de la France
- C. Non, il y a un modèle unique pour toute la France

**19. Quel est l'avenir du sous-préfet ?**

- A. Il va disparaître
- B. Il paraît depuis peu renforcé
- C. Il est inchangé

**20. Qu'appelle-t-on « la nouvelle charte de la déconcentration » ?**

- A. Un décret du 7 mai 2015
- B. Le texte qui fixe le nom, la composition et le chef-lieu des circonscriptions administratives régionales
- C. Un rapport sénatorial sur l'État territorial

**21. Est-il vrai qu'on divise par deux le nombre de fonctionnaires de l'État ?**

- A. Oui, c'est un élément clef d'économies publiques
- B. Non, on divise par deux le nombre de fonctionnaires des 3 fonctions publiques
- C. Non, il y a une réduction d'effectifs mais pas division par deux

**22. Quelles sont les incidences de la modernisation de l'action publique pour les collectivités ?**

- A. Un changement d'interlocuteurs, un retrait confirmé de l'ingénierie étatique
- B. Cela ne concerne pas les collectivités mais les services déconcentrés
- C. La suppression de la taxe professionnelle

**23. L'Agence nationale de la cohésion des territoires**

- A. Facilite l'accès des porteurs de projets locaux aux formes publiques et privées d'ingénierie juridique, financière et technique
- B. Est dirigée par un directeur général élu
- C. Est instituée par la loi 3DS (déconcentration, décentralisation, différenciation des compétences, simplification)

## Réponses

- 1. Réponse A.** La Réorganisation de l'administration territoriale de l'État est une des facettes de la révision générale des politiques publiques initiée en 2007. Après avoir demandé en 2008 aux préfets des propositions de réorganisation des services déconcentrés placés sous leur autorité, le 1<sup>er</sup> ministre a procédé à ce réaménagement, opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010.
- 2. Réponse B.** La déconcentration est une modalité d'organisation au sein de la personne publique de l'État: des représentants locaux, soumis à subordination hiérarchique et en principe nommés, agissent au nom de l'État.
- 3. Réponse B.** La loi du 28 pluviôse an VIII à l'origine de l'institution préfectorale est déjà une loi de déconcentration. Cette dernière prend son essor en 1992, avec la loi relative à l'administration territoriale de la République qui consacre le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre l'État central et ses organes déconcentrés.
- 4. Réponse C.** La loi ATR du 6 février 1992 et son décret d'application du 1<sup>er</sup> juillet 1992, puis le décret du 7 mai 2015 qualifiés de chartes de la déconcentration, posent un principe: la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux des administrations civiles de l'État. La compétence des services déconcentrés est donc de principe, celle de l'administration centrale subsidiaire, exceptionnelle.
- 5. Réponse C.** Les circonscriptions administratives sont des découpages territoriaux à la tête desquels est placé un représentant de l'État. Peuvent être distinguées les circonscriptions à vocation générale comme la région avec le préfet de région, le département avec le préfet de département, l'arrondissement avec le sous-préfet, la commune avec le maire agissant en représentant de l'État. Il existe aussi des circonscriptions spécialisées comme les académies du ministère de l'Éducation nationale.
- 6. Réponses A, B et C.** Le décret du 6 avril 2022 (applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2023) opère une importante réforme du corps préfectoral, dans la même dynamique que celle qui touche d'autres membres de la haute fonction publique comme les diplomates. Un rapport sénatorial de septembre 2022 préconise que le préfet reste en poste au moins 4 ans, et soit sous l'autorité directe du Premier ministre...
- 7. Réponse A.** Certes, le préfet est le garant de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens; il joue donc un rôle dans la lutte contre l'incendie, ou les plans de protection contre les catastrophes naturelles et les risques technologiques ou sanitaires. Il prend en charge aussi le développement durable au travers de ses pouvoirs en matière de sites classés et d'installations classées, et de ses responsabilités de la conduite de l'action interministérielle par la direction des services déconcentrés tant régionaux (DREAL, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) que départementaux (directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités, directions départementales du territoire). La loi 3DS de 2022 prévoit aussi que le préfet de région est le délégué territorial de l'ADEME et le préfet de département celui de l'Office français de la biodiversité.

- 8.** **Réponse B.** Le préfet de région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région. Ainsi, par exemple, le préfet de la région Bretagne est le préfet d'Ille-et-Vilaine (où se situe Rennes), celui de la région Centre Val de Loire est celui du Loiret (où se situe Orléans).
- 9.** **Réponse B.** Conformément au 1<sup>er</sup> de l'article 16 du Code de procédure pénale, le maire et les adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire (Article L. 2122-31 CGCT). L'exercice de ce pouvoir s'effectue comme représentant de l'État, sous le contrôle du procureur de la République. Il peut, en particulier, être amené à diligenter des enquêtes sur la personnalité des personnes poursuivies ainsi que sur leur situation matérielle, familiale ou sociale. En pratique, ces missions sont confiées aux maires des communes où il n'existe pas d'autres officiers de police judiciaire.
- 10.** **Réponse A.** Le décret du 8 avril 2020 a en effet généralisé et pérennisé cette possibilité, dans quelques domaines précisés (comme l'environnement, l'agriculture, la forêt, l'aménagement du territoire ou l'urbanisme). Ces dérogations sont encadrées : nécessité d'un motif d'intérêt général, existence de circonstances locales, objectif d'allègement des démarches administratives, compatibilité avec les engagements européens et internationaux de la France, absence d'atteinte aux intérêts de la défense ou de la sécurité, proportionnalité aux objectifs poursuivis. Cet assouplissement rendu possible par ce pouvoir de dérogation préfectoral permet à l'action publique de s'adapter au mieux aux circonstances locales.
- 11.** **Réponse B.** Le 18 décembre 2012 le gouvernement a lancé la modernisation de l'action publique, chantier d'amélioration du service public dans un contexte budgétairement contraint. Cette expression au départ réservée à la réforme de l'État, est aussi utilisée pour l'acte III de la décentralisation dont un axe législatif s'intitule loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette identité de terminologie traduit la concomitance de l'effort de réorganisation territoriale étatique et décentralisée, mais induit aussi la confusion... Le programme Action Publique 2022 accentue cet effort conjoint de modernisation déconcentrée et décentralisée, puisqu'il concerne tant la modernisation de l'État que celle des services publics des différentes collectivités publiques.
- 12.** **Réponse C.** L'objectif est de dématérialiser la délivrance de certains titres réglementaires, notamment des cartes nationales d'identité. Au-delà, cela permet de prioriser davantage les missions de lutte contre la fraude documentaire, d'expertise juridique et de contrôle de légalité, de coordination territoriale des politiques publiques et de gestion locale des crises assurées par la préfecture.
- 13.** **Réponse A.** Le préfet de région est depuis le décret du 16 février 2010 responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région, et à ce titre a autorité sur le préfet de département. Le préfet de région dispose d'un pouvoir d'instruction et d'un droit d'évocation, il a le pouvoir de répartir les crédits de certains budgets opérationnels de programme.
- 14.** **Réponse A.** Le préfet de département demeure seul responsable de certaines compétences régaliennes. Ainsi en est-il de l'ordre public et de la sécurité des populations, ainsi que du contrôle administratif. De même, il échappe à l'autorité du préfet de région en ce qui concerne l'entrée et le séjour des étrangers, ainsi que l'exercice du droit d'asile, sous réserve de l'intervention d'un arrêté interministériel donnant une compétence interdépartementale à un préfet pour statuer sur les demandes d'admission au séjour, au titre de l'asile, présentées par des étrangers se trouvant à l'intérieur du territoire français.
- 15.** **Réponse C.** Le Comité d'action régionale (CAR), présidé par le préfet de région, a en charge les orientations stratégiques de l'État dans la région, il est consulté sur l'utilisation des crédits ouverts au profit des services de l'État en région et examine notamment le respect des objectifs de performance. Il peut de plus, depuis 2004, être consulté sur la préparation et l'exécution des conventions liées aux contrats de projets État-région.
- 16.** **Réponse B.** Depuis la Réate, dans un objectif de rationalisation, l'administration déconcentrée a été profondément restructurée. À un schéma éparpillé qui juxtaposait des structures de missions excessives et hétéroclites nécessitant une importante coordination interservices, succède une organisation reposant sur des périmètres de compétence plus globaux. Les structures régionales déconcentrées manifestent qu'une stratégie fonctionnelle remplace l'ancienne logique ministérielle verticale.

- 17.** **Réponse C.** La réorganisation du niveau départemental répond à une logique de réponse aux besoins prioritaires de la population sur le territoire. Il devient l'échelon chargé de la mise en œuvre des politiques publiques conduites au niveau régional, au plus près des administrés et du terrain. Les dix anciennes directions laissent place à deux ou trois structures seulement : la direction départementale des territoires (DDT), la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), auxquelles peut s'ajouter la direction départementale de la protection des populations (DDPP).
- 18.** **Réponse A.** En Île-de-France, en raison des problématiques spécifiques de logement et d'environnement, et de l'adaptation des structures à l'échelle du Grand Paris, les nouvelles directions régionales déconcentrées diffèrent de celles du reste de la France. Ainsi, par exemple, à côté des entités « ordinaires », telles la DREETS, la DRAC ou l'ARS, existent des directions régionales spécifiques comme la direction régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL), ou la direction régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie (DRIEE).
- 19.** **Réponse B.** Territoire animé par le sous-préfet, l'arrondissement a semblé fragilisé par la réorganisation. Une réorganisation des périmètres territoriaux des arrondissements a été mise en œuvre depuis 2017 pour permettre une cohérence entre les arrondissements et les nouveaux EPCI issus de l'application de la loi NOTRe. Aujourd'hui, un redéploiement des sous-préfectures est relancé, promesse d'Emmanuel Macron lors de la campagne présidentielle 2022. Ainsi, la sous-préfecture de Château-Gontier fermée a-t-elle été réouverte en octobre 2022, tout comme celles de Clamecy, Montdidier, Nantua, Rochechouart et Saint Georges (en Guyane).
- 20.** **Réponse A.** La relance de la déconcentration a fait l'objet d'une nouvelle Charte figurant dans le décret du 7 mai 2015. 4 axes sont développés : une définition générale de la déconcentration, le principe de modularité, l'affirmation de principes opérationnels (comme la déconcentration budgétaire), et la création de dispositifs pratiques permettant de s'assurer du respect des principes énoncés (comme la conférence nationale de l'administration territoriale de l'État CNATE).
- 21.** **Réponse C.** Élément phare de la RGPP, la réduction des effectifs de l'État est passée par le non-replacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cette « règle » a été remise en cause dès 2012, en raison de son caractère rigide et de son aspect estimé artificiel si cela conduit dans le même temps les collectivités à recruter ! La MAP et le programme AP 2022 visent certes à réduire les dépenses publiques, et donc les effectifs, mais de façon modulée.
- 22.** **Réponse A.** La modernisation de l'action publique apporte un changement d'interlocuteurs pour les collectivités, en raison de la réorganisation des services déconcentrés au profit de la région, et d'un contrôle de légalité recentré en préfecture. De plus, la diminution des effectifs étatiques opère un retrait confirmé de l'ingénierie étatique d'où des substitutions départementales ou nécessité d'intercommunalité. Le développement de l'e-administration oblige à la formation des agents territoriaux et à l'harmonisation des matériels informatiques. Enfin, la nouvelle carte des services publics, avec un effet cumulé pour certains territoires (carte militaire, restructurations hospitalières, refonte des juridictions, réorganisation des forces de sécurité...) conduit à des transferts rampants. Par exemple, certaines communes accroissent le nombre de policiers municipaux pour faire face à l'insuffisance quantitative de la police d'État. Le rapport sénatorial « Où va l'État territorial ? » met en exergue l'insatisfaction des élus locaux, confrontés à des réformes mal articulées provoquant une désorganisation, inquiets des fermetures de services, regrettant la faiblesse des moyens matériels et humains des maisons de services au public, et appelant à une rotation moins fréquente des préfets...
- 23.** **Réponse A.** L'Agence nationale de la cohésion des territoires instituée par la loi du 22 juillet 2019 a pour vocation de conseiller et de soutenir les collectivités et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets. Cela passe par un concours humain, financier et technique. La loi 3DS de 2022 dans son article 159 facilite de plus le recours aux capacités d'expertise et d'assistance du CEREMA au profit des entités décentralisées.

## La réforme de l'architecture décentralisée

Enjeu démocratique et d'efficacité, la décentralisation à la française au travers de ses actes I et II a essentiellement rénové l'organisation administrative, par un transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales.

La loi RCT du 16 décembre 2010 ouvre une voie délicate et contestée, opérant un changement d'échelle de l'action publique locale par le renforcement du couple communes intercommunalité.

L'acte III de la décentralisation s'appuie sur la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, celle du 16 janvier 2015 et la loi NOTRe du 7 août 2015 ; il affiche des objectifs de clarification, de coordination des divers acteurs territoriaux, et d'affirmation de nouveaux territoires régionaux et intercommunaux. Les finalités d'économies budgétaires et de gouvernance locale semblent difficiles à faire progresser de conserve au pays où naquit le jacobinisme.

Faute d'un acte IV, on assiste à une série d'ajustements initiée par la loi dite engagement et proximité du 27 décembre 2019, poursuivie par la loi du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations, et complétée par la loi dite 3DS (pour différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) du 21 février 2022. En mai 2024, le député E Woerth remet un rapport « Décentralisation, le temps de la confiance » (clarification de l'action publique territoriale et identification de nouvelles pistes de décentralisation.)

## Historique

La décentralisation territoriale, mode d'organisation de l'État consistant à accorder à des personnes juridiques distinctes du pouvoir central, les collectivités territoriales, l'exercice de certaines compétences est le fruit d'un lent cheminement chaotique... La décentralisation s'est développée par à-coups, tout au fil de l'histoire politique de la France. Il faudra attendre la fin du xx<sup>e</sup> siècle et le début du xi<sup>e</sup> pour asseoir et accélérer ce processus juridique.

### **Les prémisses hésitantes d'une évolution décentralisatrice, après l'héritage centralisateur de l'ancien régime et de la Révolution**

Face aux menaces extérieures puis intérieures sur le royaume, une France fragile s'est bâtie sur le modèle de la centralisation, dans un objectif de préserver l'unité en luttant contre les particularismes locaux et d'affirmer l'autorité du roi.

La Révolution initie un vaste débat sur l'agencement territorial, les cahiers de doléances de 1789 ayant témoigné d'un fort désir de refonte du système mis en place par la monarchie, puisque selon la formule de Mirabeau la France aurait été à l'époque un « agrégat inconstitué de peuples désunis »....

« Depuis la fin de l'Ancien régime, la décentralisation est le mythe des libertés locales ! » (J. Bourdon). Les lois de 1789 instituent les communes et les départements dotés d'organes élus, ce qui peut être considéré comme une amorce décentralisatrice (en particulier pour la commune). Dès 1792, la

Convention rétablit une centralisation, la victoire de la conception jacobine prônant la souveraineté d'un État fort. Le régime napoléonien accentue cette vision de l'organisation française, avec l'institution très emblématique du préfet.

La monarchie de Juillet amorce un important progrès, consacrant le principe de l'élection des conseils municipaux (loi du 21 mars 1831) et des conseils généraux du département (loi du 22 juin 1833).

Les débuts de la III<sup>e</sup> République constituent le point de départ des collectivités territoriales actuelles. En effet, la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux organise l'élection selon des modalités qui perdurent aujourd'hui (suffrage universel, cadre cantonal, mandat de 6 ans), même si le préfet demeure alors l'organe exécutif de la collectivité. La loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, qualifiée de charte communale, uniformise quant à elle le statut des communes, affirmant le principe de l'élection pour les maires et renonçant à une compétence d'attribution en disposant que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

La consécration constitutionnelle de 1946 permet d'espérer la fin de siècles centralisateurs. L'article 87 du texte inscrit 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. » Par crainte d'un trop fort pouvoir départemental le préfet demeure l'exécutif départemental !

Sous la V<sup>e</sup> République, le principe de libre administration par des conseils élus est à nouveau clairement énoncé, l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 en confie la mise en œuvre à la loi, et charge le délégué du gouvernement (le préfet) du contrôle administratif. Sont aussi énumérées les différentes collectivités, et est prévu un régime spécifique pour les DOM (départements d'outre-mer) et les TOM (territoires d'outre-mer).

L'émergence du niveau régional est timide : si l'instauration du préfet de région date de 1964 (mais il s'agit de déconcentration), l'échec du référendum de 1969 tendant à ériger la région en collectivité territoriale nuit à cet échelon qui deviendra simple établissement public en 1972.

La question de la conception générale de l'organisation administrative française agite la réflexion politique, alimentée en 1976 par le rapport d'Olivier Guichard « vivre ensemble ».

## **La rupture avec les réticences : les actes I et II de la décentralisation**

### **À partir de 1982 : l'acte I**

Cette succession de tentatives réformatrices franchit une étape décisive à partir de 1982 : l'avancée décentralisatrice est indéniable, fruit d'un impressionnant arsenal législatif qui l'ancre durablement.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, complétée par celle du 22 juillet 1982, pose le cadre en énonçant des éléments majeurs. En premier lieu est affirmée la disparition de la tutelle étatique remplacée par un contrôle administratif *a posteriori*, de légalité et juridictionnel (un contrôle particulier est établi en ce qui concerne les actes budgétaires). De plus, la région devient une collectivité territoriale dotée d'un conseil élu au suffrage universel direct (les premières élections auront lieu en 1986). Enfin, l'exécutif départemental et régional est transféré à un président élu, en lieu et place du préfet, autorité déconcentrée nommée par le pouvoir central. Quant aux lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983, elles procèdent à une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État, en opérant de très nombreux transferts.

Cette réforme s'accompagne de la naissance d'une fonction publique territoriale, s'appuyant sur le système de la carrière, alliant les garanties inhérentes à des missions de service public et les spécificités liées au très grand nombre d'employeurs territoriaux (lois des 13 juillet 1983 et 26 janvier 1984 modifiées).

Concomitamment, l'État semble renforcer son action territoriale, au travers notamment des dispositifs de l'intercommunalité qui accordent au préfet un rôle décisif (loi ATR du 6 février 1992, LOADT du 4 février 1995, LOADDT du 25 juin 1999, loi dite Chevènement du 12 juillet 1999). L'approfondissement du contrôle opéré sur les collectivités participe de cet encadrement de l'action décentralisée, avec en particulier l'essor et les évolutions des techniques de référendum (tant précontractuel de la loi ATR, que suspensif de la loi du 30 juin 2000). Les modifications fiscales semblent limiter l'autonomie des collectivités : les réformes successives de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la vignette substituant une compensation étatique à des recettes fiscales.

## 2003 : l'acte II

La décentralisation gravit un nouveau degré, avec l'acte II initié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, gage du caractère difficilement réversible de la progression décentralisatrice. Certes, la région fait son apparition dans le texte constitutionnel (article 72,1 C), mais surtout, de nouveaux principes y figurent : l'affirmation d'une organisation de la République décentralisée (article 1 C), l'introduction d'un principe de subsidiarité (article 72,2 C) au profit des collectivités, et la consécration en matière financière de l'autonomie des collectivités, de la compensation et de la péréquation (article 72-2 C). La modernisation de l'action des collectivités est aussi exploitée, par le droit à l'expérimentation (article 72-4 C), la possibilité du chef de filât (article 72-5 C), et l'accentuation de la diversification du régime de l'outre-mer (articles 73 C et s). De plus, le droit de pétition et l'instauration d'un référendum local décisionnel (article 72-1 C) approfondissent la palette d'instruments démocratiques des entités décentralisées.

Un ensemble de lois organiques ou ordinaires permet la mise en œuvre de cette révision constitutionnelle, comme les deux textes du 1<sup>er</sup> août 2003 relatifs

au droit à l'expérimentation et au référendum local, celui du 29 juillet 2004 lié à l'autonomie financière, et la loi « fleuve » du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales accordant de nouvelles attributions aux collectivités, procédant aux transferts de personnels, et toilettant les dispositifs de l'intercommunalité.

### **L'étape de la rationalisation : la loi RCT de 2010**

La loi de réforme des collectivités territoriales dite RCT du 16 décembre 2010 (assouplie par la loi du 29 février 2012) généralise et rationalise l'intercommunalité, à partir d'un document de planification : le schéma départemental de coopération intercommunale établi par le préfet avec l'aide d'une commission d'élus locaux. Ainsi sont prévus des transformations ou fusions d'intercommunalité, le gel de la création des pays et le rattachement des communes isolées (sauf en première couronne francilienne relevant du projet du Grand Paris).

La consolidation du lien entre les communes et leur communauté s'appuie aussi sur l'essor de l'assise démocratique des communautés : les conseillers communautaires sont à partir de 2014 issus du suffrage universel direct, lors des élections municipales, dans les communes dotées du scrutin de liste. Ce couplage de la désignation des conseillers municipaux et intercommunaux renforce naturellement la corrélation des deux niveaux.

De plus, élément de maîtrise de la dépense publique, la mutualisation des services est institutionnalisée, par la possibilité (si le schéma existe) pour le président de communiquer lors du débat d'orientation budgétaire un bilan de l'état d'avancement du schéma de mutualisation. Cet effort au sein du bloc communal se manifeste aussi par la diversification des instruments juridiques (comme la création de services communs aux EPCI et à leurs communes, ou l'acquisition de matériels par les EPCI au bénéfice de leurs communes membres).

De nouveaux outils viennent également enrichir la palette de la coopération. Les pôles métropolitains, sous la forme de syndicats mixtes regroupant des intercommunalités à fiscalité propre, permettent une coopération renforcée des territoires urbains, pour promouvoir innovation et développement durable. La possibilité de créer une commune nouvelle, processus rénové de la fusion de communes, constitue la forme la plus aboutie de rapprochement !

### **2014-2015 : l'acte III**

L'acte III de la décentralisation est scindé en plusieurs volets, en particulier la loi MAPTAM, la loi sur les régions, et la loi NOTRe.

### **La loi de modernisation de l'administration publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)**

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 occupe 83 pages du Journal officiel ! Elle est d'ailleurs ainsi qualifiée par une Sénatrice écologiste : « Cette réforme me fait beaucoup penser à ma vieille jupe-culotte. On rapièce une structure usée au

mieux de 30 ans, reliftée par les intercommunalités (fin 1990), au pire de 200 ans (départements), et on obtient un vêtement guère mettable dans le monde...».

Décryptés et analysés de façon détaillée dans les différents chapitres de cet ouvrage, les nombreux éléments de la loi MAPTAM peuvent être présentés ici de façon synthétique en deux objectifs principaux : construire l'action publique du XXI<sup>e</sup> siècle, qui repose sur la confiance dans la capacité des élus locaux à s'organiser, avec l'État, pour fournir aux citoyens des services accessibles et efficaces ; encourager la participation des territoires au redressement économique du pays.

### **La clarification des compétences et la coordination des acteurs**

La loi simplifie la gouvernance de l'action publique, en liant les modalités d'action de l'État et celles des collectivités territoriales, ce qui est une première !

La détermination de collectivités chefs de file, politique publique par politique publique, permet en principe de clarifier les responsabilités de chacun tout en intégrant mieux les spécificités locales, dans le cadre des Conférences territoriales de l'action publique qui réunissent, sous l'égide du président de région, les élus locaux et, le cas échéant, le préfet. Des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence fixent les objectifs de rationalisation, et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées.

### **L'affirmation des métropoles**

La loi réforme aussi et dynamise la gouvernance des grandes aires urbaines françaises, comme le régime rénové des métropoles.

- À Paris, la constitution d'une intercommunalité à fiscalité propre unique, la métropole du Grand Paris (MGP) rassemblant Paris et toutes les communes de la première couronne, par fusion des dix-neuf intercommunalités existantes, vise à simplifier l'organisation administrative et doit permettre une accélération de la construction de logements.
- À Lyon, la création d'une collectivité territoriale unique (la Métropole de Lyon), à la place de la communauté urbaine (Courly) et du département du Rhône, constitue une avancée institutionnelle novatrice permise par le haut degré d'intégration intercommunale de ce territoire.
- À Marseille, la fusion des six intercommunalités, au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence, a pour objet de permettre une meilleure solidarité territoriale et un véritable partage des richesses.

Pour encourager le dynamisme des grandes villes, dans une perspective d'entraînement de l'ensemble du pays, la loi dote les onze autres plus grandes agglomérations françaises d'un statut de métropole très intégré, qui s'est substitué aux structures existantes dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le régime juridique des métropoles de droit commun, instituées par la loi RCT de 2010 est aménagé, comme celui des pôles métropolitains, afin de développer le caractère abouti de la coopération.

Au-delà de cette reconnaissance du fait urbain, la loi encourage un aménagement équilibré du territoire en créant, pour les zones rurales et les villes petites et moyennes, des pôles d'équilibre territorial et rural.

Elle incite fortement à la mutualisation des services au sein du bloc communal, gage de maîtrise des dépenses dans un contexte budgétaire contraint.

## **La loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral du 16 janvier 2015**

La loi du 16 janvier 2015 redessine la carte des régions françaises et poursuit par là plusieurs objectifs : une réduction des dépenses publiques, un accroissement de la puissance économique régionale, et une cohérence de l'action publique.

Son article premier substitue aux 21 régions métropolitaines 12 régions : Grand Est ; Nouvelle Aquitaine ; Auvergne Rhône-Alpes ; Bourgogne Franche-Comté ; Bretagne ; Centre Val de Loire ; Île-de-France ; Occitanie ; Hauts-de-France ; Normandie ; Pays de la Loire ; Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'effectif du conseil régional et le nombre de candidats par section départementale sont déterminés et récapitulés dans des tableaux ; par exemple pour la région Grand Est : 169 élus.

Certains réfutent les arguments en faveur de cette réforme, et agitent le risque de résurgence des régionalismes ; les départements s'interrogent sur leur devenir ; les habitants s'inquiètent de territoires trop vastes et du risque de perte d'identité de certains terroirs...

Sont pointés des coûts supplémentaires en particulier en termes d'indemnité des élus, de rémunération des agents, et d'harmonisation des systèmes d'information dans les régions fusionnées. Cependant, en 2021, une étude de la DGCL démontre que les dépenses des régions en 2019 se trouvent au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres, hors transports transférés et gestion des fonds européens.

## **La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015**

Pour « en finir avec les enchevêtements, les doublons et les confusions » de compétences, la clause générale de compétences départementale comme régionale est supprimée, mais subsistent des exceptions (les compétences dites « partagées », comme dans les domaines du tourisme, de la culture, du sport, de l'éducation populaire, de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, et de la promotion des langues régionales). La loi renforce les régions, niveaux de définition de la stratégie, qui disposent de compétences étendues en matière de développement économique, d'aides directes aux entreprises, d'innovation. Leur est aussi confiée la compétence transports interurbains, réguliers, à la demande, de même que le transport scolaire. Est énoncée de

plus « la prescriptibilité des schémas », élaborés par les régions, qui deviennent opposables aux autres collectivités.

L'intercommunalité est fortement impactée, tant en ce qui concerne son périmètre que ses attributions obligatoires ; mais certains regrettent une mosaïque de dispositions un peu disparates, et le renoncement à l'élection au suffrage universel direct sans fléchage des conseillers communautaires. Un seuil de principe de 15 000 habitants est établi, l'eau et l'assainissement sont transférés au niveau intercommunal, de même que les aires d'accueil des gens du voyage, la promotion du tourisme, et la compétence déchets. La disparition de 5 500 syndicats intercommunaux est programmée, le statut de la Métropole du Grand Paris est toiletté.

La mise à mort des départements n'est donc pas opérée, même si la délégation ou le transfert de compétences au profit des métropoles occupe un chapitre... Leur vocation sociale est clairement établie, par la définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines.

La complexité de l'organisation territoriale semble maintenue... en particulier en ce qui concerne la coordination des compétences des régions et des métropoles.

Dans un rapport d'information de décembre 2019, deux députés déplorent une organisation territoriale devenue plus complexe, et une perte de proximité pour les citoyens conséquence de la réforme de la carte intercommunale, de l'apparition des grandes régions et du développement des communes nouvelles. Ils regrettent aussi une répartition des compétences source de rigidité et d'insécurité juridique, et préconisent un rétablissement de la confiance et le renforcement de la liberté des collectivités par des adaptations de périmètre et de gouvernance et un assouplissement de la répartition et des modes d'exercice des compétences.

## **La lutte contre les fractures territoriales**

Réponse au mouvement des gilets jaunes révélateur d'un besoin de proximité et de reconnaissance de territoires « oubliés », Emmanuel Macron annonce à l'issue du grand débat national un nouveau pacte territorial pour réconcilier la métropole, la ville moyenne et le rural.

La loi dite engagement et proximité du 27 décembre 2019 décryptée dans les fiches 3 et 4 relatives à la démocratie locale et à l'intercommunalité de cet ouvrage, conforte chaque maire dans son intercommunalité, renforce ses pouvoirs de police, simplifie son quotidien, et reconnaît aux élus un véritable cadre d'exercice de leur mandat.

L'exposé des motifs rappelle en effet que sur eux repose la mission centrale de faire vivre la démocratie locale et de donner une réalité tangible et accessible aux institutions républicaines. Au regard du sentiment latent de dépossession, le texte entend valoriser et accompagner ceux qui s'engagent pour la collectivité.

Cette loi augure de la loi 3DS, car comme cette dernière elle modifie un grand nombre de règles techniques applicables aux collectivités et à leurs groupements... d'où un texte mosaïque complexe à déchiffrer. De plus, elle ouvre la voie à une sorte de temps d'arrêt du puissant mouvement en faveur du niveau intercommunal constatable depuis l'acte I, en mettant en valeur le niveau communal au travers de dispositifs favorables à ses élus et compétences.

La loi organique du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'article 72,4 C facilite et accélère cette possibilité des collectivités territoriales, et initie l'application du principe de différenciation que la loi 3DS conforte, permettant une adaptation du droit aux spécificités locales.

## Connaissances de base

### Les enjeux et la délimitation de la décentralisation

La décentralisation peut n'apparaître que comme un mode d'organisation administrative, un partage de compétences et de moyens entre l'État et les collectivités territoriales. Au-delà, elle soulève des enjeux majeurs de démocratie et d'efficacité qui remettent en cause les équilibres de pouvoirs existants. Chaque avancée décentralisatrice est donc confrontée à un questionnement multiple sur la légitimité des acteurs, la pertinence et l'efficience de l'action menée... mais aussi les conséquences en termes par exemple d'égalité ou d'indivisibilité.

La coexistence depuis la révision constitutionnelle de 2003 de la règle selon laquelle l'organisation de la République est décentralisée et du principe de libre administration des collectivités territoriales, dans les articles 1 C et 72 C soulève une question : s'agit-il de deux termes devenus synonymes ?

Car classiquement, il était admis que la libre administration était un principe constitutionnel, la décentralisation en étant la déclinaison légale... La réponse est malaisée et discutée ! Cependant, si la libre administration englobe les différents rapports entretenus par les collectivités avec l'État, les autres personnes publiques (autres collectivités territoriales, établissements publics, groupements d'intérêt public), et les personnes privées (notamment les citoyens)... la décentralisation est octroyée, donc plus modeste : il s'agit uniquement des relations entre l'État et les collectivités.

### Les éléments piliers constitutifs de la décentralisation

Quatre éléments cumulatifs conditionnent la décentralisation : l'existence de personnes juridiques distinctes de l'État, la présence d'organes élus, la reconnaissance de la notion d'affaires locales, et dans un État unitaire la persistance d'un contrôle sur les entités décentralisées.

Premier critère, dans le système français, les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public. Disposant d'une assise géographique infranationale, elles sont dotées d'une population, d'un patrimoine qui leur est propre, et peuvent donc accomplir les actes de la vie juridique, comme ester en justice, contracter, ou gérer leurs propres moyens humains et financiers.

En deuxième lieu, l'autonomie de l'autorité décentralisée ne peut se satisfaire d'un processus de nomination par le pouvoir central. Le procédé de l'élection garantit aussi la légitimité de l'action des collectivités territoriales. La Constitution n'impose le principe de l'élection que pour les assemblées délibérantes; la loi a toute liberté d'instituer un mode de scrutin plutôt qu'un autre, dans le respect de l'article 3 C. Le mode de scrutin est d'ailleurs variable: si les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste mixte à 2 tours dans les communes de plus de 1 000 habitants, les conseillers du département sont élus au scrutin binominal paritaire majoritaire à 2 tours dans le cadre du canton... Quant aux conseillers régionaux, dans un objectif d'efficacité, la loi du 1104 2003 instaure un scrutin de liste régionale mixte à 2 tours.

Les organes exécutifs sont eux aussi aujourd'hui tous élus, au suffrage indirect.

Troisièmement, la décentralisation territoriale suppose une compétence des collectivités pour les affaires locales, distinctes donc de celles d'intérêt national. L'affirmation d'une sorte de principe de subsidiarité dans l'article 72,2 C participe de cette reconnaissance de l'intérêt local: « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon. » Il ne saurait y avoir décentralisation sans un socle minimal de compétences !

Enfin, et c'est le quatrième élément, la décentralisation ne signifie pas indépendance des entités territoriales... si un certain degré d'autonomie est nécessaire, la France reste une République indivisible comme l'énonce le premier article de la Constitution. Le contrôle administratif, sous forme de tutelle jusqu'en 1982, est donc nécessaire; il est désormais allégé en contrôle de légalité dans des conditions définies par la loi (article 72,6 C).

## **Les différentes collectivités territoriales**

Le premier alinéa de l'article 72 C procède à un inventaire: « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. » Il est de plus précisé que « Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ».

Cinq catégories de collectivités sont donc recensées... On compte ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2025, 34 875 communes françaises, 95 départements dont 92 métropolitains (après la disparition des 2 départements corses, du département de la Seine, et la fusion des deux départements alsaciens pour ne former qu'un

département dénommé collectivité européenne d'Alsace) et 2 en outre-mer (Guadeloupe et Réunion), et 14 régions.

Les collectivités à statut particulier sont la collectivité de Corse (un projet de loi constitutionnelle conférant un statut d'autonomie est à l'étude); la Métropole de Lyon, et la Ville de Paris. Quant aux collectivités d'outre-mer, dites COM, il s'agit de Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française. La Martinique et la Guyane ont changé de statut le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et sont désormais des collectivités territoriales uniques.

Il est à remarquer que ni la Nouvelle-Calédonie ni les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) ne sont des collectivités territoriales !

## Bilan de l'actualité

### La loi 3DS du 21 février 2022

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant simplification de l'action publique locale vise notamment à rendre le service public plus efficient et plus adapté en fonction des collectivités territoriales.

De simples ajustements paraissaient suffisants à conforter le pacte girondin en place: une démocratie à perfectionner notamment en ce qui concerne la parité dans les communes de moins de 1 000 habitants (ce qui ne sera finalement voté par le Parlement qu'en avril 2025 !) ou le droit de pétition (assoupli dans la loi 3DS), une recomposition territoriale à parachever par l'individualisation de certains statuts territoriaux (comme cela existe déjà en Corse ou en Alsace), bien qu'une aspiration certaine à une stabilisation organisationnelle puisse être constatée.

Un acte IV supposerait deux axes importants. En premier lieu, opérer la révision de la délimitation des compétences décentralisées. La loi 3DS prévoit ainsi de développer (parfois seulement sur demande, ou après expérimentation) des compétences locales dans des thématiques contemporaines comme la transition écologique, le logement, la voirie, la santé ou la cohésion sociale. La différenciation est effectuée par la délégation prudente d'un pouvoir réglementaire local, l'assouplissement des possibilités de délégation entre les différents niveaux de collectivités, et l'éventualité de transferts de compétences à la carte au niveau intercommunal. La deuxième novation d'importance repose sur la nécessité d'un apaisement des relations entre les entités locales et l'État. Les contraintes financières imposées par l'État (réforme de la fiscalité locale, contrats dits de Cahors limitant l'essor des dépenses de fonctionnement...), l'accumulation de ses normes (comme en matière scolaire ou sanitaire), voire la recentralisation opérée à l'occasion de la crise pandémique ont crispé les rapports, malgré un essor de procédés contractuels avec les régions (tels les contrats de plan État-région) ou avec les EPCI à fiscalité propre (comme les

contrats de relance et de transition écologique). Il faut davantage de confiance, un nouveau pacte territorial !

Aujourd’hui, cette loi ne constitue pas un big bang territorial, décevant par sa timidité une partie des élus locaux. Elle permet certes de rendre la décentralisation plus efficace par la résolution de certaines difficultés, comme en ce qui concerne le dispositif SRU relatif au logement social ou pour ce qui est de la Corse... mais reste technique, et trop complexe (malgré un objectif affiché de « simplification » !) Elle ne contient quasi pas de dispositions permettant un essor de la démocratie locale, sauf à considérer que les nouveaux domaines transférés participent d’un essor démocratique puisque désormais gérés par des élus, et que le renforcement de l’implication des élus locaux dans les entreprises publiques locales ainsi que les articles relatifs à leur déontologie constituent un progrès en ce domaine.

Le texte comprend 271 articles, implique environ 80 décrets... et reste largement illisible, faute de stratégie d’ensemble en raison de la variété (dispersion disent certains) des sujets traités: du droit funéraire à la recentralisation expérimentale du RSA, du conseil d’administration de l’ARS au régime de délégation de compétence des EPCI... Il porte la marque des multiples amendements et compromis ayant précédé son adoption.

En novembre 2023, le député Eric Woerth est chargé d’une mission de clarification de l’action publique territoriale et d’identification de nouvelles pistes de décentralisation... thèmes qui « jouent l’arlésienne » depuis plus de 30 ans !

## Perspectives

### **Les propositions du rapport Woerth (« Décentralisation, le temps de la confiance », mai 2024)**

Écartant « un grand soir » de la décentralisation, le rapport insiste sur la richesse de la coexistence du pouvoir vertical de l’État et du pouvoir horizontal des collectivités pour faire vivre ensemble deux légitimités démocratiques.

Au-delà de reconnaître et clarifier le rôle de chaque échelon, E Woerth pose 3 impératifs de la libre administration : une meilleure répartition de la ressource fiscale entre l’État et les collectivités, un pouvoir réglementaire local effectif s’appuyant sur une révision générale des normes, et une gestion de la fonction publique territoriale par les employeurs locaux.

La démocratie locale demande à être vivifiée par la création d’un véritable statut de l’élu local, le retour au cumul possible des mandats de parlementaire et de maire, la généralisation du scrutin de liste paritaire pour les communes de moins de 1 000 habitants (ce qui sera acté dans une loi votée en avril 2025), et la création d’un conseiller territorial siégeant aux conseils départemental et régional.

Critiquées par les uns (notamment les élus locaux), encensées par d'autres... les 51 propositions sont restées quasi lettre morte en raison de la dissolution de 2024. En 2025, le Premier ministre François Bayrou a pour sa part soutenu l'idée d'un retour au cumul des mandats, et contesté le découpage des grandes régions...

## L'avenir de l'outre-mer

Depuis 2003, la Constitution distingue trois catégories de terres ultra-marines.

En premier lieu, l'article 73 C régit les départements d'outre-mer, les DOM, et les régions d'outre-mer (ROM), qui obéissent au principe d'identité législative, c'est-à-dire que les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Ils peuvent cependant faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par les collectivités ; de plus, sauf à la Réunion, la loi peut les autoriser à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur sol, sauf en ce qui concerne les droits fondamentaux.

D'autre part, les collectivités d'outre-mer (COM) relèvent de l'article 74 C. Chacune a un statut défini par une loi organique tenant compte des intérêts propres, et y est applicable le principe de spécialité législative. En Polynésie, qui bénéficie d'un statut d'autonomie, existent des lois de pays à valeur d'actes administratifs.

La Nouvelle-Calédonie (titre XIII de la Constitution) bénéficie de lois de pays à valeur législative mais n'a pas accédé à la pleine souveraineté à l'issue des 3 consultations négatives. Un projet de dégel partiel du corps électoral pour les élections provinciales a suscité des émeutes au printemps 2024. La loi du 15 novembre 2024 reporte le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province au plus tard au 30 novembre 2025.

(La loi détermine de plus le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton, terres non habitées).

L'indivisibilité de la République s'accorde de la différenciation en outre-mer...

Depuis mars 2011, passant du régime de l'article 74 C à celui du 73 C, Mayotte est devenue département d'outre-mer. Mayotte connaît une départementalisation atypique, puisqu'elle détient les compétences départementales mais aussi d'une région, devenant la 1<sup>re</sup> collectivité unique de l'outre-mer (article 73,5 C). Le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte, adopté en conseil des ministres le 21 avril 2025, la baptise « Département-Région de Mayotte », et révise le mode de scrutin afin de prévoir l'élection des conseillers à l'assemblée de Mayotte à la proportionnelle dans le cadre d'une circonscription électorale unique composée de 5 sections.

Conformément à la consultation des électeurs de la Guyane et la Martinique, les lois du 27 juillet 2011 instituent deux collectivités uniques, se substituant

au DOM et à la ROM et exerçant l'ensemble de leurs compétences. La Guyane et la Martinique ont vécu concrètement ce changement institutionnel lors des élections de 2015. La loi du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer avait quant à elle ratifié notamment l'ordonnance visant à doter les collectivités uniques de Guyane et de Martinique d'une législation adaptée à leur organisation en matière budgétaire et comptable.

Le statut de la Polynésie française a été modifié par les lois organique et ordinaire du 5 juillet 2019. Sont ainsi corrigés les points du statut de 2004 (qui qualifie la Polynésie française de pays d'outre-mer au sein de la République) ne permettant pas la stabilité des institutions et est clarifié le partage des compétences entre l'État et le pays. La Polynésie bénéficie d'une large autonomie avec une assemblée territoriale élue au suffrage universel qui adopte des « lois de pays », un gouvernement responsable devant l'assemblée et un président.

Il peut être signalé que la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional permet de développer les échanges des collectivités ultra-marines avec les pays de leur environnement régional ou de leur bassin maritime transfrontalier. La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer affirme quant à elle que la réduction des écarts de développement que connaissent les populations d'outre-mer au sein du peuple français constitue une priorité pour la Nation, et définit les instruments de politiques publiques en faveur de l'égalité réelle.

Le Titre VIII de la loi 3DS est consacré à l'outre-mer. Il y permet une expérimentation relative à l'état de calamité exceptionnelle pour une durée de 5 ans, permettant ainsi d'activer des procédures d'urgence. La simplification de procédures d'aménagement et la mobilisation du foncier par les collectivités et l'État facilitent la construction de logements et d'équipements à Mayotte et en Guyane. L'exercice des mandats locaux est adapté, par exemple par des possibilités de majoration d'indemnités de fonction dans certaines communes de plus de 5 000 habitants. Suite au cyclone Chido, une loi d'urgence (24/02/2025) porte temporairement dérogations aux règles d'urbanisme et de marchés publics pour accélérer la reconstruction.

## **Une mouvance plus européenne pour la décentralisation française**

La construction européenne originelle, confortée par la structure constitutionnelle française a longtemps impliqué que l'État demeure seul l'acteur institutionnel. Les collectivités s'inscrivent pourtant dans les enjeux européens. Aujourd'hui, le mouvement de décentralisation est commun aux différents États européens, même s'il emprunte des voies différentes, le nombre et la nature des niveaux étant variables, les pouvoirs des collectivités aussi.

En France, les collectivités territoriales sont soumises au droit européen, le cadre juridique communautaire les contraignant dans des domaines très nombreux, par exemple en ce qui concerne les questions environnementales

(déchets, assainissement...) L'attachement européen à une concurrence ouverte recouvre de multiples facettes ayant des répercussions sur les règles de l'action décentralisée : droit de la commande publique, ouverture de l'accès de la fonction publique territoriale aux ressortissants européens, étendue de la notion de service public local, ou limitation de l'aide aux entreprises.

Les collectivités sont aussi objets des politiques européennes, bénéficiant des fonds structurels, soit près de 16,8 milliards d'euros en France pour la période 2021-2027. Ainsi, 15 % des opérations de désensablement du Mont-Saint-Michel sont financées par l'aide européenne. (La loi MAPTAM transfère d'ailleurs la gestion des fonds européens de l'État aux régions, le texte favorise une meilleure prise en compte des réalités de terrain et simplifie les circuits de décision). La loi NOTRe permet à l'État, lorsqu'il est condamné financièrement par l'Union européenne pour un manquement imputable à une collectivité territoriale, de se retourner financièrement contre celle-ci.

Le Comité des régions, instance européenne consultative, a vu son pouvoir accru par le traité de Lisbonne, afin d'associer plus largement les collectivités à l'élaboration des politiques communautaires les concernant. De plus, une représentation non institutionnelle dynamique (bureaux régionaux à Bruxelles, association européenne des collectivités territoriales...) exerce un important lobbying auprès des organes européens.

Le principe de subsidiarité connaît une définition rénovée : « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». Plus largement, la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe impose la règle d'une gestion de proximité, sauf exception (le Parlement a ratifié le protocole additionnel à cette Charte, cf. loi du 27 janvier 2020).

Le débat reste ouvert, d'une décentralisation française qui avancerait en adéquation avec le vaste chantier d'une Europe régionale, ou qui se replierait frileusement pour des raisons historiques et économiques sur un retour étatique.

## Bibliographie

- ▶ *Les collectivités locales en chiffres*, DGCL, ministère de l'Intérieur, 2024.
- ▶ « La décentralisation, impressions en continu » [Dossier], *Pouvoirs locaux*, novembre 2022, n° 121, p. 47-118.
- ▶ « État-collectivités : la parole aux acteurs » [Dossier], *Actualité juridique. Collectivités territoriales*, janvier 2023, n° 1, p. 9-32.
- ▶ « L'organisation décentralisée de la République, les 20 ans de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *Revue française de droit administratif*, mars-avril 2023, p. 232-279.

- ▶ « La décentralisation, 40 ans après », Rapport Cour des comptes mars 2023.
- ▶ « Collectivité territoriale : l'illusion du principe de subsidiarité », *Actualité juridique. Droit administratif*, 12 février 2024, n° 5, p. 240-247.
- ▶ « Décentralisation : le temps de la confiance », rapport E Woerth, mai 2024, 160 p.
- ▶ « Décentralisation : changeons d'orbite » [Dossier], *Lettre du cadre territorial (La)*, décembre 2024, n° 583, p. 26-34.
- ▶ « L'avenir institutionnel des outre-mer », Rapport Gosselin-Rimane, Assemblée nationale, janvier 2025.
- ▶ Site gouvernemental d'informations [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)
- ▶ Site du CNFPT d'e-actualité territoriale <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr>
- ▶ Le portail d'informations sur les systèmes institutionnels de l'outre-mer français et leurs spécificités territoriales. <https://www.drom-com.fr>

## Exemples de sujets

- ▶ La décentralisation française...
- ▶ Faut-il un nouvel acte de décentralisation ?
- ▶ Avenir et enjeux de la décentralisation française
- ▶ Les réformes actuelles de l'organisation administrative locale
- ▶ Le département a-t-il vraiment un avenir ?
- ▶ Qu'est-ce qu'une décentralisation réussie ?
- ▶ Assiste-t-on au grand retour de la commune ?

## QCM

### Le principe d'égalité

- 24. La décentralisation provoque-t-elle des ruptures d'égalité entre les citoyens ?**
- A. Non, ce serait contraire à la Constitution  
 B. Oui, par définition
- 25. En matière de décentralisation territoriale, égalité et uniformité sont-elles des termes synonymes ?**
- A. Oui  
 B. Non
- 26. Comment les réformes territoriales développent-elles l'égalité ?**
- A. Par l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct  
 B. En obligeant toutes les communes à appartenir à une communauté  
 C. Avec le remplacement du conseiller général par un binôme paritaire
- 27. Quel sens a l'expression actuelle « discrimination positive » ?**
- A. Politique préférentielle destinée à lutter contre des inégalités préexistantes  
 B. Action en faveur des quartiers aisés  
 C. Critique de l'injustice sociale

## **Les évolutions de la décentralisation**

### **28. La naissance de la décentralisation date-t-elle de 1982 ?**

- A. Oui, c'est pour cela que cette période s'appelle l'acte I de la décentralisation
- B. Non, il y avait déjà un système partiellement décentralisé bien avant 1982
- C. Pas exactement: il a fallu attendre 1986, date des premières élections régionales

### **29. Pourquoi l'acte II de la décentralisation a-t-il dû être réformé ?**

- A. Parce que l'Union européenne l'a exigé
- B. En raison des Grenelles 1 et 2 de l'environnement
- C. Parce que le système semblait inefficace et trop onéreux

### **30. Qu'appelle-t-on l'acte III de la décentralisation ?**

- A. La loi RCT du 16 décembre 2010
- B. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014
- C. Un ensemble de lois adoptées en 2014 et 2015 modifiant les périmètres et attributions des entités décentralisées

### **31. La décentralisation est-elle achevée ?**

- A. Oui, il serait temps plus de 40 ans après les lois Defferre ! Un peu de stabilité juridique est essentiel à l'action publique locale
- B. Non, Emmanuel Macron en mars 2023 a assuré vouloir mettre en place «une vraie décentralisation» ...

## **Les structures territoriales**

### **32. Y a-t-il aujourd'hui 5 catégories de collectivités territoriales ?**

- A. Oui, les communes, les départements, les régions, les TOM (territoires d'outre-mer) et les structures intercommunales
- B. Oui, les communes, les conseils départementaux, les conseils régionaux, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie
- C. Oui, les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer

### **33. Quels sont les organes actuels des collectivités territoriales ?**

- A. Un organe exécutif, un organe délibérant, et pour les régions un organe consultatif
- B. Un organe exécutif ou un organe délibérant
- C. Un organe exécutant, un organe collégial

### **34. L'acte III de la décentralisation supprime-t-il les départements ?**

- A. Oui, en raison de la métropole du Grand Paris
- B. Non
- C. Oui, mais juste en 1<sup>re</sup> couronne francilienne

### **35. Comment sont créées les métropoles de droit commun ?**

- A. Par décret pour les EPCI à fiscalité propre > 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants
- B. Par des délibérations concordantes des communes concernées
- C. Par arrêté du préfet de région pour les EPCI > 300 000 habitants