

# la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

# Réussir le concours de rédacteur

# 2003

N°

# 15

- Exercice de synthèse
- Historique de la décentralisation
- Refonder l'action publique locale
- L'avenir de la décentralisation
- Entretien avec Christian Poncelet, président du Sénat
- Le statut constitutionnel des collectivités territoriales

# Sommaire

<b>EXERCICE DE SYNTHÈSE.....</b>	<b>231</b>
----------------------------------	------------

<b>DOCUMENT N° 1 : « HISTORIQUE DE LA DÉCENTRALISATION ».....</b>	<b>232</b>
---	------------

*extrait de « La décentralisation et le citoyen »*

Article 1er .....	232
Article 2 .....	232
Article 3 .....	232
Article 4 .....	232
Article 5 .....	232
Article 6 .....	232
Article 7 .....	232
Article 8 .....	232
Article 9 .....	233
Article 10 .....	233
Article 11 .....	233
Article 12 .....	233

<b>DOCUMENT N° 2 : « REFONDER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE » .....</b>	<b>234</b>
--	------------

Douze orientations pour refonder l'action publique locale.....	234
Une intercommunalité démocratisée .....	234
Une collectivité départementale renouvelée.....	234
Un pouvoir régional fort .....	234
Une déconcentration accrue .....	235
Des compétences mieux distribuées.....	235
Des principes réaffirmés.....	235
Une démocratie de proximité.....	235
Un accès plus démocratique aux fonctions électives.....	235
Une meilleure sécurité juridique .....	235
La modernisation des financements locaux .....	235
Un débat national et une conférence annuelle .....	236

<b>DOCUMENT N° 3 : HISTORIQUE DE LA DÉCENTRALISATION .....</b>	<b>237</b>
--	------------

<b>DOCUMENT N° 4 : L'AVENIR DE LA DÉCENTRALISATION .....</b>	<b>239</b>
--	------------

<i>Les pistes de réformes .....</i>	<i>239</i>
La recherche d'une organisation pertinente et dynamique des territoires .....	239
Le besoin d'une répartition de compétences clarifiée et étendue .....	239
L'amélioration des conditions d'exercice des responsabilités respectives des élus et des citoyens .....	240

La nécessité de réformer la fiscalité locale.....	240
---	-----

**DOCUMENT N° 5 : ENTRETIEN AVEC CHRISTIAN PONCELET,  
PRÉSIDENT DU SÉNAT ..... 241**

Extrait de « La Gazette » 1604 du 2 juillet 2001

« Il faut donner aux collectivités locales les instruments d'une véritable autonomie ».....	241
---	-----

**DOCUMENT N° 6 : LE STATUT CONSTITUTIONNEL  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ..... 243**

I/ Une reconnaissance tardive.....	243
------------------------------------	-----

<b>A) L'émergence difficile de l'idée de décentralisation.....</b>	<b>243</b>
--	------------

<b>B) L'affirmation progressive d'un statut constitutionnel des collectivités territoriales.....</b>	<b>243</b>
--	------------

II/ Des dispositions elliptiques.....	244
---------------------------------------	-----

<b>A) Les catégories de collectivités territoriales.....</b>	<b>244</b>
--	------------

<b>B) La libre administration des collectivités territoriales.....</b>	<b>244</b>
--	------------

<b>C) Le rôle du représentant de l'État.....</b>	<b>245</b>
--	------------

III/ Une protection insuffisante de l'autonomie locale.....	245
---	-----

<b>A) La libre administration des collectivités territoriales, une « notion plus prometteuse que précise ».....</b>	<b>245</b>
---	------------

<b>B) Les limites au principe de libre administration des collectivités territoriales.....</b>	<b>246</b>
--	------------

<b>C) Des atteintes graves à l'autonomie locale.....</b>	<b>246</b>
--	------------

# Exercice de synthèse

## Sujet

Au vu des documents ci-joints votre maire vous demande de lui rédiger une note lui indiquant l'apport du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, dont le texte vient d'être adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées (Assemblée nationale le 4 décembre 2002 et Sénat le 11 décembre 2002), étant entendu que le texte ne deviendra définitif qu'après avoir été approuvé par referendum ou par le Parlement réuni en congrès.

Durée de l'exercice : 3 heures

Documents joints :

1. Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République
2. Synthèse du rapport « Refonder l'action publique locale » rédigé par la « Commission pour l'avenir de la décentralisation » remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par Pierre Mauroy, président de ladite commission
3. « Historique de la décentralisation », extrait de « la décentralisation et le citoyen », avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par Claudette Brunet-Lechenault (année 2000), n° 6 du 28 juin 2000 (II 14-18)
4. « L'avenir de la décentralisation », J-L Bœuf ; Y ; Grange ; E. Malo ; V. Pottier, « La Gazette », cahier n° 2, n° 24 du 18 juin 2001
5. Entretien avec C. Poncelet, Président du Sénat, « La Gazette » du 2 juillet 2001, p. 20 à 22
6. « Le statut constitutionnel des collectivités locales », rapport de R. Garrec sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Sénat n° 27 du 23 octobre 2002-246, p. 14 à 24.

## DOCUMENT N° 1 :

# « Historique de la décentralisation »

## extrait de « La décentralisation et le citoyen »

Projet de loi constitutionnel adopté articles 11 et 89

N° 36 Sénat

Session ordinaire de 2002-2003

Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République (texte voté par les deux Assemblées du Parlement en termes identiques ; ce projet ne deviendra définitif, conformément à l'article 89 de la Constitution, qu'après avoir été approuvé par référendum ou par le Parlement réuni en Congrès)

Le Sénat a adopté sans modification, en deuxième lecture, le projet de loi constitutionnelle, modifié par l'assemblée nationale en première lecture, dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 1<sup>re</sup> relecture : 24 rect., 27 et T.A. 26 (2002-2003)

2<sup>e</sup> relecture : 83 et 86 (2002-2003).

Assemblée nationale (12<sup>e</sup> législ.) : 369, 376, 377 et T.A. 42.

### Article 1er

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée : « Son organisation est décentralisée »

### Article 2

Dans le quatorzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le mot : « territoriales ».

### Article 3

Après l'article 37 de la Constitution, il est inséré un article 37-1 ainsi rédigé :

« Art. 37-1. - La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. »

### Article 4

Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat. »

### Article 5

L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé

« Art. 72. - 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. 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.

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement

l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

### Article 6

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

« Art. 72-1. - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

### Article 7

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-2 ainsi rédigé :

« Art. 72-2. - Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. « Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

### Article 8

Après l'article 72 de la Constitution, sont insérés deux articles 72-3 et 72-4 ainsi rédigés :

«**Art. 72-3** - La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

«La guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

«Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

«La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

«Art. 72-4 - Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

«Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.»

## Article 9

L'article 73 de la Constitution est ainsi rédigé

«**Art. 73** - Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

«Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

«Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

«Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

«La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

«Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

«La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.»

## Article 10

L'article 74 est ainsi rédigé:

«**Art. 74.** - Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont

un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

«Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe:

«-les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables;

«-les compétences de cette collectivité; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique;

«-les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante;

«-les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux, conclus dans les matières relevant de sa compétence.

«La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles:

«-le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi;

«l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité;

«-des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier;

«-la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

«Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.»

## Article 11

Après l'article 74 de la Constitution, il est inséré un article 74-1 ainsi rédigé:

«**Art. 74-1** - Dans les collectivités d'outre mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

«Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.»

## Article 12

**I.** - Au premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, les mots: «le deuxième dimanche suivant» sont remplacés par les mots: «le quatorzième jour suivant».

**II.** - Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les mots: «les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer» sont remplacés par les mots: «les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie.»

**III.** - A l'article 60 de la Constitution, après les mots: «des opérations de référendum», sont insérés les mots: «prévues aux articles 11 et 89.»

## DOCUMENT N° 2:

# « Refonder l'action publique locale »

Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre, Lionel Jospin par Pierre Mauroy, président de la commission

## SYNTHÈSE

### Douze orientations pour refonder l'action publique locale

Source: [premier-ministre.gouv.fr](http://premier-ministre.gouv.fr)

Depuis 1982 les lois de décentralisation ont fait l'objet de très nombreuses modifications. Ce « pragmatisme juridique », s'il a permis des adaptations et des évolutions, a aussi eu pour conséquence une perte de lisibilité d'ensemble de l'architecture de l'organisation locale. Les nouvelles perspectives ouvertes dans le cadre de ce rapport devraient, pour être aperçues dans toute leur ampleur, trouver place dans une réforme législative d'ensemble du dispositif de décentralisation permettant au Parlement de débattre globalement de l'organisation locale.

Cette loi pourrait en priorité mettre en œuvre les douze évolutions majeures proposées par le présent rapport et qui sont retracées ci-dessous.

#### Une intercommunalité démocratisée

1- Au cours des quinze années à venir les structures territoriales devront évoluer fortement. Celles-ci, en effet, ne doivent pas être considérées comme immuables. Mais plutôt que d'imaginer un schéma a priori, la commission a préféré inscrire les évolutions souhaitables dans la dynamique en cours des regroupements des communes au sein des établissements mis en place par la loi du 12 juillet 1999. Tout doit être mis en œuvre pour que cette « révolution intercommunale » aboutisse à conforter d'ici à dix ans à un « maillage » du territoire autour de quelques milliers de communautés de communes, de 130 communautés d'agglomération et d'une vingtaine de communautés urbaines. A défaut de rendre cette coopération obligatoire, il sera nécessaire de maintenir un effort financier significatif. L'appui en parallèle de cette « coopération horizontale » d'une « coopération verticale » liant des collectivités de niveau différent est aussi souhaitable.

Mais s'il s'agit encore d'inciter, il faut désormais surtout démocratiser. A l'horizon 2007, les différents établissements publics de coopération, qui draineront une part significative de la taxe professionnelle et réaliseront l'essentiel des investissements ruraux comme urbains, devront être issus d'un scrutin démocratique. Les conseils intercommunaux seront à cette date élus au suffrage universel direct selon un mode de scrutin inspiré des principes de la loi dite PLM.

#### Une collectivité départementale renouvelée

2- Le succès de l'intercommunalité marque de son empreinte l'ensemble du paysage institutionnel local. C'est en premier lieu le rôle du département qui s'en trouve transformé. Aujourd'hui essentiellement fédérateur des petites communes, sa place sera moins assurée face à des entités plus vastes et disposant de plus de moyens. La commission a cependant considéré que la suppression de ce niveau comporterait plus de risques

que de bénéfices réels. Le département reste irremplaçable en matière d'action de proximité notamment en ce qui concerne le social, la culture ou les équipements.

La superposition de trois niveaux de collectivités en définitive assez proche des situations étrangères comparables n'est donc pas apparue comme une justification suffisante pour supprimer le département. D'autant que celui-ci reste, au moins actuellement, le niveau privilégié d'organisation des services de l'État.

Mais pour les raisons qui viennent d'être évoquées, la collectivité départementale doit se réformer fortement et rapidement. Si les compétences du département doivent être mieux définies et recentrées, c'est surtout sur la représentativité de cette collectivité qu'il convient de porter l'attention.

Nul ne conteste tout d'abord que le renouvellement triennal ne permet pas de faire apparaître clairement devant l'opinion les enjeux de l'élection au Conseil général. Il est donc proposé que l'assemblée départementale soit élue en une seule fois tous les six ans. Mais c'est surtout une profonde transformation du mode de scrutin départemental qui permettra de donner à cette assemblée l'assise démocratique et la représentativité que réclament sa pérennité et l'approfondissement de ses compétences. Seule cette évolution permettra de passer du Conseil général de jadis à un véritable conseil départemental à la hauteur des ambitions de la décentralisation.

Si la commission dans son ensemble a considéré qu'un changement de mode de scrutin était inéluctable, des clivages se sont instaurés sur le maintien ou non d'un mode de scrutin territorialisé. On ne reviendra pas dans cette synthèse sur les choix possibles qui sont explicités dans le rapport. A l'appui d'une « approche territoriale », l'argument de la diversité des modes de scrutin, la proximité de l'élu et une certaine liberté de candidature au regard des exigences de désignation des partis politiques. A l'inverse, une proportionnelle départementale permet l'application au département du principe de parité ainsi que la plus grande clarté du débat politique. Cette dernière solution a de plus le mérite d'instituer l'unicité des modes de scrutins locaux. Sur ces questions, la commission ne s'est pas prononcée de façon unanime. Un débat plus large sur cette question marquerait en tout état de cause un progrès de la vie démocratique.

#### Un pouvoir régional fort

3- La nécessité de faire émerger un pouvoir régional fort a fait l'unanimité au sein de la commission. Contestée en 1982, entravée par un mode de scrutin inadapté, la région catalyse cependant les attentes des citoyens. Le nouveau mode de scrutin applicable en 2002 permettra l'apparition de majorités régionales plus claires, gage d'une meilleure efficacité. Mais les régions françaises restent pénalisées par un découpage territorial qui doit plus aux circonstances historiques qu'à une véritable rationalité. L'idée d'un élargissement de ces périmètres et de la fusion de certaines régions qui donnerait à ces entités une puissance économique incomparablement plus grande et permettrait d'éviter des interférences avec la vocation des départements, si elle a été longuement débattue, n'a pas recueilli la majorité de la commission. Il n'en reste pas moins que l'objectif demeure et qu'il peut être atteint par un développement des formules de coopération interrégionales et de vigoureuses incitations qui sont proposées par le rapport.

Mais la puissance n'est pas seulement facteur de la taille. Des transferts de compétences non négligeables sont proposés en matière d'université, de recherche, de formation professionnelle et de santé. Une conférence

régionale des exécutifs permettra une meilleure animation et une plus grande coordination des projets au sein de ce territoire.

Les régions seront mieux associées à la répartition des fonds européens. Par ailleurs, la commission a préconisé un développement de la coopération transfrontalière.

### **Une déconcentration accrue**

4- Trop longtemps les questions de la décentralisation et de la réforme de l'État ont cheminé selon des voies parallèles et parfois discordantes. L'État n'a toujours pas tiré, notamment dans l'organisation de ses services, toutes les conséquences de la décentralisation. Cette complexité de l'administration locale de l'État est peu favorable à la compréhension des citoyens. C'est au nom de cette situation que la commission a choisi de présenter des propositions sur la réforme de l'État au niveau local.

Le rôle du préfet doit être réaffirmé en tant qu'interlocuteur unique à même d'impulser la politique cohérente de l'ensemble des services de l'État. Ses moyens au niveau départemental doivent être renforcés dans le cadre d'une rationalisation des services déconcentrés de l'État. A cette fin, les sous-préfets seront plus largement utilisés dans le cadre de missions départementales ou régionales. De plus, la fusion au sein de la préfecture de certains services doit être mise à l'étude. Les dispositifs de coopération inter services doivent être renforcés.

Mais surtout l'organisation de l'État doit tendre à se redéployer au niveau régional. Dans cet objectif, il sera mis fin à l'actuelle confusion des fonctions de préfet de département et de région. Ces derniers seront dotés de compétences étendues.

### **Des compétences mieux distribuées**

5- La loi reconnaît et met en œuvre le principe de subsidiarité selon lequel les compétences sont transférées à la collectivité apte à les exercer au niveau le plus proche des citoyens et le plus efficace. A cette fin, le rapport propose de très importants transferts de compétences. A la région la construction des universités, la plénitude des moyens en matière de formation professionnelle, les transports ferroviaires, les aides aux logements territorialisables, les aides aux petites et moyennes entreprises. Au département, l'entretien de l'ensemble du réseau routier à l'exception des autoroutes, la santé scolaire. Aux communes et intercommunalités des compétences élargies en matière d'intervention économique, d'aide sociale et d'environnement.

### **Des principes réaffirmés**

6- Le principe de répartition par blocs de compétences est réaffirmé, l'interdiction de toute tutelle entre collectivités confirmée. Leur bonne application suppose que soit menée une réflexion sur l'incidence du développement des procédures contractuelles dont le principe doit être maintenu. En outre, ce principe ne fait pas obstacle à la définition, pour la prise en compte de projets précis, de «collectivités chefs de files». Enfin, les possibilités de délégation conventionnelle des compétences d'une collectivité à une autre seront élargies.

### **Une démocratie de proximité**

7- De nouvelles formes de démocratie participative doivent être instituées. Celles-ci s'exercent de façon privilégiée au niveau de proximité en particulier par l'obligation pour les communes de plus de 20 000 habitants de créer des conseils de quartiers représentatifs.

Les modalités de l'association des habitants à la définition de nouveaux projets ainsi que les différentes formes d'enquête publique seront réformées. La représentation des associations sera renforcée. Les nouvelles technologies de communication sont systématiquement mises au service de la transparence.

La question de l'instauration du droit de vote et d'éligibilité des étrangers non communautaires aux élections locales a fait l'objet d'un débat entre les tenants d'un lien strict entre citoyenneté et droit de vote et ceux qui souhaitent donner sa plus grande dimension à la notion d'intégration. La majorité s'est prononcée sur le principe du droit au suffrage.

### **Un accès plus démocratique aux fonctions électives**

8- L'application de la parité hommes-femmes et la limitation des cumuls de mandats engagent un profond renouvellement de la population des élus. Si l'on ne veut pas manquer ce rendez-vous, il est impératif de permettre l'accès aux fonctions électives de catégories sociales plus diversifiées. Plusieurs mesures proposées tendent à cet objectif. En particulier pour les salariés du secteur privé, il est institué un «congé électif» sur le modèle du congé parental leur permettant de retrouver leur emploi à l'issue de leur mandat. En outre, il leur est assuré une meilleure protection contre les licenciements. La formation des élus est renforcée. L'exercice sur une certaine durée des fonctions électives peut donner accès aux concours de la fonction publique.

Dans le cadre de cette démocratisation, il faut également améliorer le «statut des élus». La commission a pris acte des progrès importants récemment réalisés en matière de montant des indemnités des maires. Quelques mesures restent à prendre en faveur des adjoints. De plus, les solutions spécifiques méritent d'être étudiées en matière de continuité des droits à la retraite ou de remboursements de frais liés au mandat. Il est cependant proposé d'aller au-delà. Il convient de bâtir un véritable statut des élus tenant compte de la diversité des collectivités.

C'est ainsi que pour les collectivités d'une certaine importance, il est mis en place une fonction publique élective sous la forme d'agents civiques territoriaux rémunérés directement par la collectivité et bénéficiant d'un régime de retraite et d'un maintien de leur rémunération pendant six mois au cas de perte du mandat électif afin de trouver le temps nécessaire de rechercher un emploi.

### **Une meilleure sécurité juridique**

9- La sécurité juridique des actes des collectivités locales sera mieux assurée par un développement de la fonction juridique au sein des collectivités, par le développement de la fonction de conseil, par un renforcement du contrôle de légalité sur les actes les plus importants, par une définition plus stricte du champ et de la portée de l'examen de gestion par le juge des comptes.

Une adaptation de la fonction publique territoriale aux exigences de la décentralisation

10- Les conditions de recrutement et d'affectation des agents territoriaux doivent être revues afin de permettre aux collectivités territoriales de disposer des personnels qualifiés dont elles ont besoin. Par ailleurs, il est désormais temps d'assurer d'une part, la nécessaire coordination et programmation des recrutements dans le cadre de conférences régionales des gestionnaires des emplois territoriaux et d'autre part, une véritable régulation nationale des emplois supérieurs de la fonction publique territoriale.

### **La modernisation des financements locaux**

11- Associant dotations budgétaires et fiscalité directe ou indirecte locale, le financement des collectivités territoriales a connu un dynamisme certain au cours des dernières années et a ainsi permis aux collectivités locales de relever le défi de la décentralisation, tout en préservant leur situation financière.

Toutefois, les membres de la commission ont été unanimes pour reconnaître que ce mode de financement présentait de plus en plus de défauts, tant en terme de justice sociale qu'en terme de contrôle démocratique. Cet état de fait avait conduit l'État à imposer la substitution progressive de dotations budgétaires aux recettes fiscales, réduisant ainsi les marges d'autonomie fiscale des collectivités locales.

L'heure n'est plus à une correction marginale du dispositif mais plutôt à une remise à plat totale du mode de financement des collectivités territoriales, articulée autour de trois principes : autonomie fiscale, responsabilisation de l'élu vis-à-vis de l'électeur, et régulation par l'État d'un système inégalitaire grâce à une politique de péréquation ambitieuse.

La révision des valeurs locatives servant de bases à la taxe d'habitation a trop longtemps été différée, faute de volonté politique pour mettre en œuvre cette réforme. Pour moderniser la taxe d'habitation et réduire



ainsi les inégalités fiscales engendrées par cet impôt, la commission propose de transférer aux maires la responsabilité de procéder ou non à la révision des valeurs locatives de sa commune. Parallèlement, l'assiette de la taxe d'habitation devra être revue de manière à prendre davantage en compte, dans le calcul de l'impôt dû, la capacité contributive de chaque foyer.

La légitimité républicaine implique aussi la faculté pour les élus de voter l'impôt et de répondre de son utilisation devant le citoyen. Ceci suppose tout d'abord que la fiscalité demeure, dans les budgets de chaque collectivité territoriale, une recette prépondérante. Mais cette condition n'est pas suffisante: il est également nécessaire que le dispositif fiscal devienne plus lisible par le contribuable. La commission a estimé qu'une spécialisation des impôts permettrait de répondre de manière satisfaisante à ces enjeux démocratiques: à la commune serait attribuée la taxe d'habitation, aux intercommunalités la taxe professionnelle unique et à la région la taxe professionnelle, et enfin aux départements, la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin, dans un pays où la richesse fiscale est très inégalement répartie sur le territoire, le maintien de l'autonomie fiscale des collectivités locales suppose de donner à l'État un rôle fort de solidarité afin de réduire ces inégalités. La globalisation et la simplification des règles de répartition des dotations de l'État, par les marges de manœuvres que ces réformes induiront, devraient être un des moyens d'amplifier les politiques de péréquation, encore jugées insuffisantes.

### **Un débat national et une conférence annuelle**

**12-** Les lois de 1982 et 1983 supposaient une rupture avec l'ordre juridique établi. Une réforme aussi radicale ne pouvait se faire que

rapidement et avec une certaine «audace». La «refondation de l'action publique locale» à laquelle convie le présent rapport présente un tout autre contexte: s'il faut agir, il n'est pas nécessaire de le faire dans le délai de quelques mois. Le principal reproche que l'on peut faire à la décentralisation est d'être restée trop institutionnelle.

L'occasion est bonne à l'issue de la préparation d'une nouvelle loi de préparer les évolutions institutionnelles importantes qui sont proposées, sous la forme d'un large débat public. Celui-ci devrait permettre d'entendre la voix non seulement des élus locaux mais aussi de tous ceux qui sont les véritables acteurs de la décentralisation, associations, entreprises, universitaires, chercheurs et médias, et en définitive l'ensemble des citoyens désirant s'exprimer. Un tel débat devrait naturellement s'inscrire dans une perspective pluraliste. Plusieurs précédents d'assises régionales en matière de recherche, d'environnement, d'aménagement du territoire ou de politique de la jeunesse ont permis une «consultation» à une large échelle des opinions et contribué à d'importantes réformes. Sujet transversal, par définition la décentralisation mérite pour le moins la même attention.

C'est ainsi que la commission pour l'avenir de la décentralisation a préconisé un large débat public permettant à l'ensemble du corps social de s'exprimer sur l'administration locale.

Enfin, et de façon plus permanente, une conférence annuelle de la décentralisation devrait permettre à l'État et aux collectivités territoriales représentées par leurs associations d'élus de tracer en commun un bilan régulier de l'évolution de la décentralisation, d'identifier les questions posées et de favoriser la concertation sur les mesures envisagées, notamment dans le cadre de la loi de finances.

## DOCUMENT N° 3:

# Historique de la décentralisation

Toute l'histoire de la décentralisation reste marquée par l'histoire même de la société française.

Lors de son audition, le 8 mars 2000, Pierre Trousset indiquait: «c'est une démarche culturellement difficile que celle de la décentralisation, de la déconcentration, de la démocratie, c'est-à-dire de la place du citoyen. Nous avons vécu la construction d'un État central, qui s'est faite en un millénaire. Nous avons aussi connu une faiblesse du pouvoir central et un pouvoir territorial fort, correspondant à des périodes de fragilité de notre histoire. C'est une des raisons pour lesquelles, culturellement, cet exercice est particulièrement difficile, puisqu'ensuite il a été magnifié par la Révolution et l'Empire. Plus récemment, mais cela fait bientôt une cinquantaine d'années, il y a eu une volonté de promouvoir une espèce d'équilibre des pouvoirs. Je pourrais citer Montesquieu: le pouvoir arrête le pouvoir pour le plus grand bien de la liberté. C'est facile à dire, mais plus difficile à construire.»

L'Ancien régime se caractérisait par l'existence de privilèges. La construction d'un État fort par la Royauté - face aux agents de l'absolutisme royal, les institutions locales ayant été peu à peu vidées de leurs pouvoirs - n'avait pu empêcher le développement d'une double inégalité: entre les citoyens et entre les territoires.

Aucun impôt n'était commun à tous les sujets et à tout le royaume. Chaque province notamment se distinguait par des systèmes fiscaux différents. La taille ne pesait que sur les roturiers. L'organisation des activités de production était fondée sur les corporations.

La Révolution, en abolissant les privilèges, a voulu faire disparaître tout ce qui était la caractéristique de cet Ancien régime. Il s'agissait, pour des raisons économiques et politiques, de libérer une société bloquée par son organisation (achat de charges, corporations...). Dans la déclaration des droits de 1789, l'égalité a d'ailleurs été associée à la liberté «et c'est à la liberté que la bourgeoisie constituante tient le plus». Le décret du 11 avril 1789 supprima les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants et la loi du 2 mars 1791 les corporations.

Le citoyen a alors été considéré en tant que simple individu, avec tout rejet d'une représentation par les corps intermédiaires. Cette conception et la crainte de voir les citoyens se regrouper dureront plus d'un siècle. Le territoire a été traité selon des principes égalitaires. A l'enchevêtrement des anciennes circonscriptions, fut substitué un système unique: le département subdivisé en districts, le district en cantons, le canton en communes. Le pouvoir central n'avait plus aucune prise sur les autorités locales.

«Mais la décentralisation ainsi opérée présentait de sérieux périls pour l'unité nationale. Partout les pouvoirs appartenaient à des corps élus: s'ils tombaient aux mains des adversaires de l'ordre nouveau, la Révolution était compromise». Pour la défendre, deux ans plus tard, on en revint à nouveau à la centralisation qui fut accentuée par l'Empire.

Les républicains se sont toujours sentis concernés par le citoyen et ont toujours été attachés à l'existence de contre-pouvoirs, même si, il y a un siècle et demi, ils ont eu besoin d'un état centralisé jacobin car les circonstances politiques l'exigeaient.

Même la création de la commune en 1884, si elle peut être considérée en un sens comme un des premiers exemples de décentralisation, était en fait la consolidation de la base électorale de la III<sup>e</sup> République, avec une mairie et une école, déclinant dans l'espace hexagonal une sorte de modèle de culture institutionnelle. Il fallait réaffirmer la nation contre l'emprise de l'église, des cultures locales et des corporations.

Si l'idée de décentralisation de même que celle de régionalisation a par la suite dû faire un long chemin pour arriver à son terme, c'est que, dans l'esprit des républicains, elles ont souvent été assimilées à la réaction.

La décentralisation et la démocratie locale organisée ont pâti et pâtissent encore de ce mouvement de basculement entre le rejet d'un passé douloureux et la construction d'un avenir bâti sur des débats plus sereins.

- La loi du 10 août 1871, sur les départements, et celle du 5 avril 1884, sur les communes, sont les premières à déterminer légalement un régime. Elles renforcent les pouvoirs des instances élues, et opèrent un compromis entre les différentes tendances politiques et la tradition centralisatrice. Le préfet demeure chef de l'exécutif départemental, le conseil général délibère sur les affaires départementales.

Le maire, élu par le conseil municipal, assure l'administration de sa commune et y représente également l'État. Les délibérations des conseils municipaux sont exécutoires. Il convient toutefois de noter que certains élus locaux déploraient déjà le pouvoir des préfets qu'ils jugeaient excessif.

Par la suite, les idées plus décentralisatrices ne s'éteignirent pas pour autant, même si les débats entre partisans de la région et partisans du département les reléguèrent au second plan.

- En 1946, la Constitution dispose dans son article 88 que «la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'État, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales sont assurées, dans le cadre départemental, par les délégués du gouvernement, désignés en conseil des ministres». Cet article illustre les deux principes en vigueur dans l'immédiate après-guerre: prédominance du cadre départemental et contrôle maintenu du représentant de l'État sur les collectivités. On ne peut donc déjà parler de décentralisation, même si cette même Constitution dispose que «des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales», disposition qui demeurera lettre morte. Elle montre cependant que le débat entre centralisateurs et décentralisateurs n'était pas tranché.

La voie de compromis qui en résulte - adapter les cadres territoriaux en fonction des nécessités économiques, mais sans les bouleverser, ni dans leur agencement géographique, ni dans leurs compétences - illustre l'ambiguïté de la position alors développée, marquée par la tradition centralisatrice, l'État essayant d'adapter le cadre territorial aux nouvelles conditions économiques.

Le contexte institutionnel de la IV<sup>e</sup> République et des débuts de la V<sup>e</sup> ne se prêtait guère à une relance de la décentralisation. Sous la IV<sup>e</sup>, les gouvernements successifs ne disposaient pas de la stabilité nécessaire pour mener à bien des réformes d'envergure. Au début de la V<sup>e</sup>, l'objectif gaullois de restauration de l'autorité de l'État ne pouvait guère se combiner à l'origine avec la perspective d'un accroissement des pouvoirs locaux.

- Au début des années cinquante, la politique d'aménagement du territoire fait cependant un premier pas sur le chemin de la décentralisation. Prenant conscience du déséquilibre territorial entre «Paris et la province», elle reconnaît l'importance de l'échelon local dans le processus de développement économique et tente de renvoyer aux acteurs de ce niveau la solution des problèmes. Elle organise la délocalisation de certaines activités, renforce la place de la province par rapport à Paris. Elle marque également la première reconnaissance réelle de la région, en 1956, avec la création de vingt et une régions économiques. Elle occasionne une relative déconcentration. En 1964, les services de l'État étaient réorganisés avec la création du préfet de région, assurant à la fois la responsabilité du département et du

chef-lieu de région. Assisté d'une mission permanente, il présidait la Commission administrative régionale (CAR), regroupant les préfets, le Trésorier payeur général (TPG) et l'inspecteur général de l'économie nationale de sa circonscription. A ses côtés, fonctionnait une Commission de développement économique régionale (CODER), consultative, composée d'élus, de représentants socioprofessionnels et de personnalités qualifiées.

- La poussée décentralisatrice refait surface après les événements de mai 1968. Le Général de Gaulle a compris à ce moment-là qu'un changement s'imposait, il l'a retranscrit dans le texte du référendum de 1969. L'échec de ce dernier ne marque d'ailleurs pas celui des conceptions décentralisatrices.

Le Général de Gaulle proposait de découper la France en vingt et une régions, et de créer une collectivité territoriale analogue au département et à la commune; elle devait être dotée d'un conseil régional comportant à la fois des élus, (les députés des départements composant la région et conseillers élus par les conseils généraux et les conseils municipaux) et des membres désignés par les délégations socioprofessionnelles, syndicales, associatives et les organismes éducatifs, sociaux et culturels.

L'exécutif devait être le préfet de région, délégué du gouvernement pour la région et chargé de son administration. Sans services propres, la région disposait toutefois du produit de certains impôts d'État qui devaient lui être transférés, ses fonctions concernaient la planification en même temps qu'un certain rôle de gestion.

Par la suite, la loi portant regroupement communal de 1971 (Raymond Marcellin) et celle du 5 juillet 1972 (Roger Frey) portant création de l'établissement public régional traduisent les nouvelles préoccupations de l'époque.

**La recherche d'une plus grande efficacité et d'une autonomie renforcée ne débouche cependant pas encore sur des réformes donnant davantage de pouvoirs aux collectivités.**

- Ainsi la loi du 5 juillet 1972 ne reprend pas la solution proposée en 1969: la région est un simple établissement public qui a essentiellement pour mission de «contribuer au développement économique et social de la région» par des études et des propositions, ou par le renforcement ou la réalisation d'équipements collectifs d'intérêt régional pour le compte de collectivités publiques.

L'organe délibérant est le conseil régional composé des députés et sénateurs de la région et des représentants des collectivités locales (désignés par les conseils généraux, les conseils municipaux des grandes communes et les conseils de communautés urbaines).

La CODER est supprimée, remplacée par un comité économique et social, consultatif, qui représente les organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région.

L'exécutif demeure le préfet de région qui, comme dans le texte du référendum, est aussi chef de l'administration d'État dans la circonscription régionale.

Cependant l'idée de la décentralisation fait de plus en plus son chemin. Différents rapports (Peyrefitte 1973, Guichard 1976) vont plus ou moins dans ce sens. Parallèlement, les maires des grandes villes, les présidents des établissements publics régionaux, voire des conseils généraux, ont de plus en plus tendance à s'affranchir autant que faire se peut du pouvoir central.

La «semi-décentralisation» - terme qualifiant ce système encore centralisé mais où le poids consultatif, voire co-décisionnaire, des collectivités s'affirme - s'avère rapidement inadaptée. La crise économique renforce ce sentiment. Il apparaît que si différents problèmes, tels ceux de l'emploi ou de la formation, relèvent de la responsabilité de l'État, ils pourraient parfois être mieux gérés par les collectivités. La période de rigueur budgétaire renforce les arguments des décentralisateurs économiques.

Mais, toute réforme réellement décentralisatrice ne pouvait que se heurter à de vastes oppositions, tant au sein de l'appareil d'État que des collectivités elles-mêmes. Leur conservatisme pouvait en effet les

amener à manifester une hostilité envers toute modification des découpages territoriaux.

Parallèlement aux progrès de réformes structurelles, l'affirmation selon laquelle la citoyenneté devait en être l'enjeu se développait. Les groupes d'action municipale, apparus en 1965, prirent un poids croissant. Ils ont accompagné, parfois en s'opposant aux maires des grandes villes qui ne respectaient pas les principes démocratiques, toute la période de mise en place de la décentralisation qui a suivi.

La **centralisation** est à la fois politique et administrative. Politique, elle répond au souci de l'unité du droit sur l'ensemble du territoire et, partant, de la cohésion nationale. Elle s'oppose en cela au fédéralisme, par lequel l'entité territoriale membre d'une fédération jouit de pouvoirs législatifs propres. Dans un État centralisé, les collectivités territoriales ne peuvent déterminer librement leurs compétences, qui sont définies par l'État seul à déterminer la portée de ses compétences-, et qui a de plus une puissance juridique quasi illimitée à leur égard. Administrative, la centralisation fait des agents de l'État sur le territoire, sans pouvoirs propres, des exécutants des décisions du centre. Elle s'appuie essentiellement sur le principe hiérarchique.

La **déconcentration** peut être perçue comme une limite à la centralisation administrative. Elle revient à doter le représentant de l'État dans un cadre territorial donné d'un pouvoir propre de décision, plus ou moins large.

La **décentralisation**, en revanche, est davantage une limite à la centralisation politique. Elle débouche sur l'existence de pouvoirs locaux indépendants du pouvoir central, qui leur confie un certain nombre d'attributions qu'ils peuvent exercer d'une manière autonome. La suppression du pouvoir de tutelle constitue une étape essentielle d'un processus décentralisateur.

Le débat de ces derniers siècles s'est donc joué entre centralisation administrative et déconcentration d'une part, et entre centralisation politique et décentralisation, d'autre part.

*Source: Rapport et avis présentés au nom du Conseil économique et social par M. Alex Raymond, les 11 et 12 juin 1991 sur «La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales».*

## DOCUMENT N° 4:

# L'avenir de la décentralisation

Depuis janvier dernier, Jean-Luc Bœuf et Vincent Potier, administrateurs territoriaux, Yves Grange, directeur de l'École nationale d'application des cadres territoriaux de Nancy, Cécile Joly, ingénieur territorial et Émile Malo (pseudonyme), sous-préfet, ont publié dans la rubrique Forum de la Gazette une série de contributions sur l'avenir de la décentralisation.

Alors que le Parlement a entamé le débat sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, nous avons jugé utile à la réflexion de nos lecteurs de publier l'ensemble de cette série en un seul cahier.

## LES PISTES DE RÉFORMES

Au cours des dix derniers mois, diverses propositions d'amélioration de la décentralisation ont été formulées dans trois documents: le rapport d'information au Sénat (printemps 2000); le rapport de Claudette Brunet-Lechenault présenté au Conseil économique et social (juin 2000); le rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy (octobre 2000).

Le gouvernement venant d'annoncer son intention de déposer, au printemps prochain, un projet de loi sur la démocratie locale, ces documents revêtent un intérêt particulier. Quatre grands thèmes émergent.

### La recherche d'une organisation pertinente et dynamique des territoires

De nouvelles formules institutionnelles sont prônées (les réseaux de villes pour la commission Mauroy; les expérimentations pour la mission sénatoriale).

C'est cependant l'intercommunalité qui paraît devoir être privilégiée pour la commission Mauroy: «généraliser l'intercommunalité à fiscalité propre à l'échéance de 2007»; «l'élection en 2007 au suffrage universel direct des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre».

Plus réservée, la mission sénatoriale n'envisage «une éventuelle réforme tendant à élire les délégués intercommunaux au suffrage universel direct qu'une fois acquis le développement de l'intercommunalité de projet autour de structures à fiscalité propre». Elle estime essentiel de «préserver la place des communes comme cellules de base de la démocratie locale».

Seul le rapport au CES relève l'empilement des niveaux décentralisés et préconise des évolutions institutionnelles: «aujourd'hui, il n'est plus possible de maintenir en l'état l'ensemble de notre système administratif. Les évolutions économiques et démographiques ont fait émerger trois niveaux: l'Europe, la région, et maintenant l'intercommunalité à fiscalité propre. Il faut approfondir la mise en œuvre de l'action publique à ces deux derniers niveaux en les renforçant».

Les deux autres rapports proposent des évolutions non négligeables mais visant seulement à adapter le dispositif institutionnel existant:

- la mission Mauroy et la mission sénatoriale prônent les coopérations interrégionales et celles interdépartementales;
- la commission Mauroy suggère trois modifications pour l'échelon départemental: le conseil général prend le nom de conseil départemental, les conseillers généraux deviennent des conseillers départementaux et le conseil départemental est renouvelé dans sa totalité tous les six ans à partir de 2004.

### Le besoin d'une répartition de compétences clarifiée et étendue

La nécessité de déterminer un chef de file est mentionnée dans chacun

des trois rapports: une collectivité doit «intervenir dans le cadre du bloc de compétences qui lui a été dévolu par la loi. La collectivité, principalement compétente, peut solliciter des financements d'autres partenaires en tant que chef de file d'un projet» (commission Mauroy).

Dans les trois rapports, les propositions de modifications de découpage convergent le plus souvent.

En ce qui concerne le système éducatif, deux idées principales sont partagées par la commission Mauroy et la mission sénatoriale:

- la mise à disposition de l'ensemble des personnels techniciens, ouvriers et agents de services aux régions et départements pour l'exercice de leurs compétences;
- le transfert de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur aux régions.

La formation professionnelle fait l'objet de propositions reposant sur une même logique de compétence régionale:

- «tous les crédits de la formation professionnelle, sauf ceux relevant de la solidarité nationale, sont gérés par les régions qui coordonnent la politique de formation en associant les services de l'État, l'ANPE et l'Afpa dans le cadre régional» (commission Mauroy);
- l'Afpa est réorganisée en associations paritaires régionales, afin de renforcer les compétences des régions en matière d'organisation des filières, d'homologation des formations et d'adaptation des règles nationales (mission sénatoriale).

L'intervention culturelle ne fait l'objet que d'une proposition de la mission sénatoriale (transfert de la compétence en matière d'inventaire du patrimoine aux départements avec transfert des personnels concernés), partagée par la commission Mauroy. Cette dernière va cependant plus loin, suggérant d'autres pistes d'amélioration:

- supprimer les mises à disposition par l'État de conservateurs et de bibliothécaires pour les remplacer par des dotations permettant des recrutements directs dans les cadres d'emplois territoriaux;
- autoriser les collectivités territoriales à créer des établissements publics locaux culturels;
- adapter les métiers de la filière culturelle de la fonction publique territoriale aux nouveaux besoins;
- préciser par la loi les conditions d'intervention des collectivités territoriales en soutien à la production cinématographique et audiovisuelle;
- mettre en place un plan de l'État de rattrapage pour la culture scientifique, hors la région parisienne.

Le rapport Mauroy et la mission sénatoriale sont unanimes pour envisager que, en matière de sécurité civile, les conseils généraux soient plus impliqués dans le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours. La commission Mauroy laisse cependant la porte ouverte à ce que «les services départementaux d'incendie et de secours relèvent de la sécurité civile et [soient] totalement pris en charge par l'État et placés sous l'autorité du préfet».

Unaniment, la commission Mauroy et le rapport au Sénat, proposent que soient confiés aux départements «l'aménagement et l'entretien du réseau routier national».

D'autres thèmes sont abordés de manière plus divergente ou par un seul des trois rapports, traduisant des préoccupations différentes.

Seule la mission sénatoriale évoque la police territoriale en demandant que soit reconnu «aux communes un droit à l'expérimentation pour la création d'une police territoriale de proximité, placée sous l'autorité du maire et soumise au contrôle de l'État et des procureurs de la République».

Le rapport Mauroy propose de «reconnaître la compétence des régions pour réaliser des investissements en matière d'équipement sanitaire dans le cadre de l'aménagement du territoire et conformément au schéma

régional d'organisation sanitaire et sociale». En revanche, la mission sénatoriale envisage le transfert à l'État des compétences départementales en matière de prévention sanitaire «afin d'unifier les blocs de compétences en matière de santé publique».

La commission Mauroy a formulé de nombreuses propositions pour ce qui concerne les compétences en matière sociale :

- créer des observatoires départementaux d'action sociale afin d'améliorer la connaissance des populations prises en charge;
- clarifier les textes en matière de protection judiciaire de la jeunesse afin de rationaliser les relations entre le département et l'État;
- transférer au département la médecine scolaire et les assistants sociaux qui y concourent et permettre une délégation aux intercommunalités conformément au principe de subsidiarité;
- créer un centre unique d'information et d'orientation des personnes handicapées, absorbant les actuels guichets uniques existant dans les départements et uniquement spécialisés dans l'information sur les aides techniques;
- réécrire la loi de 1975 sur les handicapés afin de clarifier et rendre lisible le dispositif, l'État fixant les normes, assurant l'intégration professionnelle et l'apport des ressources de subsistance; faire relever des collectivités territoriales les établissements d'enseignement spécialisé, et confier les aides à domicile aux seuls départements et communes;
- prendre en compte la proportion de personnes âgées dans le calcul de la dotation générale de décentralisation des départements.

De son côté, la mission sénatoriale estime prioritaires les pistes d'amélioration suivantes :

- simplifier les règles de prise en charge des personnes handicapées en recentrant la compétence des départements exclusivement sur les fonctions d'hébergement et d'accompagnement social;
- transférer aux départements l'exercice des missions actuellement assumées en faveur des familles ou des jeunes en difficulté par les fonds de solidarité pour le logement et les fonds d'aide aux jeunes, en assurant une compensation par transfert des crédits d'État affectés à ces fonds;
- abandonner la cogestion en matière d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI en clarifiant les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales, dans un cadre partenarial.

Le rapport au CES propose, pour sa part, un large transfert de responsabilités en matière d'insertion sociale vers les communes ou les échelons intercommunaux.

Seule la commission Mauroy aborde le thème de la politique du logement («transfert aux régions de la gestion des aides au logement localisables telles les aides aux bailleurs sociaux») et celui des transports collectifs («régionaliser totalement les services de transports ferroviaires hors grandes lignes dans le cadre fixé par le législateur et après clarification des comptes; reconnaître aux régions la compétence en matière d'équipements multimodaux et aéroportuaires, sauf existence d'établissement public spécifique, conformément à un schéma national»).

En ce qui concerne l'action locale de l'État, les propositions convergent :

- la déconcentration doit être accrue: «réaliser une nouvelle étape de déconcentration des missions de l'État au niveau des préfets» (commission Mauroy) et «réaffirmer l'autorité préfectorale sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État pour que les autorités décentralisées n'aient qu'un seul interlocuteur de l'État» (mission sénatoriale);
- le rôle même de l'État doit être refondu, selon la mission sénatoriale (le recentrer «sur ses compétences régaliennes, ses fonctions de conception et de réglementation, son rôle de garant des grands équilibres économiques et de la solidarité nationale») et le rapport au CES («redéfinir le rôle que doit jouer l'État, non seulement au niveau local, mais aussi au niveau global, pour continuer d'exercer sa mission de

régulateur; réaffirmer que l'État est garant de la solidarité nationale, de la cohésion sociale et de la péréquation territoriale et doit avoir les moyens d'assurer ce rôle»).

### **L'amélioration des conditions d'exercice des responsabilités respectives des élus et des citoyens**

Le rapport Mauroy formule plusieurs propositions d'amélioration de la participation des citoyens à la vie locale :

- en matière d'information des habitants, «faciliter l'accès des habitants à la connaissance des responsabilités de chaque collectivité, groupement de collectivités et de l'État, ainsi qu'à l'inventaire du patrimoine public de la commune et des services du territoire», et «fournir aux habitants, dans des lieux de proximité, les explications permettant de comprendre les procédures et les enjeux des initiatives publiques»;
- pour impliquer les habitants dans le débat de proximité, «créer, au sein des communes, des structures de proximité d'information, de débats, d'échanges, de suivi sur les projets concernant les habitants», et «reconnaître le rôle institutionnel des instances participatives des habitants, par exemple, des amicales de locataires, dans les structures officielles»;
- opérer des réformes garantissant mieux la concertation sur les projets d'intérêt général.

La modernisation de la vie publique locale constitue un objectif de la commission Mauroy qui formule sept propositions: les règles de non-cumul des mandats; la simplification et l'harmonisation des modes de scrutin; l'élargissement du droit de vote aux habitants de nationalité étrangère; le statut de l'élu; les moyens mis à disposition des élus territoriaux; le retour à la vie professionnelle des élus territoriaux; la responsabilité des élus.

Un thème, celui de la qualité et de la sécurité juridique des actes des collectivités territoriales, est évoqué par la commission Mauroy (les actes des collectivités territoriales doivent gagner en sécurité juridique, les procédures doivent être simplifiées) dans un esprit très différent de celui de la mission sénatoriale (alléger les contrôles, en particulier financiers, sous couvert de modernisation; «promouvoir une nouvelle conception du contrôle de légalité qui le fasse participer à la sécurisation juridique»).

### **La nécessité de réformer la fiscalité locale**

En ce qui concerne la fiscalité locale, la commission Mauroy «affirme la nécessaire autonomie fiscale des collectivités territoriales»; la mission sénatoriale déclare vouloir «inscrire la garantie de l'autonomie fiscale des collectivités locales dans la Constitution, afin de renforcer le principe constitutionnel de libre administration».

Les propositions des trois rapports se rejoignent, enfin, en prônant la modernisation de la fiscalité locale.

Toutefois, seule la commission Mauroy se prononce sur les idées «d'intégration progressive du revenu dans l'assiette» et de «correction des inégalités de richesses» entre collectivités territoriales, et de «spécialisation de l'impôt local».

Quatre exigences émergent: rechercher une organisation plus pertinente des territoires; opérer de nouveaux transferts de compétences; améliorer la qualité et la transparence de la décision locale; réformer la fiscalité locale.

Certaines des propositions qui en découlent peuvent, sans aucun doute, opérer une révolution tranquille de la décentralisation: par exemple, celles visant à généraliser l'intercommunalité à fiscalité propre, l'élection de ses représentants au suffrage universel ou l'amplification des péréquations.

Il reste cependant à opérer une refondation profonde de la République. Le rôle de l'État, la participation des citoyens, les dynamiques de développement local: ce sont aussi ces enjeux qui importent à l'échelon local.

# **DOCUMENT N° 5: Entretien avec Christian Poncelet, président du Sénat**

Extrait de « La Gazette » 1604 du 2 juillet 2001

## **« IL FAUT DONNER AUX COLLECTIVITÉS LOCALES LES INSTRUMENTS D'UNE VÉRITABLE AUTONOMIE »**

**Lors des états généraux des élus locaux, le 15 juin, à Marseille, vous avez suggéré le passage de la décentralisation à « une république territoriale ». Que signifie ce concept ?**

C'est tout simplement la reconnaissance des territoires et de leurs spécificités, et la consécration d'un État unitaire encore plus décentralisé. Pour passer enfin à l'acte II de la décentralisation, il faut donner aux collectivités locales les instruments d'une véritable autonomie, leur conférer de nouvelles compétences, leur reconnaître un pouvoir réglementaire et consacrer leur autonomie fiscale.

**Vous proposez de doter les collectivités de pouvoirs réglementaires. Dans quels domaines et jusqu'où ?**

Il faut leur permettre, si elles le souhaitent, d'adapter la réglementation nationale aux réalités locales. On ne peut concevoir, pour un pays aussi divers que le nôtre, un même habit pour l'ensemble du territoire. Mais cette révolution culturelle ne doit pas se faire n'importe comment. Ce pouvoir réglementaire ne s'exercerait que dans le strict cadre des compétences dévolues aux collectivités. Il ferait l'objet d'une procédure solennelle dans chaque collectivité. Les délibérations concernant l'adaptation de la réglementation seraient prises à la majorité qualifiée des 3/5<sup>e</sup> de l'assemblée délibérante de la collectivité. Je m'inspire de l'exigence similaire incombant au Parlement réuni à Versailles lorsqu'il s'agit de procéder à une modification de la Constitution. Ensuite, la délibération de la collectivité serait adressée au préfet. En cas de conflit, c'est le Conseil d'État qui trancherait.

**Cette faculté d'adaptation serait strictement d'ordre réglementaire ?**

Absolument. Les collectivités auraient la faculté d'exercer un pouvoir réglementaire à l'exclusion de toute forme de pouvoir législatif. La République est une et indivisible, même si elle doit reconnaître le droit à la différence. La loi doit s'appliquer à l'ensemble du territoire.

**Pourriez-vous donner des exemples d'adaptation du pouvoir réglementaire aux réalités locales ?**

Prenons la gestion des déchets. La loi détermine l'obligation, pour les collectivités, de supprimer les décharges. Pourquoi ne pas prévoir, dans certaines régions granitiques ou minières, qui disposent de zones d'enfouissement naturelles, la possibilité de continuer à enfouir des déchets ? Un autre exemple, sensible, est celui de la loi sur la chasse, compétence qu'il conviendrait de transférer aux régions. Pourquoi ne pas adapter localement les dates d'ouverture et de fermeture ? Encore un exemple concernant la qualité de l'air : est-il normal que les mesures de restriction de la circulation automobile, lors de pics de pollution, soient décidées par les préfets et non par les exécutifs départementaux et communaux en fonction des réalités locales ?

**Vous prônez une décentralisation des compétences pour tous « à la carte ». Que recouvre cette notion ?**

C'est très simple. Une collectivité peut solliciter, pour un temps déterminé et à titre expérimental, une compétence nouvelle, dès lors que son exercice a été prévu dans une loi-cadre. A cet égard, je déplore qu'à la faveur du débat sur le projet de loi relatif à la Corse, le gouvernement ait évoqué à la va-vite de possibles nouveaux transferts de compétences. Je regrette cette précipitation, cette législation subreptice et surtout le fait que le gouvernement ne s'intéresse qu'à une seule catégorie de collectivité.

**Dans quels domaines, par exemple ?**

La sécurité ! Ce qui m'apparaît le plus urgent, aujourd'hui, c'est de permettre aux maires des moyennes et grandes villes d'instituer, sur la base du volontariat, une police territoriale de proximité, qui regrouperait, sous leur autorité, police municipale, police nationale et gendarmerie, afin de mieux répondre aux attentes de la population exaspérée devant la croissance de l'insécurité.

**La sécurité est toutefois un domaine qui incombe prioritairement à l'État...**

Bien sûr, et il n'est pas question de transformer le maire en shérif. Simplement, le maire, dont je rappelle qu'il est officier de police judiciaire, serait le coordonnateur de la force publique. Parce que lui seul connaît les zones sensibles et parfois les délinquants, nul n'est mieux placé que lui pour orienter l'action de la police. Il ne s'agit pas de dépouiller la police et la gendarmerie de leurs prérogatives. Il s'agit simplement de coordonner réellement les forces de sécurité afin d'éradiquer les zones de non-droit où les lois de la République ne sont plus appliquées.

**Coordonner les acteurs de la sécurité est le principal objectif des contrats locaux de sécurité. Jugez-vous que ce dispositif a échoué ?**

Je constate que les résultats des CLS ne sont pas satisfaisants. Je ne condamne pas cette initiative. Simplement, elle n'aboutit pas à un recul de l'insécurité et j'en tire les enseignements. Je ne comprends pas qu'après vingt ans de décentralisation on ne soit pas passé à une étape plus radicale en la matière.

**Quels sont les autres domaines où les collectivités pourraient intervenir ?**

Par exemple l'enseignement. Pourquoi les départements et les régions devraient-ils éternellement se contenter de construire des bâtiments scolaires et de gérer des murs ? On pourrait concevoir qu'une région puisse élaborer des programmes de formation adaptés à ses réalités économiques. Je suis élu d'une région forestière où il y a pénurie de cadres dans le secteur du bois. Il serait donc logique de mettre au point des cursus de formation adaptés plutôt que de promouvoir des formations qui ne sont pas en relation avec l'économie locale. Un autre domaine de compétence à la carte pourrait concerner les aides au développement. Actuellement, la situation est anarchique. Pourquoi ne pas permettre aux collectivités de soutenir leur économie locale et de mettre en place des structures incitatives à la création d'activités nouvelles ?



### **Sur ce dernier point, les amendements du gouvernement au projet de loi démocratie de proximité sont-ils insuffisants ?**

Oui, car ils ne concernent que les régions. Pourquoi les départements et les communes n'auraient-ils pas, eux aussi, la possibilité d'intervenir ? Pourquoi ne pas croiser les compétences des différents niveaux de collectivités dans le domaine économique ? Mais pour cela, il faut un peu d'audace. Je déplore que ces amendements apparaissent sans que le gouvernement ait cru bon de lancer la moindre concertation avec les collectivités. Il semblerait que, devant l'action de fond menée par le Sénat, le gouvernement ait peur d'être dépassé. Le résultat est qu'il agit dans l'urgence, en proposant à la sauvette quelques amendements sans projet de fond.

### **Quel serait le volet financier de cette « république territoriale » ?**

Les collectivités doivent avoir les moyens de mener leurs actions et d'exercer de nouvelles compétences. Or, les collectivités ont hérité de l'État une fiscalité quasi obsolète fondée sur les « quatre vieilles ». Il y avait deux impôts évolutifs, la vignette et les droits de mutation. Ils ont été supprimés ou sont en voie d'extinction. Dans le même temps, la révision des bases de la taxe d'habitation n'a jamais été appliquée. Quant à la taxe professionnelle, dont le gouvernement Jospin a supprimé la part salariale, je prends le pari avec vous qu'un autre gouvernement supprimera bientôt la part investissement car il devra relancer l'activité économique.

Plus généralement, il faut donner aux collectivités un complément au produit des impôts traditionnels. Comment ? En prélevant un point de contribution sociale généralisée (CSG) attribué aux conseils généraux, en ventilant une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux conseils régionaux. Les communes conserveraient la taxe d'habitation et les taxes foncières, au besoin réformées. D'autres sources de complément pourraient être exploitées, le tout étant de doter les collectivités d'impôts modernes et évolutifs. Il faut aussi conforter la péréquation financière entre les collectivités, et créer une enveloppe spéciale pour financer l'intercommunalité.

### **Le volet financier ne comporte-t-il que la rénovation des impôts locaux ?**

Ce n'est pas suffisant. Il faut aussi donner une valeur constitutionnelle au principe d'autonomie fiscale des collectivités. Il est intolérable qu'en quelques années les gouvernements successifs aient grignoté plus de 80 milliards de francs sur les ressources propres des collectivités. Il est grand temps de donner un coup d'arrêt à cette dérive. Les ressources fiscales doivent représenter la part prépondérante des recettes de fonctionnement des collectivités. Il faut également prohiber le remplacement d'impôts locaux par des transferts financiers en provenance de l'État sous la forme de dotations à la merci de Bercy, qui varient au gré de la conjoncture économique. Il faut aussi conférer une valeur constitutionnelle au principe de la compensation concomitante et intégrale des charges et élaborer un véritable « pacte de confiance » que l'État doit s'engager à respecter avec les collectivités locales. Toutes ces mesures sont contenues dans la proposition de loi constitutionnelle « relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières », dont j'ai pris l'initiative et que le Sénat a adoptée en première lecture. Ce texte n'est peut-être pas parfait. Il revient à l'Assemblée de l'inscrire à son ordre du jour et, le cas échéant, de l'améliorer.

### **Vous suggérez la création d'un « conseil des finances locales ». Pourquoi ?**

Il faut qu'une autorité administrative indépendante, disposant de pouvoirs d'évaluation, d'injonction et de sanction, garantisse les ressources des collectivités, et notamment la juste compensation par l'État des transferts de compétences aux collectivités. Aujourd'hui, le Comité des finances locales rend des avis qui, hélas, ne lient pas les gouvernements. Le futur conseil des finances locales serait un gendarme qui veillerait à l'application d'un code de bonne conduite entre l'État et les collectivités.

### **Des compétences à la carte, une faculté d'adapter la réglementation, un pouvoir d'expérimentation, la garantie de l'autonomie fiscale... Comment faudrait-il procéder pour engager ces changements majeurs ?**

Il faut tout d'abord ouvrir un grand débat sur ces sujets. C'est ce que je m'efforce de faire à travers les états généraux que je réunis avec les élus locaux de toutes tendances politiques pour faire le point sur la décentralisation et élaborer des propositions de loi concrètes.

### **Ce débat n'a-t-il pas été engagé par le gouvernement à travers la commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation ?**

Il y a eu un débat mais non suivi d'effets, si ce n'est le projet de loi démocratie de proximité, engagé dans la précipitation. Au Sénat, nous n'avons pas attendu le projet de loi Vaillant pour faire adopter la proposition de loi Vasselle sur le statut des élus locaux, primordial aujourd'hui dans tous les domaines : formation, rémunération, reconversion, retraite. Le Sénat joue un rôle d'aiguillon et je m'en réjouis.

### **Au-delà du grand débat, que faut-il faire ?**

Il faut une réforme constitutionnelle pour confier un pouvoir réglementaire aux collectivités locales et consacrer leur autonomie financière, ainsi qu'une loi-cadre de dévolution de compétences nouvelles reconnaissant leur droit à l'expérimentation en la matière. Je pense qu'il existe aujourd'hui un consensus sur ces questions chez les élus locaux, quelle que soit leur appartenance politique. Encore faut-il les entendre, ce que le gouvernement actuel ne fait pas.

### **Le pendant de la « république territoriale » n'est-il pas la réforme de l'État ?**

Absolument. L'État doit réformer son organisation territoriale et ses modes d'intervention. Il doit s'appliquer à lui-même le principe de subsidiarité. Il doit renforcer les pouvoirs du préfet de département qui doit être un « régulateur » territorial et une véritable « tête de pont » de l'État. Les préfets doivent devenir les moteurs de « l'interministérialité de terrain ». Ils doivent devenir les interlocuteurs uniques des élus locaux et des interlocuteurs capables d'engager l'État. Pour cela, les préfets doivent être directement rattachés au Premier ministre. Parallèlement, l'État doit réorganiser ses sous-préfectures afin qu'elles deviennent des maisons des services publics et des conseillers des élus locaux. Sur le fond, il serait bien que l'on passe désormais de l'ère du soupçon à l'ère du conseil.

*Propos recueillis par Jacques Paquier et Xavier Brivet*

# **DOCUMENT N° 6: Le statut constitutionnel des collectivités territoriales**

Le statut constitutionnel des collectivités territoriales est à la fois récent, elliptique et insuffisamment protecteur des libertés locales

## **I/ UNE RECONNAISSANCE TARDIVE**

L'inscription tardive du principe de libre administration des collectivités territoriales dans la Constitution résulte de la difficile émergence de l'idée de décentralisation en France.

### **A) L'émergence difficile de l'idée de décentralisation**

La décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'État à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion.

Sans remettre en cause les principes de l'État unitaire, puisque les collectivités territoriales ne disposent que d'une compétence d'attribution, elle implique un nouvel équilibre dans la répartition des pouvoirs, allant à l'encontre d'une tradition pluriséculaire de centralisation.

Dans un discours célèbre, prononcé à Lyon le 24 mars 1968, le général de Gaulle déclarait que «L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain.»

Pourtant, et sans doute pour d'autres raisons liées à l'usure du pouvoir et au rejet de la réforme du Sénat qui était proposée, le projet de révision de la Constitution tendant à consacrer les régions en tant que collectivités territoriales de la République qu'il soumit à l'approbation des citoyens lors du référendum du 27 avril 1969 fut rejeté.

En 1976, le rapport «Vivre ensemble» établi par Olivier Guichard dénonçait l'hypertrophie d'un État ayant «absorbé en lui presque toute la substance administrative» et s'étant «substitué au rôle normal des collectivités locales». Il mettait en exergue trois facteurs ayant contribué à la centralisation de nos institutions: le goût du recours hiérarchique qui pousse à en appeler toujours à une autorité supérieure; le goût de l'égalité, qui se traduit par un glissement insensible de l'égalité vers l'égalitarisme et l'uniformité; le goût de la sécurité, qui conduit à faire appel à l'État jugé mieux placé que quiconque pour l'assurer.

Comme l'indiquait le Président de la République, la marche vers la décentralisation fut longue et souvent contrariée.

La tutelle préfectorale fut allégée par la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 qui supprima l'approbation préalable du budget des communes et réduisit de manière très significative le nombre des délibérations des conseils municipaux soumises à cette approbation.

En matière financière, les concours spécifiques qui étaient consentis aux collectivités territoriales furent progressivement convertis en dotations globales. La loi du 10 janvier 1980 permit aux conseils municipaux et aux conseils généraux de voter directement les taux des impôts locaux, alors qu'ils ne pouvaient se prononcer que sur des produits.

Le 22 avril 1980, le Sénat adoptait en première lecture, après quinze mois de travaux, un projet de loi relatif au développement des responsabilités locales, présenté au nom du Gouvernement par notre ancien collègue Christian Bonnet, alors ministre de l'intérieur, mais la réforme ne put aboutir avant les échéances électorales de 1981.

Les «lois Defferre», adoptées entre 1982 et 1986, ont parachevé ce long cheminement: elles ont érigé les régions en collectivités territoriales de plein exercice, confié le pouvoir exécutif des conseils généraux et régionaux aux présidents des assemblées délibérantes, transféré de nouvelles compétences aux collectivités territoriales en même temps que les services, personnels et ressources correspondants, remplacé la tutelle a priori du préfet sur leurs actes par un contrôle juridictionnel a posteriori, converti les concours spécifiques qui leur étaient consentis en dotations globales.

Depuis, de nombreuses lois ont été adoptées visant à renforcer, non sans retours en arrière, le rôle des collectivités territoriales.

Le développement considérable de l'intercommunalité apparaît comme le trait le plus marquant de l'évolution de la décentralisation au cours des dernières années. Sur plus de 36 000 communes, près de 27 000 sont regroupées dans des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre soit une proportion des trois quarts environ (73 %). Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, on recensait 14 communautés urbaines, 120 communautés d'agglomération et plus de 2 000 communautés de communes, rassemblant plus de 45 millions d'habitants, contre 34 millions en 1999.

Les établissements publics de coopération intercommunale disposent aujourd'hui de compétences étendues et de moyens considérables. Ils jouent un rôle majeur dans l'aménagement du territoire et la vie de nos concitoyens. Aussi la question de l'élection au suffrage universel direct de leurs représentants est-elle régulièrement posée.

Lors des débats sur la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le Sénat avait été sensible au souci exprimé par de nombreux élus locaux de ne pas prendre, en la matière, de décision précipitée susceptible de rompre le climat de confiance indispensable au développement de l'intercommunalité. Suivi par la commission mixte paritaire, il avait donc supprimé la disposition introduite par l'Assemblée nationale posant le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des structures intercommunales dotées d'une fiscalité propre.

Soumis au principe de spécialité et administrés par des représentants désignés par leurs communes membres, les établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent donc encore être qualifiés de collectivités territoriales.

### **B) L'affirmation progressive d'un statut constitutionnel des collectivités territoriales**

La loi fondamentale a, dès la Constitution du 3 septembre 1791, traduit la confrontation permanente entre les idées d'unité et de pluralité dans la structure de l'État.

L'article premier du titre II de la Constitution de 1791 proclamait ainsi que «le Royaume est un et indivisible: son territoire est distribué en 83 départements, chaque département en districts, chaque district en



cantons». Il n'était donc pas question de «division» mais de «distribution» du Royaume.

Le même terme fut repris par la Constitution du 24 juin 1793, aux termes de laquelle : «Le peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en assemblées primaires de cantons» (article 2), «il est distribué, pour l'administration et pour la justice, en départements, districts et municipalités» (article 3).

Le concept de «division» du territoire figura en revanche dans la Constitution de 5 fructidor an III qui précisait que «La France est divisée en (...) départements» (article 3) et que «chaque département est distribué en cantons, chaque canton en communes» (article 5). Il n'existait pas d'entités juridiques correspondant à ces circonscriptions : les administrations municipales étaient subordonnées aux administrations de département et celles-ci aux ministres (article 193).

La Constitution du 22 frimaire an VIII affirmait que «La République française est une et indivisible. Son territoire européen est distribué en départements et arrondissements communaux.»

Les lois fondamentales des régimes monarchiques de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle ne comprenaient aucune disposition relative aux circonscriptions territoriales. La Monarchie de Juillet rétablit, par la loi du 21 mars 1831 pour les communes et par la loi du 22 juin 1833 pour les départements, l'élection des conseillers municipaux et des conseillers généraux, supprimée sous le Consulat. La loi du 18 juillet 1837 reconnut par ailleurs la personnalité civile de la commune tandis que la loi du 10 mai 1838 opéra implicitement la même reconnaissance au profit des départements. Ces deux textes augmentèrent également les compétences des conseils municipaux et des conseils généraux.

Cette évolution fut mise en cause par le second Empire qui, à l'inverse, augmenta encore les pouvoirs de l'État même si, sur son déclin, il dut prendre en compte les aspirations à plus de liberté locale en reconnaissant aux conseils généraux et aux conseils municipaux de véritables pouvoirs de décision (lois du 10 juillet 1866 et du 24 juillet 1867).

Les Constitutions républicaines ont, par la suite, été peu prolixes sur cette question jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Cette période fut néanmoins marquée par des réformes majeures avec l'adoption des lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884, relatives respectivement au département et à la commune.

Il fallut en effet attendre le débat constitutionnel ayant suivi la Libération pour que soit posée la question de la place des collectivités territoriales dans l'organisation institutionnelle.

Le projet de Constitution du 19 avril 1946 comprenait un titre VIII («Des collectivités locales») qui affirmait que «La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires et fédérations d'outre-mer. Elles s'administrent librement, conformément à la loi nationale.»

La Constitution du 27 octobre 1946 – qui consacra son titre X («Des collectivités territoriales») à cette question – affirmait notamment que «La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales» (article 85), «Le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes et départements, territoires d'outre-mer, sont fixés par la loi» (article 86), et «les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel» (article 87).

Elle consacrait par ailleurs le rôle des délégués du Gouvernement pour la «coordination de l'activité des fonctionnaires de l'État, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales» (article 88).

Au total, le texte de l'article 72 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République – qui ouvre le titre XII «Des collectivités territoriales» – n'est pas très éloigné, au moins dans son esprit, des dispositions correspondantes de la Constitution de 1946.

## II/ DES DISPOSITIONS ELLIPTIQUES

Les dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958 consacrées aux collectivités territoriales sont peu nombreuses, elliptiques et parfois même approximatives, comme en témoigne l'emploi, tantôt de l'expression de «collectivités locales» (article 34), tantôt de celle de «collectivités territoriales» (articles 24 et 72).

### A) Les catégories de collectivités territoriales

Le premier alinéa de l'article 72 dispose que «les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer.»

Ces catégories de collectivités possèdent un statut privilégié : elles ne peuvent être supprimées sans une révision préalable de la Constitution. Telle est la raison pour laquelle le «relevé de conclusions» établi le 20 juillet 2000 à l'issue du processus de Maignon reportait à 2004 et à une éventuelle révision constitutionnelle la suppression des départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud et leur fusion au sein de la collectivité territoriale de Corse.

Le premier alinéa de l'article 72 précise également que «toute autre collectivité territoriale est créée par la loi». Le Conseil constitutionnel a admis, conformément à la lettre de la Constitution, que la loi puisse créer aussi bien un ensemble de collectivités de même statut qu'une collectivité territoriale unique dotée d'un statut particulier.

A la première catégorie se rattache la création des régions qui, au terme d'une lente évolution ayant débuté dans les années soixante, sont devenues des établissements publics en 1972 avant d'être transformées en collectivités territoriales de plein exercice le 16 mars 1986, à la suite de l'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux.

De la seconde catégorie relèvent non seulement la collectivité territoriale de Corse, érigée en région à statut particulier par la loi du 2 mars 1982 puis transformée en «collectivité territoriale» par celle du 13 mai 1991, mais également la Ville de Paris, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

A la différence des communes, des départements et des territoires d'outre-mer, les collectivités ainsi créées peuvent également être supprimées par la loi. Mais, tant qu'elles ne le se sont pas, leur statut constitutionnel ne diffère pas de celui des collectivités mentionnées dans la loi fondamentale.

### B) La libre administration des collectivités territoriales

Le deuxième alinéa de l'article 72 dispose que «ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.»

De cette disposition semble découler, en premier lieu, la prohibition du référendum à valeur décisionnelle. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur cette question.

Les lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995 ont autorisé les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à organiser des consultations locales, le cas échéant à la demande d'un cinquième des électeurs, mais le résultat de ces consultations constitue un simple avis qui ne lie en rien l'organe délibérant.

Les collectivités territoriales ont également, et de longue date, mis en place des structures destinées à favoriser la participation des citoyens aux décisions locales, qu'il s'agisse des commissions consultatives des services publics locaux ou, dans les communes, des conseils de quartier, de jeunes ou d'anciens. Néanmoins, la démocratie locale demeure essentiellement une démocratie représentative.

En deuxième lieu, l'article 72 pose moins une règle de fond, la définition du contenu de la libre administration des collectivités territoriales, qu'une règle de procédure, puisqu'il confie à la loi le soin d'en fixer les conditions mais également les garanties. L'article 34 en constitue la confirmation et le prolongement, en disposant que la loi « fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées locales » et « détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont précisé que ressortissaient au domaine de la loi, et non à celui du pouvoir réglementaire, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, l'imposition à ces dernières d'obligations ou encore la détermination des principes fondamentaux de la tutelle administrative et du contrôle administratif, missions dévolues au représentant de l'État par le dernier alinéa de l'article 72.

## C) Le rôle du représentant de l'État

En disposant que : « Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois », le dernier alinéa de l'article 72 consacre le caractère unitaire de l'État.

Le délégué du Gouvernement doit être en mesure d'assurer le contrôle administratif des actes des autorités locales, même si ce pouvoir de contrôle -de simple légalité- se limite à saisir le juge administratif. Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que la loi ne pouvait rendre exécutoires les actes des autorités locales avant leur transmission au représentant de l'État, ni lui imposer un délai pour saisir le juge pendant lequel l'acte demeurerait exécutoire.

Le délégué du Gouvernement doit également veiller au respect des lois. Le législateur doit assurer son intervention, sous le contrôle du juge, lorsqu'il prévoit une décision des autorités locales dont l'absence risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois. De même, un pouvoir de substitution peut être reconnu par la loi au délégué du Gouvernement lorsque, par suite de l'absence d'une majorité qualifiée, les intérêts généraux d'une collectivité sont compromis.

Enfin, le Conseil constitutionnel a souligné que le délégué du Gouvernement devait pouvoir « assurer la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin. » Le contenu de l'intérêt national est évidemment variable mais il convient sans doute d'y inclure l'ensemble des objectifs que le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 assigne à la Nation : protection de la santé, sécurité matérielle, égal accès à l'instruction, à la formation professionnelle, à la culture... A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a jugé que le logement des personnes défavorisées constituait une « exigence d'intérêt national » justifiant le rôle prépondérant de l'État par rapport à celui joué par les collectivités territoriales en cette matière.

Compte tenu du caractère elliptique des dispositions qui y ont trait, le contenu et les limites de la libre administration des collectivités territoriales ont ainsi été largement définies par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Celle-ci s'est avérée insuffisamment protectrice.

## III/ UNE PROTECTION INSUFFISANTE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Le principe de libre administration des collectivités territoriales est à la fois reconnu, dépourvu de véritable substance et fragile. S'il en a claire-

ment affirmé la valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel en a atténué la portée en le conciliant avec d'autres principes et en tolérant des atteintes graves à l'autonomie locale.

## A) La libre administration des collectivités territoriales, une « notion plus prometteuse que précise »

La libre administration des collectivités territoriales, érigée en principe à valeur constitutionnelle pour la première fois en 1979, apparaît comme une « notion plus prometteuse que précise. »

Il eût été possible de concevoir que tout ce qui n'est pas déterminé par la loi relève de libres décisions c'est-à-dire du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. La jurisprudence n'en a pas décidé ainsi. Le Conseil constitutionnel a considéré que pouvaient être fixées par décret les modalités de mise en œuvre des règles et principes fondamentaux déterminés par la loi.

Les collectivités territoriales disposent ainsi d'un pouvoir réglementaire résiduel et subordonné. Certes, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel, pour la première fois, dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, ce pouvoir réglementaire résulte d'une disposition constitutionnelle dépourvue de toute ambiguïté, le deuxième alinéa de l'article 72, et non les seuls articles 13 et 21 de la Constitution.

Il demeure toutefois doublement encadré puisque, d'une part, il ne saurait être de nature à remettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental, d'autre part, il doit s'exercer dans le respect des prérogatives reconnues au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution et au Président de la République par son article 13. Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a également souligné la valeur constitutionnelle du principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, posé par les articles L.1111-3 et L.1111-4 du code général des collectivités territoriales.

Pour autant, le principe de libre administration manque singulièrement de substance.

Le Conseil a ainsi précisé que le principe de libre administration impliquait que chaque collectivité territoriale « dispose d'un conseil élu doté d'attributions effectives. »

Il a également considéré que le législateur ne pouvait imposer aux collectivités territoriales des contraintes excessives et qu'il ne pouvait rester en deçà de ses compétences en renvoyant à une convention conclue entre collectivités le soin de fixer les conditions d'exercice des compétences. Il a estimé que la liberté contractuelle des autorités locales ne pouvait subir « sans justification appropriée, une contrainte excessive ». En matière financière, le Conseil constitutionnel a posé les limites dans lesquelles le législateur pouvait imposer des charges aux collectivités territoriales. Il a ainsi précisé que « si le législateur est compétent pour définir les catégories de dépenses qui revêtent pour les collectivités territoriales un caractère obligatoire (...), toutefois les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ».

S'agissant des ressources, le Conseil constitutionnel a établi que « le législateur peut déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses. »

Il a clairement affirmé que « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration. »

## B) Les limites au principe de libre administration des collectivités territoriales

Peu précis, le principe de libre administration doit par ailleurs être concilié avec d'autres normes et principes garantis par la Constitution qui en constituent autant de limites.

Affirmée à l'article premier de la Constitution, l'indivisibilité de la République constitue le corollaire du caractère unitaire de l'État. C'est sur ce fondement que le Conseil constitutionnel s'était opposé à la consécration de la notion de peuple corse dans sa décision du 9 mai 1991. C'est de ce principe également que découlent les prérogatives du représentant de l'État.

Parallèlement à l'indivisibilité de la République, la Constitution affirme, dans son article 3, l'unicité de la souveraineté qui appartient au peuple dans son ensemble et non à une section de celui-ci. Cet article reprend l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel «le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.»

Dans sa décision du 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel avait admis la conformité à la Constitution des compétences reconnues à l'assemblée et au conseil exécutif de Corse, dans la mesure où ils ne se voyaient pas «attribuer des compétences ressortissant au domaine de la loi.» Dans sa décision du 17 janvier 2002, il a estimé «qu'en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déferée [était] intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution.»

Enfin, au nom du principe d'égalité, le Conseil constitutionnel a souligné que les conditions d'exercice d'une liberté publique devaient être les mêmes sur l'ensemble du territoire et ne sauraient dépendre de décisions des collectivités territoriales.

## C) Des atteintes graves à l'autonomie locale

Les décisions du Conseil constitutionnel censurant des atteintes à la libre administration des collectivités territoriales ont été extrêmement rares.

Furent jugées contraires à la Constitution des dispositions qui privaient les collectivités territoriales du droit de se prononcer librement sur les créations et suppressions d'emplois et de procéder librement à la nomination de leurs agents.

Fut également déclarée contraire à la Constitution une disposition qui, «relative à la durée des délégations de service public» créait une «contrainte excessive pour les collectivités territoriales» car elle prévoyait que la prorogation de la durée de ces délégations ne pourrait atteindre qu'un tiers de la durée initialement prévue.

Dans la même décision, le Conseil censurait la faculté reconnue au représentant de l'État de provoquer la suspension des actes des collectivités territoriales pendant trois mois.

Enfin, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait méconnu la libre administration des collectivités territoriales en imposant la publicité des séances des commissions permanentes des conseils régionaux alors que cette question relevait du règlement intérieur des assemblées délibérantes.

Pourtant, les atteintes à l'autonomie locale ont été nombreuses, en particulier en matière financière.

C'est ainsi qu'a été mis en œuvre, en l'espace de cinq ans, un véritable démantèlement de la fiscalité locale, dont la part dans les ressources globales hors emprunt a été réduite à 36 % pour les régions, 43 % pour les départements et 48 % pour les communes.

Jamais les amputations successives des recettes fiscales des collectivités territoriales n'ont été jugées contraires à la Constitution, le Conseil constitutionnel s'étant refusé à définir le seuil en deçà duquel toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait considérée comme une entrave à la libre administration.

De même, contrairement aux principes énoncés par les lois de décentralisation, les charges transférées par l'État aux collectivités territoriales sont insuffisamment compensées. De surcroît, le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation a mis en évidence que les recettes transférées augmentaient beaucoup moins vite que les charges transférées.

Trop imprécis pour être suffisamment protecteur, le cadre constitutionnel des collectivités territoriales s'avère également trop étroit pour appréhender la diversité des collectivités situées outre-mer.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

Éditeur: L'Action municipale  
SARL au capital social de 15000 euros  
R.C.S Paris B 659.801.419  
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.  
N° de commission paritaire: 63.333  
Directeur de la publication: Jacques Guy  
Composition: Groupe Moniteur  
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)  
Dépôt légal: janvier 2003