

Fiche 2 - DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION

Selon la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, « les administrations civiles de l'Etat se composent d'administrations centrales et de services déconcentrés ». Les premières sont compétentes sur l'ensemble du territoire national et, selon l'article 2 du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration : « assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. A cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du gouvernement et de chacun des ministres ».

Par opposition à l'administration centrale, l'administration territoriale n'est compétente que sur une portion du territoire national. Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration apporte un élément supplémentaire dans cette définition en indiquant les missions mises en œuvre à chaque échelon territorial. La loi du 6 février 1992 ajoute que l'administration territoriale « est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public. » (article 1^{er}). L'administration territoriale est donc l'aboutissement de deux concepts fondamentaux du droit administratif : la déconcentration et la décentralisation.

I - LA DECONCENTRATION

Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration et pris en application de la loi du 6 février 1992, affirme dans son article premier : « La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat. »

La déconcentration est un système d'organisation administrative dans lequel sont créés à la périphérie des relais du pouvoir central. Comme le disait Odilon Barrot : « dans le cadre de la déconcentration c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche ». C'est donc toujours l'Etat qui agit, mais pour être plus efficace, il rapproche certaines de ses autorités de ses administrés. En termes plus juridiques, les organes centraux de l'administration d'Etat installent des agents : les services déconcentrés afin d'agir dans des aires géographiques délimitées : les circonscriptions administratives.

A - LES SERVICES DECONCENTRES

Les services déconcentrés dépendent des services centraux par le biais du **pouvoir hiérarchique**. Il est détenu de plein droit par l'autorité supérieure qui peut intervenir, pour des raisons tant d'opportunité que de légalité. Il s'exerce aussi bien sur les personnes que sur les actes.

a) Pouvoirs sur les actes

- Le pouvoir d'instruction : le supérieur hiérarchique indique par voie de circulaires ou directives comment interpréter les textes ou comment mener concrètement son action.
- Le pouvoir de réformation : le supérieur hiérarchique remplace la décision du subordonné par une autre décision qui n'a pas d'effet rétroactif.
- Le pouvoir d'annulation : le supérieur hiérarchique fait disparaître la décision des subordonnés de l'ordonnancement juridique avec effet rétroactif.

b) Pouvoirs sur les personnes

- Le pouvoir de nomination
- Le pouvoir de notation
- Le pouvoir disciplinaire

B - LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES

a) Définition

Une circonscription administrative est une division du territoire national à l'intérieur de laquelle une autorité administrative est compétente pour agir. Elle n'a pas de personnalité juridique.

b) Catégories

1° Les circonscriptions administratives générales

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République énumère les trois circonscriptions suivantes :

- **La circonscription régionale** qui « est l'échelon territorial :

1° De la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire

2° De l'animation et de la coordination des politiques de l'Etat relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural

3° De la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région. Elle constitue un échelon de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales. » (art. 3 décret 1-7-1992)

- **La circonscription départementale** qui « est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationale et communautaire. Les moyens de fonctionnement des services départementaux de l'Etat leur sont alloués directement par les administrations centrales.» (art. 4 décret 1-7-1992)

- **La circonscription d'arrondissement** qui «est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'Etat. » (art. 5 décret 1-7-1992)

2° Les circonscriptions administratives dérogatoires

- La circonscription communale
- La circonscription cantonale

II - LA DECENTRALISATION

Dans le cadre de la décentralisation, la relation centre-périphérie est aménagée différemment, puisque ce sont de véritables centres de pouvoir qui sont créés et installés à la périphérie. De manière plus juridique, l'Etat transfère à des collectivités territoriales un certain nombre de compétences exercées sous son contrôle.

La décentralisation est relativement récente en France. Elle apparaît avec la Révolution qui, par la loi du 14 décembre 1789, crée une municipalité dans chaque commune. Mais c'est la III^e République qui va véritablement confirmer ce mouvement à travers la loi du 5 avril 1884 considérée comme la « charte communale ». Quelques années auparavant, le Département voyait son organisation déterminée par la loi du 10 août 1871.

Toutefois, c'est la V^e République qui va donner un véritable contenu à la notion de décentralisation avec la loi du 2 mars 1982 d'abord, puis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Désormais, l'article premier de la Constitution précise « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. ...Son organisation est décentralisée.* »

Le maître mot de la décentralisation est donc l'autonomie, qui se traduit en termes plus juridiques par le principe de la libre administration des collectivités locales, posé par l'article 72 de la Constitution.

A - LE CONTENU DE L'AUTONOMIE

a) L'autonomie juridique

Ce sont des **personnes juridiques distinctes** de l'Etat qui sont créées : les collectivités territoriales. Personnes morales de droit public les collectivités territoriales disposent en tant que telles d'un patrimoine, de la capacité d'accomplir des actes juridiques et de la possibilité d'ester en justice.

C'est la Constitution qui les met en place : « *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* », comme le précise l'article 72 de la Constitution. Mais, poursuit le même article, « *Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* ».

b) L'autonomie organique

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des **conseils élus** (article 72 de la Constitution). Alors que les autorités administratives déconcentrées sont nommées par l'Etat (le préfet), les organes délibérants des collectivités locales (conseil municipal, conseil général, conseil régional) sont élus par les administrés. La région, dont la promotion au rang de collectivité territoriale a été prévue par la loi du 2 mars 1982, ne l'est devenue effectivement qu'après l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel, c'est-à-dire en 1986.

Toutefois, aucune exigence de ce type ne s'applique aux organes exécutifs (maire, président du conseil général, président du conseil régional). Cependant, on constate qu'ils sont élus par les organes délibérants ce qui fait qu'ils sont élus au suffrage indirect.

c) L'autonomie fonctionnelle

Les organes des collectivités territoriales gèrent par leurs délibérations leurs affaires propres (affaires communales, départementales, régionales), bref elles sont compétentes pour prendre en charge les intérêts des populations concernées. C'est la « clause générale de compétence » qui, traditionnellement, est liée à l'élément territorial de la collectivité.

Mais cette clause générale ne joue plus, depuis la loi du 7 janvier 1983, qu'un rôle subsidiaire puisque cette loi (ainsi d'ailleurs qu'un certain nombre d'autres parmi lesquelles la toute récente loi du 13 août 2004) opère, au profit des collectivités territoriales, un **transfert de compétences** énumérées précisément afin d'éviter un enchevêtrement.

B - L'ETENDUE DE L'AUTONOMIE

Elle varie en fonction de la nature des compétences transférées et de l'existence d'un contrôle de l'Etat.

a) La nature des compétences transférées

1° La décentralisation administrative et la décentralisation politique

En France, les compétences transférées ne peuvent être que purement administratives (CC 9 mai 1991 statut de la Corse). Par contre dans des pays voisins, les entités décentralisées peuvent se voir transférer des compétences législatives, on passe alors à la décentralisation politique. C'est le cas de l'Italie, de l'Espagne, et plus récemment du Royaume-Uni.

2° La décentralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle

Les collectivités territoriales, en raison de leur assise territoriale, disposent, on l'a vu, d'une clause de compétence générale. Par contre, les établissements publics ne se voient transférer que des compétences liées à un objet beaucoup plus précis, beaucoup plus spécialisé. Aussi la décentralisation fonctionnelle va-t-elle moins loin que la décentralisation territoriale.

b) L'existence d'un contrôle de l'Etat

Si les collectivités territoriales s'administrent librement c'est, comme le rappelle l'article 72 de la Constitution, sous le contrôle de l'Etat exercé par « le représentant de l'Etat ». Ce contrôle ne peut être supprimé, mais il peut être réduit à sa plus simple expression. C'est ce qui c'est passé en 1982, lorsque la loi du 2 mars 1982 a transformé la tutelle en contrôle. Plus précisément, le contrôle d'opportunité exercé a priori s'est transformé en contrôle de légalité exercé a posteriori.