

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'HEURE DES CHOIX

Alors que la France est souvent décrite comme un pays qui n'arrive pas à se réformer, la décentralisation a modifié en profondeur, en l'espace de quelques décennies, la répartition du pouvoir dans de nombreux domaines qui touchent au quotidien des habitants. L'affirmation progressive des collectivités se traduit aujourd'hui par leur poids prépondérant dans l'investissement public. Elle se concrétise également par une amélioration sensible des équipements et services rendus à la population, qu'il s'agisse des bâtiments scolaires, des équipements culturels ou encore des transports en commun.

Cette véritable révolution silencieuse, dans un pays profondément centralisateur, semble désormais s'appuyer sur un consensus large quant au besoin d'adapter les réponses aux spécificités du territoire, et par conséquent de confier ces décisions à des élus de proximité. Le foisonnement des initiatives locales a prouvé la capacité d'innovation et d'adaptation des nouveaux pouvoirs locaux.

Après une phase de développement riche, propre à tout organisme récent, l'organisation territoriale aborde une nouvelle période, sous l'effet d'une conjonction particulière.

La première évolution tient à la nouvelle contrainte budgétaire. La baisse drastique des dotations de l'État, couplée à l'épuisement du levier fiscal local, réduit fortement les marges de manœuvre des collectivités, confrontées par ailleurs à des dépenses croissantes, sous la triple pression d'une population qui augmente (et donc de services à redimensionner), de normes inflationnistes sur les équipements publics et de compétences transférées sans une compensation dynamique de leurs coûts par l'État.

Ajoutée à la fin de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, cette contrainte budgétaire porte en germe la seconde évolution majeure actuelle : la rationalisation. Les élus locaux sont contraints de faire des choix. Que ce soit dans l'organisation territoriale, où des communes et des intercommunalités fusionnent pour notamment mutualiser, donc réduire, leurs dépenses, ou dans les politiques publiques menées. La réduction des soutiens accordés aux associations, aux compétences facultatives ou partagées (sport, culture, etc.), a commencé ; voire même pour les compétences obligatoires pour un nombre important de départements. La clarification des compétences et des actions opérée par chaque collectivité, si douloureuse soit-elle après des années plutôt fastes, a le mérite de mettre les décideurs locaux en situation d'arbitrage.

L'heure n'est plus pour les élus de demander davantage de compétences décentralisées – les dernières réformes territoriales n'ont d'ailleurs pas entraîné de transferts majeurs –, mais de questionner la plus-value d'une gestion locale de certaines prestations, comme le RSA.

De même, la remise en cause régulière du mille-feuille territorial semble laisser place désormais à l'acceptation d'un paysage institutionnel plus complexe, avec l'émergence de métropoles aux côtés de régions redimensionnées, de départements relégitimés dans leur cœur de métier social et d'un bloc local en quête de la taille pertinente pour agir efficacement.

S'il est bien prématuré de considérer que le débat territorial est clos, le fait est que les années 2010 auront marqué la fin de « l'adolescence » des collectivités locales, arrivées à l'âge des choix, plus ou moins volontaires, mais nécessaires dans le nouveau contexte budgétaire et social.

Benoît Ferrandon



DES LOIS DEFFERRE À LA LOI NOTRe, LES GRANDES ÉTAPES DE LA DÉCENTRALISATION

Michel Verpeaux

Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris-1)
Directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel

La métaphore théâtrale a souvent été utilisée pour évoquer le processus de décentralisation. Après l'acte I du début des années 1980, et l'Acte II de 2004, les années 2010 devaient être marquées par un Acte III, qui s'est finalement davantage traduit par des adaptations progressives de l'organisation territoriale sans véritable approfondissement du transfert de pouvoir de l'État central vers les collectivités. En détaillant les différents textes de lois liés à la décentralisation, qui ont émaillé ces quatre dernières décennies, Michel Verpeaux donne à voir les mouvements qui ont abouti à forger la démocratie locale française. Outre les évolutions qu'elles apportent concernant les modalités d'élection des élus locaux et les statuts attribués aux collectivités territoriales, les dernières réformes, à travers les moyens dévolus, ont aussi visé à adapter l'organisation territoriale à la réduction des capacités budgétaires publiques.

C. F

Peut-on encore utiliser le vocabulaire théâtral ? Depuis 2002, il est en effet habituel d'envisager les réformes relatives aux collectivités territoriales sous la forme d'actes, le cycle ouvert par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 inaugurant un acte II de la décentralisation. Tout le monde s'accordait pour penser que les lois Defferre, du nom du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, adoptées à partir de 1982, constituaient le point de départ du premier acte. Une présentation de ces séquences avait l'avantage de souligner que le nouvel ensemble de réformes s'inscrivait dans une continuité avec le précédent, afin de constituer, pour filer la métaphore théâtrale, une pièce unique. La question posée en 2016 est celle de la suite, c'est-à-dire d'un éventuel acte III. On peut considérer que la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales en constitue la première scène. Mais alors qu'elle devait être suivie d'autres textes législatifs la complétant et formant un ensemble,

l'alternance politique de 2012 a bouleversé la cohérence et l'homogénéité d'un véritable « acte » comparable aux deux précédents. En outre, faut-il admettre que l'éventuel acte III s'est achevé avec la promulgation de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite NOTRe. Il faudrait en conclure que, jusqu'aux prochaines échéances électorales prévues en 2017, il n'y aura plus de réforme d'ampleur intéressant les collectivités territoriales.

Cet éventuel acte a été marqué par un changement de perspective. Alors que les actes I et II avaient pour souci principal de plus et mieux décentraliser, les textes de la décennie 2010 sont inspirés par le souci de limiter les dépenses publiques et d'obliger les collectivités territoriales à lutter contre les déficits. La réduction du nombre des collectivités de même niveau ou même de niveaux différents relève de cette exigence dont l'origine se trouve tout autant à Bruxelles qu'à Paris, comme le montrent les réformes de même nature qui

ont été entreprises en Grèce, en Espagne ou en Italie. Les effets de la crise économique et financière sont passés par là.

Sur le terrain plus juridique, la période est marquée par l'émergence d'un véritable droit constitutionnel des collectivités territoriales consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel développée à partir de 1982 et par la promulgation de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Celle-ci était nécessaire afin de poser de nouveaux principes, le cadre juridique hérité du texte de 1958 étant arrivé à bout de souffle. Elle a modifié profondément le titre XII consacré aux collectivités, en ajoutant cinq articles nouveaux, et en réécrivant complètement les articles 72, 73 et 74 de la Constitution de 1958.

Sur un autre plan, vingt et un ans après avoir été signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, la Charte européenne de l'autonomie locale a pu être ratifiée par la France par la loi du 10 juillet 2006.

Il est possible de distinguer trois questions principales au sein de cette longue période, la démocratie locale, la diversification des statuts et la répartition des compétences.

Le développement de la démocratie locale

Les électeurs et les élus

En affirmant que les régions ne deviendraient des collectivités territoriales que lorsqu'elles pourraient disposer d'un conseil élu, l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 liait la transformation de la région au mode de désignation des conseillers, comme le prévoit l'article 72 de la Constitution. Il a fallu attendre la loi du 10 juillet 1985 pour que soit fixé le mode de scrutin, soit la représentation proportionnelle quasi intégrale avec un seuil de 5 % pour obtenir des sièges. Les premières élections régionales eurent lieu le 16 mars 1986, en même temps que des élections législatives. Depuis cette date, les élections régionales ont été des enjeux politiques importants, illustrant le rôle grandissant de la région jusqu'à nos jours. Après les élections régionales de 1998, voulant prévenir l'impossibilité du fonctionnement de certaines assemblées régionales du fait du mode de scrutin, la loi du 19 janvier 1999 a profondément remanié le droit applicable à la désignation des

conseils régionaux. Sur le modèle du mode de scrutin original mêlant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle et applicable aux communes de 3 500 habitants et plus (loi du 19 novembre 1982), la loi a accordé une prime majoritaire à la liste arrivée en tête du scrutin et amplifié les écarts de sièges entre cette liste et les autres. Elle répartit ensuite les autres sièges à toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Des « sections départementales » au sein des listes régionales, dans le but de rapprocher les électeurs des élus, ont été introduites par la loi du 11 avril 2003.

Il a fallu attendre la loi du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers départementaux, **des conseillers municipaux et des conseillers communautaires** pour que le mode de désignation des conseillers départementaux soit fortement modifié, ceux-ci étant élus désormais par binômes des deux sexes dans le cadre de cantons élargis.

Six ans après le traité sur l'Union européenne de 1992, le droit de vote et d'éligibilité fut accordé en France aux citoyens européens, pour les seules élections municipales, par la loi organique du 25 mai 1998, en application de l'article 88-3 de la Constitution et portant transposition d'une directive européenne du 19 décembre 1994. Elle prévoit que les citoyens de l'Union, autres que les Français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français, et que ces citoyens sont éligibles dans les mêmes conditions que les nationaux français.

Voulant concrétiser des dispositions inscrites dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes et introduisant la « parité », la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, complétée par la loi du 11 avril 2003, a fait application de ce principe pour la constitution des listes de candidats pour les élections municipales à partir de 2001 et pour les élections régionales à partir de 2004.

Le transfert de la fonction exécutive au profit d'un élu, au sein des départements et des régions, a constitué une autre avancée majeure de la loi du 2 mars 1982. Il s'est fait au profit du président du conseil général et du président du conseil régional alors que, jusque-là, le préfet assurait l'exécution des décisions des conseils généraux et régionaux. Les services du département et

de la région ont été, à partir de 1982, nettement séparés de ceux de l'État et des administrations devenues départementales et il était ainsi mis fin au dédoublement fonctionnel qui affectait les préfets de département et de région.

La législation destinée à limiter le cumul des mandats, spécificité française, a connu plusieurs étapes. Les lois du 30 décembre 1985 avaient introduit le principe selon lequel les élus ne pouvaient plus cumuler plus de deux fonctions ou mandats nationaux et locaux figurant dans une liste fixée par la loi. Celles du 5 avril 2000 ont ajouté à cette liste le mandat de conseiller municipal de communes de 3 500 habitants et plus. Le cumul restait toujours possible entre un mandat parlementaire, député, sénateur ou représentant au Parlement européen, et une fonction exécutive locale. Il a fallu attendre les deux lois du 14 février 2014 pour qu'il soit interdit, parachevant ainsi le mouvement en faveur de l'interdiction du cumul des mandats nationaux et locaux.

Le gouvernement a longtemps différé l'adoption d'un véritable statut des élus locaux, tant le sujet paraissait sensible. La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a voulu démocratiser l'exercice de ces mandats et instaurer une plus grande transparence. Elle accorda des garanties aux titulaires de mandats locaux, sous forme essentiellement de crédits d'heures, reconnut un droit à la formation des élus et elle tenta de moraliser le système indemnitaire. Le statut de l' élu a également été amélioré par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui instaura le « congé préélectoral » ou releva le barème des crédits d'heures, et par la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat et qui introduit une Charte de l' élu local rappelant ses droits et obligations.

La démocratie locale en dehors des élections

Les citoyens avaient été considérés comme les grands absents des lois de décentralisation des années 1980. La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République leur a reconnu un certain nombre de droits nouveaux. Elle a introduit la possibilité de consulter les électeurs sur toute décision concernant les affaires de la commune, en consacrant et en encadrant ainsi une pratique ancienne,

même si ces consultations n'ont que valeur d'avis et non de décisions, par crainte d'une démocratie directe et du dessaisissement des attributions des conseils municipaux. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu la possibilité de ces consultations locales aux autres niveaux de collectivités territoriales. Enfin, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a voulu intégrer des modalités nouvelles de démocratie participative, droit de pétition et référendum décisionnel, mais les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Des droits ont également été reconnus aux élus par la loi du 6 février 1992, notamment à la minorité par rapport à la majorité composant les conseils et aux autorités exécutives : les délais de convocation aux réunions ont été allongés, un droit d'expression a été reconnu sous forme de questions orales et les commissions permanentes des conseils généraux et des conseils régionaux reflètent la composition politique de l'assemblée.

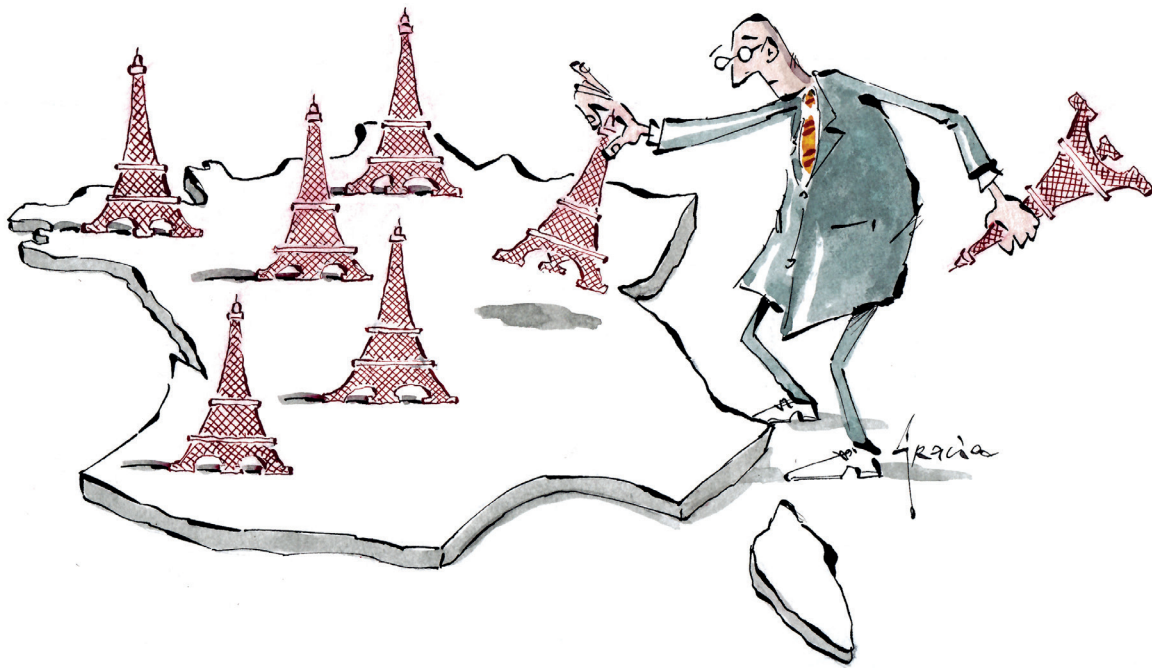
La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a inséré deux innovations en créant des conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants et en reconnaissant des nouveaux droits aux élus au sein des assemblées locales, comme la possibilité de demander la création de missions d'information et d'évaluation chargées de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt local, sur le modèle des commissions d'enquête parlementaires.

La diversification des statuts des collectivités territoriales

Le droit local français a toujours été caractérisé par une volonté d'uniformisation des statuts. À partir des années 1990, le législateur a cherché à introduire une plus grande diversité, aussi bien en métropole qu'outre-mer.

Le statut de la Corse

C'est la Corse qui, la première, a bénéficié d'un statut particulier destiné à une collectivité métropolitaine. Après avoir été reconnu comme une région avant les autres par deux lois de 1982, la Corse a été dotée d'un statut original par la loi du 13 mai 1991 qui en a fait une collectivité territoriale *sui generis*. À la suite de « pourparlers » juridiquement informels



qui ont abouti à des « accords de Matignon », la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a donné à la collectivité territoriale de Corse des compétences nouvelles, mais les avancées les plus symboliques, dont l'octroi d'un pouvoir législatif d'adaptation des lois françaises, ont été censurées par la décision du 17 janvier 2002 du Conseil constitutionnel. Un projet de création d'une collectivité unique de Corse a échoué en 2003, les électeurs corses ayant répondu de manière négative à ce qui n'était qu'une demande d'avis.

Le cas de la France d'outre-mer

La diversification des statuts a concerné aussi bien les territoires d'outre-mer que les départements d'outre-mer, non seulement entre eux, mais au sein de chacune des catégories, mettant fin au principe d'uniformisation qui caractérisait le droit ultra-marin.

Deux lois, du 31 décembre 1982 et du 2 août 1984, sont ainsi venues créer les régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) et organiser le régime de leurs compétences.

La loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, intervenue cinquante-quatre ans après la loi de départementalisation de 1946, contenait l'affirmation nouvelle selon laquelle les départements d'outre-mer pouvaient connaître une évolution différenciée.

À la suite de la révision constitutionnelle de 2003, la procédure prévue à l'article 73, alinéa 7 a permis la création des collectivités uniques de Guyane et de Martinique par la loi du 27 juillet 2011, qui ont remplacé, au 1^{er} janvier 2016, les départements et les régions du même nom.

Les anciens territoires d'outre-mer, devenus en 2003 des collectivités d'outre-mer (COM), ont connu des évolutions profondes. La loi organique du 12 avril 1996 portant statut de la Polynésie française, a voulu organiser le développement des archipels polynésiens après l'arrêt des essais nucléaires dans le Pacifique, afin d'y consacrer la notion d'« autonomie évolutive » garantie par la République française, de manière à conduire ce territoire au développement économique, social et culturel tout en respectant son identité. La Polynésie se voyait reconnaître l'exercice des compétences nécessaires à son développement par une technique de répartition des compétences avec l'État qui n'était pas sans rappeler celle appliquée entre les États fédéraux et les États fédérés.

Après la révision constitutionnelle de 2003 consacrant la notion de collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie, la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a correspondu à la volonté politique de satisfaire les

revendications en faveur d'une autonomie renforcée de cet archipel.

La loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a érigé deux nouvelles COM, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, deux îles désormais dissociées du département et de la région d'outre-mer de la Guadeloupe.

En sens inverse l'accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 a marqué la volonté de faire sortir la collectivité de Mayotte de son statut provisoire de 1976. Sur la base de la consultation des électeurs mahorais, a été promulguée la loi du 11 juillet 2001 faisant de l'archipel une « collectivité départementale » et consacrant un retour progressif au droit commun. Par la loi organique du 3 août 2009 relative à la départementalisation de Mayotte puis par les lois du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, cette île de l'océan indien a pu acquérir le statut départemental auquel elle aspirait.

La situation en Nouvelle-Calédonie a suscité l'importante révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, consistant à faire sortir ce territoire de la catégorie des TOM et à créer des dispositions constitutionnelles spécifiques, sans que l'on puisse clairement qualifier son statut juridique. La révision a intégré l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 entre le Gouvernement français et des partis politiques néo-calédoniens dans les nouveaux articles 76 et 77 au sein d'un titre XIII intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a consacré, sur ce fondement, d'importantes dérogations aux principes constitutionnels de citoyenneté et d'égal accès à l'emploi. L'article 77 faisant clairement référence à l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, les électeurs néo-calédoniens devront se prononcer quant à l'avenir de ce territoire, dans un horizon fixé à 2018 au plus tard.

À la recherche d'une répartition des compétences

Des transferts d'attribution en plusieurs étapes

La loi du 2 mars 1982 a voulu supprimer la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales, sans mettre fin au nécessaire contrôle dans une République indivisible proclamée à l'article 1^{er} de la Constitution. Elle a prévu que les actes des collectivités territoriales ne devenaient

exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publiés et transmis au représentant de l'État. La loi a dressé cependant la liste des actes dont la transmission est une condition du caractère exécutoire. Le préfet ne dispose alors que de la possibilité de saisir le juge administratif, tout en étant néanmoins obligé d'informer sans délai l'autorité locale de son intention de saisir la juridiction et de lui communiquer toutes précisions utiles sur les illégalités qu'il aurait constatées. Le but de cette procédure était bien de limiter les recours au juge et de favoriser le dialogue entre la collectivité et le préfet.

Le transfert des compétences a été la deuxième étape importante de la réforme de la décentralisation, réalisée par deux lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983, auxquelles se sont ajoutées de nombreuses autres lois plus ponctuelles. Après avoir posé les principes du transfert des compétences, les lois ont réparti, matière par matière, les compétences. Le législateur souhaitait ainsi transférer des blocs de compétences, si possible à un seul échelon territorial, afin qu'il n'y ait pas de compétences partagées, ce qu'il n'est pas parvenu à réaliser. De même, les lois de 1983 avaient prévu que les transferts de compétences devaient s'accompagner d'une compensation financière qui s'est traduite par le transfert de ressources fiscales, et par le versement par l'État d'une dotation générale de décentralisation. La compensation a également pris la forme de transferts de services de l'État aux collectivités territoriales.

Une nouvelle étape de transfert de compétences nouvelles a été réalisée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans des domaines très divers. Cette loi a également transféré des personnels de l'État vers les collectivités, notamment les agents, techniciens et ouvriers de service (les TOS) employés dans les collèges et les lycées, et des agents de l'Équipement.

La loi du 16 décembre 2010 a entendu limiter les compétences des départements et des régions à celles que la loi devait leur attribuer en supprimant la clause générale de compétence des départements et régions. Cette compétence générale a été rétablie, à la suite des promesses faites par le candidat François Hollande devenu président de la République, par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Mais elle a été de nouveau supprimée par la loi NOTRe du 7 août 2015 qui a procédé à un autre mouvement d'attribution des compétences, essentiellement au profit des régions et des métropoles.