

L'avenir de la décentralisation en France

Article 1^{er} constitution de 1958 : « la France est une République indivisible qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens ».

Historiquement, la France a été marquée par une forte centralisation.

→ Volonté de garantir l'indivisibilité de l'Etat

→ attachement au principe d'égalité entre les citoyens français ⇒ principe d'unité du Royaume puis de la République.

Tournant avec la constitution de 1958 = disparition du principe d'unité, liberté des collectivités territoriales de s'administrer dans les conditions prévues par la loi.

Principe consacré par lois de décentralisation de 1982 + loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

I Un avenir prometteur

A. Le renforcement de la démocratie locale représentative

Reconnaissance de la diversité statutaire des collectivités territoriales

- Pluralité de collectivités territoriales (communes, départements et territoires d'outre-mer)
- Distinction départements métropolitains / DOM avec organisation particulière
- Régime très diversifié des TOM (statut sur-mesure)
- Possibilité pour le législateur de créer des collectivités ayant un statut particulier, même si elles ne comportent qu'une seule unité (conseil constitutionnel 1991). Cas de la Corse
- Remplacement des TOM par les collectivités d'outre-mer (révision constitutionnelle du 28/03/2003) + constitutionnalisation des régions.

Développement des compétences des collectivités territoriales

- reconnaissance du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

Avec la suppression des contrôles à priori, les actes des collectivités deviennent immédiatement exécutoires.

Possibilité voter des dépenses facultatives (espace de liberté des collectivités territoriales).

A condition de respecter deux impératifs :

- dépenses interdites (subventions aux cultes ou à l'enseignement privé hors contrat, dépenses ne présentant pas un intérêt public local = dépenses politiques ou privées)
- dépenses rendues obligatoires par la loi ou la jurisprudence (obligation de les inscrire au budget et de les exécuter, sous peine saisine de la chambre régionale des comptes).

● consécration de la possibilité pour ces collectivités de déroger aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences = possibilité de recourir à des démarches expérimentales

- Garantie et développement des moyens financiers des collectivités territoriales.

→ Peuvent fixer assiette et taux des impositions de toutes natures qu'elles perçoivent

Ex : Taxe professionnelle, la loi fixe seulement des taux plafond pour communes, départements et régions en fonction de moyennes nationales. Dans cette limite, liberté totale pour fixer le taux.

→ Consacre un principe de péréquation en vertu duquel « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

Ex : taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (la plus importante des taxes régionales) ou taxe différentielle sur les véhicules à moteur (départements) attribuées en contrepartie transfert compétences de 83

Ex : dotation générale de décentralisation depuis 1983, destinée à compenser les dépenses nouvelles liées au transfert de compétences non couverts par transferts de ressources fiscales.

Communes = urbanisme, bibliothèques, hygiène et santé
Départements = aide sociale, transports scolaires et enseignement
Régions = financement formation professionnelle, lycées

B. Le renouveau de la démocratie locale participative

Avant 2003 : possibilité pour les communes de consulter les habitants sur les affaires locales relevant de leur compétence (mais référendum consultatif uniquement) ;
+ rôle reconnu aux conseils de quartier

Après 2003 : Nouveautés

- Droit de pétition = les électeurs peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale d'une question relevant de sa compétence
- Référendum statutaire propre aux collectivités territoriales d'outre-mer
- Référendum local décisionnel = les projets relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum à la décision des électeurs. Mais les conditions prévues par la loi sont strictes : participation de la moitié des électeurs inscrits...

II Un avenir incertain

A. Une décentralisation complexe

Le législateur n'a pas procédé à une répartition claire et cohérente des compétences entre les collectivités territoriales.

Les lois de décentralisation de 1982 sont censées opérer un transfert par blocs de compétence. Mais en pratique c'est loin d'être le cas : aucune collectivité territoriale n'exerce une compétence exclusive dans un domaine.

2 types de compétences coexistent :

- compétences dominantes : domaines dans lesquels une catégorie de collectivité intervient principalement mais non exclusivement.

Ex : l'action sociale est principalement du domaine du département = assument la responsabilité des principales prestations d'aide sociale (CMU, aide sociale à l'enfance et à la mère, allocations familiales, financement des dispositifs d'insertion RMA et RMI, aide aux personnes âgées, aide aux handicapés, gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie). Mais les communes gèrent des services à l'intention des plus défavorisés (foyer de personnes âgées, garderies, soins à domicile...) par l'intermédiaire des CCAS ; les régions sont chargées de l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté.

- compétences partagées : domaines dans lesquels toutes les collectivités interviennent sans préférence, et sans qu'il y ait toujours d'articulation précise.

Gestion des bâtiments scolaires = réparti entre communes, départements et régions en fonction du niveau d'enseignement ou transports.

Les textes récents, notamment la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ne réalisent pas de véritables progrès en la matière :

- la logique des blocs de compétence n'est toujours pas respectée (statu quo)

Ex : création et exploitation d'infrastructures de transports ferrés non urbains confiées aux départements, alors qu'infrastructures de transport de la compétence des régions

- accroît la complexité en accordant de nouveaux pouvoirs aux présidents des EPCI, sans remettre en cause ceux des maires des communes

B. Une décentralisation limitée

Ces limites tiennent au fait que la France demeure un Etat unitaire ⇒ La décentralisation demeure une décentralisation administrative, elle n'est pas politique.

Les collectivités territoriales se voient refuser :

- des compétences statutaires : leur statut relève de la compétence exclusive de la loi nationale
- des compétences législatives.

↳ N'adoptent pas de lois mais des actes administratifs, demeurant soumis au contrôle de tutelle exercé par le Préfet, représentant de l'Etat.

↳ Pouvoir d'expérimentation (qui leur permet de déroger aux règlements nationaux mais aussi aux lois du parlement) est encadré strictement :

- n'est reconnu que pour un objet et une durée limités
- le législateur conserve le contrôle de l'expérimentation : il l'autorise et peut y mettre fin.

Des limites financières contrarient le principe de libre administration des collectivités territoriales : les ressources fiscales transférées par l'Etat aux collectivités ne sont pas suffisantes, celui-ci doit les compléter par des dotations (dotation générale de décentralisation, dotation globale de fonctionnement, dotations de compensations pour compenser les pertes de ressources fiscales résultant de mesures d'allègement d'impôts).