

Culture administrative et territoriale

100 fiches thématiques

Toutes les connaissances • Enjeux actuels
Chiffres, dates et textes clés



David Bioret
Thierry Lamulle
Stéphane Leclerc

ellipses

Actes de la décentralisation (historique)

01

Si la Constitution de la V^e République pose dès 1958 la décentralisation comme principe d'organisation territoriale de la République (en indiquant dans son article 72 que les collectivités territoriales de la République « s'administrent librement par des conseils élus »), il faut attendre l'alternance politique réalisée en 1981 pour que la France devienne réellement un État décentralisé (le maintien d'une forte tutelle de l'État sur les collectivités territoriales rendant jusqu'alors cette décentralisation largement théorique). On a, depuis, pris l'habitude de présenter les vagues décentralisatrices successives sous l'appellation d'« actes de la décentralisation ».

L'Acte I

■ L'Acte I de la décentralisation s'ouvre avec la loi DLCDR de mars 1982. Ce texte fondateur pose les grands principes qui gouvernent encore aujourd'hui le fonctionnement de la décentralisation. Proclamant la fin de la **tutelle** sur les collectivités territoriales, le texte modifie profondément le contrôle effectué sur les actes de ces collectivités, en transformant le contrôle *a priori* et en opportunité, en un contrôle *a posteriori* exercé par le préfet, qui perd toutefois la possibilité d'annuler personnellement ces actes, cette compétence relevant désormais des juridictions administratives. La loi pose également comme principes l'interdiction de toute **tutelle** opérée par une collectivité sur une autre, ainsi que la nécessaire compensation financière des **transferts de compétences** exercés par l'État au profit des collectivités.

■ Sur le plan institutionnel, la région (qui n'était alors qu'un établissement public) devient une collectivité territoriale de plein exercice et l'exécutif départemental est désormais incarné par le président du conseil départemental (et non plus par le préfet). La mise en œuvre de ces grands principes va nécessiter l'adoption de très nombreux textes législatifs et réglementaires, dont les principaux sont les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983 (transférant vers les collectivités les compétences en matière d'urbanisme et de logement, de formation professionnelle, d'aménagement du territoire, d'action sociale, de santé, de transports, d'éducation, de culture et d'environnement). La loi ATR de février 1992 rationalise les services déconcentrés de l'État, en renforçant le niveau régional de l'administration d'État. Enfin, l'Acte I renvoie également à la mise en place de techniques de démocratie participative au plan local et à l'organisation de l'intercommunalité.

L'Acte II

■ Le Gouvernement dirigé par J.-P. Raffarin a souhaité approfondir le mouvement décentralisateur. La **révision constitutionnelle** du 28 mars 2003 procède à un remaniement en profondeur du titre XII de la Constitution. Conformément au nouvel article 1^{er} de la Constitution, qui précise désormais que l'organisation de la République est décentralisée, le texte de 1958 intègre plusieurs principes essentiels

(dont l'interdiction de toute **tutelle** d'une collectivité sur une autre, le principe de la compensation du transfert de compétences, la possibilité d'expérimentation par les collectivités locales, la possibilité de désignation d'une collectivité « chef de file » en cas de mise en œuvre de compétences par plusieurs niveaux de collectivités, l'instauration de procédés de péréquation, ou encore l'exigence que les ressources propres des collectivités représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources). Ce texte renforce également la démocratie locale, en prévoyant la possibilité d'organiser des référendums dans toutes les collectivités territoriales et en instaurant au profit des administrés un droit de pétition. Il réorganise enfin profondément le droit de l'outre-mer.

■ Ces nouveaux principes constitutionnels ont été complétés par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui affiche sa volonté de clarifier les compétences locales, et qui opère de nouveaux **transferts de compétences** de l'État vers les collectivités (en matière de **développement économique**, de gestion des crédits des monuments historiques, de **formation professionnelle, de voirie, d'infrastructures de transports, d'action sociale, de logement, d'éducation et de culture**). Cette loi (complétée par le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004) redéfinit également les compétences respectives des préfets de département et de région.

L'Acte III

■ La loi RCT de décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales était présentée comme ouvrant l'Acte III de la décentralisation en visant tout à la fois à clarifier l'exercice des compétences locales, à moderniser et démocratiser les structures locales et à renforcer l'intercommunalité.

■ Fortement contesté par l'opposition, ce texte a fait l'objet d'une première modification avec la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 qui supprime les conseillers territoriaux et transforme les conseils généraux en conseils départementaux.

■ La loi RCT de décembre 2010 est à nouveau modifiée par la loi MAPTAM de janvier 2014. Ce texte renforce l'intercommunalité des plus grands pôles urbains en précisant les compétences des métropoles et en accordant un statut particulier aux métropoles de Paris, Lyon et Marseille. La loi met en place de nombreux « chefs de file » régionaux, départementaux et communaux.

■ La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 transforme la carte régionale en substituant aux 22 régions métropolitaines, 13 nouvelles régions.

■ La loi NOTRe d'août 2015 supprime à nouveau la clause de compétence générale des départements et régions qui avait été rétablie par la loi MAPTAM de janvier 2014. La taille minimale des intercommunalités est portée à 15 000 habitants. Ce texte renforce surtout le rôle des régions en matière de développement économique.

■ Enfin, la loi 3DS de février 2022 est, à ce jour, la dernière étape de l'Acte III. Elle consacre le principe de différenciation territoriale. Elle élargit les compétences des collectivités locales dans les domaines des transports, du logement ou encore de la transition écologique. Les services territoriaux de l'État sont renforcés et viennent en appui des collectivités territoriales.

En France, l'administration centrale de l'État comprend les ministères ainsi que leurs services et directions diverses qui leur sont rattachés. Si on se réfère aux comptes nationaux, on peut également y inclure les organismes divers d'administration centrale (ODAC) qui sont des opérateurs de l'État (le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Pôle Emploi, Météo France, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)...). La centralisation a vu le jour en France sous le règne de Philippe le Bel et s'est accrue au cours des siècles suivants, notamment sous le règne de Louis XIV. Sous la Révolution française, après la défaite des Girondins, le centralisme jacobin va triompher.

La centralisation, principes et fonctionnement

- La centralisation de l'administration signifie une concentration des pouvoirs au sein de l'autorité centrale. Chaque branche de l'administration relève d'une seule et même autorité. En France, l'administration est à la disposition du Gouvernement (art. 20 de la Constitution). Le pouvoir réglementaire est exercé par le Premier ministre (CE, 8 août 1919, *Labonne*) sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution (il s'agit des décrets délibérés en Conseil des ministres et des ordonnances signées conjointement par le Président de la République et le Premier ministre). Le Premier ministre a en charge l'exécution des lois. Le pouvoir de décision vis-à-vis de l'administration est réservé au Premier ministre et à ses ministres.
- La centralisation repose sur la volonté de concentrer les moyens d'action afin d'obtenir une efficacité optimale de l'administration. L'objectif recherché est aussi de maîtriser les coûts et de contrôler les recettes publiques.
- Le Premier ministre a en charge plusieurs services dont le **cabinet** composé de proches et d'« énarques » ainsi que le **secrétariat général du Gouvernement**. Le cabinet assiste le Premier ministre dans le cadre de la préparation et de l'exécution de la politique gouvernementale. Le secrétariat général du Gouvernement joue le rôle d'intermédiaire entre l'administration et le gouvernement. Il assure la surveillance de l'adoption des textes officiels et le secrétariat des délibérations gouvernementales, l'intendance des cabinets ministériels et le suivi des rapports entre le Gouvernement, la Présidence et le Parlement.
- Les services de coordination interministérielle ont en charge les questions d'information, les questions économiques, militaires, européennes ou administratives et assurent un rôle de coordination des actions.
- La dénomination et le périmètre des ministères évoluent en fonction du temps et des priorités des différentes majorités. Retenons le caractère pittoresque du ministère du temps libre créé en 1981 et le caractère plus discutable du ministère de l'immigration et de l'identité nationale en 2007.

■ Les ministres disposent d'un cabinet et de services centraux à Paris. Ils sont responsables de la bonne marche de leur ministère. Ces derniers sont subdivisés en directions, puis en sous-directions et enfin en bureaux. Les directions correspondent aux grandes missions dévolues aux ministères. Les directeurs sont de hauts fonctionnaires nommés par décret en Conseil des ministres à la discrétion du gouvernement. Les directions ont le statut de service à compétence nationale et ont pour mission le pilotage des services déconcentrés relevant de leur compétence.

Le contrôle hiérarchique

■ Ces services centraux font l'objet d'un contrôle hiérarchique interne. Ils sont soumis aussi au contrôle de l'inspection générale de leur ministère qui dépend directement du Cabinet du ministre. Des inspections interministérielles sont aussi organisées avec notamment l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des finances. Un contrôleur financier est placé auprès de chaque ministre afin de vérifier la bonne gestion des crédits alloués dans le cadre de la LOLF. Il représente le ministère des finances auprès des ministres dépensiers.

Administration territoriale de l'État (historique)

03

La France a instauré une administration déconcentrée avec la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), qui met en place les préfets « chargés par le gouvernement d'administrer, sous ses ordres, dans l'étendue de leur département » (circulaire du 24 germinal an VIII), mais il faut attendre le décret du 28 mars 1852 pour que la France connaisse son premier mouvement global de déconcentration, avec un important transfert de compétences vers les préfets dans des domaines multiples tels que l'agriculture, les affaires commerciales, la police sanitaire et industrielle, ou encore la nomination à certains emplois publics. Sous la V^e République, la déconcentration repose sur un décret n° 64-805 du 29 juillet 1964, complété par la loi ATR de février 1992, qui a souhaité placer sur un pied d'égalité services de l'État et collectivités territoriales en précisant que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État ». Certaines administrations ont un découpage qui leur est propre, c'est le cas de la justice (ressort des cours d'appel), de l'armée (les régions militaires), de l'éducation nationale (académies avec à leur tête un recteur) et de la santé (agences régionales de santé – ARS).

Le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration

■ Complétant et précisant cette approche, le décret n° 92604 du 1^{er} juillet 1992 décline le principe selon lequel « la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État » (art. 1^{er}). La déconcentration devient le droit commun de l'organisation administrative de la République, puisque la volonté affichée est désormais de limiter le champ d'intervention des administrations centrales et des services à compétence nationale aux « seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial » (art. 1.1).

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets

■ La circonscription départementale est alors promue comme l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationale et communautaire et ce texte réaffirme l'autorité et le pouvoir de direction du **préfet** sur les différents **services déconcentrés** (antérieurement appelés services « extérieurs » de l'État). Depuis le **décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 le préfet de région est devenu** le véritable chef de l'administration territoriale de l'État, avec un pouvoir accru sur les **services déconcentrés** régionaux ainsi que sur les **préfets** de département.

Le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004

■ Le décret de février 2010 poursuit cette évolution, en faisant de ce **préfet** de région le responsable de l'application des politiques nationales et communautaires, sauf exception. Le **préfet** de région dispose désormais d'une équipe resserrée à ses côtés, regroupant au sein du comité de l'administration régionale les préfets de département, le recteur d'académie, le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et les directeurs des six nouvelles directions régionales de l'État (la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE ; la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL ; direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale – DRJSCS ; direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt – DRAAF ; direction régionale des affaires culturelles – DRAC ; direction régionale des finances publiques – DRFiP). Dans les départements de moins de 400 000 habitants, il n'y a plus désormais que deux directions départementales : celle des territoires et de la mer (DTM), si le département a une façade maritime (DDTM), et celle de la cohésion sociale.

■ L'importance stratégique des **services déconcentrés** doit être soulignée : 95 % des deux millions d'agents de l'État travaillent au sein de son administration territoriale. Celle-ci gère les deux tiers des crédits inscrits au budget de l'État et prend les trois quarts des décisions concernant les usagers. Un renforcement des services déconcentrés au niveau régional est le fruit du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Le décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020 relatif aux missions des DIRECCTE

■ Le décret de décembre 2020 rationalise les services déconcentrés de l'emploi et de l'insertion. Au 1^{er} avril 2021, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) regroupent les anciennes DIRECCTE et les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale. Les unités départementales des DIRECCTE sont intégrées aux directions départementales interministérielles de la cohésion sociale pour former les nouvelles directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et les directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations.

La Loi 3 DS du 21 février 2022

■ La loi 3 DS renforce le rôle du préfet de département notamment dans la gouvernance des agences de l'eau. Il devient aussi délégué territorial de l'office français de la biodiversité.

■ Quant au préfet de région, il préside désormais les agences régionales de santé (ARS) et il devient délégué territorial de l'ADEME.

Affaires locales

Selon l'article 72 de la Constitution, « 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 ». Ainsi, et en application du principe de subsidiarité, l'intervention publique doit être exercée par l'échelon de proximité qui apparaît le plus pertinent auprès du citoyen ; l'action de l'État n'est requise qu'à condition qu'elle s'avère plus efficace que celle des collectivités territoriales. Suite au vote de la loi NOTRe seule la commune conserve une clause générale de compétence.

La commune

■ S'agissant de la commune, l'article L2121-29 CGCT dispose que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». La difficulté réside dans la définition d'affaires de la commune, qui est toutefois appréciée de manière extensive par la jurisprudence.

■ Dans son arrêt du 29 juin 2001, *Commune de Mons en Baroeul*, le Conseil d'État a ainsi précisé que tout ce qui n'est pas interdit par la loi à la commune lui est autorisé (il s'agissait en l'occurrence du versement d'une allocation d'insertion destinée à financer les besoins vitaux des plus démunis en contrepartie d'une participation à des activités d'intérêt général ou d'utilité publique. Ladite allocation venait compléter la perception du revenu minimum d'insertion). Néanmoins, cette notion reste limitée par le respect des attributions légales et territoriales de compétences des autres collectivités territoriales.

Les affaires locales excluent également les activités réservées aux particuliers tels que le financement de travaux sur un chemin qui n'est pas un chemin rural (CE, 14 janvier 1994, *Le Bloasc et a.*). De même, les aides à caractère politique n'ont pas le caractère d'affaires communales (CAA Bordeaux, 13 mars 2007, *Commune d'Ainhoa*).

■ *A contrario*, la commune peut intervenir dans la création de **services publics locaux**, à condition que cette intervention réponde à un intérêt public local, qu'il y ait carence ou insuffisance de l'initiative privée, et qu'elle respecte la liberté du commerce et de l'industrie (CE, 25 juillet 1986, *Commune de Mercœur* : création d'un bar-restaurant ; CE, 20 novembre 1964, *Ville de Nanterre* : création d'un cabinet de dentisterie dans un dispensaire municipal). La mise en place de services publics locaux nouveaux peut aussi s'adresser à une certaine catégorie d'usagers (CE, 26 avril 1985, *Ville de Tarbes* : création d'une école de musique ; CE, 6 mai 1985, *Association Eurolat* : création d'une maison de retraite).

■ La commune peut déléguer ses compétences dans le cadre de la création d'un EPCI. Celui-ci est régi par le **principe de spécialité**. Une fois la compétence transférée, la commune ne peut plus engager des dépenses dans ce domaine.

Le département

- S'agissant du département, l'article L3211-1 CGCT dispose que « *le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétence que la loi lui attribue* ».
- Il a compétence pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.
- Il a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes.
- Il contribue à la politique de sécurité sanitaire dans les conditions prévues à l'article L201-10-1 CRPM.

La région

- S'agissant de la région, l'article L4221-1 CGCT est rédigé de manière identique à l'article L3211-1 du CGCT. Le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

La suppression de la clause générale de compétence

- L'article L1111-4 CGCT entérine la suppression de la **clause générale de compétence** pour les départements et les régions. Cependant, certaines compétences demeurent partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. C'est le cas dans le domaine de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire.