

Un nouveau processus de décentralisation

Décentralisation : approfondissement ou nouveau cycle ?

Décentralisation,
État et territoires
Cahiers français
n° 318

Un nouveau
processus de
décentralisation

8

La nouvelle réforme de la décentralisation décidée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin inaugure-t-elle un cycle nouveau dans le système français d'organisation territoriale ou doit-elle davantage se lire comme l'approfondissement de la réforme des années 1982-1983 ?

Malgré certaines dispositions importantes et nouvelles, c'est cette seconde analyse que privilégie Gérard Marcou.

C. F.

La décentralisation est l'une des grandes réformes annoncées par le nouveau Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, dans sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002. La décentralisation doit servir la démocratie locale et la réforme de l'État, elle doit assurer la cohérence et la proximité, la cohérence par une nouvelle relation État-région, la proximité par le département, la commune et l'intercommunalité. Et le Premier ministre annonce une révision constitutionnelle.

Le 28 février 2003, à Rouen, au terme des assises régionales des libertés locales, qui se sont déroulées dans toute la France d'octobre 2002 à janvier 2003, le Premier ministre annonçait « une politique significative et forte de décentralisation », mais il voulait aussi rassurer : « Ce que nous construisons, ce n'est pas le désengagement de l'État (...). La décentralisation permettra à l'État de se concentrer sur ses responsabilités propres au niveau local (...). L'État sera plus fort sur ses missions nationales ».

Aujourd'hui le cadre juridique de la réforme est pratiquement posé. La Constitution a été révisée, deux des trois lois organiques ont été votées et le projet de

loi sur les responsabilités locales a déjà été adopté par le Sénat en première lecture le 17 novembre 2003. La réforme, encore inachevée, suscite déjà les critiques de ceux qui attendaient plus (1) ; elle calme sans doute, en revanche, les critiques de ceux qui craignaient la mise en cause du caractère unitaire de l'État. On y retrouve l'ambition politique initiale, mais elle tient compte des résistances qui se sont exprimées. Annoncée comme une nouvelle décentralisation, elle s'inscrit aussi dans la continuité de la réforme de 1982-1983, même si certaines dispositions reflètent bien la volonté de s'en écarter. Mais pour le mesurer il faut définir le point de référence et caractériser l'état de la décentralisation en France à la veille de la réforme.

La réforme de 1982-1983 : la mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités territoriales

Rappelons tout d'abord que la décentralisation n'est pas apparue en 1982, comme des raccourcis de langage le donnent trop souvent à penser. La réforme engagée en 1982 ne se comprend qu'à la lumière de l'état de la décentralisation en France à la fin des années 70, et ce système s'est formé par strates successives que le temps a amalgamées sur une période de près de deux siècles. En outre, la loi du 2 mars 1982 a déclenché un processus de réforme qui s'est poursuivi au cours des années ultérieures par une abondante législation, parfois de manière contradictoire ou hésitante, mais sans remise en cause des principes de 1982.

On le sait, les lois Defferre ont donné aux collectivités territoriales une liberté d'action nouvelle par la suppression de la plupart des tutelles et le transfert des exécutifs aux présidents des conseils généraux et des conseils régionaux ; elles ont fait de la région une collectivité territoriale à part entière et elles ont opéré des transferts de compétences considérables.

Mais cinq autres éléments doivent être pris en compte pour apprécier la situation à la veille de l'« acte II » de la décentralisation. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel est devenu le régulateur des rapports entre l'État et les collectivités territoriales, faisant respecter par le législateur le principe de libre administration mais aussi les principes d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi (2). Deuxièmement, en excluant toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (art. L. 1111-3 CGCT) et en fondant le développement de l'intercommunalité sur la libre détermination des communes (art. L. 5210-1 CGCT), la loi a consacré l'un des principes de bases du système français depuis la Révolution : la primauté de la commune. Le

(1) Voir par exemple le dernier numéro de *Pouvoirs locaux*, n°59, IV/2003, qui appelle déjà à un « acte III » de la décentralisation.

(2) G. Marcou, « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, n°100, janvier 2002, p. 45.

département et la région sont en effet des collectivités de caractère intermédiaire et ils ne peuvent avoir la même légitimité. Troisièmement, la révolution de l'intercommunalité a eu lieu. En 2003 on dénombrait 2 360 EPCI à fiscalité propre regroupant près de 30 000 communes et 51 millions d'habitants, dont 14 communautés urbaines et 143 communautés d'agglomération regroupant 25 millions d'habitants (3). L'intercommunalité s'impose aujourd'hui comme la nouvelle dimension de ces « relations locales » dont la Révolution française faisait la base de la commune (4). Quatrièmement, la démocratie locale reste représentative. Enfin, la déconcentration a pris un sens nouveau avec les progrès de la décentralisation : le préfet est plus que jamais le modérateur des intérêts en présence et il introduit dans la prise de décision au niveau local une forme de séparation des pouvoirs.

On peut ainsi caractériser le système français d'administration territoriale par les éléments suivants :

- la primauté de la commune, y compris les EPCI, par rapport aux collectivités territoriales intermédiaires ;
- le caractère représentatif des institutions locales ;
- la protection constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales et du principe d'indivisibilité de la République ;
- le dualisme : l'État conserve un réseau administratif qui lui permet de mettre en œuvre directement ses politiques et ses compétences au plan local ; en contrepartie, et c'est une des conséquences de la réforme de 1982, les compétences des collectivités territoriales sont presque toujours des compétences propres qu'elles exercent en fait avec une grande liberté.

Dans le cadre de ce système, et malgré le cliché auto-entretenu de la centralisation française, les collectivités territoriales françaises ont atteint un degré de liberté qui place la France, non pas parmi les États les plus centralisés, mais parmi les États les plus décentralisés d'Europe, notamment au niveau communal et intercommunal ; le cumul des mandats en demeure une garantie politique puissante, même si on doit en éviter les excès. Les références aux exemples étrangers, sont faussées par le fait qu'elles considèrent essentiellement le niveau régional. Ce point de vue empêche de voir que dans les États qui ont de forts pouvoirs régionaux, la liberté des communes est plus limitée qu'en France (si on compare des collectivités de taille comparable) ; ce constat comporte certes des degrés et des différences selon les secteurs, mais aucune exception (5). C'est par rapport à ce point de l'évolution qu'il convient d'apprécier la portée que pourrait avoir la nouvelle réforme de la décentralisation engagée en 2003.

L'amorce d'un nouveau cycle ?

La révision constitutionnelle avait pour but de lever les obstacles constitutionnels à une évolution de la place et du régime des collectivités territoriales. On retrouve

dans différents aspects de la réforme une conception qui va au-delà du modèle de la libre administration, et on en retiendra six : 1) le principe de l'« organisation décentralisée » de la République ; 2) l'acceptation d'une diversité territoriale du droit et des institutions ; 3) un retrait de l'État, notamment par l'amorce d'une remise en cause de la politique de déconcentration ; 4) la promotion du statut de la région envers les autres collectivités territoriales ; 5) la concession aux régions d'une responsabilité dans la mise en œuvre des politiques communautaires ; 6) l'ouverture des institutions locales à la démocratie directe. Mais les dispositions qui les traduisent en modèrent la portée.

L'« organisation décentralisée » de la République

Cette formule donne son titre à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, et elle est introduite à l'article 1^{er} de la Constitution.

L'histoire administrative et constitutionnelle conduirait plutôt à considérer que la décentralisation est une notion administrative et que c'est le principe de libre administration qui protège les droits des collectivités territoriales. C'est pourtant par une critique des limites du principe de libre administration que le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale justifie cette nouvelle disposition. Le Conseil constitutionnel a donné un contenu positif au principe de libre administration des collectivités territoriales, mais il en aurait trop limité la portée pour le concilier avec d'autres principes, tels que le principe d'indivisibilité de la République et le principe d'égalité devant la loi. Il s'agirait alors, en introduisant le principe de l'organisation décentralisée de la République à l'article 1^{er}, de marquer l'« irréversibilité du processus » et d'inviter le Conseil constitutionnel à le prendre en compte au même titre que les deux autres principes précités, énoncés également à l'article 1^{er}, sans mettre en cause le caractère unitaire de l'État (6).

(3) Chiffres cités par le rapport Laffineur, Assemblée nationale, n°1 110, annexe n°29, octobre 2003, p. 53.

(4) La commune réunit « les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales », et chargés d'élire ceux qui seront chargés d'en « gérer les affaires particulières » (art. 8 et 9 du titre II de la Constitution de 1791). Le département n'était pas conçu comme un cadre de décentralisation, mais comme celui de l'administration intérieure, sous l'autorité du pouvoir exécutif (Constitution du 3 septembre 1791: titre III, chapitre IV, section II, articles 1 à 8).

(5) On ne peut en reprendre ici la démonstration, mais on se permettra de renvoyer à divers travaux récents : G. Marcou, « L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites », pp. 31-86 dans : *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Les 2èmes Entretiens de la Caisse des Dépôts et Consignations, Éditions de l'Aube, 1999 ; G. Marcou, « L'autonomie locale : étude comparative », *Pouvoirs*, n°95, novembre 2000, pp. 69-86 ; G. Marcou (dir.), « Les régions entre l'État et les collectivités locales : étude comparative de cinq États européens à autonomie régionale ou à constitution fédérale », *Travaux du Centre d'Études et de Prévision*, n°6, ministère de l'Intérieur, octobre 2003.

(6) Voir le rapport Clément, Assemblée nationale, n°376, 18 novembre 2002, pp. 65 ss. notamment.

Mais il est difficile de dire si le Conseil constitutionnel s'engagera dans la voie indiquée. La disposition adoptée ne l'y oblige pas, et il reste maître de la pondération qu'il opère entre des principes constitutionnels qu'il s'agit de concilier. Cependant, d'autres dispositions de la révision constitutionnelle concrétisent cette intention.

L'acceptation de la diversité territoriale du droit et des institutions

L'ouverture de la Constitution devait permettre de rompre avec l'uniformité française. C'est ce que visent l'expérimentation normative des collectivités territoriales et la banalisation des statuts particuliers.

D'une part (art. 72, alinéa 4), les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent être autorisés par une loi ou un règlement, à déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités aux dispositions régissant l'exercice de leurs compétences, dans des conditions qui ont été fixées par la loi organique du 2 août 2003. L'expérimentation est exclue lorsque sont en cause les conditions essentielles de l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Par ailleurs, une collectivité territoriale ne peut être candidate à une expérimentation que dans le cadre d'une loi votée qui en fixe l'objet et les conditions. En outre, l'expérimentation ne peut conduire à la pérennisation d'un droit particulier à une collectivité territoriale ; elle débouche nécessairement sur l'abandon ou la généralisation de l'expérimentation ou, en tout cas, de l'un des dispositifs expérimentaux. La dérogation à l'unité de la loi ne peut donc être que temporaire. D'autre part, la possibilité de statuts particuliers est banalisée par l'article 72-1, puisque aucune limite n'est fixée à la possibilité de créer une collectivité dotée d'un statut particulier, sous réserve de consulter les électeurs intéressés. Les articles 72-3, 72-4, 73 et 74 autorisent aussi une importante diversification statutaire outre-mer, sous réserve du consentement des électeurs de la ou des collectivités concernées.

Il reste à voir si ces innovations auront le succès attendu. Les référendums de Corse le 6 juillet, à la Guadeloupe et à la Martinique le 7 décembre 2003, qui ont abouti au rejet des évolutions statutaires proposées, incitent à la prudence. En ce qui concerne l'expérimentation, les dispositions constitutionnelles risquent d'être concurrencées par la mise en œuvre de la loi relative aux responsabilités locales, qui prévoit elle-même un certain nombre d'expérimentations, auxquelles s'ajoutent les transferts de caractère optionnel ainsi que l'expérimentation de dotations globales dans les services chargés de la tutelle des mineurs, prévue par la loi du 2 janvier 2004.

Le retrait de l'État ?

La disposition potentiellement la plus lourde de conséquences pourrait bien être, à cet égard, le deuxième alinéa du nouvel article 72 de la

Constitution : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mieux mises en œuvre à leur échelon ». Cette formule, dans laquelle on peut reconnaître une expression du fameux principe de subsidiarité, ne permettra sans doute pas au Conseil constitutionnel de contrôler l'appréciation portée par le législateur sur la question de savoir si telle compétence pourra être mieux mise en œuvre par la commune, la région ou le département. En revanche, elle pourrait être opposée à une mesure de déconcentration : si une mesure peut être mieux mise en œuvre au niveau du département ou de la région, ce serait alors au conseil général ou au conseil régional, ou à son exécutif, qu'il faudrait l'attribuer et non au préfet.

Une telle issue est cependant peu probable : la déconcentration trouve un fondement dans le dernier alinéa du même article (*cf. infra*) ; sa mise en œuvre relève du pouvoir réglementaire et, par définition, elle ne peut porter que sur des compétences de l'État ; la « vocation » n'est pas un droit et n'implique aucun automatisme. En outre, la délégation à des autorités locales nécessiterait une base législative, en raison du principe de libre administration.

En outre, dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales, tel qu'il a été voté par le Sénat, on distingue trois domaines dans lesquels le retrait de l'État est affiché, au profit de la région : le développement économique régional, la formation professionnelle, et les fonds structurels européens, dont il sera question plus loin. Toutefois, dans le premier, l'État conserve des leviers importants : réglementation des subventions et des principales aides à l'immobilier d'entreprise, maîtrise des aides accordées nationalement, possibilité d'intervention au titre de la solidarité nationale...

On notera aussi le transfert du préfet au maire ou au président de l'EPCI du pouvoir de réserver des logements pour des personnes défavorisées (art. 49A).

La place de la région

La volonté initiale de promouvoir la région, qui pourrait remettre en cause la prééminence traditionnelle de la commune dans le système français d'administration territoriale, ne se traduit que partiellement dans la réforme.

L'inscription de la région dans la Constitution, à la suite des autres collectivités territoriales, notamment les communes et les départements, ne constitue pas en elle-même un changement important. En effet, le nouvel article 72 (alinéa 1^{er}) prévoit aussi que « 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 ». Il en résulte, qu'aujourd'hui comme hier, la région pourrait être remise en cause par la volonté du législateur, mais en outre, et c'est une nouveauté, il en va de même de la commune et du département. On peut voir dans cet affaiblissement de la garantie constitutionnelle des collectivités territoriales

l'ouverture d'une voie qui permettrait de supprimer un niveau d'administration en fusionnant région et département, ou de créer une collectivité locale nouvelle qui intégrerait les communes traditionnelles. Les transferts de compétences prévus ne favorisent pas la région, après le retrait des dispositions relatives au transfert des personnels administratifs, techniques et de service de l'Éducation nationale et du projet de loi relatif à l'autonomie des universités.

En matière d'aides économiques la loi affirme fortement la primauté de la région, mais en réalité, vis-à-vis des autres collectivités territoriales, le changement est assez modeste. Comme par le passé, la primauté de la région n'est réellement assurée que pour une partie des aides (cf. les anciens et nouveaux articles L. 1511-2, 3 et 5 CGCT).

Le renforcement de la compétence régionale en matière de formation professionnelle paraît plus significatif, puisque la région exercera, à partir du transfert des conventions de stage AFPA au plus tard fin 2008, une compétence plénière en ce domaine. (projet de loi : art. 5 et suiv.).

Le projet de loi amorce une extension des compétences des régions en matière sanitaire : actions régionales en matière de santé et expérimentation relative au financement des équipements sanitaires (art. 54-55), compétence en matière de formation d'auxiliaires médicaux et de soins, de préparateurs en pharmacie (art. 58).

La réforme du Syndicat des transports d'Ile-de-France est une mesure importante : l'État sort du STIF et la région y occupera la majorité des sièges (art. 29). La compétence des régions envers les lycées est étendue et surtout les personnels techniciens, ouvriers de service (TOS) sont transférés aux régions (de même aux départements pour les collèges) (art. 67).

En dehors d'une priorité pour le transfert des aéroports d'intérêt régional (art. 22), du transfert de ports de commerce (art. 24), aucun autre transfert n'est décisif. Il en va autrement avec la reconnaissance de la vocation européenne des régions.

La concession aux régions d'une responsabilité dans la mise en œuvre des politiques communautaires

Le projet de loi comprend deux dispositions importantes à cet égard.

La première (art. 35) consiste à confier, à titre expérimental, aux régions, à d'autres collectivités territoriales si elles ne le demandent pas, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne. Ces fonctions sont en principe exercées par le préfet de région sur la base de l'article 21-1 de la loi du 5 juillet 1972 qui le charge de la « mise en œuvre des politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire ». Rappelons que l'autorité de gestion est responsable de la mise en œuvre des opérations financées, de la

collecte des statistiques nécessaires à l'évaluation, du contrôle interne et du rapport d'exécution destiné à la Commission ; l'autorité de paiement certifie les états de dépenses produits par les maîtres d'ouvrage et opère les paiements sur décision de l'autorité de gestion. Cette expérimentation est mise en œuvre en Alsace en fait depuis septembre 2003.

La seconde disposition est la nouvelle rédaction de l'article 21-1 précité, proposée par l'article 94. Elle restreint la compétence du préfet de région aux « politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État ». Non seulement cette disposition anticipe sur l'évaluation des résultats de l'expérimentation précitée mais elle ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de mettre en œuvre des politiques communautaires sans intervention de l'État dans la mesure où celles-ci concerneraient des questions de leur compétence exclusive.

Bien que rien ne soit changé en principe à la programmation et au suivi de la mise en œuvre, il est évident que la position du préfet de région sera affaiblie au profit du président de région. En outre, alors que les fonds dont la France bénéficiera à l'avenir seront en diminution, ce qui justifierait une concentration de leur utilisation, le transfert aux régions conduira à leur dispersion, au moment même où certains règlements communautaires admettent au contraire leur concentration au profit de grandes infrastructures (7).

L'introduction de la démocratie directe dans la démocratie locale

Le nouvel article 72-1 de la Constitution permet aux électeurs de demander par voie de pétition l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une question de sa compétence, dans les conditions fixées par la loi.

Dans les conditions qui ont été fixées par la loi organique du 1^{er} août 2003, il permet aussi à l'assemblée délibérante ou à l'exécutif de toute collectivité territoriale de soumettre à la décision des électeurs par référendum tout projet de délibération ou tout projet d'acte de sa compétence. Le texte est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il recueille la majorité des suffrages exprimés.

La création ou la modification d'un statut particulier, ou la modification des limites territoriales peuvent donner lieu à la consultation des électeurs.

Sans doute pour éviter toute confusion, le projet de loi sur les responsabilités locales abroge les dispositions relatives à la consultation des électeurs au niveau communal (référendum consultatif) (art. 90). En revanche le recours au référendum est fermé

(7) Ainsi la directive 2003/54 « électricité » du 26 juin 2003, pour l'entretien et la construction des infrastructures de réseau, y compris la capacité d'interconnexion (art. 3.7), et la directive 2003/55 « gaz » (même date) qui contient une disposition similaire (art. 3.4).

aux EPCI, alors que la consultation des électeurs et l'initiative des électeurs tendant à l'organisation d'une telle consultation sur une décision en matière d'aménagement demeurent (art. L. 5211-49 CGCT). Enfin, les évolutions statutaires dans les DOM nécessitent le consentement des électeurs des collectivités concernées (nouveaux art. 72-4 et 73).

La décentralisation de 2003 dans la continuité de 1982 ?

De nombreuses dispositions de la révision constitutionnelle consacrent les acquis du principe de libre administration. Le caractère unitaire de l'État est maintenu. Le département et les intercommunalités devraient être également renforcés par les nouvelles dispositions. Les transferts de compétences paraissent poursuivre ceux des années 80 et font appel aux mêmes modalités. L'introduction de garanties constitutionnelles concernant l'autonomie financière des collectivités territoriales représente un approfondissement de la libre administration.

La constitutionnalisation des acquis du principe de libre administration

Tel est le cas de la reconnaissance du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales par l'article 72. Le nouvel alinéa 2 résume le droit antérieur sans exprimer un pouvoir nouveau. Selon ses termes : « 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 ». Il reprend presque mot pour mot les termes du Conseil constitutionnel dans sa décision du 17 janvier 2002 sur la Corse (8).

Compte tenu des limites qui entourent par ailleurs le recours à l'expérimentation normative par les collectivités territoriales, le nouveau texte constitutionnel paraît garantir l'unité de la loi et préserver le caractère unitaire de l'État.

L'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, inscrite désormais à l'alinéa 5 de l'article 72, est reprise de l'article L. 1111-3 CGCT, lui-même issu de la loi du 7 janvier 1983 (art. 2). Elle est liée à l'identité de nature juridique de toutes les collectivités territoriales. C'est ce qu'exprime l'harmonisation de la terminologie, comme l'avait déjà fait le CGCT : la loi constitutionnelle (art. 2) faisant disparaître de l'article 34 l'expression « collectivités locales ». Les régions n'ont donc pas un statut supérieur à celui du département et de la commune.

La deuxième phrase de l'alinéa 5 de l'article 72 permet toutefois à la loi d'autoriser une collectivité territoriale ou un groupement à organiser les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités territoriales. Cette disposition est la

traduction juridique de la notion de « chef de file », que le Sénat avait tenté d'introduire dans la loi du 4 février 1995 (9). Mais la rédaction de l'alinéa 5 ne permet pas de savoir si l'habilitation législative déroge à l'interdiction de la tutelle, ou si cette loi doit elle-même fixer des conditions qui excluent toute tutelle, ou encore si la loi peut se contenter d'autoriser, sous réserve que la collectivité désignée organise les modalités de l'action commune en dehors de toute tutelle.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 72 est actualisé : l'expression « délégué du gouvernement » est remplacée par celle de « représentant de l'État », introduite en 1982, et la qualité de celui-ci pour représenter chacun des membres du gouvernement est inscrite dans la Constitution. Cette adjonction donne un fondement constitutionnel à l'autorité conférée aux préfets sur les services déconcentrés et dans les rapports avec les collectivités territoriales.

Le renforcement du département et des intercommunalités

Toujours contesté par ceux qui y voient un cadre territorial dépassé, le département sortira renforcé de la réforme de 2003 ; le projet de loi contient aussi d'importantes dispositions qui, derrière leur apparence technique, aideront les intercommunalités à surmonter certaines difficultés juridiques de leur développement. Du point de vue des transferts de compétences, en effet, le département sera le mieux servi, même si l'alourdissement des charges qui en résulte lui pose des problèmes budgétaires. Le département avait déjà une large compétence en matière d'aide sociale et d'action sociale. La loi du 18 décembre 2003 décentralise au département la gestion et l'attribution du RMI, ainsi que du nouveau revenu minimum d'activité (RMA). Seront également transférés aux départements la voirie routière nationale actuelle, en dehors des voies maintenues dans le domaine public routier national (art. 12), la plus grande partie des personnels TOS des établissements d'enseignement secondaire (art. 67), les plans d'élimination des déchets ménagers (à la région, toutefois, en Ile-de-France) (art. 36). Les départements pourront aussi prétendre à d'autres compétences : aéroports d'intérêt local, délégation d'éléments du domaine fluvial, ou, surtout, de l'attribution des aides au logement en dehors du périmètre des EPCI ayant adopté un programme local de l'habitat (PLH).

Près de trente articles du projet de loi sur les responsabilités locales sont consacrés à l'intercommunalité. On distingue ici cinq innovations essentielles de nature à consolider la révolution silencieuse de l'intercommunalité.

(8) Décision n° 2001-454, 17 janvier 2002, considérant 10.

(9) Dans sa décision n° 1994-358, 26 janvier 1995, le Conseil constitutionnel avait invalidé cette disposition, le législateur ayant manqué d'en fixer les conditions (considéranants 56 et 57).

Le projet permet la transformation d'un syndicat de communes en communautés de communes ou en communauté d'agglomération, et la fusion d'EPCI. Dans ce dernier cas, la fusion entre des EPCI soumis à des régimes différents de fiscalité conduit à l'application du régime de l'EPCI le plus intégré, y compris le coefficient d'intégration fiscale le plus élevé, ce qui représente une incitation financière importante (art.102 à 105).

La deuxième innovation est d'imposer aux EPCI de déterminer ce qui est d'intérêt communautaire dans un délai d'un an, lorsque la loi prévoit une telle délibération ; à défaut c'est l'intégralité de la compétence visée qui sera transférée à l'EPCI (art.112). Cette disposition vise à faire échec à la pratique fréquente consistant à ne pas définir ce qui est d'intérêt communautaire, avec pour conséquence, actuellement, de maintenir la compétence au niveau communal dans son intégralité.

En troisième lieu, le projet de loi prévoit d'introduire un article de portée générale permettant aux EPCI de demander à exercer des compétences de la région ou du département, par délégation, en leur nom et pour leur compte (art.101). Cela s'ajoute à la procédure dite d'appel de compétence, concernant les établissements publics locaux d'enseignement, au profit de la commune, siège ou propriétaire selon les cas, ou de l'EPCI ayant reçu compétence en la matière ; cette procédure permet à l'autorité communale ou intercommunale d'obtenir la délégation du fonctionnement ou de l'équipement, ou d'une opération d'investissement, dès lors qu'elle en formule la demande (Code de l'éducation : art. L. 216-5 et 6).

Quatrièmement, le projet de loi prévoit la possibilité de déléguer au maire ou au président de l'EPCI l'attribution des aides publiques au logement, sur la base d'une convention passée avec le préfet de région, à condition qu'un PLH ait été adopté (art. 49). La compétence pour le logement des étudiants pourra aussi leur être transférée sur leur demande, la gestion et l'attribution demeurant toutefois dans la compétence du CROUS (art. 51).

Enfin, l'article 113 introduit la possibilité de la mise à la disposition des communes membres de services de l'EPCI à fiscalité propre (la mise à disposition de la commune vers l'EPCI est également permise), ainsi que d'une gestion unifiée des personnels de l'EPCI et des communes membres, avec les communes qui le souhaitent.

La poursuite des transferts de compétence et les compensations financières

À beaucoup d'égard, les transferts de compétences prévus par le nouveau projet de loi paraissent prolonger et compléter ceux qui ont été opérés entre 1983 et 1986. Les mêmes domaines sont concernés à titre principal. Cette impression est renforcée par le fait que le projet de loi Defferre de juin 1982 prévoyait déjà la possibilité de transférer aux collectivités

territoriales la gestion des aérodromes d'intérêt régional et que le département ait une compétence de droit commun en matière d'action sociale et de santé (10).

Le projet de loi de 2003 reprend des modalités analogues de transfert : les personnels et les biens suivent la compétence ; la compensation financière de ces transferts sera fondée sur une évaluation contradictoire des charges (art. 88A). La compensation doit être « équivalente » (art. 88.I ; art. 94 de la loi du 7 janvier 1983 ; CGCT : art. L. 1614-1) et avoir lieu en priorité par l'attribution d'impositions de toute nature (art. 88) ; la loi du 7 janvier 1983 prévoyait le transfert d'impôts d'État (art. 95 ; CGCT : art. L. 1614-4). Toutefois, le projet de loi de 2003 améliore la garantie de compensation pour les collectivités locales en prévoyant des conditions différentes pour la prise en compte des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Le projet de loi renvoie aux articles existants du CGCT, relatifs à la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées (art. L. 1321-1 à 8). Les services et leurs agents doivent être transférés (art. 77). Toutefois, le sort des parcs de l'Équipement est réservé et donnera lieu à un rapport du gouvernement dans un délai de trois ans (art. 77.I, al. 4).

Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 2003, les bases financières de la libre administration des collectivités locales étaient seulement au nombre des principes fondamentaux déterminés par la loi (art. 34, al. 14). Les deux premiers alinéas du nouvel article 72-2 de la Constitution ne font que consacrer l'existant : la possibilité de disposer librement de certaines ressources et l'exercice d'un pouvoir fiscal, dans les conditions fixées par la loi.

Le troisième alinéa a pour objet de garantir que « 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 ». Le projet de loi organique apporte quelques éclaircissements. Les ressources de la catégorie des communes incluraient les ressources des EPCI (art. 3, al. 2). La notion de « ressources propres » inclurait, outre le « produit des impositions de toutes natures », les redevances pour service rendu, les produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs (art. 2). Les dotations globales ne seraient donc pas assimilées à des ressources propres. Mais, compte tenu des termes de l'alinéa 2 l'article 72-2 (« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit d'impositions de toutes natures »), les « ressources

(10) Projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, Sénat, n°409, 22 juin 1982.

propres » pourraient aussi procéder du partage du produit de certaines impositions, comme cela se rencontre dans certains pays européens (en particulier l'Allemagne et l'Autriche, et tous les pays d'Europe centrale et orientale), sans que s'exerce un pouvoir fiscal de la collectivité territoriale bénéficiaire. Autrement dit, l'article 72-2 pourrait être respecté même si la part du produit de la fiscalité propre (celle sur laquelle s'exerce un pouvoir fiscal) diminuait. Quant à la notion de « part déterminante », elle signifierait que la part des ressources propres garantirait la libre administration des collectivités territoriales, appréciée par catégorie de collectivités, mais la part des « ressources propres » ne pourrait être inférieure au niveau de l'année 2003 (art. 3, al.3). Le quatrième alinéa garantit la compensation financière de tout transfert de compétences, ou de toute création ou extension de compétences à la charge des collectivités territoriales. Cette disposition s'inscrit aussi dans la continuité des réformes précédentes. Elle figure déjà, en ce qui concerne les transferts, aux articles L. 1614-1 et suivants CGCT. Mais la garantie est étendue à la création et à l'extension de compétences.

Le Conseil constitutionnel vient d'indiquer dans sa décision du 29 décembre 2003 sur la loi de finances pour 2004 qu'il serait attentif au respect de cette disposition. À propos de la compensation financière prévue pour le transfert au département des charges correspondant aux allocations de RMI et de RMA, par l'attribution aux départements d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, le Conseil constitutionnel, d'une part, vérifie et constate que le principe d'équivalence entre les dépenses et les ressources transférées est respecté, et d'autre part il précise : « que, toutefois, si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert » (11). Autrement dit, la garantie d'équivalence s'impose quelle que soit la nature et l'évolution des ressources transférées à titre de compensation.

Conclusion

Qui l'emportera ? Les éléments de continuité ou ceux qui annonceront une conception nouvelle de la décentralisation ? C'est la dynamique politique qui

en décidera. Pour l'heure, la réforme de 2003 maintient en fait les caractères essentiels du système français d'administration territoriale en approfondissant la décentralisation.

Mais les ambiguïtés de la réforme et les débats qui l'ont accompagnée ont fait apparaître deux choses. D'une part, si le mot « décentralisation » peut assez facilement rencontrer un consensus, il apparaît vite que tous ne lui donnent pas le même sens, et il ne fait plus l'unanimité s'il s'apparente à un désengagement de l'État ou à une forme quelconque de régionalisme. D'autre part, on doit se demander jusqu'où doit aller la décentralisation. Sans doute cette question ne peut-elle recevoir de réponse absolue, mais la décentralisation ne saurait être un processus continu, dans lequel chaque pas appellerait le suivant. On ne saurait oublier, en effet que les citoyens et la société sont la seule fin des pouvoirs publics, qu'ils soient locaux, nationaux ou européens. C'est le bon fonctionnement du système public dans son ensemble qui doit être recherché ; le simple transfert de pouvoirs et de compétences ne peut être une fin en soi.

Enfin, dans le contexte de l'intégration européenne, il est clair que des facteurs extérieurs contribueront à décider du chemin que prendra la réforme de la décentralisation. Certaines politiques communautaires ont déjà favorisé la promotion des pouvoirs régionaux. Aujourd'hui, l'ouverture à la concurrence de secteurs longtemps régis en France par des monopoles publics contribue à réduire le rôle de l'État. À l'inverse, le marché attise la concurrence des territoires. C'est dans ce contexte en mouvement que se redéfiniront les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. ■

Gérard Marcou,
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-
Sorbonne,
Directeur du GRALE

(11) Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *JO*, 31 décembre 2003, p. 22 636, considérant 23.