

## I - Qu'est-ce que la décentralisation ?

La décentralisation est un processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à **transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui.**

Par un long processus de décentralisation, la France, qui était un État unitaire très centralisé, est aujourd'hui un État déconcentré et décentralisé (loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite "loi ATR"). Cette réalité est désormais consacrée par l'article 1er de la Constitution qui, depuis la révision constitutionnelle du 17 mars 2003, dispose que "l'organisation [de la République française] est décentralisée".

On distingue la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle.

### **1 – La décentralisation territoriale**

Dans la **décentralisation territoriale**, les autorités décentralisées sont les collectivités territoriales ou locales (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer).

Les collectivités territoriales jouissent de la **personnalité morale**, de **moyens** et de **compétences propres**, donc d'une certaine **autonomie locale** (art. 72 s. de la Constitution ; Charte européenne de l'autonomie locale de 1985). Celle-ci s'exerce dans le cadre de la loi et sous le contrôle de l'État.

La loi du 2 mars 1982 a transformé le contrôle de tutelle exercé sur les collectivités territoriales en un contrôle de légalité, pouvant être exercé notamment à l'initiative du préfet, et consistant désormais en la saisine du juge administratif.

### **2 – La décentralisation fonctionnelle**

Dans la **décentralisation fonctionnelle ou technique**, les entités décentralisées sont des établissements publics chargés de gérer un service public (universités, hôpitaux publics, musées nationaux, régions entre 1972 et 1982). Ils bénéficient de la personnalité morale et de moyens propres, mais ne disposent que d'une compétence d'attribution qui correspond à l'objet même du service public qui leur est transféré.

Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20168-la-decentralisation-definition>

Dernière modification : 30 juin 2018

## II - Qu'est-ce que l'"acte I" de la décentralisation ?

Adoptées à partir de 1982, les "lois Defferre" (du nom du ministre de l'intérieur et de la décentralisation de l'époque, Gaston Defferre) correspondent à la volonté politique de la gauche, arrivée au pouvoir en 1981, de réaliser une profonde décentralisation de l'administration française. Ces lois constituent ce que l'on appellera par la suite l'"acte I" de la décentralisation.

**La première loi est celle du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.** Elle remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle a posteriori confié au juge administratif, transfère la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents de conseil général et régional, et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice.

Suivent de très nombreux textes relatifs :

- à certaines collectivités particulières (Corse, régions d'outre-mer, certains territoires d'outre-mer comme la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française...)
- au nouveau mode de scrutin des communes de 3 500 habitants et plus ;

- au transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales dans de nombreux domaines (urbanisme, action sociale, formation professionnelle, gestion des collèges et lycées) par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ;
- à la fonction publique territoriale créée par la loi du 26 janvier 1984.

Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19608-lacte-i-de-la-decentralisation-1982-1984>

Dernière modification : 26 avril 2018

### **III - Qu'appelle-t-on l'"acte II" de la décentralisation ?**

#### **A – Le contenu de l'acte II**

Une nouvelle période dans la politique de décentralisation s'ouvre avec la nomination de Jean-Pierre Raffarin comme Premier ministre, en mai 2002. Ses initiateurs ont baptisée cette période « acte II » pour montrer à la fois qu'elle se situait à la suite de ce qui est alors qualifié d'« acte I » et qu'elle se démarquait de celui-ci.

Cet « acte II » a commencé par le vote de la **loi constitutionnelle du 28 mars 2003**, relative à l'organisation décentralisée de la République.

- Cette première révision importante du titre XII de la Constitution, consacré aux collectivités territoriales depuis 1958, visait à permettre des évolutions juridiques et statutaires que le texte initial, tel qu'il avait été interprété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, interdisait. Il en est ainsi de la reconnaissance de l'expérimentation législative et de la possibilité de donner à une collectivité la qualité de chef de file pour gérer des compétences communes à plusieurs niveaux de collectivités.
- Cette révision introduit aussi plusieurs dispositions novatrices relatives notamment aux finances locales pour permettre des évolutions statutaires pour les collectivités situées outre-mer.
- **Elle consacre enfin le principe selon lequel l'organisation de la République française « est décentralisée » (art. 1er de la Constitution).**

L'« acte II » devait être aussi l'occasion d'une vaste redistribution des compétences entre l'État et les différents niveaux territoriaux. Cette ambition s'est traduite par la **loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**. Le contenu de la loi, qui certes attribue de nouvelles compétences aux collectivités, ne répond pas totalement à l'objectif initial.

La réforme entreprise à partir de 2010 a mis fin, de manière anticipée, à l'« acte II » dont toutes les potentialités n'avaient pas été épuisées.

Source : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19609-lacte-ii-de-la-decentralisation-2003-2004>

Dernière modification : 26 avril 2018

#### **B - La révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, acte II de la décentralisation**

Destinée à "bâtir une République des proximités, unitaire et décentralisée", la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre l'existence juridique des régions et reconnaît aux collectivités territoriales des compétences élargies.

Une organisation décentralisée de la République, affirmée dès l'article 1er, le recours à des démarches expérimentales et la création possible de collectivités territoriales à statut particulier, l'utilisation de formes de démocratie locale directe, la garantie d'une autonomie financière des collectivités locales assortie de mécanismes de péréquation : tels sont, avec des dispositions spécifiques pour l'outre-mer, les axes principaux de la réforme de

la décentralisation présentée par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, et communément nommée "**Acte II de la décentralisation**".

Adopté le 11 décembre 2002 par le Parlement, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République est soumis le 17 mars 2003 au Parlement réuni en Congrès, qui le ratifie par 584 voix contre 278. La loi est promulguée le 28 mars 2003.

## 1 - Le droit à l'expérimentation des collectivités locales

La **loi constitutionnelle** du 28 mars 2003 consacre par deux fois le principe de l'expérimentation :

- par un nouvel article 37-1 qui autorise la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ;
- par un quatrième alinéa à l'article 72 (de la constitution) consacré aux collectivités territoriales, qui prévoit que "dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence".

L'article 37-1 est une reconnaissance, dans la Constitution, des pratiques de l'expérimentation par l'État [...]

Afin d'établir une procédure identique à toutes les expérimentations, **le texte constitutionnel renvoie à une loi organique** les modalités d'expérimentation par les collectivités locales.

## 2 - L'autonomie financière des collectivités territoriales

Le nouveau cadre financier proposé par l'article 72-2 de la Constitution, telle qu'elle a été modifiée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, marque un tournant dans l'histoire du système de financement des collectivités territoriales et dans les relations financières entre l'État et les collectivités. Il précise le principe de libre administration énoncé à l'article 72 de la Constitution en consacrant l'autonomie financière des collectivités territoriales, en recettes comme en dépenses, et en élevant la péréquation en objectif à valeur constitutionnelle.

L'autonomie en matière de dépenses est illustrée par deux dispositions :

- les collectivités peuvent, dans les conditions prévues par la loi, disposer librement des ressources qu'elles perçoivent ;
- la législation prévoyant que les transferts de compétences entre l'État et les collectivités s'accompagnent du transfert des ressources nécessaires est transposée dans la Constitution. Elle s'accompagne d'une précision selon laquelle des transferts de ressources interviennent également, dans les conditions prévues par la loi, en cas d'extension ou de création de compétence.

En matière de recettes, la Constitution prévoit dorénavant que **les ressources des collectivités territoriales doivent nécessairement comporter une composante fiscale**.

Désormais, dans les conditions prévues par une loi organique, "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".

L'article 72-2 de la Constitution précise également la nature des impôts pouvant être perçus au profit des collectivités, et étend les "marges de manoeuvre" des conseils élus en matière fiscale [...]

### 3 - Le référendum local

Le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de soumettre, par la voie du référendum à la décision des électeurs, les projets de délibération ou d'acte relevant de leurs compétences.

La **loi organique du 1er août 2003 relative au référendum local** précise le champ d'application du référendum local et détermine les conditions d'adoption des projets de délibération et d'acte qui y sont soumis.

La révision constitutionnelle apporte quatre innovations :

l'instauration d'un droit de pétition permettant aux électeurs d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence ;

la création du référendum décisionnel à l'initiative des instances des collectivités territoriales ;

une procédure de consultation des électeurs lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité à statut particulier ou de modifier son organisation ;

la possibilité de consulter les électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales (par exemple, le référendum en Corse du 6 juillet 2003).

### 4 - De nouveaux transferts de compétences

énumère l'ensemble des nouvelles compétences transférées par l'État aux collectivités locales. Elle définit les principes permettant la compensation financière des différents transferts de compétences et elle organise les modalités de transfert des personnels de l'État vers les collectivités ainsi que les garanties apportées aux fonctionnaires transférés.

Les compétences transférées concernent, notamment, les secteurs suivants :

- le **développement économique** avec le renforcement du rôle de coordination de la région ; la formation professionnelle : la région définit et met en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi ;
- les **transports** : entre autres, certaines parties des routes nationales sont transférées aux départements, les collectivités territoriales (ou leurs groupements) peuvent prendre en charge la création et la gestion des aéroports (à l'exception de certains aéroports d'intérêt national ou international) ;
- L'**action sociale** : les départements se voient attribuer un rôle de "chef de file" en matière d'action sociale en prenant à sa charge l'ensemble des prestations d'aide sociale ;
- le **logement social** : la loi prévoit le transfert aux collectivités locales des responsabilités relatives aux politiques de l'habitat, ne conservant à l'État qu'un rôle de "garant de la solidarité nationale" ;
- l'**éducation et la culture** : les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées et collèges sont recrutés et gérés par la collectivité dont ils relèvent (département pour les collèges, région pour les lycées). La propriété des immeubles protégés au titre des monuments historiques appartenant à l'État peut être transférée aux collectivités territoriales le demandant.

Au total ce sont la région et le département qui se voient confier l'essentiel des nouvelles responsabilités. La commune et le groupement de communes restent des niveaux relativement peu concernés par cette seconde vague de décentralisation.

Source : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38440-lacte-ii-de-la-decentralisation-la-revision-constitutionnelle>

Dernière modification : 27 juin 2019

## **IV - Le bilan des actes I et II de la décentralisation et leur aménagement**

Dans les années 2007-2009, les bilans réalisés sur la politique de décentralisation dans ses actes I et II sont assez critiques, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences et la compensation financière des transferts.

### **1 - La répartition des compétences entre collectivités**

Un des objectifs poursuivis par les réformes de décentralisation consiste en l'attribution de compétences propres aux collectivités territoriales et distinctes de celles de l'État. Les compétences jusque-là exercées par le représentant de l'État – le préfet – sont transférées à des pouvoirs élus sans qu'il y ait de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 de répartition des compétences sont initialement fondées sur le principe du transfert des compétences par matière ou "blocs de compétences". L'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 précise : "la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions". Mais la loi attribue une **clause générale de compétence** à chaque collectivité sans donner une définition précise des affaires communales, départementales ou régionales : "les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence".

De fait, après les lois de 1983 et de 2004, la répartition des compétences entre collectivités concentre les critiques. En effet, certaines compétences sont bien associées à un échelon territorial précis : par exemple, la formation professionnelle à la région et l'action sociale au département. Mais, le plus souvent, les domaines de compétences sont partagés. C'est le cas notamment des transports, de l'éducation ou de l'action économique. De plus, au nom de la clause générale de compétence, les collectivités peuvent intervenir en toute matière qu'elles jugent être d'intérêt local. L'introduction par la révision constitutionnelle de 2003 du principe du **chef de file** entre collectivités (rôle de chef de file accordé aux régions en matière d'aide économique et aux départements en matière d'action sociale) n'a pas permis de clarifier davantage la répartition des compétences.

En 2009, un *rapport thématique de la Cour des comptes sur la conduite de la décentralisation* dénonce la persistance de responsabilités partagées et l'échec profond d'une refonte de la répartition des compétences. L'État est également mis en cause : il reste en droit compétent dans tous les domaines mais "[des] cas montrent une réelle difficulté de l'administration de l'État à tirer les conséquences de la décentralisation".

### **2 - La compensation financière des transferts de compétences**

Le principe de compensation financière du transfert des compétences est prévu dès les premières lois de décentralisation de 1982-1983. Il est érigé en principe à valeur constitutionnelle par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. "Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi".

La loi du 13 août 2004 prévoit que la compensation financière s'opère par le fractionnement d'impôts nationaux. Les transferts de compétences ont été financés à 81% par des transferts de fiscalité : la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) pour les départements et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les régions.

Deux reproches majeurs sont formulés sur la compensation financière : elle serait insuffisante pour les collectivités territoriales et dans le même temps elle aurait des conséquences inflationnistes sur les dépenses publiques.

Les conditions financières des transferts de compétences aux collectivités territoriales ont souvent été dénoncées par les élus locaux. La compensation leur apparaît insuffisante car le produit des ressources fiscales transférées est largement moins dynamique que les charges nouvellement supportées par les collectivités territoriales. De plus,

l'État peut créer par la loi de nouvelles obligations qui entraînent le renchérissement de l'exercice des compétences des collectivités territoriales. Par exemple, lors du transfert aux départements du revenu minimum d'insertion (RMI), l'État a certes respecté les règles de la compensation financière mais les collectivités territoriales se sont vite retrouvées en charge d'une politique largement plus coûteuse que prévu.

Parallèlement, la Cour des comptes regrette une augmentation des dépenses publiques avec un fort accroissement des dépenses locales sans que les dépenses de l'État ne diminuent. Trois facteurs combinés expliquent cette augmentation : en compensant les transferts de compétence, l'État maintient sa dépense en principe inchangée, les collectivités peuvent créer de nouveaux moyens de fonctionnement pour accompagner ces transferts, ce qui entraîne une hausse de leurs dépenses, enfin les collectivités peuvent procéder à un "rattrapage qualitatif" des équipements transmis par l'État.

La Cour estime que les mécanismes de compensation ont des "effets pervers" puisque "l'État reconnaît au bénéfice des collectivités une forme de dette permanente". De plus, la combinaison des règles de compensation à celles de l'autonomie financière des collectivités conduit à un système rigide dans lequel l'objectif de péréquation entre collectivités ne peut être poursuivi.

### 3 - Le cas particulier de la décentralisation sociale

C'est le domaine de l'aide et de l'action sociale qui a connu la décentralisation la plus poussée dès 1983. La loi du 22 juillet 1983 confie aux départements une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale et en matière de prévention sanitaire. Le département est ainsi responsable :

- de l'aide sociale à l'enfance ;
- de l'aide aux personnes handicapées adultes (aide à domicile, allocation compensatrice pour tierce personne) ;
- de l'aide aux personnes âgées ;
- de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance ;
- de la lutte contre les fléaux sociaux.

Les lois de 1988 et 1992 sur le revenu minimum d'insertion et le logement des personnes les plus démunies ont élargi encore le champ légal d'intervention des départements. Si la gestion de ces nombreuses prestations relève de la compétence du département, la détermination des conditions légales d'accès des bénéficiaires reste fixée par l'État qui conserve son pouvoir de réglementation générale et de définition de la politique sociale.

Le bilan couramment dressé de la décentralisation de l'action sociale est positif, il lui est cependant reproché un enchevêtrement des compétences

[...] Dans les faits, la mise en œuvre des compétences partagées s'opère avec difficultés. En réponse aux dysfonctionnements signalés notamment par les élus locaux, la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère de nouvelles compétences aux collectivités locales. Elle **reconnaît au département un rôle de chef de file en matière sociale et médico-sociale**. Il revient au département de définir et de mettre en œuvre la politique d'action sociale : élaboration du schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale, financement et gestion des fonds d'aide aux jeunes en difficulté et des fonds de solidarité pour le logement, etc.

La loi du 18 décembre 2003 contribue à réduire l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les départements en confiant à ces derniers le pilotage intégral du revenu minimum d'insertion. Le rôle du département est confirmé dans la gestion des politiques d'insertion généralisant le revenu de solidarité active (RSA). Le département est compétent pour l'ensemble des décisions individuelles (attribution, suspension, radiation) en matière de RSA et il a la possibilité d'élargir l'assiette des bénéficiaires (stagiaires, travailleurs indépendants, etc.). Il a la charge du financement de la partie du RSA correspondant au RMI et à l'allocation parent isolé (API) transférés [...]

Source : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38502-le-bilan-des-actes-i-et-ii-de-la-decentralisation>

Dernière modification : 28 juin 2019