
●

Les cahiers de
l'Institut
de la Décentralisation

●

**Etat, organisation territoriale :
de la « réforme »
aux évolutions constitutionnelles**

par Hugues PORTELLI

Préface de
Jean-Pierre BALLIGAND
Pierre MÉHAIGNERIE
Robert SAVY
Adrien ZELLER

SOMMAIRE

Préface de Jean-Pierre Balligand, Pierre Méhaignerie, Robert Savy, Adrien Zeller	1
I. La fin du cycle des " Lois-Defferre "	4
- La " déconcentration "	
- Un choix stratégique	
II. Comment ont évolué les systèmes territoriaux en Europe ?	9
- L'absence de modèle unique	
- La prédominance des Etats régionaux ou fédéraux	
- Décentralisation : l'exception française	
III. Quelle évolution de la décentralisation française ?	15
1. Des réformes territoriales pour " approfondir " la décentralisation : la voie législative ?	
- Des réformes respectueuses du cadre unitaire	
- Les propositions récentes : réaffirmer une " décentralisation républicaine "	
- Les objectifs : clarifier les compétences et transférer de nouveaux pouvoirs aux collectivités locales ; améliorer la démocratie et la participation	
- Une prise en compte partielle des dynamiques en cours	
- Nouveaux territoires, nouvelles revendications, nouveaux besoins : l'outre- mer et la Corse	
2. Une réforme constitutionnelle pour fonder et garantir l'Etat décentralisé et la démocratie.	24
- Ce que prévoit la Constitution : des possibilités d'évolution strictement encadrées	
- Ce que le juge constitutionnel permet	
- Ce que le juge administratif permet	
IV. De la " réforme " aux évolutions constitutionnelles	29
Orientations et propositions	32
- Réformer la décentralisation par la voie législative	
- Approfondir la décentralisation par le biais de l'expérimentation	
- Donner un fondement constitutionnel à l'Etat moderne décentralisé	
Annexe	45

PRÉFACE

par

Jean-Pierre Balligand

*Député de l'Aisne, maire de Vervins,
co-président de l'Institut de la Décentralisation*

Pierre Méhaignerie,

Ancien ministre, député d'Ille-et-Vilaine, maire de Vitré

Robert Savy,

*Président de la Région Limousin,
vice-président de l'Institut de la Décentralisation*

Adrien Zeller

*Ancien ministre, président de la Région Alsace,
co-président de l'Institut de la Décentralisation*

Les institutions de la V^e République ont été conçues pour restaurer la souveraineté et l'efficacité de l'Etat. On ne s'est pas interrogé, à l'époque, sur ce que pourrait être une configuration de l'Etat qui tiendrait compte, tant des attentes de nos concitoyens que de l'évolution des libertés et des réalités locales. Dans son discours de Lyon, le général de Gaulle avait ouvert le débat en se demandant si le modèle adopté n'était pas (déjà) dépassé et en traçant la perspective — encore lointaine —, d'une France décentralisée. Depuis, la question de la compatibilité entre le modèle d'Etat et de Constitution adoptés en 1958, et le mouvement de décentralisation engagé en 1982, n'a cessé de se poser. Elle avait déjà été abordée lors de la discussion des "lois Defferre", mais il s'agissait alors d'une réforme législative qui engageait un processus de longue haleine de réforme de l'Etat et de la démocratie. Vingt ans après, tout indique que la réussite de la décentralisation a besoin, pour être confirmée, d'ouvrir de nouveaux horizons de réforme. Pourquoi ? Pour répondre à la diversité des attentes locales et régionales, à une meilleure efficacité de l'action publique, à plus de solidarité et de cohérence — de démocratie, de

transparence et de responsabilité. Si de nombreuses initiatives de renforcement de la décentralisation peuvent être prises par la voie législative, trois phénomènes essentiels doivent aussi, désormais, être pris en compte.

- L'influence croissante de l'Union européenne, et l'émergence en Europe, selon des modalités propres aux spécificités nationales concernées, d'un modèle dominant, fédéral ou régional. Il ne s'agit pas de le "copier", mais de bien souligner la nécessité et l'urgence d'un Etat moderne décentralisé.

- L'évolution de la décentralisation française elle-même, avec le renforcement prévisible de l'échelon régional comme un niveau pertinent de mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, et la formidable montée en puissance de l'intercommunalité, dont la question de la "démocratisation" est aujourd'hui posée ; ne dessinent-ils pas à terme un nouveau paysage institutionnel, appelant un nouveau partage des compétences et des ressources entre Etat et collectivités — mais aussi une consolidation constitutionnelle du niveau régional et des libertés locales ?

- L'aspiration d'un côté, à plus de diversité, avec la remise en cause croissante du principe d'uniformité au niveau institutionnel (statut particulier accordé aux TOM, régimes particuliers des DOM, statut de la Corse, existence d'une "citoyenneté calédonienne") et normatif (application aux collectivités territoriales d'Outre-mer de régimes législatifs et administratifs différents du régime de droit commun) ; et de l'autre côté, une absence de redéfinition claire du rôle réciproque de l'Etat et des collectivités.

Donner un fondement constitutionnel à la décentralisation

Afin de mener à bien les nombreuses réformes nécessaires pour transformer notre pays en un véritable Etat moderne, certes unitaire mais réellement et fortement décentralisé, plusieurs possibilités s'offrent à nous. La voie législative est évidemment la voie la plus simple. L'expérimentation — en particulier celle qui consisterait à prendre en charge juridiquement les diversités territoriales sans miner la cohésion nationale —, permettra certainement aussi de réaliser des expériences de décentralisation ayant valeur pédagogique pour l'opinion et les

décideurs parlementaires. Mais pourra-t-on longtemps encore multiplier les réformes qui modifient l'édifice institutionnel en lui faisant perdre sa cohérence d'ensemble (Nouvelle-Calédonie, Outre-mer, Corse...)? La question d'un "toiletage constitutionnel", susceptible de mettre les faits en rapport avec le droit, et d'assurer un fondement constitutionnel à la décentralisation française, n'est-elle pas en fait, déjà posée? Plus concrètement encore, si l'on veut que des réformes législatives "de fond" ne soient pas demain censurées par le Conseil constitutionnel, l'engagement d'une réforme constitutionnelle sans pour autant changer de Constitution, ne s'avère-t-elle pas en fait indispensable? Elle porterait en particulier sur la modification de l'article 72 et l'introduction de dispositions sur le principe d'autonomie — quitte à réserver pour plus tard d'autres modifications qui pourraient être envisagées, comme par exemple celle des articles 34 et 37 pour accorder un pouvoir réglementaire aux collectivités locales.

C'est sur ce postulat, dans un contexte de relance des débats sur l'avenir de la décentralisation, à la veille du vingtième anniversaire des lois-Defferre, que l'Institut de la Décentralisation a travaillé, pendant près d'un an, avec d'éminents juristes, des personnalités indépendantes, et des élus politiques de tous bords. Dans l'esprit des travaux que conduit habituellement l'Institut de la Décentralisation — celui d'un rigoureux pluralisme politique et scientifique —, les conclusions de ces travaux visent donc avant tout à poser un diagnostic, et à lancer le débat à partir de *scenarii* prospectifs et de propositions concrètes. Si audacieuses qu'elles puissent paraître, elles procèdent d'une seule volonté : enrichir le débat sur l'avenir de la décentralisation française dans un cadre républicain, en vue de la suite à lui donner, et de favoriser une évolution dans le seul souci de l'intérêt général et d'une France plus forte.

J.-P. B. - P. M. - R. S. - A. Z.

La fin du cycle des "Lois-Defferre"

La décentralisation française a été conçue comme un processus de modernisation globale de l'action publique et d'approfondissement de la démocratie. Il s'agissait, par la suppression de la tutelle exercée sur les délibérations locales, par la transformation de la région en collectivité locale de plein exercice, par le transfert du pouvoir exécutif aux élus dans les départements et les régions, par le transfert des compétences de l'État vers les échelons territoriaux etc., de mettre fin à la suprématie des "bureaux parisiens", de libérer les capacités d'initiative des élus locaux en consacrant leur majorité politique et de rapprocher la décision du citoyen. Les lois de décentralisation (1982-1985) n'ont pas seulement profondément réorganisé les responsabilités, les pouvoirs et les contrôles ; elles ont permis de libérer des énergies locales souvent insoupçonnées des "bureaux parisiens", de transformer les notables traditionnels en "entrepreneurs" locaux et d'ouvrir, — partout ou presque —, une ère nouvelle de dynamisme territorial. Mise en place d'une gestion de proximité modernisée, politiques locales de développement plus attractives, mutation du paysage urbain, maîtrise des politiques publiques et excellence de la gestion locale : tous ces phénomènes ont profondément marqué la première décennie de la décentralisation.

La "grande réforme du premier septennat" de François Mitterrand, constituait incontestablement une "nouvelle donne", en rupture avec deux siècles de centralisation administrative et politique. Mais elle n'en restait pas moins respectueuse de l'ordre juridique, institutionnel et politique issu de la première République jacobine. Ignorant les modèles étrangers (notamment européens) pour ne se situer que dans la ligne droite de l'histoire politique et institutionnelle française, la décentralisation a été avant tout une dé-centralisation : un aménagement interne — assez timide — de l'ordre républicain unitaire, tel que la constitution de la Cinquième République, restée inchangée, l'avait codifié. D'inspiration plus administrative que politique — d'où le peu de souci d'une "lisibilité" démocratique du système —, elle n'a mis en cause ni la vieille prééminence de l'État — pourtant de moins en moins "providentiel" —, ni le vieux triptyque républicain "État-communes-départements", nonobstant la reconnaissance du niveau régional.

Cependant, à partir des années 90, la crise économique globale, la découverte que les transferts de compétences se révélaient pour beaucoup, malgré des gains indiscutables et reconnus d'efficacité, au

fil des ans, des transferts de charges évolutives, l'archaïsme de la fiscalité locale, le contexte des "affaires", ont commencé à mettre à l'épreuve les nouveaux pouvoirs locaux. Non seulement l'empilement des niveaux administratifs — la consécration d'un pouvoir de "décider localement" éclaté entre 37 000 communes, des milliers d'intercommunalité, cent départements et vingt-six régions —, n'avait pas manqué de susciter des effets pervers, mais il était clair que l'État cherchait à ré-encadrer plus étroitement l'autonomie locale, que ce soit à travers la contractualisation, ses propres dotations, les systèmes de contrôles ou l'inflation législative et réglementaire, qui allait bientôt nourrir la crise du droit local. Non sans quelque amertume, force était de constater qu'au-delà d'un bilan gestionnaire globalement positif, la décentralisation n'avait abouti qu'à la constitution d'un système semi-décentralisé, complexe, opaque, peu démocratique et probablement coûteux. La célèbre thèse du Doyen Hauriou selon laquelle, dans un État unitaire, la décentralisation ne pouvait constituer qu'une "fiction juridique", risquait de se trouver, en quelque sorte, expérimentalement vérifiée.

La "déconcentration"

C'est qu'au cœur du processus de décentralisation (que Gaston Defferre considérait comme un vecteur en soi de modernisation de l'État, mais aussi comme un processus de plus longue haleine où la mise en déséquilibre de l'ensemble de notre organisation publique devrait appeler une capacité d'adaptation en continu), la question de la réforme de l'État était demeurée tabou. «*Si l'État central ne change pas, écrivait Michel Crozier en 1992, la décentralisation perd l'essentiel de sa vertu*». Or, l'État central n'a pas changé ! On peut même dire qu'il ne s'est jamais véritablement adapté à la décentralisation, en dépit d'incessants discours sur les vertus de la "déconcentration". La décentralisation est donc restée cette "révolution silencieuse", souvent déconnectée du citoyen, où la présence multiforme de l'État est indéfiniment reconduite au cœur même du processus local de décision. Vingt ans après les "lois Defferre", il n'est toujours pas parvenu à redéfinir son rôle — qu'est-ce qu'un État moderne décentralisé ? —, et à s'abstenir d'une tentation récurrente de "défausse" sur les collectivités locales. De même, sa représentation territoriale est demeurée administrativement rivée au cadre départemental alors que les dynamiques territoriales sont devenues essentiellement régionales et urbaines. L'État territorial a aussi beaucoup perdu en moyens administratifs et financiers, en moyens humains et en capacités d'expertise alors que les grandes collectivités locales se sont toutes dotées de "tours de contrôles" juridiques. Pourtant, son omniprésence est presque

toujours aussi obsédante que du temps du rapport Guichard dans les processus territoriaux de délibération et de décision, notamment en raison du strict encadrement des politiques publiques par le système généralisé de contractualisation et de financements croisés.

Les critères de Maastricht qui font des États les garants (sous peine de sanctions), de l'ensemble des dépenses publiques et des dépenses de santé, auront conforté une tendance générale à la responsabilisation accrue des États en Europe. Mais en France, cette "tendance" est évidemment plus lourde de conséquences pour les libertés locales puisque notre pays est l'un des pays les moins décentralisés d'Europe.

La réforme récemment entreprise par Michel Sapin semble, il est vrai, s'inscrire dans une perspective plus stratégique, qui ne conçoit plus l'État comme un «centre exclusif» et qui vise, outre la «territorialisation» de l'action de l'État, un meilleur partage des responsabilités pour favoriser l'émergence de «projets territoriaux» et le renouvellement des formes traditionnelles du travail administratif par le partenariat et l'assouplissement des modes de gestion. Pourtant, si l'État affirme vouloir considérer les collectivités locales comme des "interlocuteurs privilégiés", il ne vise encore qu'une amélioration du *statu quo* administratif dans un mélange de "déconcentration" auquel semble aujourd'hui condamnée l'action publique — mais qui est toujours un déni de décentralisation !

Un choix stratégique

Opacité, déficit démocratique, recentralisation larvée, naufrage de la fiscalité, lourdeurs des financements croisés : tout indique que nous vivons aujourd'hui la fin du cycle de la "décentralisation-Defferre". Il n'est pas un parti politique, une collectivité, un élu local qui n'en convienne. Mais si l'accord se fait largement sur ce constat général, les diagnostics plus affinés diffèrent et les solutions envisagées pour redonner de la clarté et de l'efficacité au système — pour renforcer, approfondir et démocratiser la décentralisation —, expriment de fortes divergences. Celles-ci ne doivent pas nous étonner. Elles renvoient à des courants de pensée qui ont toujours structuré la vie politique française, à des clivages qui traversent l'ensemble des grandes formations politiques, et qui renvoient à des conceptions différentes du rôle de l'État, de l'organisation territoriale et de la démocratie dans notre pays — pour ne pas dire de la République elle-même. Ces clivages sont-ils aujourd'hui insurmontables ? Encore faudrait-il que puisse s'engager un véritable débat public autour de ces enjeux. Un certain nombre d'évolutions en cours ou d'ores et déjà prévisibles ("fin" ten-

dancielle de la fiscalité locale, démocratisation annoncée du niveau émergent de l'agglomération et ses conséquences, revendications de l'outre-mer, ou nouveau statut de la Corse prévu par "l'accord de Matignon"), rendront d'ailleurs ces débats de plus en plus indispensables — et peut-être les prochaines échéances nationales en seront-elles l'occasion.

Les questions désormais soulevées sont simples : quelle suite devons-nous donner à la décentralisation française ? Jusqu'où faut-il "pousser" cette décentralisation — et comment ?

Ces questions ont nourri, ces dernières années, jusqu'au Rapport Mauroy, de nombreuses réflexions au sein des grandes associations d'élus, des assemblées parlementaires ou des partis politiques. Leurs conclusions configurent un premier horizon de réforme qui vise une poursuite et un approfondissement de la logique de transferts de compétences, de contractualisation et de responsabilisation des acteurs locaux issu des "lois Defferre", mais aussi une réforme (plus ou moins ambitieuse selon les cas) de la fiscalité locale et des relations financières entre l'État et les collectivités locales. Le souci y apparaît aussi, parfois, de mieux "garantir" les ressources locales et la notion même de "libre administration", par la voie constitutionnelle. Certains soulèvent également les "questions qui fâchent" de la réforme du Sénat ou du cumul des mandats.

On notera que, si ambitieuses qu'elles soient, ces réflexions s'inscrivent toutes dans la continuité de notre organisation administrative et politique ; elles entendent défendre les "acquis" et en revenir à "l'esprit" des lois de décentralisation ; elles s'inscrivent, enfin, dans le strict respect de l'ordre juridique de la République "une et indivisible".

Mais un autre horizon de réforme, en rupture avec cet ordre juridique, est désormais apparu dans les débats sur l'avenir de la décentralisation. Il intègre un vaste ensemble de phénomènes : la mondialisation ; l'Europe ; les changements de mentalités qu'elles induisent ; l'importance croissante des niveaux régionaux ; les leçons qui peuvent être tirées de l'évolution des grandes démocraties européennes, autour de nous, vers des statuts soit fédéraux soit fortement régionalisés ; les effets pervers de l'excessive fragmentation territoriale en France et les déceptions liées à une décentralisation trop timide ; la nécessité de favoriser certaines recompositions territoriales stratégiques et d' " armer " nos territoires pour la compétition européenne ; les revendications de certaines régions périphériques à plus d'autonomie de décision et de gestion ; l'apparition de statuts spéciaux aux

périphéries, qui créent déjà (comme en Nouvelle Calédonie) de véritables “territoires souverains” au sein de la République ; les limites, enfin, d’un droit constitutionnel français peu compatible avec les attentes d’une décentralisation poussée et qui ne permet pas, aujourd’hui, certaines évolutions, comme par exemple la coexistence de plusieurs statuts territoriaux au sein de collectivités de même rang, ou des modes d’organisation administrative variables d’une région à l’autre. L’accord de Matignon sur l’avenir de la Corse — qui, au delà d’un transfert assez massif de nouvelles compétences de l’Etat vers la collectivité corse, pose les principes d’un véritable gouvernement régional assorti d’un droit local d’adaptation des lois nationales sous contrôle du Parlement —, aura été l’occasion d’un premier “choc” idéologique. Mais il aura aussi contribué à poser l’hypothèse d’une éventuelle “extension” de ce degré de régionalisation à d’autres régions (outre-mer et sur le continent) — et donc à soulever la question des modifications de la Constitution nécessaires pour de telles évolutions.

Poursuivre et approfondir la décentralisation française dans la logique politique, juridique et administrative de ses “pères fondateurs”, ou donner à la décentralisation à la fois une forte inflexion régionale et, sans sortir du cadre républicain, les moyens constitutionnels d’épouser la diversité et de fonder juridiquement un nouveau modèle de démocratie locale et d’organisation des pouvoirs : telle apparaît bien aujourd’hui l’alternative, pour toute réflexion prospective sur l’avenir des pouvoirs locaux.

Comment ont évolué les systèmes territoriaux en Europe ?

L'absence de "modèle" unique

Jusqu'en 1992, le législateur (*a fortiori* le constituant) français a pratiquement ignoré le droit local européen et l'évolution des systèmes territoriaux en Europe. La culture parlementaire était essentiellement nourrie de l'histoire politique et administrative de la France (Révolution française, tradition républicaine), nonobstant la redécouverte des traditions régionales. La "loi A.T.R." a introduit une première dimension européenne, notamment pour les régions frontalières, avec la possibilité de contacts transnationaux. Le législateur a également emprunté au droit comparé en introduisant la motion de défiance constructive dans les statuts régionaux.

Aussi bien, l'examen attentif des réalités institutionnelles locales dans les États européens montre qu'il n'existe pas de véritable "modèle" d'État fédéral, régional ou unitaire, mais des traditions politico-administratives différentes qui obligent les États à appréhender de manière propre la modification des rapports "centre-périphérie" et du rôle des territoires qui s'opèrent partout en Europe — sous l'effet, entre autres, de la construction communautaire et de l'aspiration à plus de diversité. L'argument d'une indispensable "normalisation" française par rapport à un supposé "standard" institutionnel européen, est donc purement et simplement faux, outre qu'il est insupportable : les raisons de la modernisation du modèle français territorial, si elles doivent sans doute tenir compte des évolutions du contexte européen, et notamment de l'efficacité respective des cadres institutionnels, relèvent pour l'essentiel de facteurs d'ordre interne, spécifiquement nationaux, qui apparaissent tant dans le contenu des réformes menées depuis un demi-siècle que dans la procédure choisie pour les mener à bien.

On notera qu'un peu partout en Europe, le contenu des réformes a été marqué par la volonté de répondre à deux problèmes essentiels : celui des spécificités ou minorités et celui de la démocratie. L'Italie, premier État à avoir remis partiellement en cause le modèle administratif napoléonien dans sa constitution de 1948, était confrontée au lendemain de la guerre aux revendications autonomistes, voire indépendantistes de certaines parties de son territoire (Sicile). Pour y répondre, les constituants de la nouvelle République ont bouleversé la structure traditionnelle de l'État unitaire en introduisant les régions : celles à statut spécial, fortement autonomes, destinées aux minorités

linguistiques (Frioul, Val d'Aoste, Haut Adige) et aux Iles particularistes (Sicile, Sardaigne) et celles à statut ordinaire, qui se juxtaposaient à la vieille structure administrative et territoriale. Si les régions à statut "spécial" ont vu celui-ci entrer immédiatement en vigueur, il faudra attendre vingt-deux ans pour que le statut ordinaire voit le jour (1970) et que l'Italie des régions couvre effectivement l'ensemble du territoire — mais davantage encore pour que des transferts de compétence significatifs soient opérés. Entre temps, le statut des régions à problèmes spécifiques (linguistique, culturel) s'était progressivement banalisé du fait de son alignement sur celui des régions ordinaires.

En Belgique, le même phénomène a mis à bas l'État unitaire : le développement du mouvement identitaire flamand a brisé la structure centralisée mise en place en 1832. La partition linguistique (1970) a précédé la mise en place d'un fédéralisme (révisions de 1980, 1988 et 1993) qui s'est imposé d'autant plus facilement à l'ancienne structure administrative que celle-ci était en crise : les communes, minées par l'endettement et en perte d'identité depuis le regroupement forcé de 1975, et les provinces, à la légitimité réduite, n'ont pas résisté à la montée en puissance des communautés et des régions, scandée par les révisions constitutionnelles — et surtout la fédéralisation de la principale force de l'État unitaire : les partis et leur prolongement sociaux (la fameuse "pilarisation"). En deux décennies, la Belgique est ainsi passée d'un système centralisé, inspiré du modèle français, à un système doublement fédéral (fédéralisme culturel et fédéralisme économique) unique au monde, où la dominante est culturelle-linguistique : en Flandre, les deux entités fédérées (région et communauté) ont fusionné, renforçant leur nature nationalitaire, tandis que le conflit entre les deux communautés francophones (Wallonie et Bruxelles) a empêché la constitution d'un ensemble lui faisant pendant.

En Espagne, c'est sous la pression sécessionniste des minorités basque et catalane dans les années de transition du franquisme à la démocratie, que la rupture avec l'État centralisé a été envisagée par les forces politiques démocratiques. Celles-ci ont négocié le nouveau statut des "communautés historiques" parallèlement à la rédaction de la constitution qui entérinait leur création. Trois communautés historiques (à la Catalogne et au Pays Basque s'adjoignait la Galice, au particularisme linguistique) se sont vues reconnaître de larges compétences tandis que la Constitution permettait la création de communautés "ordinaires" dotées de moindres compétences. Mais l'ancien système administratif et territorial est resté en place, avec les provinces et les communes, à la fois structures déconcentrées de l'État espagnol et collectivités territoriales. Très rapidement, les communautés autonomes ont été créées sur tout le territoire espagnol (l'Andalousie étant constituée la première, suivie de quatorze autres communautés) et leur

régime harmonisé. Les communautés historiques ont gardé des prérogatives supplémentaires, notamment sur le plan culturel, mais c'est l'existence d'une vie politique régionale (dominée par les partis régionalistes et indépendantistes basques et catalans) qui a renforcé la spécificité de ces communautés.

Enfin, il faut signaler l'ambitieux programme de dévolution engagé en Grande-Bretagne par le gouvernement de Tony Blair, alors même que cet Etat n'a jamais envisagé son organisation sous l'angle de l'uniformité. Ici comme ailleurs, cette réforme vise essentiellement à répondre aux aspirations régionalistes d'une majorité d'habitants de la "périphérie celtique", l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, tout en modernisant et démocratisant la vie politique locale. Ainsi, par exemple, l'Ecosse a été dotée d'un exécutif, dont le chef est nommé par la Reine, et d'un Parlement composé de députés élus pour 4 ans. L'Ecosse bénéficie par ailleurs d'un pouvoir législatif et d'une compétence générale d'administration, ce qui autorise la législation écossaise à modifier les lois britanniques pour leur application en Ecosse. Au Pays de Galles, même si le système est moins intégré (l'Assemblée nationale galloise ne peut édicter qu'une législation dérivée et ne dispose pas de compétences législatives ou fiscales propres), il faut souligner que les pouvoirs dévolus à l'Assemblée par le Parlement de Westminster sont évolutifs, ce qui permet, certes dans une moindre mesure, de parier sur un approfondissement progressif de l'autonomie.

Dans tous ces États, ce sont donc les revendications de minorités nationales, culturelles ou linguistiques qui ont constitué le détonateur du mouvement de régionalisation ou de fédéralisation — et il faut souligner que le poids politique de ces mouvements "sécessionnistes" ou "indépendantistes" demeure important, allant parfois jusqu'au terrorisme comme dans le cas de l'ETA au Pays Basque. Mais les réformes ont également eu pour objectif de consolider et d'enrichir la démocratisation des institutions étatiques pour l'ensemble des Etats concernés. C'est en réaction à la dictature fasciste ou franquiste que les forces politiques italienne et espagnole construisent leur modèle de démocratie autonome, y intégrant les projets politiques de la Résistance (en Italie surtout) et les références aux institutions pré-totalitaires (la République espagnole notamment). L'emprunt aux modèles étrangers reste relativement limité dans ce domaine. En Belgique, le projet fédéral se construit dans le cadre de l'affrontement historique entre Flamands et francophones et vise à effacer progressivement aussi bien les références à l'Etat unitaire de 1832 que celles de la domination francophone qui l'a suivie. Il est d'ailleurs significatif que dans aucun Etat n'apparaisse de vraie réflexion comparative (à l'exception limi-

tée de l'Espagne). C'est que l'emprunt aux institutions étrangères ne concerne que des techniques institutionnelles précises et non des modèles proprement dits. Preuve est faite qu'en matière de régionalisation comme pour les autres débats institutionnels, le cadre national reste le seul dans lequel le débat politique trouve ses sources et son inspiration.

Quant à la construction européenne, la question est davantage de savoir quels sont ses effets sur le système politico-administratif territorial des États européens que de mesurer son influence directe dans la mesure où les traités européens n'ont jamais intégré la modification des structures infra-étatiques dans leurs objectifs directs ou indirects. Il est remarquable que de nombreux États candidats à l'adhésion (Hongrie, Pologne) se soient dotés, dans cette perspective, de structures régionales démocratiquement élues.

La prédominance des États régionaux ou fédéraux

En Belgique, en Italie et en Espagne, la régionalisation ou la fédéralisation s'est effectuée par juxtaposition à l'ancien modèle administratif centralisé (de type napoléonien) et la compatibilité de ce modèle avec le régime des autonomies régionales reste problématique. Celle-ci a été réglée jusqu'à présent de manière très empirique. Si l'on excepte la Belgique, dans chaque État le législateur et le juge constitutionnel ont recherché, plutôt que la rupture radicale, des compromis institutionnels et politiques. La Belgique est le seul État dans lequel, sous la pression de la communauté flamande, l'ancien système administratif a été bouleversé au profit du fédéralisme. Le modèle fédéral a été poussé jusqu'au bout, sans même préserver comme en Allemagne la supériorité, en cas de conflit, de l'échelon fédéral (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), puisque les différents niveaux — fédéral et fédérés — sont juridiquement égaux !

A l'inverse, dans les autres États, c'est bien d'un compromis, dont les équilibres varient en fonction de l'Histoire, des situations géo-politiques et des besoins propres à chaque pays, qu'il faut parler. En Italie, l'ancien cadre territorial a été intégralement maintenu (et notamment le tissu provincial et communal, qui a résisté à toutes les tentatives de regroupement, et notamment la dernière, avec la loi 142 de 1990). La création des régions n'a pas abouti à l'instauration d'une tutelle régionale sur les collectivités locales du fait du maintien du rôle de l'État en matière législative et financière (même si la tutelle a cédé la place à la contractualisation et à la délégation) et de la forte résistance communale : la réforme de 1993, qui a introduit l'élection directe des maires et présidents de province, a même donné à ces derniers une légitimité supérieure à celle des présidents de régions, parfois pri-

sonniers du scrutin de liste et de la proportionnelle, notamment avant la réforme de 1995 introduisant une prime majoritaire.

En Espagne, l'État autonome s'est caractérisé d'abord par un nouveau système de répartition des compétences réduisant drastiquement le domaine de l'État central au profit des Communautés autonomes régionales et la mise en place d'une garantie constitutionnelle de cette répartition. Parallèlement le régime des collectivités locales mis en place en 1985 a eu pour but d'éviter leur mise sous tutelle par les Communautés autonomes. Les tentatives de certaines Communautés autonomes (notamment la Catalogne) de dominer malgré tout les provinces et communes ont été bloquées par le juge constitutionnel, au nom de la double nature de circonscriptions déconcentrées de l'État et de collectivités locales de celles-ci. Mais le législateur n'a pu empêcher la disparition du principe d'uniformité du fait de l'hétérogénéité des situations, qu'il s'agisse des sept Communautés mono-provinciales (où l'échelon provincial a disparu), ou des collectivités locales nouvelles créées à l'initiative des Communautés autonomes (comme les comarcas catalanes). L'autonomie — politique, des communautés et administrative, des provinces et communes —, a mis fin à la tutelle de tout niveau au profit de la contractualisation et du contrôle de légalité *a posteriori*.

Décentralisation : l'exception française

La construction européenne n'a joué qu'un rôle indirect ou secondaire, jusqu'à présent, dans ces processus. D'abord parce que les institutions régionales n'avaient aucune compétence en la matière et ensuite parce que les collectivités infra-étatiques n'ont été concernées par le droit et les politiques communautaires qu'à la fin des années 1980. Depuis, plusieurs éléments se sont combinés pour modifier cette situation. Le premier est l'ouverture des frontières qui incite d'autant plus les collectivités à s'adresser à de nouveaux interlocuteurs (collectivités des autres États, notamment celles directement voisines, institutions bruxelloises) que l'État, souvent impécunieux, n'a plus les moyens de les satisfaire — ni l'État libéral les instruments pour les contraindre. Le second est l'intégration des collectivités territoriales à l'Union européenne : d'abord au droit communautaire qui, du droit des marchés et de l'environnement à celui de la fonction publique, s'applique directement à toutes les collectivités ; ensuite, aux institutions communautaires, même sous une forme subordonnée et sous le contrôle de l'État (à l'exception des États fédéraux où les entités fédérées disposent d'un accès direct à Bruxelles depuis les révisions constitutionnelles consécutives au traité de Maastricht, notamment en Belgique). Les collectivités se trouvent ainsi dans la possibilité de nouer des rapports verticaux (avec l'Union européenne) et horizontaux (avec

d'autres collectivités d'Europe) qui brisent le rapport monopoliste traditionnel avec l'État.

Dans les États issus de la tradition administrative française, cette évolution a conduit à des résultats assez variables. Si la Belgique fédérale a profité au maximum de ces possibilités (les entités fédérées étant même représentées en tant que telles au conseil des ministres de l'Union pour les questions de leur compétence), les autres États sont encore au début de l'eupéanisation des collectivités territoriales. L'État garde jusqu'à présent le contrôle de la plupart des aides communautaires (qui sont d'ailleurs, pour les Fonds structurels, adressées aux États) et les actions "européennes" des régions ou communes restent largement démonstratives. L'"Europe des régions", prônée par la Catalogne, n'est, à bien des égards, qu'un slogan, non seulement parce que les nations demeurent de fortes réalités qu'il ne semble ni possible ni souhaitable d'effacer, mais aussi parce que la subsidiarité européenne a contribué à relégitimer le rôle des États, et enfin dans la mesure où le budget communautaire, globalement limité, l'est encore davantage pour les actions de la Commission non relayées par les États-membres. Néanmoins, des instruments existent et les collectivités territoriales tentent, dans les trois États latins, de rogner les contrôles étatiques qui limitent leur action (à travers notamment un *lobbying* intensif) : c'est ainsi que les régions françaises, italiennes et espagnoles ont constituées entre elles (et avec d'autres) des réseaux, qu'elles émargent à plusieurs programmes européens (tout comme les départements et provinces ou les grandes communes), que les collectivités frontalières ont constitué des programmes de coopération s'appuyant sur des structures juridiques spécifiques. De même le Comité des régions, organe consultatif qui représente les collectivités territoriales de l'Union, a été massivement investi par les collectivités françaises, espagnoles et italiennes au niveau de ses organes dirigeants afin de tenter d'accroître son rôle.

L'évolution des rapports entre État et collectivités territoriales dans les grandes démocraties européennes est encore incertaine. Toutefois, la rupture opérée depuis l'après-guerre, qui a mis fin à l'ancien modèle administratif et créé un système hybride, variable selon les États, semble bien irréversible, du fait de la crise de l'État, de l'eupéanisation du cadre de référence (institutionnel, normatif, économique et financier) et de la reconnaissance croissante du principe de subsidiarité. De l'Allemagne à la Belgique, de l'Italie à l'Espagne — et, désormais, à la Grande Bretagne — ce processus a conduit les grandes démocraties européennes à organiser des systèmes soit fédéraux soit fortement régionalisés. Quelles que soient les adaptations nationales de ces systèmes, ils s'opposent tous au "modèle français" unitaire, étatique et partiellement dé-centralisé.

Quelle évolution de la décentralisation française ?

1. Des réformes territoriales pour "approfondir" la décentralisation : la voie législative ?

Près de vingt ans après les grandes lois fondatrices du début des années 80, la question de l'évolution de la décentralisation en France apparaît au cœur de toutes les interrogations sur la modernisation de l'Etat et de la vie politique française. "Second souffle", "Acte 2", "changement de modèle" : le débat est désormais lancé au sein des grandes formations politiques. Des hommes politiques de premier plan n'hésitent plus à avancer leurs propositions ou à faire part de leurs réserves. L'élection présidentielle et les élections législatives de 2002, enfin, pourraient être l'occasion d'un débat public ambitieux.

La plupart des démarches proposées aujourd'hui — par exemple dans le Rapport Mauroy —, se veulent «réalistes» et progressives : il ne s'agit pas de modifier profondément le cadre juridique et administratif existant ; il s'agit aussi d'inscrire les perspectives de réforme dans un temps (plus ou moins long) pour ménager d'indispensables transitions — et de renouer tant avec l'inspiration qu'avec la méthode qui avait présidé à la décentralisation-Defferre. Les réformes proposées sont donc, la plupart du temps, de nature législative.

Des réformes respectueuses du cadre unitaire

Le général de Gaulle avait tenté, en 1969, de créer les régions et de réformer le Sénat par la voie référendaire. Son échec a profondément marqué la classe politique et explique pour beaucoup que, par la suite, on ait surtout utilisé la voie législative. C'est ainsi que, pour éviter la censure du Conseil constitutionnel, les lois de décentralisation n'ont eu qu'un impact constitutionnel très limité. Globalement, elles ont concerné quatre domaines principaux.

- D'abord la suppression de la tutelle *a priori* de l'Etat, *via* son représentant (le préfet), remplacée par un double contrôle juridictionnel *a posteriori* (juridique et financier).

- Ensuite la création de nouvelles collectivités territoriales et de nouveaux établissements publics. On peut rappeler la création des régions, en 1983, au terme d'une série de mutations statutaires, ou encore la création de collectivités territoriales spécifiques (Paris, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Corse, Nouvelle-Calédonie) qui ont

toutes un régime dérogatoire par rapport à la catégorie de collectivité (commune, département, région, DOM-TOM) dont elles sont issues. Les établissements publics intercommunaux ont également subi une évolution permanente — de la simple logique de la coopération gestionnaire à celle de la confédération, puis de la fédération, et du renforcement des moyens propres (fiscalité commune). Ainsi est-on passé des districts aux communautés urbaines et, plus récemment, des communautés de communes aux communautés d'agglomération, en se rapprochant de plus en plus du statut de collectivités territoriales de plein exercice.

- Les lois de décentralisation ont par ailleurs (est-il encore nécessaire de le rappeler ?) amorcé des transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, accompagnés des transferts de moyens financiers (dotations) et humains (personnel) plus ou moins correspondants.

- Enfin, la nouvelle organisation des pouvoirs locaux qui est résulté de ces transformations a consacré la reconnaissance de statuts renforçant la primauté de l'exécutif et a permis, sauf pour les régions, l'adoption de lois électorales tendant vers la constitution de majorités stables (maintien du scrutin majoritaire à deux tours dans les départements, scrutin majoritaire à correctif proportionnel dans les communes — et, à partir de 2004, scrutin proportionnel à correctif majoritaire dans les régions).

Toutes ces réformes, il faut le souligner, étaient entièrement compatibles avec la conception traditionnelle unitaire de l'État et de sa structure politico-administrative. Pour l'essentiel, elles ont d'ailleurs toutes été validées par le juge constitutionnel. C'est ce même souci que tentent d'intégrer une partie des réflexions et des propositions avancées par un certain nombre de commissions ou de rapports.

Les propositions récentes : réaffirmer une "décentralisation républicaine"

Le Rapport Mauroy ouvre de nouvelles perspectives qui, si elles ne préjugent en rien la future réforme législative d'ensemble du dispositif de décentralisation, dessinent déjà la France de... 2010-2015. Ces propositions, qui s'inscrivent dans le moyen terme, s'appuient principalement sur des dynamiques en cours (agglomérations, "pays"...) tout en envisageant des réponses aussi consensuelles que possible aux revendications des acteurs locaux. Conformément à cette logique, «tout doit être mis en œuvre» (y compris l'élection, à l'horizon 2007, des différents EPCI au suffrage universel) pour que la «révolution intercommunale» aboutisse à conforter d'ici à 10 ans un «maillage» du territoire autour de quelques milliers de communautés de communes,

de 130 communautés d'agglomération et d'une vingtaine de communautés urbaines. Il n'y a qu'en matière de finances locales que le rapport invite à «une remise à plat totale» articulée autour de trois principes : autonomie fiscale ; responsabilisation de l'élu vis-à-vis de l'électeur ; régulation par l'État d'un système inégalitaire grâce à une politique de péréquation ambitieuse. Il s'agit donc ici de rénover la décentralisation — une «décentralisation républicaine» pour reprendre l'expression de Pierre Mauroy —, sans chercher à inventer de nouvelles voies ou de nouvelles règles du jeu, institutionnelles ou juridiques.

Mais la réflexion sur la relance de la décentralisation a suscité aussi d'autres initiatives. Ainsi, le président du Sénat, M. Christian Poncelet, a entrepris, depuis son élection à la présidence de la Haute Assemblée, de faire vivre le "bonus constitutionnel" de la seconde Chambre en organisant, dans les régions de France, des "États généraux des élus locaux" destinés à «prendre le pouls des élus locaux, à recueillir leurs doléances et suggestions et à déboucher sur des réformes». Parallèlement, le Sénat a créé une mission d'information sur la décentralisation animée par MM. Jean-Paul Delevoye et Michel Mercier, qui a remis ses propositions, en juin 2000, dans un volumineux rapport intitulé *Pour une République territoriale*. Celui-ci dresse un bilan extrêmement fouillé de la décentralisation et propose 56 possibilités d'améliorer et de faciliter l'exercice des compétences locales, à paysage institutionnel et constitutionnel constant.

**Les objectifs : clarifier les compétences
et transférer de nouveaux pouvoirs aux collectivités locales ;
améliorer la démocratie et la participation**

Qu'il s'agisse du Rapport Mauroy ou du Rapport Delevoye, ces réflexions s'articulent autour de deux axes principaux : les compétences et la démocratie locale.

Il s'agit, tout d'abord de clarifier les compétences avant d'engager de nouveaux transferts. Soulignant que «la décentralisation repose simplement sur la loi», le Rapport Mauroy note ainsi que «la répartition des compétences n'est pas figée» et que «le cadre législatif et réglementaire peut être modifié pour prendre en compte les besoins du pays et des administrés». Rappelant le principe de libre administration des collectivités locales qui «interdit au législateur de revenir sur les acquis de la décentralisation», il confirme la spécialisation du rôle de chaque institution locale : programmation, transport, développement économique et formation pour la région ; action sociale et gestion des équipements lourds pour le département ; missions de proximité pour la commune avec une mutualisation croissante des investissements stratégiques à l'échelon des intercommunalités. Dans

le même esprit, le rapport du Sénat préconise «une rationalisation de la répartition des compétences» en ne privilégiant ni une «spécialisation illusoire des différents niveaux», ni une «situation de cogestion généralisée». Il s'agit de trouver une solution intermédiaire susceptible de clarifier les compétences par grands secteurs de la vie sociale tout en préservant la mise en œuvre de formules partenariales, que ce soit entre l'État et les collectivités et entre collectivités elles-mêmes.

Le transfert — prioritaire dans des Etats centralisés comme la France —, de compétences nouvelles de l'État et des administrations centrales vers les collectivités locales pose, manifestement, plus de problèmes. Faut-il transférer, par exemple, au pouvoir communautaire émergent l'ensemble du secteur de l'action sociale ou renforcer au contraire le département dans ces missions ? Faut-il faire de la région le pivot des politiques publiques en matière de formation professionnelle et d'enseignement, y compris d'enseignement supérieur ? Faut-il procéder par contractualisation et délégation de gestion de l'État comme dans le cadre de la régionalisation du transport public ferroviaire ? Et surtout : quels moyens financiers — et donc quelle réforme fiscale et/ou du système de dotations de l'État — devront accompagner ces nouveaux transferts ?

L'approfondissement de la décentralisation passe ensuite par le renforcement de la démocratie locale et la possibilité donnée aux citoyens de participer plus étroitement au processus local de décision. La question est depuis longtemps posée de savoir si la décentralisation peut être une voie d'accès privilégiée à la participation des citoyens et, plus généralement, une voie d'approfondissement de la démocratie. On rappellera que les notions de "proximité", de "démocratie au quotidien", de "transparence administrative", ne sont que des éléments constitutifs (nécessaires mais pas suffisants) d'une démocratie de participation. En fait, la décentralisation se présente, de ce point de vue, à la fois comme une solution et un problème. Elle renforce la démocratie dans la mesure où l'exigence de proximité ouvre bien des champs de délibération, de choix publics et de gestion ; mais en tant que produit d'un modèle centralisé, et fortement dépendant de la culture unitaire ambiante, elle n'est pas parvenue à transformer ces espaces en véritables scènes politiques et lieux de démocratie, même si le niveau régional commence à jouer ce rôle. Ne reste-t-elle pas, pour ce faire, une réforme trop exclusivement administrative et gestionnaire ?

La Commission Mauroy a voulu «repenser» cet enjeu «à la lumière de 20 ans de pratiques et en fonction de l'émergence de nouveaux territoires et de l'accroissement des compétences des collectivités». Le rapport souligne par exemple l'urgence de reconsidérer les réflexions sur les quartiers «frappés d'exclusion» comme celle sur les autres

espaces urbains «frappés par l'individualisme». Mais rapprocher les élus du citoyen, souligne-t-il, c'est aussi «permettre l'accès aux fonctions électives à une plus grande palette de candidats (femmes, jeunes, salariés...) ; c'est également définir un statut de l'élu digne de ce nom et engager une limitation plus stricte du cumul des mandats.»

Bien d'autres enjeux démocratiques se posent toutefois, qu'il semble beaucoup plus difficile de régler sans léser tels ou tels intérêts territoriaux, politiques ou partisans. Citons dans le désordre : la réforme du mode de scrutin régional ou départemental, l'amélioration du statut "PLM", la démocratisation du niveau émergent de l'agglomération, l'extension du referendum d'initiative locale, la diffusion de la démocratie consultative et de la démocratie de quartier — mais aussi l'organisation, dans les grandes collectivités, sur le modèle de la Corse et à l'instar de toutes les grandes collectivités en Europe, d'une distinction claire entre législatif et exécutif.

Une prise en compte partielle des dynamiques en cours

Cet horizon "réaliste" d'une rénovation-adaptation-approfondissement de la décentralisation serait sans doute plus convaincant si la volonté politique de poursuivre la décentralisation n'avait pas autant marqué le pas depuis la fin des années 80, quelles que soient les coalitions au pouvoir — et si l'on veut bien convenir que la décentralisation n'est réductible ni aux progrès de l'intercommunalité ni à la relance de la politique d'aménagement-développement des territoires. Il serait aussi plus crédible si de puissants *lobbies* territoriaux — expressions probablement inévitables de la coagulation d'intérêts locaux particuliers par niveaux —, ne tendaient à ramener toute velléité de réforme à sa compatibilité avec les principaux éléments du *statu quo* — au point que toute perspective sérieuse de réforme de la décentralisation paraît aujourd'hui très improbable en l'absence de deux préalables majeurs : la réforme du cumul des mandats et la réforme du Sénat.

On notera aussi que des interrogations plus fondamentales se sont fait jour, ces dernières années, sur la capacité même du modèle français d'administration territoriale de la République à surmonter la phase de déclin qui semble être aujourd'hui la sienne, dans un contexte européen où toutes les grandes démocraties sont beaucoup plus fortement décentralisées. Ce vieux modèle, que les guerres napoléoniennes ont exporté dans toute l'Europe latine — et dont on ne saurait évidemment nier qu'il ait eu ses vertus —, a été forgé au feu des grands principes de la Révolution française : celui de l'indivisibilité de l'État et de la souveraineté nationale, qui ne souffre aucune limitation au profit de collectivités de rang inférieur ; celui de l'égalité juridique des collectivités de même nature ; celui, enfin, découlant des deux premiers, de l'uniformité des statuts des collectivités locales et du droit qui leur

est applicable : à chaque niveau territorial, les collectivités ont les mêmes institutions, appliquent le même droit et sont soumises à la même tutelle de l'État. Celui-ci, à travers ses structures déconcentrées sur le territoire, "double" les institutions locales dont les exécutifs sont à la fois agents de l'État et agent de la collectivité. Depuis la seconde guerre mondiale, ce modèle a connu, en Europe, une lente érosion, avec l'émergence et la prépondérance du niveau régional parmi les collectivités infra étatiques, mais aussi de nombreuses modifications dans la répartition des compétences au détriment de l'État ; enfin, on a assisté presque partout à un processus de diversification des statuts, comme en Italie et en Espagne (cf. *supra*). La décentralisation française a probablement marqué la dernière tentative historique d'opérer un compromis entre les principes fondamentaux dont procèdent en France l'État et les institutions administratives et politiques (égalité, uniformité, indivisibilité de la République, etc.) et la double nécessité politique et fonctionnelle de décentraliser l'État et la démocratie. Reste à savoir si ce "compromis" — tel qu'il est issu, pour l'essentiel, des grandes lois du début des années 80 —, est d'une efficacité comparable aux autres systèmes européens, s'il est capable de s'adapter aux évolutions en cours ou prévisibles (par exemple aux conséquences de l'affirmation de l'agglomération comme niveau territorial à part entière) — mais aussi de répondre aux nouvelles revendications émergentes, qu'il s'agisse de l'outre-mer ou du règlement du problème Corse.

Nouveaux territoires, nouvelles revendications, nouveaux besoins : l'outre-mer et la Corse...

La décentralisation française est confrontée à un premier défi de taille : les structures héritées du Moyen-Age (communes) et de 1789 (départements) sont désormais fortement concurrencées — au moins en tant que niveaux de référence —, par de nouveaux territoires qui correspondent soit à des besoins de type spatial et identitaire (régions), soit à des enjeux démographiques et économiques (intercommunalités, agglomération, "pays"). Les effets pervers du "mille feuille" administratif français sont bien connus : des territoires électoraux qui ne coïncident pas avec les territoires institutionnels (cantons pour les départements, départements pour les régions), qui eux-mêmes ne coïncident pas ou plus, ou pas partout avec les nouveaux "territoires pertinents" de l'action publique et du développement économique local (agglomérations, "pays", régions). Au cœur de cette fragmentation territoriale, faute d'avoir retenu la logique des "blocs de compétence", la décentralisation a aussi aiguïté la concurrence entre les collectivités, multiplié les conflits de territoires ou de légitimités, sans empêcher la reconstitution de tutelles insidieuses (comme celles qu'exercent, de fait, les départements sur les petites communes rurales). Et la respon-

sabilité se dilue dans cet enlisement de l'action publique au sein de la complexité administrative.

Face au développement — spectaculaire — de l'intercommunalité, ces dernières années, la question est par ailleurs aujourd'hui posée de la mutation du cadre communal à l'échelle d'un "espace vital" dont tout indique qu'il excède les frontières des communes. L'agglomération en milieu urbain — et demain le "pays" en milieu rural —, demandent à être pensés dans leurs modes d'organisation et de fonctionnement, dans leurs compétences, leurs financements et leur assise démocratique. La perspective d'une démocratisation des intercommunalités à l'horizon 2007 est aujourd'hui sur l'agenda politique. Mais qui ne voit que les choix (mode d'élection, adaptation ou non de la loi "PLM", etc.) qui vont devoir être opérés ici, seront lourds de conséquences pour l'avenir, notamment concernant les rapports entre l'échelon communal et le niveau communautaire émergent. Un mouvement se dessine qui ferait de l'agglomération le niveau politique des grands choix stratégiques et du niveau communal celui de la gestion administrative et des besoins de proximité.

De même, si le département a peu à peu développé, au cours de l'histoire, sa vocation initiale d'espace de démocratie intermédiaire entre la commune et l'État, celui-ci est aujourd'hui largement occupé par la région et les agglomérations. Il est donc probable que la crise de légitimité du département — essentiellement en zones urbaines —, ne fera que s'accroître au gré du renforcement d'un pouvoir d'agglomération légitimé par le suffrage universel. Au point qu'on peut se poser la question : le Rapport Mauroy, en insistant sur l'indispensable légitimation démocratique des EPCI à fiscalité propre par "adaptation" de la loi "PLM", ne vise-t-il pas en réalité — sans le dire — à faire d'une pierre deux coups : engager une dynamique supra-communale susceptible de venir à bout avec élégance de la vieille fragmentation communale française ; et ouvrir une phase d'affaiblissement du département, en vue, à terme, de son effacement, au moins dans les zones urbaines où il est peu identifié ?

Depuis 1998, la Nouvelle-Calédonie — nouvelle collectivité — n'appartient plus à la catégorie des Territoires d'outre-mer. Elle bénéficie d'un régime particulier en matière normative (les "lois de pays") et en matière de citoyenneté (existence d'une citoyenneté calédonienne particulière dotée d'un droit de vote dérogatoire). Mais si les revendications néo-calédoniennes ont trouvé un écho constitutionnel (voir *infra*), il n'en est pas de même des DOM-TOM et de la Corse.

Les collectivités françaises d'outre-mer réclament tendanciellement une plus large autonomie de décision et de gestion, justifiée soit par des motifs politiques et culturels (qui peuvent aller jusqu'aux revendications

cations indépendantistes), soit par des motifs économiques (intégration dans les espaces régionaux). Sont concernés aussi bien les territoires d'outre-mer que les régions et départements d'outre-mer qui bénéficient, depuis le Traité d'Amsterdam, du statut de régions "ultra-périphériques". Des raisons économiques et institutionnelles ont ainsi porté les trois présidents de régions Guyane, Guadeloupe et Martinique à appeler à «d'audacieuses réformes institutionnelles» (voire constitutionnelles), car «le développement de ces pays ne saurait se satisfaire des quelques possibilités d'adaptation ouvertes par l'article 73 de la Constitution». Telle était l'ambition de la "Déclaration de Basse-Terre", du 1^{er} décembre 1999, où les trois présidents de régions ont proposé de «créer un nouveau statut», en mentionnant à l'article 72 de la Constitution une nouvelle collectivité territoriale : les «régions d'outre-mer». Ce nouveau dispositif permettrait à ces territoires de rester dans la République, tout en recherchant les avantages d'un «partenariat de développement». Il se heurte, toutefois, à un obstacle constitutionnel.

Qu'en est-il des DOM ? Le récent projet de loi d'orientation pour l'outre-mer privilégie leur développement économique et social pour lutter contre l'exclusion et le chômage ; les réformes institutionnelles et administratives qu'il envisage s'inscrivent dans la continuité juridique française qui vise à intégrer la diversité dans l'unité au moyen d'une "adaptation" institutionnelle et d'un transfert de compétences. Il est notamment envisagé d'instituer un "Congrès", réunion du Conseil général et du Conseil régional, compétent pour délibérer sur toute proposition d'évolution institutionnelle et de transférer aux régions et aux DOM un certain nombre de compétences nouvelles. Sans remettre en cause leur appartenance à la catégorie générique des départements, l'État a ainsi choisi de rompre avec le principe de l'unité catégorielle, c'est-à-dire avec la conception habituelle qui consiste à traiter les DOM de façon uniforme. Cette volonté de rupture partielle heurte directement le principe d'uniformité entre les institutions départementales des DOM et celles des départements métropolitains et, d'autre part, entre les différents DOM. En posant une nouvelle fois la question de l'institution d'une assemblée unique, l'État prend donc le risque de faire resurgir d'anciens débats. La création d'une assemblée reviendrait, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel, à créer une nouvelle assemblée, et contreviendrait sur ce point au principe de l'unité catégorielle.

Le cas Corse pose des problèmes d'une plus vaste ampleur encore que ceux de l'outre-mer. D'abord en raison de la violence endémique à laquelle tous les gouvernements se sont heurtés depuis une trentaine d'années. Mais aussi parce que la force de la revendication identitaire en Corse, renforcée par l'insularité, est de nature très différente de ce qu'elle peut être outre-mer : d'une part, nous ne sommes pas ici

dans un contexte de règlement de problèmes néo-coloniaux ; d'autre part, la proximité du continent peut facilement faire considérer comme un "modèle", pour nombre d'autres régions, le futur statut de la Corse prévu par l'accord de Matignon. D'autant que, si l'avant-projet gouvernemental inscrit, de manière évidente, le devenir de l'île sur le registre d'une «décentralisation régionale» poussée, il fait en sorte, de manière subtile, que cette large autonomie de gouvernement local ne constitue pas l'antichambre de l'indépendance — à laquelle d'ailleurs, seule une infime minorité dans l'île dit aspirer. Ainsi, les nouveaux transferts de compétences doivent s'effectuer dans le respect des rôles traditionnellement dévolus à l'État. En matière d'éducation, la collectivité territoriale peut prendre librement et en complément de la compétence de l'État, des initiatives dans le domaine de la formation supérieure et de la recherche, mais l'État conserve seul la compétence en matière d'homologation des titres et diplômes. De même, la collectivité régionale a compétence en matière de construction, d'équipement et d'entretien des établissements d'enseignement supérieur mais l'État reste compétent en matière pédagogique. Dans le domaine culturel, on complète les compétences déjà transférées à la collectivité territoriale (en particulier en matière d'inventaire, de conservation et de mise en valeur des sites archéologiques et des monuments historiques), mais l'État conserve ses compétences régaliennes de classement et d'inscription sur l'inventaire des monuments historiques ainsi que ses pouvoirs de police. En ce qui concerne le sport, l'éducation populaire et la jeunesse, on élargit les compétences de la collectivité mais l'État continue à mener les actions relevant de la politique nationale. En matière d'aménagement et de développement, on donne la possibilité à la collectivité territoriale d'élaborer un «plan d'aménagement et de développement durable» mais l'État (au même titre que les collectivités infra-régionales) pourra y être associé et il disposera toujours de la faculté d'imposer la modification du plan afin de permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général.

Le transfert envisagé d'un droit normatif d'adaptation des lois nationales est également au cœur de cette large autonomie de gouvernement local. De même, la suppression à terme des deux départements Corse constitue une entorse majeure, et évidemment très symbolique, au principe d'uniformité. D'une certaine manière, cette "entorse" ne constitue-t-elle pas, pour l'État, une manière de reconnaître qu'aujourd'hui, le respect du principe d'égalité n'exigerait plus nécessairement une application stricte du principe d'uniformité ? Avec beaucoup de finesse, la reconnaissance d'un pouvoir normatif d'adaptation est d'ailleurs elle aussi justifiée par la nécessité d'appliquer partout la loi nationale dans ses principes fondamentaux. Autrement dit, permettre à la collectivité territoriale de Corse d'adapter la loi dans un certain nombre de domaines, c'est indirectement l'obliger à faire res-

pecter la volonté du législateur, d'appliquer des textes jusqu'alors restés lettres mortes parce qu'inadaptés aux spécificités territoriales.

L'octroi à la Corse d'un véritable gouvernement régional se heurte, on le sait, à un obstacle d'ordre constitutionnel. Le concept de libre administration des collectivités territoriales, en vertu duquel les collectivités peuvent agir, interdit toute possibilité d'exercice d'un pouvoir législatif et cantonne très étroitement le pouvoir réglementaire des collectivités. C'est pourquoi, certains proposent, comme le président de l'Assemblée de Corse, José Rossi, de remplacer le concept de libre administration par celui, plus large, «d'autonomie de gestion» qui devrait «reconnaître constitutionnellement la région, lui garantir des pouvoirs propres, la tutelle des collectivités territoriales de son ressort et permettre au législateur de la République de lui attribuer le pouvoir d'adopter des dispositions pour la mise en œuvre des lois».

2. Une réforme constitutionnelle pour fonder et garantir l'État décentralisé et la démocratie ?

Les "lois Defferre" ont desserré le carcan centralisateur de l'État en décentralisant certaines fonctions. L'étape suivante ne doit-elle pas alors consister à *donner un fondement constitutionnel à la décentralisation*, et d'ouvrir la voie à un *nouvel ordre décentralisé* : renforcement des gouvernements régionaux (incluant éventuellement un droit normatif d'adaptation des lois), démocratisation du niveau de l'agglomération, réorganisation subsidiaire et extension par de nouveaux transferts des compétences locales, renforcement de la démocratie locale et, pour le citoyen, de la lisibilité du système local, garantie apportée à un équilibre des ressources locales entre autonomie fiscale et financière, etc. Mais il s'agit aussi de "décentraliser l'Europe" : l'Union européenne n'a pas de véritable politique régionale et locale puisque celle-ci reste de la compétence des États. Doit-on en rester là ou considérer que le principe de subsidiarité, reconnu par les traités européens, doit se décliner aux niveaux infra étatiques ? En tout état de cause, cette reconnaissance permettrait d'engager une réflexion sur la répartition des compétences entre ou d'application tous les niveaux : européen, national, régional et local. Bref, il s'agit d'ores et déjà d'envisager une évolution stratégique vers un partenariat moderne dans lequel l'État ne serait pas incité à se désengager mais à s'engager autrement.

Reste que la Constitution de 1958 n'a pas été conçue dans la perspective d'un État décentralisé, avec de véritables gouvernements locaux. Si l'on excepte la Communauté prévue par l'ancien Titre XIII de la Constitution (abrogé en 1995), qui a abouti après la révision de 1960 à l'accession à l'indépendance des territoires d'outre-mer africains, la seule révision constitutionnelle qui ait abouti à ce jour

concerne la Nouvelle-Calédonie (loi constitutionnelle du 20 juillet 1998). Cette révision crée une situation constitutionnelle exceptionnelle puisqu'elle remet en cause le caractère unitaire de l'État en introduisant en Nouvelle-Calédonie un régime particulier. Pour la première fois dans l'histoire républicaine, une collectivité se voit accorder par la Constitution un pouvoir *législatif*, qui remet en cause le monopole du Parlement, et surtout, une citoyenneté particulière qui déroge et se juxtapose au droit national.

Il faut alors s'interroger : est-il suffisant de vouloir consacrer constitutionnellement, comme en dispose la « proposition Poncelet », les implications financières et fiscales du principe de l'autonomie locale pour relancer la décentralisation ? Ne faut-il pas aller plus loin si nous voulons mieux défendre les intérêts globaux des collectivités locales ?

Une telle approche implique, dans un premier temps, de dresser le bilan des *verrous constitutionnels* qui encadrent la décentralisation et qui limitent, voire qui empêchent certaines réformes, avant de réfléchir aux moyens juridiques de les surmonter.

Ce que prévoit la Constitution : des possibilités d'évolution strictement encadrées

Si la constitution de la Cinquième République se situe dans la tradition républicaine — celle d'un État unitaire, seul détenteur de la souveraineté dans l'ordre interne —, elle confirme cependant le principe de « libre administration » des collectivités territoriales dotées, pour ce faire, d'un pouvoir réglementaire résiduel. La Constitution de 1958 comprend un nombre limité de dispositions relatives aux collectivités territoriales. Les premières sont des dispositions de principe : elles portent sur l'indivisibilité de la République, la langue nationale, l'égalité devant la loi : article 1^{er}, 2 et 3 C. Les secondes sont relatives à la représentation des collectivités territoriales (par le Sénat : art. 24 al.2 C.). Le principe de libre administration est affirmé dans l'article 34 C. qui en déclare la nature législative (tout comme le régime des compétences et des ressources) et est repris dans l'article 72 qui fait de l'élection des conseils un de ses traits distinctifs. Enfin, un titre spécifique (le douzième) est consacré aux collectivités territoriales. Relativement bref, il définit le régime juridique (législatif) des collectivités et la fonction de contrôle du représentant de l'État (article 72), puis les adaptations possibles du régime des départements d'outre-mer (article 73) et les spécificités statutaires des territoires d'outre-mer (article 74).

Il ressort de cet ensemble de dispositions qu'elles ne permettent pas, à elles seules, de constituer un « droit constitutionnel local ».

Certains principes émergent cependant, qui constituent aussi des butoirs. Le premier est le caractère *unitaire* de la République et *administratif* des collectivités locales : la République française ne peut pas évoluer vers un régime de type régional, et encore moins fédéral. Le deuxième est la *nature législative* du droit des collectivités territoriales : c'est la loi qui détermine leur nature, leurs compétences, leurs ressources et le contenu de la libre administration. La troisième est le *caractère limité des dérogations* possibles : simples adaptations pour les DOM, régime spécifique pour les TOM. Sauf à réviser la Constitution, c'est donc par le juge constitutionnel, à travers sa jurisprudence, que s'opère la transformation de ces dispositions partielles en véritable "droit constitutionnel local". En effet, le contrôle des lois relatives aux collectivités territoriales par le conseil constitutionnel a permis l'élaboration progressive d'un ensemble de principes.

Ce que le juge constitutionnel permet

Du fait du caractère lacunaire des dispositions constitutionnelles, c'est de leur interprétation et de leur complément jurisprudentiels que dépendait la nature et le contenu exact du "droit constitutionnel local" français. Ce droit constitutionnel jurisprudentiel a donné interprétation des deux principes fondamentaux dont dépendent le régime des collectivités territoriales : le principe "d'unité de la République" et celui de "libre administration".

Le principe d'unité de la République est entendu dans la jurisprudence constitutionnelle de plusieurs façons. Il comprend d'abord l'unicité du peuple français, ce qui exclut toute reconnaissance de subdivisions nationalitaires de type espagnol (telles qu'un "peuple corse" (décision du 9 mai 1991 sur la Corse) ou de minorités linguistiques dotées d'un statut spécial (décision du 15 juin 1999 sur la Charte européenne des langues régionales et minoritaires) autre que «les pratiques déjà mises en œuvre par la France en faveur des langues régionales» (ibid.). Il comprend également l'unité du pouvoir normatif de l'État à l'élaboration duquel les collectivités territoriales participent indirectement à travers le Sénat : seule exception, les territoires d'outre-mer dont l'assemblée territoriale peut se voir confier par le législateur un pouvoir réglementaire autonome dans un domaine relevant normalement de la loi (1). Les autres collectivités territoriales ne détiennent ni pouvoir législatif (monopole du parlement) (2), ni même un pouvoir réglementaire autonome. Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales s'exerce dans les conditions fixées par la loi puisque c'est elle qui met en œuvre le principe de libre administration (art. 34 C.). Il entre alors en concurrence avec le pouvoir réglementaire de droit commun du Premier ministre. Il comprend d'autre part l'existence d'un contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales par le représentant de l'État, qui se limite désormais, en prin-

cipe au déferé préfectoral devant le juge administratif, dans le but de vérifier le respect des lois, la sauvegarde des intérêts nationaux et l'application des engagements internationaux (3). Il comprend enfin le respect des droits fondamentaux : dans sa décision du 18 janvier 1985, le Conseil constitutionnel a estimé que «les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique ne sauraient dépendre des décisions des collectivités territoriales» (il s'agissait en l'occurrence de la liberté de l'enseignement).

En revanche, le principe d'uniformité des structures territoriales a été considérablement assoupli. Longtemps, le juge constitutionnel a interprété la nécessité d'une identité de statut de manière extensive, l'étendant même aux départements d'outre-mer (décision du 2 décembre 1982). Mais ce cadre a été progressivement aménagé : d'abord en acceptant que le législateur puisse créer de nouvelles catégories de collectivité ne comprenant qu'une seule unité (décision du 25 février 1982), puis que cette collectivité ait un statut spécial (décision précitée de 1991 sur la Corse). Le juge constitutionnel n'exige plus que deux conditions : le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales – tel qu'il l'entend, c'est-à-dire incluant celui de libre administration des autres collectivités territoriales (4) – et le respect des prérogatives de l'État.

Le Conseil constitutionnel a affirmé dès 1979 (décision du 23 mai) *la valeur constitutionnelle du principe de libre administration* et l'a constamment confirmée par la suite, sous réserve de sa combinaison avec d'autres principes à valeur constitutionnelle et notamment celui d'égalité. La libre administration implique plusieurs conditions. La mise en œuvre de ce principe est d'abord confiée au législateur : celui-ci détermine aussi bien la création que le statut et les compétences des collectivités. Ce pouvoir du législateur ne peut être transféré à un autre pouvoir, qu'il s'agisse du pouvoir réglementaire ou d'une convention, et le juge constitutionnel a sanctionné l'incompétence négative du législateur à ce propos (5). Par ailleurs, les conseils qui exercent la libre administration doivent être élus (article 72 al. 2 C.) ce qui implique un contrôle du juge constitutionnel sur les conditions d'exercice du droit de vote (égalité du suffrage, délimitation des circonscriptions) et du mandat local (durée notamment). De plus, les collectivités territoriales doivent avoir les moyens juridiques de leurs pouvoirs. Ce principe pose la nature du pouvoir réglementaire que les collectivités exercent en application de la loi. Le juge constitutionnel affirme clairement que la mise en œuvre des lois relatives aux collectivités territoriales relève d'abord du pouvoir réglementaire national. Cette position de principe a été prise dès 1984 et réaffirmée constamment par la suite (6). Les collectivités territoriales détiennent donc un pouvoir réglementaire complémentaire mais résiduel et jamais exclusif, qui s'étend

à ce qui ne répond pas à «une exigence d'intérêt national» (décision du 29 mai 1990), cette dernière pouvant être entendue de manière très extensive. De même, le juge constitutionnel reconnaît le principe de la liberté contractuelle des collectivités territoriales (décision du 20 janvier 1993, Prévention de la corruption), les limitations législatives à cette liberté ne pouvant être que limitées et proportionnées à l'objectif visé par la loi. La libre administration implique également l'autonomie financière des collectivités (notion qui n'a cependant aucun fondement constitutionnel) ; celle-ci concerne aussi bien les dépenses que les ressources. Le juge constitutionnel a laissé le plus souvent le législateur restreindre cette autonomie ; il est toutefois intervenu pour que ces limitations n'aboutissent pas à annihiler la libre administration, qu'il s'agisse de la participation aux dépenses obligatoires ou de la suppression de ressources fiscales (7). Enfin, la libre administration implique le respect de ce principe à chaque niveau de collectivité. Il se traduit par le refus de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (conformément à l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983) mais aussi, par des transferts de compétences, «d'affecter de façon substantielle les attributions» d'une autre collectivité (8).

Ce que le juge administratif permet

C'est essentiellement sur la délimitation des domaines respectifs du gouvernement et des collectivités territoriales qu'est intervenue la jurisprudence administrative. Si la doctrine est partagée sur le sujet (entre tenants d'un pouvoir réglementaire qui s'imposerait au gouvernement depuis les lois de décentralisation et tenants d'un pouvoir réglementaire résiduel face à la compétence de principe de l'exécutif), la jurisprudence administrative est ambiguë. Lorsqu'une loi relative à l'administration locale est silencieuse sur le pouvoir réglementaire d'application, le juge administratif ne se fonde pas sur l'article 72 de la Constitution mais sur le pouvoir d'organisation du service de la collectivité, en vertu d'une clause générale de compétence (ex : L. 2121-29 CGCT, «le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune», utilisé pour justifier l'interventionnisme économique et social de la collectivité), pour reconnaître ce pouvoir réglementaire. Mais celui-ci reste résiduel face au gouvernement, toujours compétent, sur la base de son pouvoir réglementaire constitutionnel, pour appliquer une loi, même si celle-ci ne l'y a pas invité. Si la loi prévoit explicitement la compétence réglementaire d'application de la collectivité locale, le juge administratif la protège, mais au cas par cas (9). Le juge administratif se limitant à l'examen de la légalité des décrets sans en examiner la constitutionnalité dès lors qu'une loi s'interpose entre Constitution et décret, les empiètements du pouvoir réglementaire gouvernemental au détriment du pouvoir réglementaire local ne se trouvent que rarement sanctionnés et ce dernier se trouve dépourvu de protection de fait.

De la "réforme" aux évolutions constitutionnelles ?

L'heure des choix stratégiques arrive. La décentralisation, près de vingt ans après le grand mouvement du début des années 80 et même si elle n'est pour l'heure que partielle, est devenu un acquis essentiel, partie intégrante de la République. Elle est une réussite. Mais elle est une réussite menacée. Sur fond de crise de la démocratie et du politique, de besoin d'une plus grande stabilité des règles du jeu (financières, fiscales, mais aussi institutionnelles), de diffusion du "risque pénal" et de l'insécurité juridique, c'est bien le problème de la *garantie des pouvoirs* des collectivités locales (par l'État) et celui des conditions d'exercice de leurs compétences (sécurité et régularité de l'action publique) qui est posé aujourd'hui. C'est aussi celui d'une claire identification des pouvoirs locaux par les citoyens et d'une diffusion de la démocratie sur les territoires.

Formation, aides et cohésion sociale, emploi : les collectivités locales, toujours plus sollicitées, ne sont probablement pas, en l'état, en mesure de faire face à de tels enjeux de société. Mais l'État qui a délégué de la gestion sans transférer de réelles responsabilités et une véritable autonomie, et qui a pris du retard dans sa propre modernisation-adaptation, n'est-il pas lui-même aujourd'hui menacé d'impuissance ?

On ne voit guère comment sortir de cette impasse, sinon à travers un nouveau processus actif de relance de la décentralisation, avec pour objectif affiché la création d'un État et d'une république moderne décentralisés.

Mais si tout le monde ou presque s'accorde sur le diagnostic et sur l'objectif, les avis diffèrent quant au contenu concret que doit revêtir cette ambition. Pour certains, il suppose, dans le respect des principes de l'État unitaire, la production d'un consensus nouveau, d'amélioration ou de correction à la marge du *statu quo*, autour de la démocratisation de l'agglomération, de la clarification des compétences, d'une modernisation (spécialisation ?) de la fiscalité, d'une meilleure garantie juridique de "l'autonomie fiscale" ou de la notion de libre administration, — enfin le transfert de nouvelles compétences par voie contractuelle.

Pour d'autres, cet horizon de réformes n'apparaît plus ni suffisant ni convainquant, qui supposerait deux réformes préalables considérables : la réforme du Sénat et celle du cumul des mandats. Mais surtout, l'ambition de fonder une démocratie moderne décentralisée, implique désormais à leurs yeux la recherche d'une meilleure effica-

cité de l'action publique, un déverrouillage du droit unitaire et uniformisateur, ouvrant la voie à une reconstruction subsidiaire de notre organisation territoriale, en particulier autour de nouveaux territoires pertinents de l'action publique — la région, l'agglomération —, mais impliquant le choix d'un véritable pluralisme territorial et une requalification de l'état central lui-même. Pour ceux-là, une réforme de la Constitution s'impose — non comme une voie exclusive de réforme, mais comme un passage obligé pour donner aux libertés locales et régionales une garantie solennelle.

Le groupe de travail que l'Institut de la Décentralisation a mis en place au printemps 2000, n'a pas échappé à ces interrogations. Conformément à son ambition initiale, il s'est attaché, après un bilan de l'évolution de la décentralisation, une analyse de ses dysfonctionnements, de ses limites et des revendications émergentes (outre-mer, Corse, expérimentation...), à examiner les modifications de la Constitution qui devraient être envisagées pour favoriser, par cette voie, non pas une "révolution fédéraliste" mais l'émergence d'une décentralisation plus politique qu'administrative, la protection des libertés et pouvoirs locaux, la diffusion d'un pouvoir réglementaire (ou d'un pouvoir d'adaptation des lois nationales dans certains domaines, et sous contrôle du Parlement), mais aussi et surtout, pour assouplir la règle d'uniformité et permettre une prise en compte plus souple des diversités sur l'ensemble du territoire national.

Cet horizon de réforme, toutefois, ne pouvait faire l'unanimité au sein du groupe — pas plus qu'il ne le fait au sein de la classe politique. Sur des sujets aussi importants, qui renvoient à la conception même que chacun peut avoir de la République, de ses institutions et du fonctionnement de la démocratie, il nous semble, au demeurant, que ces divergences ne sont pas anormales et qu'elles sont légitimes.

Il aurait été faux, par ailleurs, de laisser croire qu'une modification de la Constitution constituait désormais la *seule voie possible* de poursuite de la décentralisation — au risque de nourrir la tentation récurrente d'un *statu quo* qui ne satisfait plus vraiment personne mais qui demeure le plus petit commun dénominateur de la "sainte alliance" des conservatismes dans notre pays. Si la réforme de la Constitution ouvre, à un deuxième niveau, un champ de réformes incontestablement de plus forte amplitude, il est certain que la décentralisation, à un premier niveau, peut aussi être approfondie et ouverte à des domaines nouveaux, dans bien des cas, par la voie législative. C'est une affaire de courage, de volonté politique et de sens de l'intérêt général, non seulement pour les gouvernements et les majorités (quels qu'ils soient) mais aussi pour les deux assemblées parlementaires...

Entre ces deux voies — dont le volet propositionnel ci-après pré-

cise le contenu concret qu'elles pourraient revêtir —, faut-il opérer un choix alternatif exclusif ? Réforme par la voie législative et réforme constitutionnelle ne devront-elles pas demain être *panachées* — ou apparaîtra-t-il plus judicieux de les suivre successivement ? Les deux *scenarii* de réformes auxquels renvoient ces deux "voies" ne pourrait-il aboutir, *in fine*, à un troisième.

Puissent les propositions qui suivent contribuer à éclairer la délibération et la décision politiques dans la phase cruciale qui s'ouvre de nécessaire élargissement de ces débats...

ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS

Ce volet d'Orientations-Propositions est présenté par les membres suivants du groupe de travail, qui les ont approuvées.

Jean-Bernard Auby, Professeur à l'université de Paris II, président de l'Association française de Droit des collectivités locales – **Jean-François Auby**, Professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux - **Jean-Pierre Balligand**, Député de l'Aisne, maire de Vervins, co-président de l'Institut de la Décentralisation – **Henry Jean-Baptiste**, Député de Mayotte – **Gérard Belorgey**, Préfet honoraire – **Catherine Bosgiraud**, Directeur des Editions du CRIDON – **Alain de Bouteiller**, Administrateur territorial – **Jacques Caillosse**, Professeur à l'université de Paris II - **Michèle Cascalès**, Professeur associée à l'université de Reims – **Hugues Clepkens**, Administrateur territorial – **Patrice Defresne**, Administrateur territorial – **Michel Crozier**, Sociologue – **Jean-Marie Denquin**, Professeur à l'université de Rouen - **Jean-Luc Delécluse**, Directeur du CNFPT – **Patrice Diebold**, Chargé de Mission auprès du Commissaire au Plan – **Elisabeth Dupoirier**, Directeur de l'Observatoire interrégional du politique - **Vincent Louis-Félix Duville**, député suppléant, vice-président du Conseil régional de la Martinique – **Alain Faure**, Professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble (CERAT) – **Bertrand Faure**, Professeur à l'université de La Rochelle - **Germain Gengewin**, député du Haut-Rhin – **Pierre Guyard**, Directeur de l'Aménagement, Conseil régional de Picardie – **Jacques-Sylvain Klein**, Directeur du service de la communication et de l'information multi-média à l'Assemblée nationale – **Benoît Lajudie**, chargé de mission Etudes, Prospective, Evaluation, Conseil régional du Limousin – **François Luchaire**, ancien membre du Conseil constitutionnel, Président honoraire de l'université de Paris V - **Pierre Méhaignerie**, Ancien ministre, député d'Ille-et-Vilaine, maire de Vitré – **Hugues Portelli**, rapporteur, Professeur à l'université de Paris II, Directeur scientifique de l'Institut de la Décentralisation - **Jean Picq**, Conseiller-maître à la Cour des comptes – **Luc Rouban**, chercheur au CNRS (CEVIPOF) – **André Roux**, Professeur à l'université d'Aix-Marseille – **Béatrice Roy**, Directrice des études de l'OIP – **José Rossi**, député, président de l'Assemblée de Corse – **Gilles Savary**, député européen, conseiller à la Communauté urbaine de Bordeaux – **Robert Savy**, président de la région Limousin, vice-président de l'Institut de la Décentralisation – **Jean-Marie Woehrling**, président de l'Institut du Droit local alsacien-mosellan – **Adrien Zeller**, Ancien ministre, président de la région Alsace, co-président de l'Institut de la Décentralisation.

I. RÉFORMER LA DÉCENTRALISATION PAR LA VOIE LÉGISLATIVE

- Proposition 1 : *Introduire la notion de choix dans l'organisation institutionnelle locale*

Il s'agit de reconnaître la possibilité pour les institutions locales, de choisir entre plusieurs systèmes d'organisation et de répartition des compétences. En effet, l'une des manières de répondre à l'aspiration à la différenciation sans remettre en cause les principes fondamentaux de l'organisation territoriale pourrait être de laisser les structures territoriales libres de choisir les modes d'organisation et de répartition des compétences qui leur paraîtraient les plus adaptées. Ainsi, sur un territoire déterminé, des collectivités de droit commun, c'est-à-dire, communes, départements, régions, mais aussi les organisations intercommunales, pourraient déterminer entre elles l'articulation des compétences effectivement attribuées qui relèvent du champ du local et négocier avec l'État d'éventuels transferts de compétences nouvelles. On aurait ainsi, dans chaque espace régional, d'une part un niveau de compétences locales qui pourrait être différencié, notamment dans le cadre de l'expérimentation, d'autre part une organisation interne des compétences qui tiendrait compte de la spécificité des territoires locaux permettant ainsi d'apporter une réponse pragmatique et locale à certains débats, comme celui existant entre l'urbain et le rural, ou celui sur la justification du maintien du département. Ce système permettrait de garantir l'évolutivité et l'adaptation de l'administration territoriale à l'évolution des besoins dans le temps et à la réalité de leur adaptation dans l'espace. Cela dit, ce mécanisme devrait, pour fonctionner harmonieusement, être doté d'institutions nationales de régulation visant à garantir le respect des principes fondamentaux de la République.

- Proposition 2 : *Simplifier la multiplication des partenariats et les financements croisés*

Il existe en effet un levier qui permettrait de remédier à la confusion actuelle : il s'agirait de rendre illégal le financement d'une dépense publique par une personne publique qui ne disposerait pas de la compétence pour intervenir. Pour les précurseurs de cette solution, le système des "blocs de compétences" se mettrait alors réellement en place, puisque chacun ne pourrait plus compter que sur ses propres ressources pour faire face à ses propres charges. En d'autres termes, il s'agirait d'élaborer des propositions de textes qui permettraient l'articulation entre l'article 72 de la Constitution, le Code général des impôts (article L. 1111-4) et les règles propres aux finances

publiques pour «boucler un dispositif légal et réglementaire qui inter-dise les pratiques actuelles».

- Proposition 3 : *Élargir le champ de compétences des collectivités territoriales*

Le champ de compétences des collectivités territoriales pourrait être fortement élargi par voie législative sous la forme de nouveaux transferts de l'État vers les collectivités, et notamment la région.

- Proposition 4 : *Faire évoluer le mode de représentation du Sénat*

Il existe deux options : soit garder le système de représentation indirect des territoires actuel mais en renforçant le poids des régions et en introduisant les supracommunalités, une fois devenues collectivités territoriales, soit en faisant du Sénat le représentant des régions, dont la diversité sociale, géographique et économique garantira le pluralisme de représentation des territoires.

- Proposition 5 : *Déléguer des compétences aux communautés*

Les communautés (urbaines, d'agglomération ou de communes) placées sous le régime de la taxe professionnelle unique pourraient obtenir, de droit, délégation des compétences de gestion qui sont actuellement attribuées à la région ou au département (ex : lycées, collèges, aide sociale). Le transfert des compétences et des ressources correspondantes s'opérerait par voie de convention. En cas de désaccord sur les modalités du transfert, le préfet serait appelé à trancher.

- Proposition 6 : *Supprimer le principe d'interdiction de la tutelle*

Le principe d'interdiction de la *tutelle* d'une collectivité sur une autre pourrait être révisé ou abrogé en introduisant le principe de la coordination du niveau régional sur les départements, voire des supracommunalités sur les communes.

II. APPROFONDIR LA DÉCENTRALISATION PAR LE BIAIS DE L'EXPÉRIMENTATION

Compte tenu de l'importance des résistances au changement, la méthode pédagogique, qui repose sur l'administration de la preuve de l'utilité des réformes, est la voie la plus simple : l'expérimentation, telle qu'elle est prônée, notamment par la proposition de loi constitutionnelle examinée en janvier 2001 (et qui pourrait aboutir à une révision constitutionnelle) consiste en la possibilité pour les collectivités territoriales d'adopter une réglementation dérogeant à la législation dans un domaine précis, pour une durée limitée, afin que le législateur décide, aux vu des résultats concrets qu'il aura évalué, s'il convient de maintenir, généraliser ou abandonner cette réforme (10). En diffusant la possibilité, pour les autorités publiques nationales ou décentralisées, d'expérimenter des mesures avant de les généraliser ou pas, «on éviterait les lois jetables et règlements inflationnistes tout en garantissant au citoyen la réversibilité et l'évaluation». Le succès croissant que rencontre le concept d'expérimentation vient donc du fait «qu'il semble pouvoir jeter des ponts entre la norme et la praxis, entre l'unité et la diversité, entre l'instant et le moyen terme, entre l'audace et la raison». Mais cet écho ne doit pas masquer «la difficulté à traduire un concept en processus et passer d'un dispositif pragmatique à une construction juridique pertinente et pérenne». En effet, l'expérimentation se heurte à la tradition juridique française (égalité des citoyens devant la loi, caractère souverain du pouvoir législatif) et n'est pas prévue par la constitution, mais elle s'appuie, dans le domaine réglementaire, sur une solide tradition administrative (réformes de déconcentration en 1962-1964 ou mise en place de la police de proximité en 2000-2002 par exemple) validée par le Conseil d'État.

En matière législative, l'expérimentation a pris deux formes : la plus simple est l'application d'une loi pour une durée limitée, sa confirmation étant décidée au terme du délai prévu après évaluation par le législateur : les exemples sont nombreux mais les plus célèbres sont la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse du 17 janvier 1975, celle du 25 juillet 1994 sur la bioéthique ou celle du 4 février 1995 relative aux transports collectifs d'intérêt régional. Le recours à cette procédure s'est considérablement accéléré ces vingt dernières années.

La seconde forme est non seulement la durée limitée dans le temps mais aussi sa limitation spatiale et la rupture du principe d'égalité (régime dérogatoire du droit commun). Les exemples de ce type sont peu nombreux (aucun n'est relatif aux collectivités territoriales) mais l'un d'eux a permis au juge constitutionnel de fixer le cadre constitu-

tionnel de l'expérimentation. Dans sa décision du 28 juillet 1993 (n° 93-322), le Conseil constitutionnel a posé deux conditions générales : la première est que seul le législateur peut décider de ces expérimentations. La seconde est que la loi doit concilier le respect du principe d'égalité (et des autres principes de valeur constitutionnelle) et la poursuite d'un objectif d'intérêt général (qui justifie donc la dérogation au principe d'égalité) qui constitue l'objet de la loi. Le législateur devra préciser, dans le texte de loi, le cadre de cette expérimentation : durée et champ spatial de l'expérimentation, cas dans lesquels elle peut être menée, évaluation de ses résultats, méthode de l'évaluation. Le juge constitutionnel exerce un contrôle strict du respect de ces principes.

L'expérimentation est-elle le moyen approprié pour relancer la décentralisation ? Une telle voie présente l'avantage indéniable d'ouvrir la voie à des réformes de façon pragmatique. Une grande partie des expérimentations s'appuie sur le choix de quelques territoires ou lieux de référence et ce dans un cadre de volontariat. Cette constatation conduit certains responsables à nier l'intérêt d'aller plus loin dans un droit à l'expérimentation puisque les collectivités qui le veulent, peuvent, dans le cadre de leurs compétences, soit lancer des initiatives innovantes, soit contractualiser avec l'État. Cette thèse revient cependant à nier que «la prochaine avancée décentralisatrice doit elle-même se concevoir de manière décentralisée, ouverte à la diversité, adaptable». Or, le concept d'expérimentation s'inscrit très exactement dans cette approche. Cela dit, il présente la limite de placer les réformes sous une double menace : celle de son contrôle strict par le juge constitutionnel (dont la jurisprudence n'est guère libérale en la matière) et du risque de voir l'expérimentation tributaire de la conjoncture politique.

III. DONNER UN FONDEMENT CONSTITUTIONNEL À L'ÉTAT MODERNE DÉCENTRALISÉ

En l'état du droit constitutionnel écrit et de son interprétation jurisprudentielle, l'alternative à l'expérimentation — ou sa conclusion logique ? —, n'est-elle pas la réforme du "droit constitutionnel local" ? L'ampleur de cette révision constitutionnelle, dépendrait évidemment des objectifs fixés, mais elle suppose néanmoins de permettre de surmonter les blocages que le législateur des années 1982-1992 n'avait pu, dans le meilleur cas, que contourner.

Axe 1 : Définir les différentes catégories de collectivités territoriales

Le système actuel, qui distingue les collectivités reconnues par la constitution (communes, départements, DOM, TOM) et le nombre croissant de celles qui sont créées par la loi, n'est guère satisfaisant car il donne aux premières des garanties qui se transforment parfois en blocage (par exemple, impossibilité de supprimer des départements dans les Régions d'outre-mer) et aux secondes un statut de second ordre.

- Proposition 7 -

La révision des articles 72 à 74 de la constitution pourrait distinguer plus nettement les collectivités métropolitaines, les Régions d'Outre-Mer et les autres Collectivités d'Outre-Mer.

Les troisièmes regrouperaient les anciens T.O.M. qui forment avec la République un ensemble quasi-fédéral. Les secondes (Départements d'outre-mer et Régions d'outre-mer) se verraient reconnaître l'autonomie statutaire et de gestion par la Constitution qui renverrait à des lois organiques pour leur création et leur statut. Cela permettrait la fusion des collectivités de niveau régional et de niveau départemental et une garantie supérieure à la loi, mais aussi une certaine souplesse, intégrant notamment leur particularisme géographique et économique (y compris celui reconnu par les traités européens pour les régions ultrapériphériques). Les premières comprendraient les régions, départements, communes ainsi que toute collectivité créée (ou fusionnée) par la loi et relevant de ce statut ordinaire. Leur régime juridique serait fixé par l'article 72 C nouveau, garantissant plus clairement la libre administration et la libre gestion de ces collectivités.

**Axe 2 : Reconnaître plus clairement la valeur constitutionnelle
des principes de libre administration
et de libre gestion des collectivités territoriales.**

Le renvoi à l'article 34 C. serait limité tandis que ces principes seraient affirmés solennellement dans le nouvel article 72 C.

Le mécanisme serait alors le suivant :

- La Constitution proclame les principes de libre administration et de libre-gestion dans le nouvel article 72 C.

- Le législateur est chargé de garantir leur mise en œuvre sur la base de l'article 34 C. révisé et de l'article 21 C. révisé.

- Le juge constitutionnel veille au respect par le législateur de ces principes, y compris grâce à la saisine par les élus locaux.

- La constitution reconnaît (dans l'article 72 C. révisé) *le pouvoir réglementaire de principe des collectivités territoriales* pour l'exercice de leurs compétences respectives.

- Proposition 8 -

Modification des articles 72, 73 et 74 C.

Article 72 C nouveau

Les collectivités territoriales *métropolitaines* de la République sont les communes, les départements et les *régions*. Toute création, fusion ou suppression de collectivité territoriale *métropolitaine* est décidée par la loi.

«Ces collectivités territoriales s'administrent *et se gèrent* librement par des conseils élus. *Elles exercent le pouvoir réglementaire dans les domaines de compétences que leur attribue la loi*».

Dans les départements *et les régions*, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 73 C nouveau

Les Régions d'Outre-Mer de la République ont une organisation, des ressources et des compétences particulières tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

Leurs statuts sont fixés par leurs assemblées territoriales dans le cadre fixé par des lois organiques répartissant les compétences respectives de l'Etat et de ces collectivités.

Dans les collectivités territoriales d'Outre-Mer, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 74 C nouveau

Les autres collectivités d'Outre-Mer jouissent de l'autonomie. Elles s'administrent elles-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires, à l'exception de la politique étrangère, de la défense et de la monnaie, qui sont de la compétence de la République française.

- Proposition 9 -

Modification de l'article 34 C.

Le nouvel article 34 C. serait modifié comme suit : «La loi détermine les principes fondamentaux des compétences et ressources des collectivités territoriales. Elle garantit la péréquation financière entre ces collectivités.»

- Proposition 10 -

Modification de l'article 21 C.

L'article 21 C. relatif au Premier ministre serait également révisé pour garantir ce pouvoir réglementaire : «(...) Sous réserve des dispositions de l'article 13 et de l'article 72, il exerce le pouvoir réglementaire (...)».

- Proposition 11 -

Modification de l'article 64 alinéa 2 C.

(...) Les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, cinq présidents de conseils régionaux ou dix présidents de conseils généraux.

Axe 3 : Assouplir certains principes constitutionnels trop contraignants

Une révision plus profonde (et peut-être ultérieure) pourrait attaquer de front plusieurs principes constitutionnels traditionnels :

- Proposition 12 -

Assouplir le principe d'indivisibilité de la République

Le principe d'indivisibilité de la République pourrait être assoupli en reconnaissant officiellement le rôle des autonomies locales. L'article premier pourrait être complété comme suit (sur le modèle de l'article de la Constitution italienne) : «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Elle reconnaît et favorise les autonomies régionales et locales.»

- Proposition 13 -

Assouplir le principe d'uniformité

Il pourrait être possible de maintenir les départements dans certaines régions et de les supprimer ailleurs, ou de transférer en partie leurs compétences aux régions dans certaines de ces dernières. (voir modification de l'article 72 C. in proposition n° 6)

Axe 4 : Introduire dans la Constitution le principe de subsidiarité

Promue par le Parlement européen, le Conseil de l'Europe ou le Comité des régions, plus familière au fédéralisme qu'à la décentralisation "à la française", l'exigence de subsidiarité se fonde sur le couple liberté-solidarité : il s'agit de rechercher et reconnaître le meilleur niveau possible pour l'exercice d'une ou de compétences et de réévaluer les attributions de l'État et des organisations locales.

Evidemment, la subsidiarité ne saurait être conçue comme dénominateur commun, tant les États européens sont culturellement et politiquement divers. Ses traductions possibles méritent toutefois attention. Une certaine forme de subsidiarité n'est d'ailleurs pas entièrement absente des relations entre l'État central et les collectivités locales françaises. Le projet référendaire de 1969, la reconnaissance de spéci-

ficités territoriales, la conception de l'intercommunalité contenue dans la "loi A.T.R." de 1992, la politique de développement et d'aménagement du territoire consacrée par les lois de 1995 et 1999, plus encore les "pays", voire certaines dispositions sur la déconcentration, n'en jettent-ils pas les bases ?

Il semble nécessaire de s'engager, par étapes, sur la voie d'une reconstruction subsidiaire de l'ensemble de notre organisation territoriale, autour du pôle régional, d'une part, de l'agglomération et du "pays", d'autre part. On pourra pour ce faire s'inspirer de réformes et d'expériences étrangères, telle que l'approche "fédéraliste" originale amorcée en Italie.

- Proposition 14 -

Définir une organisation subsidiaire des territoires et des compétences

La constitution devrait reconnaître le principe de subsidiarité dans son article 3 de façon générale de façon à laisser au juge constitutionnel le soin de l'interpréter et de l'articuler avec les principes traditionnels du droit public français.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Exposé des motifs

La décentralisation française aura bientôt vingt ans et chacun peut constater que, si elle a donné un élan extraordinaire aux collectivités territoriales en libérant les énergies des décideurs publics, élus et fonctionnaires, ses limites apparaissent nettement aujourd'hui. Le chevauchement des financements et des compétences, les empiétements constants de l'État, l'absence de souplesse des statuts et des procédures dressent autant d'obstacles à la poursuite des réformes, creusant l'écart entre la France et ses principaux voisins de l'Union européenne.

En 1982, les décentralisateurs avaient opté pour l'efficacité immédiate : ne pas procéder à l'étape *a priori* indispensable, celle d'une adaptation préalable d'une Constitution fondamentalement centralisatrice et étatiste dans ses principes et sa philosophie, qui aurait permis au législateur de bâtir le nouvel Etat décentralisé sur des bases solides. Les "lois Defferre" contournèrent donc l'obstacle constitutionnel et réussirent à obtenir l'aval, pour l'essentiel, du Conseil constitutionnel. Les réformes qui suivirent obéirent au même principe, celui de mesures de nature législative, à l'exception du cas

particulier de la Nouvelle Calédonie, pour lequel les choix radicaux nécessitent d'abord une loi référendaire (en 1988) puis une révision de la Constitution (en 1998) afin d'échapper chaque fois au veto du juge constitutionnel.

Cette législation a atteint aujourd'hui ses limites : il n'est pas possible de doter les collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire propre, d'une autonomie financière réelle, de statuts différenciés sans se heurter au *veto* du juge constitutionnel ou du juge administratif qui ne font que se conformer aux textes constitutionnels dont ils ont la garde.

Les temps sont venus de franchir le pas auquel le législateur de 1982 dut renoncer : celui d'une adaptation d'une Constitution dépassée dans sa vision de l'Etat territorial et des autonomies locales, au nouveau contexte national et européen et aux nouvelles demandes des citoyens et des acteurs locaux.

La loi constitutionnelle que nous vous proposons n'est pas une modification technique mais une véritable révision, qui appréhende l'ensemble des dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités territoriales afin de dessiner au plan des principes comme des moyens d'action une nouvelle architecture de l'Etat et de son assise territoriale. Cette révision permettra au législateur de conduire les réformes successives qui sont bloquées depuis vingt ans faute de volonté politique mais aussi faute de cadre constitutionnel adéquat, et de construire cette seconde étape de la décentralisation tant attendue.

Elle concerne les dimensions suivantes de la décentralisation :

- la reconnaissance des principes d'autonomie locale, de subsidiarité et de péréquation
- la distinction entre collectivités territoriales métropolitaines et collectivités territoriales d'outre-mer.
- l'affirmation et la garantie du pouvoir réglementaire et de l'autonomie financière des collectivités métropolitaines
- la reconnaissance de l'autonomie statutaire et de compétences et moyens propres aux collectivités périphériques.

Article premier modifié

«La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Elle reconnaît et favorise les autonomies régionales et locales. Elle respecte le principe de subsidiarité dans les rapports entre collectivités publiques».

Article 21 C.

«(...) Sous réserve des dispositions de l'article 13 et de l'article 72, il exerce le pouvoir réglementaire (...)»

Article 34 C.

«La loi détermine les principes fondamentaux des compétences et ressources des collectivités territoriales. Elle garantit la péréquation financière entre ces collectivités.»

Article 72 C nouveau

Les collectivités territoriales métropolitaines de la République sont les communes, les départements et les régions. Toute création, fusion ou suppression de collectivité territoriale métropolitaine est décidée par la loi.

«Ces collectivités territoriales s'administrent et se gèrent librement par des conseils élus. Elles exercent le pouvoir réglementaire dans les domaines de compétences que leur attribue la loi».

Dans les départements et les régions, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 73 C nouveau

Les régions d'Outre-Mer de la République ont une organisation, des ressources et des compétences particulières tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

Leurs statuts sont fixés par leurs assemblées territoriales dans le cadre fixé par des lois organiques répartissant les compétences respectives de l'Etat et de ces collectivités.

Dans les collectivités territoriales d'Outre-Mer, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 74 C nouveau

Les autres collectivités territoriales d'Outre-Mer jouissent de l'autonomie. Elles s'administrent elles-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires, à l'exception de la politique étrangère, de la défense et de la monnaie, qui sont de la compétence de la République française.

NOTES

(1) Mais ce pouvoir peut être remis en cause par une loi ultérieure et il est de toute façon soumis au contrôle du juge administratif

(2) Les collectivités territoriales ne sauraient exercer directement des compétences qui relèvent de la loi (décision du 9 mai 1991 sur la Corse) ; certaines d'entre elles (Corse, régions d'outre-mer) détiennent cependant un pouvoir de proposition que le juge constitutionnel interprète très restrictivement (dans sa décision précitée de 1991 sur la Corse, il a considéré que ce pouvoir ne "saurait avoir une quelconque incidence sur la procédure législative ni en rien limiter le droit d'initiative du gouvernement en matière législative")

(3) Décision du 25 février 1982 et décision précitée de 1991 sur la Corse

(4) Ce qui signifie l'interdiction, à l'occasion d'une réforme législative locale (régions d'outre-mer, Corse) de vider de tout contenu les compétences d'une collectivité (en l'occurrence le département) en en transférant l'essentiel à une autre, voire de la supprimer. Pour autant, une catégorie constitutionnellement définie risque de disparaître de facto si le législateur transforme les collectivités qui la composent en collectivités sui generis (ce qui pourrait devenir le cas des territoires d'outre-mer).

(5) Décision du 26 janvier 1995 sanctionnant le législateur pour avoir renvoyé à une convention entre collectivités "le soin de désigner l'une d'elle comme chef de file pour l'exercice d'une compétence sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction"

(6) La décision du 20 janvier 1984 concernait la loi sur la fonction publique territoriale qui prévoyait un nombre impressionnant de décrets pour son application. Elle a été confirmée notamment par la décision du 29 mai 1990.

(7) Décision du 24 juillet 1991 : "Les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration".

(8) Décision du 9 mai 1991 précitée sur le statut de la Corse, à propos de transferts des départements à la collectivité de Corse.

(9) Bertrand Faure, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, LGDJ, 1998, ainsi que sa contribution au Groupe de travail.

(10) Sur la notion d'expérimentation, voir l'intervention de Bernard Nicolaïeff, Assemblée nationale, 13 septembre 2000, et *Pouvoirs Locaux* n° 49, Juin 2001.

ANNEXE

Membres du Groupe d'études

Présidents :

Jean-Pierre Balligand, *Député de l'Aisne, maire de Vervins, co-président de l'Institut de la Décentralisation*

Pierre Méhaignerie, *Ancien ministre, député d'Ille-et-Vilaine, maire de Vitré*

Robert Savy, *Président de la région Limousin, vice-président de l'Institut de la Décentralisation*

Adrien Zeller, *Ancien ministre, président de la région Alsace, co-président de l'Institut de la Décentralisation.*

Rapporteur :

Hugues Portelli, *Professeur à l'université de Paris II, Directeur scientifique de l'Institut de la Décentralisation*

Ont participé aux travaux

Jean-Bernard Auby, *Professeur à l'université de Paris II, président de l'Association française de Droit des collectivités locales*

Jean-François Auby, *Professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux*

Henry Jean-Baptiste, *Député de Mayotte*

Gérard Belorgey, *Préfet honoraire*

Hugues Beringer, *Collaborateur parlementaire d'Henry Jean-Baptiste*

Jean-Michel Blanquer, *Directeur de l'Institut des hautes études de l'Amérique latine*

Catherine Bosgiraud, *Directeur des Editions du CRIDON*

Alain de Bouteiller, *Administrateur territorial*

Jacques Caillosse, *Professeur à l'université de Paris II*

Michel Caron, *Secrétaire national de la CFDT*

Michèle Cascalès, *Professeur associé à l'université de Reims*

Bruno Chavanat, *Chargé de mission, Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat*

Hugues Clepkens, *Administrateur territorial*

Michel Crozier, *Sociologue*

Rolan Debbasch, *Professeur à l'université d'Aix-en-Provence*

Patrice Defresne, *Administrateur territorial*

Jean-Marie Denquin, *Professeur à l'université de Rouen*

Jean-Luc Delécluse, *Directeur du CNFPT*

Patrice Diebold, *Chargé de Mission auprès du Commissaire au Plan*

Claude du Granrut, *Conseillère régionale, membre du Comité des régions de l'Union européenne*

Elisabeth Dupoirier, *Directeur de l'Observatoire interrégional du politique*

Patrice Duran, *Professeur à l'Ecole normale supérieure de Cachan, (GAPP)*

Bertrand Faure, *Professeur à l'université de La Rochelle*

Jérôme Filippini, *Secrétaire général adjoint à la Cour des Comptes*

Germain Gengewin, *Député du Haut-Rhin*

Pierre Guyard, *Directeur de l'Aménagement, Conseil régional de Picardie*

Clara Jezewski, *Chargée d'études au CESR d'Alsace*

Pierre Joxe, *Ancien ministre*

Jacques-Sylvain Klein, *Directeur du service de la communication et de l'information multimédia à l'Assemblée nationale*

Robert Lafont, *Professeur honoraire à l'Université de Montpellier*

Benoît Lajudie, *Chargé de mission Etudes, Prospective, Evaluation, Conseil régional du Limousin*

Laurence Lemouzy, *Chargée des relations institutionnelles, Institut de la Décentralisation*

Pierre-Jean Lorens, *Directeur du Plan et de l'évaluation, Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.*

François Luchaire, *Ancien membre du Conseil constitutionnel, Président honoraire de l'université de Paris V*

Philippe Henry Mechet, *Chargé de mission pour les questions de décentralisation et de réforme de l'Etat à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat*

Ferdinand Melin-Soucramanien, *Professeur à l'université de Bordeaux IV*

Bernard Morel, *Professeur à l'université d'Aix-Marseille*

Laura Nakic, *Chargée de mission Etudes, Institut de la Décentralisation*

Jean-Marc Ohnet, *Directeur général (Etudes), Institut de la Décentralisation*

Christian Olivères, *Directeur régional de la Caisse des dépôts et consignations de Provence-Alpes-Côte d'Azur*

Jean Picq, *Conseiller-maître à la Cour des comptes*

Christian Pisani, *Notaire*

Hervé Poulet, *Directeur général (Développement et Formation), Institut de la Décentralisation*

Bruno Rémond, *Professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris*

Michel Antoine Rognard, *Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*

Luc Rouban, *Chercheur au CNRS (CEVIPOF)*

André Roux, *Professeur à l'université d'Aix-Marseille*

Béatrice Roy, *Directrice des études de l'OIP*

Nicolas Tenzer, *Président du centre d'études et de réflexion pour l'action politique (CERAP)*

Charles Vigny, *Directeur général des services, Conseil général des Bouches-du-Rhône*

Jean-Marie Woehrling, *Président de l'Institut du Droit local alsacien-mosellan*

Liste des personnalités auditionnées

Renaud Donnedieu de Vabres, *Député d'Indre-et-Loire*

Vincent Louis-Félix Duville, *Député suppléant, vice-président du Conseil régional de la Martinique*

Jean-Yves Faberon, *Directeur de l'Institut de Droit d'Outre-mer*

Alain Faure, *Professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble (CERAT)*

Bertrand Faure, *Professeur à l'université de La Rochelle*

Louis Favoreu, *Professeur à l'université d'Aix-en-Provence*

Olivier Gohin, *Professeur à l'université de Paris V*

Philippe Herzog, *Député européen*

Gérard Longuet, *Président du Conseil régional de Lorraine*

Bernard Nicolaïeff, *Sous-directeur de la gestion, ministère de l'Economie et des finances*

Bernard Poignant, *Député européen*

Michel Rocard, *Ancien Premier ministre, député européen*

José Rossi, *Député, président de l'Assemblée de Corse*

Dominique Rousseau, *Professeur à l'université de Montpellier 1*

Gilles Savary, *Député européen, conseiller à la Communauté urbaine de Bordeaux*

“Toute représentation ou reproduction, intégrale ou partielle, faite sans le consentement de l’auteur, ou de ses ayants droits, ou ayants cause, est illicite (loi du 11 mars 1957, al 1-a 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal. La loi du 11 mars 1957 n’autorise, aux termes des alinéas 2 et 3 de l’article 41, que les copies ou reproductions strictement réservées à l’usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective d’une part, et d’autre part, que les analyses et les citations.”

Jean-Pierre Balligand

*Député de l'Aisne, Maire de Vervins,
Co-président de l'Institut de la Décentralisation*

Pierre Méhaignerie

Ancien Ministre, Député d'Ille-et-Vilaine, Maire de Vitré

Robert Savy

*Président de la région Limousin,
Vice-président de l'Institut de la Décentralisation*

Adrien Zeller

*Ancien Ministre, Président de la région Alsace,
Co-président de l'Institut de la Décentralisation*

Hugues Portelli

*Professeur à l'Université de Paris II,
Directeur scientifique de l'Institut de la Décentralisation*

**Les cahiers de
l'Institut
de la Décentralisation**

N° 5 - Juin 2001

Edité par l'Institut de la Décentralisation
Département Etudes & Prospective
2, rue des Longs-Prés, 92100 Boulogne
Téléphone : 01.47.61.92.48 - Télécopie : 01.47.61.92.47
INSTITUT-DE-LA-DECENTRALISATION@wanadoo.fr

Directeur de la publication : Jean-Marc Ohnet

Impression : Imprimerie de la Centrale - Tél: 03.21.69.88.44

ISSN en cours