

Il existe un modèle de décentralisation à la française, même s'il reprend des traits communs de l'autonomie locale définie au niveau européen.

Il ne s'agit pas seulement de chauvinisme... c'est un modèle original parce que rien au départ ne nous prédisposait à la décentralisation du fait du principe d'indivisibilité de la République, si ce n'est le sens aigu de la démocratie, puis de plus en plus la nécessité de faire des économies et de viser l'efficacité de gestion.... Dans un contexte généralisé de révision générale des politiques publiques on peut se demander si l'on n'est pas passé d'un modèle politique de décentralisation basé sur la démocratie à un modèle plus économique, en tout cas rationalisé, basé sur l'efficacité de gestion.

L'histoire de la décentralisation française marque ce passage, assez lent, d'un modèle essentiellement démocratique et assez monopolistique à un modèle plus économique et rationalisé. L'idée même d'une décentralisation conçue comme, le transfert de compétences de l'Etat à des institutions juridiquement distinctes de lui et dotées d'une autonomie institutionnelle, fonctionnelle et financière, est tardive ; elle date de 1982.

- 1-La France a très tôt pratiqué une forme de « déconcentration élective » avant 1793.
- 2 -Ses débuts, modestes, sont au crédit de la Monarchie (4 lois 1831, 1833, 1837, 1838).
- 3- Pendant la III^e République deux textes majeurs interviennent : les grandes lois municipales et départementales du 5 avril 1884 et du 10 août 1871 (on élit les maires en 1882, loi du 28 mars).
- 4-Dans les années 1955, dans le cadre de la politique d'interventionnisme de l'Etat les régions de programme sont créées comme circonscriptions administratives de l'Etat puis en 1972 comme EP.
Interviendront alors les réels mouvements décentralisateurs.
- 1-Le mouvement dogmatique de 1982 met en place une réelle décentralisation.
- 2- En 1992- 1999, le mouvement de développement intercommunal est aussi essentiel, avec surtout la loi Chevènement du 12 juillet 1999.
- 3 Le mouvement constitutionnel et pragmatique de 2003 fait de la décentralisation un mode d'organisation politique et constitutionnelle de notre Etat.
- 3- Enfin intervient le mouvement de rationalisation de 2010, qui marque le tournant définitif vers un modèle rationnel et économiquement pertinent.

I- Un modèle démocratique conciliant décentralisation et indivisibilité. Le modèle français est avant tout un modèle décentralisé.

A- un modèle décentralisé

La décentralisation française met de plus en place une autonomie locale, au sens de la charte européenne de l'autonomie locale fondée sur deux éléments : la démocratie et l'autonomie fonctionnelle.

1° Ce modèle est fondé sur la démocratie qui donne une autonomie et une légitimité aux structures

La démocratie représentative est consacrée comme socle de la décentralisation surtout en 1982 mais aussi dans les autres mouvements. Elle met en place des modes d'élection perfectionnés mettant en place des scrutins mixtes avec des primes majoritaires, (moitié, quart des sièges...).

A ce système représentatif, la France associe une démocratie directe et aussi participative, par la création dès 2003 du référendum local, du droit de pétition (droit de questionnement des assemblées locales) par le perfectionnement des règles de la consultation locale et intercommunale, en 1992, en 2003-2004. On peut aussi remarquer l'existence de conseils de quartiers, du point de vue de la démocratie participative (1992).

La démocratie est aussi renforcée outre-mer et en Corse avec l'instauration d'institutions politiques et de formes de parlementarismes rationalisés, et avec le développement de consultation (Polynésie, Nouvelle-Calédonie), consacrée après 2004 mais mise en œuvre dès 1991, en Corse.

La réforme de 2010 consacre également l'élection des assemblées délibérantes des structures intercommunales.

Mais demeurent les questions de la transparence et du dynamisme de la vie politique, : celle du cumul des mandats locaux, celle de l'utilisation des procédés de démocratie directe, celle, plus largement, de la participation citoyenne.

2° Ce modèle est aussi fondé sur une autonomie fonctionnelle des collectivités territoriales

Les compétences transférées aux collectivités territoriales sont très larges. Elles l'ont été d'abord par blocs spécialisés 1982 (formation apprentissage, développement économique, pour la région, action sanitaire et sociale pour le département...). Puis ces transferts ont été plus pragmatiques et expérimentaux à partir de 2003 (voirie, santé). Cette répartition des nouvelles compétences s'est accompagnée d'une forte politique de contractualisation pour une mise en œuvre efficace des compétences sur le territoire. L'autonomie fonctionnelle implique également de doter les collectivités territoriales d'une fonction publique régie par un droit perfectionné.

Une autonomie financière, de plus en fiscale, est simultanément développée, avec la création d'impôts locaux ou spécialisés comme l'ex taxe professionnelle devenue la contribution économique territoriale, et la règle selon laquelle la part des ressources propres des collectivités doit être d'un niveau déterminant.

Ce modèle finalement très décentralisé, s'accommode de l'Etat unitaire.

B -Un modèle qui reste unitaire

Le modèle français d'organisation territoriale est marqué par une grande tradition de centralisme jacobin ; il est aujourd'hui encore centralisé, déconcentré.

L'Etat conserve une maîtrise législative très grande. Il encadre encore la libre administration des collectivités ; il définit leurs compétences, leurs règles électorales, leurs ressources ; elles fixent seulement elles-mêmes l'assiette et le taux dans les limites fixées par la loi.

Une limite résulte aussi de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (1985) et de la mise en œuvre des libertés publiques, qui doit rester égalitaire.

Le pouvoir normatif des assemblées délibérantes est également cantonné ; il ne s'agit pas d'un pouvoir législatif même si outre-mer les DOM-ROM, les COM peuvent intervenir dans le domaine de la loi, (loi du pays Polynésie)

Enfin, l'existence de contrôles, qui n'ont pas été fondamentalement assouplis depuis 1982, caractérise la présence de l'Etat unitaire : contrôle de légalité, avec une obligation de conseil renforcé des services de préfecture, contrôle financier très poussé.

Il existe toujours un contrôle sur les organes, organes par ailleurs élus : les conseils peuvent être dissous, le maire peut être suspendu, révoqué...

Ce modèle original s'oriente de plus en plus vers une rationalisation.

II Un modèle rationalisé conciliant pertinence territoriale et économique.

A- la recherche de la pertinence territoriale.

1°-La fin du mille-feuille territorial

La pertinence territoriale est recherchée par la promotion du regroupement, relancée en 2010 autour de deux pôles : le pôle département-région, le pôle intercommunalité-communes, avec comme objectif inavoué une fusion de ces structures. Il faut bien avouer que les réformes se sont faites en France sans suppression d'un niveau de collectivité, alors que plus d'une dizaine de niveaux cohabitent, même si, en son temps, le rapport Attali a proposé la suppression du département.

La réforme de novembre 2010 prévoit la suppression de la possibilité de créer de nouveaux pays, ceux qui existent étant encouragés à rejoindre une structure intercommunale à fiscalité propre. Elle crée également des conseillers territoriaux, membres à la fois des conseils généraux et des conseils régionaux, ce qui réduit de moitié le nombre de conseillers et devrait faciliter une coordination des politiques sur le même territoire.

Le regroupement des régions, mais aussi des départements, pour lesquels la procédure n'existait pas, est aussi favorisé par des modalités assouplies. Par ailleurs, outre-mer, ce processus de fusion est déjà réalisé pour la Guyane et la Martinique (région monodépartementale) mais aussi pour Mayotte, après un échec en Corse. Sur ces territoires une seule collectivité cumulera les compétences départementale et régionale. Néanmoins l'aspect européen des collectivités n'est pas clairement identifié et la coopération internationale entre collectivités n'est pas revalorisée.

La pertinence territoriale peut aussi être atteinte par le biais de l'intercommunalité.

2° La rationalisation de l'intercommunalité

La réforme de 2010 promeut l'achèvement de la carte intercommunale, c'est-à-dire une couverture intégrale du territoire par des structures intercommunales et pour ce faire, elle renforce notablement les pouvoirs, à la fois temporaires et définitifs, du préfet.

En 2010 la création de nouvelles structures plus vastes va permettre de répondre au développement urbain ; il s'agit des métropoles (créées à partir de 500 000 ha) et des pôles métropolitains (regroupant 300 000 ha, et un établissement public de plus de 15 000 ha). Cette évolution ne simplifiera pas la lisibilité des structures existantes, et pourra entraîner la disparition de certaines structures concurrencées, comme les communautés urbaines.

Afin de répondre à l'émiettement communal endémique de la France (36682 communes dont plus de 20364 ont moins de 500 habitants) la fusion de communes est simplifiée,

des communes nouvelles verront le jour ; elles pourront se substituer à un ensemble de communes membres d'un EPCI, en général plus de 10 .

Cette réforme s'accompagne d'une rationalisation des moyens qui devient un maître mot de la décentralisation actuelle.

B- L'exigence de la pertinence économique

L'externalisation de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales se développe et ce sont aux collectivités de gérer et de financer ces nouvelles compétences coûteuses comme les routes, la construction d'établissement de santé, l'aide économique. Cette décentralisation signifie aussi désengagement de l'Etat, mais les moyens de gestions transférés restent insuffisants, d'où une augmentation généralisée des impôts locaux (ils représentent près de 50% de leurs recettes, les concours et transferts de l'Etat 30%, l'emprunt 10%, les recettes tarifaires et les fonds structurels européens 10%). L'Etat exhorte d'ailleurs les collectivités et les intercommunalités à mutualiser leurs moyens en vue d'économiser les coûts, sans porter atteinte à la qualité du service, ce qui n'est pas chose aisée.

Mais la réalité de la fiscalité locale plonge les collectivités et l'intercommunalité dans l'incertitude avec la mise en place de la contribution économique territoriale et beaucoup d'entre elles, notamment les départements s'inquiètent de leur avenir financier. On peut se demander alors que l'Etat continue à financer des dépenses locales s'il ne s'agit pas d'un trompe-l'œil du point de vue de l'autonomie financières des collectivités. Par ailleurs, il faudrait une refonte de la fiscalité locale, avec une révision des impôts locaux. Peut-on alors parler de crise financière de la décentralisation ?

La décentralisation souffre peut-être d'une crise identitaire alors même que la notion est constitutionnalisée.... au même titre que l'égalité, la laïcité ou l'indivisibilité. Juridiquement la décentralisation française est très perfectionnée mais peut apparaître hermétique , au mieux complexe, pour le citoyen ; politiquement elle ne permet toujours pas d'impliquer suffisamment le citoyens (faible utilisation des référendums locaux, forte abstention aux élections locales) ; économiquement et financièrement elle est en difficulté ; territorialement elle doit résoudre le problème communal pour pouvoir passer à une nouvelle étape.