

# L'administration territoriale : État central, pouvoirs locaux

Mercredi 4 mars 2015  
(17h-30 - 19h30)

Conseil d'État

Salle d'Assemblée générale

## DOSSIER DU PARTICIPANT

### Le modérateur :

■ **Henri Plagnol**  
Conseiller d'État, ancien ministre

### Les intervenants :

■ **Caroline Cayeux,**  
Sénateur de l'Oise, maire de Beauvais,  
présidente de Villes de France

■ **Jean-Pierre Duport,**  
Préfet de région honoraire

■ **Danièle Lajoumard,**  
Inspecteur général des finances publiques

## Présentation du cycle *Où va l'État ?*

Le 5<sup>ème</sup> cycle de conférences du Conseil d'État<sup>1</sup> porte sur l'avenir de l'État à la lumière des défis auxquels il doit faire face avec, notamment, les développements de l'Union européenne, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'accélération de ce qu'il est convenu d'appeler la globalisation. Les transformations des réalités sociales continuent de jouer un rôle majeur dans les attentes que nos concitoyens placent en l'État : aspirations à une élévation du niveau de formation et à une meilleure couverture de l'offre de soins et de la protection sociale, vieillissement de la population, recherche d'emploi et de qualification, situation des flux migratoires, enjeux liés à la qualité de l'environnement, au développement durable et à l'aménagement de l'espace urbain et rural.

Ces évolutions, largement inéluctables, amènent à repenser le rôle de l'État et ses fonctions fondamentales. L'interrogation contenue dans l'intitulé même de ce cycle « Où va l'État ? » reflète les incertitudes nées de mutations tellement rapides qu'elles remettent parfois en cause les fondements mêmes des catégories philosophiques et juridiques utilisées habituellement pour décrire le rôle de l'État.

Il ne s'agit pourtant nullement de se borner à dresser un tableau des facteurs d'affaiblissement de l'État dans sa vision traditionnelle. Il s'agit au contraire pour le Conseil d'État de s'interroger sur les moyens de faire face à ces nouveaux défis afin que l'État continue d'assumer ses missions fondamentales, plus nécessaires que jamais. L'État reste en effet l'ultime garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale pour nos concitoyens dans un monde en manque de repères.

L'objectif du cycle est aussi de porter un regard critique sur les nombreuses tentatives faites pour réformer l'État, d'en dresser un bilan, de mesurer ce qui a été accompli et, surtout, le chemin qui reste à faire pour rénover les outils traditionnels de la puissance publique.

Cette indispensable modernisation de l'État doit bien entendu se faire sans occulter l'impératif d'une meilleure sélectivité et d'un

<sup>1</sup>

- Cycle de conférences sur la régulation financière 2009-2010.
- Cycle de conférences en droit européen des droits de l'homme 2010-2011.
- Cycle de conférences sur la démocratie environnementale 2010-2011.
- Cycle de conférences relatif aux enjeux juridiques de l'environnement 2012-2013.

meilleur contrôle de la dépense publique, afin d'honorer nos engagements européens et de préserver notre souveraineté budgétaire.

C'est dans cet esprit que le cycle proposé par le Conseil d'État – et qui ne comportera pas moins d'une quinzaine de conférences – commence par une première série traitant de la philosophie politique de l'État, des problématiques fondamentales sur la constitution de l'État et des facteurs de son évolution historique et juridique. On ne peut s'interroger en effet avec pertinence sur les évolutions souhaitables de l'État sans commencer par les mettre en perspective en revisitant ses fondements traditionnels. Cet examen portera aussi bien sur les missions régaliennes de l'État que sur ses modes d'intervention dans la sphère économique et sociale à la lumière des bouleversements introduits par la mondialisation.

En 2013-2014, la première série de conférences a proposé les thèmes suivants :

- L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique.
- L'État de droit : constitution par le droit et production du droit.
- L'État peut-il survivre à la mondialisation ?
- L'État dans l'Europe des États.
- L'État sous la pression de la société civile ?
- L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité.
- L'État providence a-t-il vécu ?
- Le sens et la raison d'État : quelle actualité ?

La seconde série de conférences, quant à elle, traite, depuis le dernier trimestre 2014, des thèmes relatifs au fonctionnement et aux moyens de l'État : l'administration territoriale ; les missions, les coûts, les agents de l'État ; les relations avec le monde économique. Le cycle se clôturera sur le thème de la réforme de l'État.

## Présentation de la conférence

L'administration territoriale, chargée de la mise en œuvre à l'échelle d'un territoire des politiques publiques, est par définition au carrefour de la déconcentration, en étant le relais de l'État central dans les circonscriptions administratives, et de la décentralisation, en étant au service des collectivités locales.

La Révolution et l'Empire ont consacré l'unité de la Nation et posé les fondements d'un État jacobin avec une administration centralisée incarnée dans les territoires par les préfets.

Les grandes lois sur la décentralisation adoptées dans les années 1980, si elles marquent une rupture en rééquilibrant les relations entre l'État et les collectivités territoriales dotées de compétences et de ressources propres, ne remettent pour autant pas en cause le caractère unitaire de l'État français, qui garde le monopole du pouvoir législatif, même si la réforme constitutionnelle de 2003 prévoit que l'organisation de la République est décentralisée.

Depuis, les réformes législatives et constitutionnelles n'ont cessé de se succéder, avec pour conséquence une complexification de la carte des collectivités locales, un développement important de leurs moyens, de leurs compétences, de la fonction publique territoriale et une hausse des dépenses et de la fiscalité locales. L'État a accompagné cette mutation par une réorganisation profonde de ses services déconcentrés pour en faire des interlocuteurs efficaces des collectivités locales. L'administration territoriale est ainsi au cœur de la recherche par les pouvoirs publics d'un nouveau contrat avec les collectivités locales reflétant l'aspiration des territoires à davantage de capacité d'initiative, tout en garantissant la cohésion nationale.

Comment trouver le juste équilibre des pouvoirs entre l'État et les échelons territoriaux ? Quelle est la bonne articulation entre leurs administrations ? Jusqu'où poursuivre le processus inaccompli de décentralisation sans risquer d'affaiblir l'État, garant de l'égalité entre les territoires ? Comment redéployer les moyens de l'État conformément à la répartition des compétences des collectivités locales et à la nouvelle carte des régions ?

### I.L'administration des territoires : de l'État jacobin à la République décentralisée

Au cours de la nuit du 4 août 1789, sont abolis les privilèges de la France féodale, et notamment ceux des « *provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants* », qui « *demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français* »<sup>2</sup>.

Dès la loi du 14 décembre 1789 sont créées les municipalités, héritières des anciennes paroisses. La Constitution du 3 septembre 1791 donne la définition suivante des communes : « *Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales [...], forment des communes* ». Cette définition

<sup>2</sup> Décret du 4 août 1789, article 10.

traduit bien l'enracinement historique de l'échelon communal dans la vie quotidienne des habitants.

Parallèlement, la loi du 22 décembre 1789 procède à la division du territoire national en circonscriptions administratives départementales. Ce découpage en unités territoriales sensiblement égales symbolise la volonté de modernisation qui animait les constituants : ce sera une œuvre durable puisque les départements ont résisté jusqu'à aujourd'hui à toutes les tentatives de réforme. Bonaparte achève cette œuvre réformatrice avec notamment l'institution des préfets<sup>3</sup>, représentants uniques du gouvernement<sup>4</sup> dans les départements depuis plus de deux siècles.

Se constitue progressivement une administration déconcentrée, relais du pouvoir central, avec en face une très faible autonomie des collectivités locales. Malgré l'introduction sous la Monarchie de juillet des Conseils généraux<sup>5</sup> et la défense des libertés locales par les libéraux tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, la décentralisation reste en effet embryonnaire. Dans l'histoire contemporaine, la déconcentration a donc précédé en France la décentralisation.

C'est seulement sous la III<sup>ème</sup> République avec la loi municipale du 5 avril 1884 qu'est posé le fondement de la libre administration communale : « *le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». La même loi définit les pouvoirs de police du maire qui seront précisés par la jurisprudence du Conseil d'État<sup>6</sup> dans le droit public à partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle. La III<sup>ème</sup> République s'enracine ainsi dans les communes et le maire devient une figure essentielle de la symbolique républicaine. Il est à la fois le représentant de l'État et l' élu le plus proche des citoyens. Néanmoins, les élus locaux ont très peu de pouvoir face aux préfets, comme en atteste le faible poids des taxes locales. C'est bien l'État qui a la charge de l'essentiel de l'œuvre de modernisation des territoires.

Si le principe de la libre administration des collectivités territoriales est énoncé par la Constitution du 27 octobre 1946 (article 87)<sup>7</sup>, il

<sup>3</sup> Préfigurés dès la période de la Convention par les « commissaires du Directoire » (créés par la Constitution du 22 août 1795).

<sup>4</sup> Selon la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), « *Le préfet sera chargé seul de l'Administration* ».

<sup>5</sup> Loi du 22 juin 1833 et loi du 10 mai 1838.

<sup>6</sup> Cf notamment CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*.

<sup>7</sup> repris dans l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.

n'acquiert toute sa portée juridique que dans les années 1970 avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>8</sup> puis du Conseil d'État<sup>9</sup>.

Le débat sur la décentralisation débute dans les années 1960, après la mise en place à l'échelon régional d'autorités déconcentrées mettant en œuvre la politique de l'État central dans les domaines de l'économie et de l'aménagement du territoire<sup>10</sup>. L'échec du référendum initié en 1969<sup>11</sup> par le général de Gaulle débouche sur la création en 1972 des établissements publics régionaux<sup>12</sup>.

L'acte I de la décentralisation, initié en 1982<sup>13</sup>, marque le point de départ d'une mutation radicale se traduisant par une production normative dense et continue. Comme le déclare le chef de l'État, François Mitterrand, à l'aube de ce mouvement qui suit toujours son cours, « *la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* »<sup>14</sup>.

Lors de ce premier acte, les échelons du département et de la région (qui acquiert le statut de collectivité territoriale) s'affranchissent de la tutelle préfectorale ; la fonction exécutive est transférée au président élu de l'assemblée délibérante, le préfet restant responsable du contrôle de légalité et budgétaire<sup>15</sup> *a posteriori*. Autonomes sur le plan organique et fonctionnel, les collectivités territoriales se voient attribuer des

<sup>8</sup> Cf notamment CC, n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *territoire de Nouvelle-Calédonie*.

<sup>9</sup> CE, sect., 2001, *Commune de Venelles c. Morbelli*.

<sup>10</sup> Décret n°55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale.

<sup>11</sup> Référendum du 27 avril 1969 sur le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. Le général de Gaulle annonce ainsi la tenue du référendum : « *L'avènement de la région, cadre nouveau de l'initiative, du conseil et de l'action pour ce qui touche localement la vie pratique de la nation, voilà donc la grande réforme que nous devons apporter à la France. [...] Pour que cette rénovation se réalise suivant les mêmes principes au plan de la nation en même temps qu'au plan de la région, nous devons transformer le Sénat, afin qu'il associe dans la préparation des lois les mêmes sortes d'élus et les mêmes sortes de délégués avec leurs compétences et leurs responsabilités* ».

<sup>12</sup> Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

<sup>13</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>14</sup> Cité dans l'exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>15</sup> Les chambres régionales des comptes sont créées par la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

compétences propres<sup>16</sup>, et la Corse comme l'outre-mer voient leurs régimes évoluer. Il en découle naturellement le développement d'une fonction publique territoriale<sup>17</sup>.

La décentralisation représente, pour l'État jacobin qu'est la France, un bouleversement tellement profond qu'elle ouvre une phase d'instabilité législative à la recherche d'un nouvel équilibre entre l'État et les territoires. Le cycle ouvert par les grandes lois du début des années 1980 est couronné symboliquement par l'inscription dans la Constitution du caractère décentralisé de la République lors de la révision constitutionnelle de 2003<sup>18</sup>, qui marque le début de ce qu'il est convenu d'appeler un deuxième acte de la décentralisation, avec notamment de nouveaux transferts de compétences<sup>19</sup>.

Cette nouvelle donne rend indispensable une mutation progressive de l'administration territoriale, qu'il s'agisse de relayer l'action de l'État ou celle des territoires.

## II. Les mutations de l'administration face à la nouvelle organisation territoriale

### II.1. Le nouveau rôle de l'État dans les territoires : un mouvement continu de déconcentration

Le préfet, personnage qui jouissait d'un prestige et d'une autorité considérables dans un système centralisé, perd le dédoublement fonctionnel qui le caractérisait comme le maire. Il conserve toutefois le rôle essentiel de gardien du respect de la loi, de l'unité de la République et de l'égalité de tous devant la loi : la charge « *des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », énoncée par l'article 72 de la Constitution, a été très tôt explicitée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>20</sup>. En outre, la vague

concomitante de déconcentration, qui adapte l'administration de l'État à la nouvelle configuration des pouvoirs aux échelons locaux, confère au préfet<sup>21</sup> des pouvoirs élargis sur les services déconcentrés de l'État<sup>22</sup>, dont il prend la direction.

Les préfets de région connaissent également un renforcement de leur rôle vis-à-vis des directions régionales<sup>23</sup>, renforcement qui ne cessera de s'accroître, au fil des réformes, avec la montée en puissance de l'échelon régional, jusqu'à leur conférer en 2010 un pouvoir hiérarchique effectif sur les préfets pour la mise en œuvre des politiques publiques<sup>24</sup>.

La loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République est emblématique du lien entre administrations locales de l'État et des collectivités puisqu'elle vise à renforcer à la fois la décentralisation et la déconcentration. Son article 1<sup>er</sup> dispose que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État* ». Le décret subséquent portant charte de la déconcentration<sup>25</sup>, pose le principe de la subsidiarité qui clarifie la répartition des missions entre les différents échelons de l'administration de l'État ; l'échelon central est chargé du rôle de « *conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle* » des politiques publiques. Le département est désormais « *l'échelon territorial de mise en*

---

*cet article [« Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » – alinéa abrogé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, mais dont la teneur est conservée dans le nouvel article 72 : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».] ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 (...) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin ».*

<sup>21</sup> Devenu temporairement « commissaire de la République », avant que son titre de « préfet » ne soit rétabli par le décret n°88-199 du 9 février 1988.

<sup>22</sup> Décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs de commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements.

<sup>23</sup> Décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs de commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les régions et aux décisions de l'État en matière d'investissement public.

<sup>24</sup> Décret n°2010-146 du 16 février 2010.

<sup>25</sup> Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

<sup>16</sup> Lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n°83-663 du 22 juillet 1983 relatives à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

<sup>17</sup> dont le cadre est fixé par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>18</sup> L'article 1er de la Constitution dispose que « *la France est une République indivisible [...]. Son organisation est décentralisée* » (loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République).

<sup>19</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>20</sup> Décision n°137 DC du 25 février 1982 relative aux lois de décentralisation : « *Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 72 de la Constitution que, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'État énoncées à l'alinéa 3 de*

œuvre » de l'action de l'État de droit commun. Les services départementaux restent ainsi les interlocuteurs naturels des mairies, notamment des petites communes. Le Conseil constitutionnel a rappelé que la réorganisation de l'administration territoriale de l'État, étant de la seule compétence du gouvernement, est d'ordre réglementaire<sup>26</sup>.

Malgré la résistance des élus, une réforme d'ampleur est mise en œuvre entre 2004<sup>27</sup> et 2010<sup>28</sup>. Il s'agit de s'adapter aux évolutions de la décentralisation en faisant de l'échelon régional le premier niveau de l'action locale de l'État, mais également, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques engagée en 2007, de rationaliser l'organisation de l'administration territoriale par des regroupements<sup>29</sup> et des mutualisations. Au niveau départemental, pour tirer toutes les conséquences de transferts importants de compétences vers les Conseils généraux (gestion du réseau routier, entretien des collèges)<sup>30</sup>, les directions départementales, administrations de proximité chargées de la mise en œuvre des politiques de l'État ainsi que d'un rôle d'appui aux collectivités, sont fusionnées en deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI)<sup>31</sup>. Dans les territoires ruraux ces réorganisations ont parfois été vécues comme un abandon de l'État par les populations et leurs élus, qui s'inquiètent de la fermeture des services publics.

## II.2. Le développement de la fonction publique territoriale

L'affirmation de compétences propres nouvelles<sup>32</sup> s'accompagne d'une montée en puissance des pouvoirs locaux et de leurs

administrations. Dès 1987, le législateur se soucie de doter la fonction publique territoriale d'instruments de gestion plus efficaces en renforçant l'exigence de formation avec par exemple la création du Centre national de la fonction publique territoriale<sup>33</sup>. Les effectifs de la fonction publique territoriale ont connu un accroissement important, de plus de moitié en vingt ans<sup>34</sup>, pour atteindre environ 1,9 million d'emplois<sup>35</sup> soit 34% des effectifs de la fonction publique<sup>36</sup>.

L'essor de la fonction publique territoriale se traduit par l'originalité de son cadre statutaire et par une mobilité, notamment sur les postes les plus importants (directions générales des services, directions techniques, directions des services financiers...), avec des carrières et des parcours très variés facilités par les centres de gestion<sup>37</sup>. L'INET<sup>38</sup> est le vivier d'une fonction publique territoriale de plus en plus qualifiée. C'est ainsi que les régions, les départements et les grandes villes offrent à leurs cadres des responsabilités et des rémunérations équivalentes à ce qui est en vigueur dans la haute fonction publique de l'État. Il n'est plus exceptionnel que les carrières incluent des allers-retours entre la fonction publique nationale et la fonction publique locale.

Cette évolution s'accompagne d'une hausse des charges des collectivités locales et donc des dépenses, qui représentent environ 20% du total des dépenses des administrations publiques. Il faut toutefois noter que la dette locale ne représente que 10% de la dette nationale<sup>39</sup>, les collectivités ayant l'obligation d'équilibrer leur budget. L'augmentation de la masse salariale et le développement des services publics constituent la première cause de la hausse des taxes locales. Cela a pour conséquence d'accroître les inégalités entre les territoires, qui ne disposent pas tous des mêmes capacités pour exercer leurs compétences. C'est ainsi que dans les petites communes, les maires, qui ne disposent le plus

<sup>26</sup> Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°97-180 L du 21 janvier 1997, *Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*.

<sup>27</sup> Décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions.

<sup>28</sup> Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

<sup>29</sup> Création de huit directions régionales et deux ou trois directions départementales.

<sup>30</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, prolongée par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

<sup>31</sup> Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

<sup>32</sup> Dans les secteurs suivants : urbanisme, logement, formation professionnelle, aménagement du territoire, action sociale, logement social, santé, transports, éducation et culture.

<sup>33</sup> Le Centre national de la fonction publique territoriale est créé par la loi n°87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>34</sup> J.-P. Bouquet, *État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale*, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, 27 février 2013.

<sup>35</sup> Chiffre INSEE pour 2012.

<sup>36</sup> J.-P. Bouquet, cf. *supra*.

<sup>37</sup> Créés par la loi n°87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>38</sup> Institut nationale des études territoriales, établissement déconcentré du CNFPT. Il succède en 1998 à l'Institut d'études supérieures de la fonction publique territoriale (IESFPT), créé en 1990.

<sup>39</sup> Rapport de la Cour des comptes d'octobre 2013 sur les finances publiques locales.



souvent même pas d'un secrétaire de mairie à plein temps, ne manquent jamais de rappeler qu'ils n'ont pas les moyens de gérer leur territoire sans l'aide des Conseils généraux et de l'État.

### III. La recherche d'une organisation territoriale moins coûteuse et plus efficace

La complexité intrinsèque à la nouvelle organisation du territoire née de la décentralisation est à l'origine d'inconvénients et de handicaps maintes fois dénoncés : la multiplication des échelons de décision, l'enchevêtrement des compétences, entraînant une perte d'efficacité et de lisibilité de l'action publique et une dérive des coûts...

Les efforts des gouvernements successifs pour parvenir à une organisation territoriale moins coûteuse et plus efficace se sont heurtés à de nombreuses résistances. Toutefois, au cours des dernières années, la nécessité de réduire la dépense publique a rendu inéluctables des adaptations. C'est ainsi que la hausse des concours de l'État aux collectivités s'est ralenti avant de baisser<sup>40</sup>. Ceci constitue une puissante incitation à la réforme des collectivités locales pour gagner en productivité, mais risque d'aggraver les inégalités faute de dispositifs de péréquation suffisants.

Il est aussi significatif qu'en dépit des résistances acharnées des élus, on s'achemine vers la fin de l'exception française<sup>41</sup> du cumul entre mandat national et mandat exécutif local. Bien qu'il ait l'avantage d'enraciner les parlementaires dans les territoires, le cumul constitue un frein lorsqu'il s'agit d'adopter une réforme territoriale demandant des arbitrages douloureux, car tout naturellement chacun défend l'échelon territorial dont il est l'élu. Il est ainsi bien connu que dans les assemblées, on trouve des « départementalistes » et des « régionalistes », qui s'efforcent d'amender les projets du gouvernement, au risque de compromis boiteux. Une première réforme en

<sup>40</sup> L'article 13 de loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit un gel de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités en 2013, puis une réduction en 2014 et en 2015. En 2014, pour la première fois, une baisse a été imputée sur la dotation globale de fonctionnement.

<sup>41</sup> En 2013, 58 % des députés et 59% des sénateurs détenaient également une fonction exécutive locale de direction ou de codirection d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (Communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 avril 2013).

2000<sup>42</sup>, d'ampleur modeste après des débats passionnés, avait limité le cumul possible à deux mandats. La récente loi de 2014<sup>43</sup> constitue un bouleversement institutionnel en mettant fin à la possibilité de cumuler une fonction exécutive locale avec un mandat parlementaire à partir de 2017. L'exposé des motifs présente cette réforme comme une nécessité induite par l'accroissement de « *la charge de l'exercice de fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales* »<sup>44</sup>.

Reste le principal obstacle à la rationalisation de la carte territoriale, qui réside dans l'attachement profond des français à l'échelon communal et à l'existence des 36 000 communes qui reflètent la richesse et la diversité de l'espace national. Chacun a bien conscience que l'éparpillement des communes est source de profondes disparités. Il n'y a évidemment rien de comparable entre une grande ville et une petite commune rurale, alors qu'elles ont en principe les mêmes compétences. En raison de l'impossibilité de supprimer les très petites communes, le législateur s'est d'abord efforcé d'encourager les regroupements volontaires. Après l'échec de la tentative de 1992<sup>45</sup>, les lois de 1999<sup>46</sup> et 2004, ont amorcé un mouvement. La loi du 16 décembre 2010<sup>47</sup> marque une évolution importante en rendant obligatoire l'adhésion à une structure intercommunale. Elle met également en place un cadre pour encourager les suppressions ou fusions des multiples syndicats intercommunaux. Elle crée en outre les métropoles qui ont pour premier objectif de donner les moyens aux territoires les plus urbanisés d'être innovants et compétitifs par rapport à leurs concurrents européens et internationaux. La création de la métropole du Grand Paris par la loi du 3 juin 2010<sup>48</sup> est également révélatrice de la volonté des pouvoirs publics de mettre la capitale en capacité de concurrencer les autres métropoles de rang mondial.

<sup>42</sup> Loi du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ; loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice.

<sup>43</sup> Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur ; loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

<sup>44</sup> Communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 avril 2013.

<sup>45</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>46</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>47</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>48</sup> Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Enfin, cette rationalisation de la carte des territoires est couronnée par la récente loi<sup>49</sup> qui réduit à 13 le nombre des régions métropolitaines. Là encore, en privilégiant l'avènement de grandes régions, le législateur a voulu permettre à nos territoires d'être compétitifs. Cette évolution est cohérente avec le renforcement des pôles métropolitains<sup>50</sup>. Le choix est clairement d'encourager la dynamique du binôme « région-métropole », devenu un levier essentiel de la croissance des territoires, et qui a vocation à terme à gérer l'essentiel des compétences économiques. Ceci ne manquera pas d'avoir des conséquences sur la réorganisation des services déconcentrés de l'État avec inéluctablement un renforcement du poids des préfets des futures grandes régions. Néanmoins, une nouvelle fois, après avoir abrogé la réforme sans lendemain du conseiller territorial<sup>51</sup>, le gouvernement a dû renoncer à supprimer l'échelon départemental. Ce débat a confirmé l'attachement profond des territoires ruraux à l'existence des Conseils généraux. Il n'est pas impossible qu'à terme on se dirige vers une différenciation de l'organisation territoriale entre une France très urbanisée dans laquelle les Conseils généraux disparaîtraient au profit de l'échelon métropolitain et une France rurale ou périurbaine qui conserverait une représentation à l'échelle départementale.

Reste également entière la question de la suppression de la clause de compétence générale<sup>52</sup>, véritable serpent de mer, la réforme de 2010 en la matière ayant été abrogée<sup>53</sup>. Ce point est au cœur des débats de

la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>54</sup>, en cours d'examen au Parlement qui a en particulier pour objet de substituer à la clause de compétence générale des compétences précises à chaque niveau de collectivité. En l'état actuel du projet, les compétences de l'action économique et de l'aménagement du territoire seront exercées par les futures grandes régions.

Les mutations profondes qu'a connues l'administration territoriale depuis l'avènement de la décentralisation sont loin d'être achevées. Dans un contexte d'optimisation de la dépense publique, elle va devoir continuer à adapter ses missions et ses moyens à la diversité des territoires. L'État demeure confronté à une double exigence : être au plus près des aspirations locales pour accompagner les initiatives et le développement, tout en veillant à la cohésion sociale et à l'égalité des citoyens devant la loi, dont il reste le garant aux yeux des français, profondément attachés à l'indivisibilité de la République.

## Biographies des intervenants

### ■ Henri Plagnol

Ancien élève de l'École normale supérieure de Fontenay Saint-Cloud, diplômé de Sciences Po et agrégé de sciences sociales, Henri Plagnol a intégré le Conseil d'État à sa sortie de l'ENA en 1987 (promotion Fernand Braudel). Il a été affecté à la section du contentieux et à la section des travaux publics. Henri Plagnol a par ailleurs exercé des fonctions électives locales et nationales. Il a en particulier été élu conseiller général du Val-de-Marne en 1994 et maire de Saint-Maur-des-Fossés de 2008 à 2014. En 1997 il a été élu député du Val-de-Marne, puis réélu en 2002 avant d'être nommé secrétaire d'État à la réforme de l'État auprès du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, fonction qu'il a exercée jusqu'en 2004. Il a exercé un troisième mandat de député du Val-de-Marne de 2007 à 2012. Henri Plagnol a par ailleurs été maître de conférences à Sciences Po et professeur

<sup>49</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>50</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>51</sup> Créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et abrogé par la loi organique et loi du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

<sup>52</sup> Voir notamment l'interprétation que fait le Conseil d'État de cette clause concernant les communes (art. L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales) dans sa décision du 29 juin 2001, commune de Mons-en-Baroeul : « l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire ».

<sup>53</sup> La loi de réforme des collectivités territoriales du 10 décembre 2010 prévoyait de préserver cette clause pour les seules communes, mais cette disposition n'est jamais entrée en vigueur ; la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et

d'affirmation des métropoles réaffirme cette clause pour les régions et les départements.

<sup>54</sup> Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

associé en géostratégie à l'université de Paris Dauphine entre 2005 et 2008.

### ■ Caroline Cayeux

Juriste de formation, Caroline Cayeux a été membre du cabinet d'Yvon Bourges, alors secrétaire d'État aux affaires étrangères, de 1970 à 1972. Titulaire d'une licence d'anglais et d'une maîtrise de droit, elle possède en outre un diplôme supérieur de droit international privé. Enseignante en droit et anglais dans un lycée technique, elle a poursuivi sa carrière en dirigeant un institut de marketing et communication, de 1980 à 1990, puis un organisme de formation professionnelle et de 3ème cycle, jusqu'en 1995. En 2001, Caroline Cayeux est élue maire de Beauvais, puis réélue en 2008, et pour la troisième fois en 2014. Elle est également présidente de la communauté d'agglomération du Beauvaisis et de la Fédération des villes de France. Élué sénateur de l'Oise en 2011, elle est vice-présidente de la commission des affaires sociales, rapporteur de la branche famille pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 et secrétaire de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

### ■ Jean-Pierre Duport

Jean-Pierre Duport est préfet de région honoraire. Né le 11 Juillet 1942, il est diplômé de Sciences Po- Paris, licencié en droit et ancien élève de l'ENA. Il a été chargé de mission au Commissariat Général du Plan, puis chef du service de l'habitat à la Direction de la Construction. Il a été Directeur de l'Architecture de 1981 à 1985 puis de l'Architecture et de l'Urbanisme de 1985 à 1987, au Ministère de l'Équipement et du Logement. Par la suite, il a été notamment Président de l'Agence foncière et technique de la Région Parisienne, Délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, Préfet de la Seine Saint-Denis, Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris et Président de Réseau Ferré de France. Il a par ailleurs été conseiller d'État en service extraordinaire de 2005 à 2009. Il a présidé la Fondation Le Corbusier de 2003 à 2012. Aujourd'hui il conseille le président d'Unibail-Rodamco et préside le Conseil d'Administration de Domaxis, entreprise de logement social.

### ■ Danièle Lajoumard

Danièle Lajoumard est inspecteur général des finances. Elle a travaillé dans les services

déconcentrés du Trésor public de 1976 à 1989 avant d'être nommée inspecteur des finances. De 1994 à 2002, elle a exercé des fonctions de direction à EDF. Au sein du service de l'Inspection générale des finances, Danièle Lajoumard, parmi d'autres fonctions, a été chargée des subdivisions territoriales de Paris, Seine-et-Marne et Essonne au titre des services déconcentrés de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique ; elle a également été, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, chef du pôle d'audit en charge des réseaux financiers de l'État. Elle assure depuis 2007 la présidence du comité d'orientation stratégique du Système d'information financière de l'État. Elle est membre du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) dont elle préside la commission « État et établissements publics ». Elle est depuis 2013, chef de la mission d'audit interne des ministères économiques et financiers.

## Bibliographie indicative

(par ordre alphabétique)

### Ouvrages

- M. Bazoche, *Département ou région ? : les réformes territoriales de Fénélon à Jacques Attali*, L'Harmattan, 2008.
- L. Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Seuil, 2008.
- J. Fialaire (dir.), *Subsidiarité infranationale et territorialisation des normes. État des lieux et perspectives en droit interne et en droit comparé*, Presses universitaires de Rennes, 2005.
- F. Francillon, *L'État déconcentré, laboratoire de la modernisation de l'action publique ?*, PwC, 2012.
- A. Guengant, *Comprendre les finances publiques locales : concours financiers, fiscalité, analyse financière, péréquation*, Le moniteur, 2013.
- N. Kada, *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, PUG, 2011.
- T. Michalon, *L'outremer français : évolution institutionnelle et affirmations identitaires*, L'Harmattan, 2009.



B. Lapointe, *Mondialisation et collectivités territoriales*, L'Épitoque, 2012.

S. Regourd et al. (dir.), *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2012.

P. Tronquoy, *Les collectivités territoriales : trente ans de décentralisation*, Cahiers français n°362, La documentation française, 2011.

P. Veltz, *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, L'aube, 2002.

E. Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, Hachette, 2013.

### Rapports

Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, *Il est temps de décider, Rapport au président de la République*, La documentation française, 2009.

Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État : rapport public thématique*, 2013.

J.-P. Bouquet, *État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale*, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, 27 février 2013.

É. Doligé, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Présidence de la République, 2011.

J. Gourault, D. Guillaume, *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée*, Sénat, 2011.

Inspection générale de l'administration, *Rapport de synthèse 2008 sur la mise en œuvre du programme « Administration territoriale »*, 2008.

A. Lambert, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Premier ministre, 2007.

A. Lefèvre, *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, Sénat, n°283, 2011.

J. Mézard, *Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles des l'État sur les collectivités. Rapport d'information*, Sénat, 2012.

A. Michèle, *Les préfetures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État : rapport d'information*, Sénat, 2013.

J.-M. Rebière, J.-P. Weiss, *La stratégie d'organisation à cinq ans de l'organisation*

*territoriale de l'État: rapport au premier ministre*, La Documentation française, 2013.

J.-L. Warsman, *La clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 2008.

### Articles

P. Bezes, P. Le Lidec, « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n°136, 2010, p. 919-942.

P. Combeau, « Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration », *Revue française de droit administratif*, n°5, 2010, p. 1011-1020.

R. Eipstein, « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 2005, n°11, p. 96-111.

H. d'Harcourt, « Le lobby des maires », *Pouvoirs*, n°148, 2014, p.71.

N. Kada, « La réforme de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, n°141, 2012, p. 109-120.

G. Koubi, « Pouvoirs des préfets et cadres dirigeants de l'État : une mise en perspective de la réforme de l'État », *La semaine juridique*, n°9, 2010, p. 35-38.

M. Le Roux, « La réforme de l'administration territoriale de l'État », *Droit administratif*, n°1, p. 15-21.

G. Marcou, « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012, n° 141, p. 5-17.

G. Marcou, « L'État et les collectivités territoriales : où va la décentralisation ? », *AJDA*, n°27, 2013, p. 1556-1563.

G. Marcou, « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue française d'administration publique*, n°141, 2012, p. 183-205.

J.-J. Menuret, « Bientôt des autorités administratives indépendantes territoriales », *JCPG*, n°49, 2013, doctr. 1290.

C. Moniolle, « Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires : la fiscalité locale », *Gestion et finances publiques : la revue*, n°10, 2010, p.706-708.

H. Pauliat, « Réformer les territoires, réformer la France... et réformer l'État », *La semaine*

*juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n°24, 2014, p.3-5.

G. Pinson, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n°148, p.95.

J.-C. Savignac, « La carte préfectorale et sous-préfectorale : histoire, actualité et perspective », *Les cahiers de la fonction publique*, n°343, 2014, p. 45-47.

M. Verpeaux, « Les contrôles sur le maire : mythes et réalités », *Pouvoirs*, n°148, 2014, p.81.

M. Verpeaux, « Principes d'organisation administrative », *Jcl. Collectivités territoriales*, Fasc. 10, 2011.

P. Villeneuve, « Réforme de l'administration territoriale de l'État : l'esprit et la lettre », *AJDA*, n°38, 2013, p.2190.



Ce document a été préparé  
par la section du rapport et des études (SRE)  
du Conseil d'État