

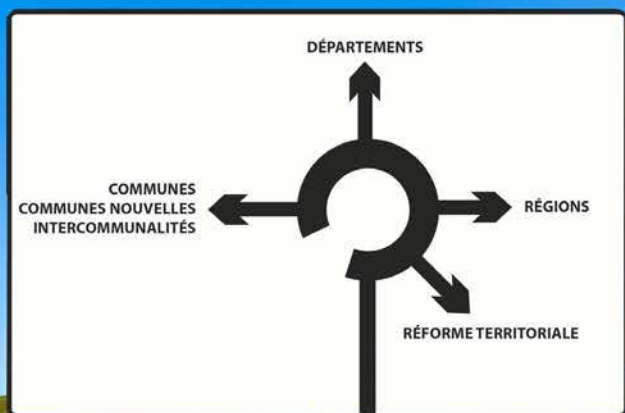
DOC EN POCHE

ENTREZ DANS L'ACTU

Parlons décentralisation

en 30 questions

Vincent Aubelle, Éric Kerrouche



La
documentation
Française

Sommaire

Panorama.....	5
---------------	---

L'auteur présente le sujet, son actualité, et l'illustre de faits, de lois, de chiffres, de comparaisons internationales

Questions-réponses.....	23
-------------------------	----

1 question = 1 double-page de réponse

Quels sont les trois fondements de la décentralisation ?	24
Quelles sont les origines de la commune ?	26
Quelles sont les origines du département ?	28
Quelles sont les origines de la région ?	30
Quelle autonomie territoriale ?	32
Qu'est-ce qu'une collectivité à statut particulier ?	34
L'outre-mer, une exception ?	36
Collectivités, qui fait quoi ?	38
Que fait un maire ?	40
Comment les assemblées locales fonctionnent-elles ?	42
Que fait une commune ?	44
Pourquoi la coopération intercommunale ?	46
Que fait une intercommunalité ?	48
Qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?	50
Que fait un département ?	52
Que fait une région ?	54
Quels contrôles sur les collectivités ?	56
Quelle organisation territoriale dans les pays de l'UE ?	58
Quels personnels pour les collectivités territoriales ?	60

Combien y a-t-il de fonctionnaires territoriaux ?	62
Les collectivités sont-elles endettées ?	64
Quelles recettes pour le fonctionnement des collectivités ?	66
Qu'est-ce que la péréquation ?	68
Combien la décentralisation coûte-t-elle ?	70
Quels sont les modes de gestion des politiques publiques ?	72
Quelles formes la démocratie locale prend-elle ?	74
Quels modes d'élection dans les collectivités locales ?	76
Qui sont les élus locaux ?	78
Être élu : un métier ou une fonction ?	80
Quelle rémunération pour les élus municipaux en France ?	82
Le statut de l'élu, nécessité démocratique ?	84
Gauche/droite : qui gouverne les territoires ?	86
@ vous la parole	89

Une interaction avec les internautes de vie-publique.fr : la mise en ligne, lors de la parution de l'ouvrage, des réponses à une sélection de questions

Bibliographie et sitotheque	99
-----------------------------------	----

Pour aller + loin : les principaux livres et sites internet

// 2022 marquera l'anniversaire de deux textes emblématiques de la décentralisation : les quarante ans de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et les trente ans de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Alors que la crise sanitaire de 2020-2021 a montré, si cela était encore nécessaire, l'importance des initiatives prises par les collectivités locales, le renouvellement de la décentralisation s'affirme plus que jamais comme un enjeu majeur. //

■ La décentralisation, cette inconnue si proche

La décentralisation est pour chacun une expérience du quotidien. Modes de garde des enfants, routes, transports en commun, collecte et traitement des déchets, distribution et traitement de l'eau, développement économique, logement, aides sociales, équipements culturels et sportifs..., autant de domaines, parmi d'autres, pris en charge par des politiques publiques mises en œuvre à l'échelon des différentes collectivités territoriales. Toutefois, l'étendue des usages est

inversement proportionnelle à la connaissance de la répartition des compétences des collectivités locales, ou, par extension, du fonctionnement d'ensemble de l'organisation décentralisée de la République. Le nombre des structures qui interviennent, la répartition de leurs interventions, ou bien encore l'évolution de leurs périmètres conduisent à cette absence de lisibilité. Très souvent, le maire est le seul élu local que la population identifie, celui vers lequel toutes les demandes convergent.

■ Une liberté accrue des collectivités locales

L'étude de la décentralisation conduit à distinguer trois fondements cumulatifs.

Le premier d'entre eux est l'architecture mise en place à partir de la Révolution française. Certaines collectivités furent créées dès 1789 – la commune et le département –, d'autres le furent par la suite – les structures de coopération intercommunale à partir de 1890, les régions en 1982.

Le deuxième fondement est le transfert de compétences qui intervient lorsque l'État se dessaisit de certaines d'entre elles afin qu'elles soient exercées à un échelon plus approprié.

Le troisième fondement est la liberté accordée aux assemblées locales de définir politiquement les conditions dans lesquelles les compétences transférées

seront mises en œuvre. Gaston Deferre, premier ministre de l'Intérieur et de la décentralisation après l'arrivée de la gauche au pouvoir développa le 27 juillet 1981 l'argumentation suivante : reconnaître la liberté consiste à faire confiance aux élus locaux « pour choisir et appliquer les bonnes solutions aux problèmes qu'ils ont à résoudre, au moins autant qu'aux services anonymes d'un ministère parisien, ou même d'un ministre, quel qu'il soit et quelle que soit sa couleur politique ».

C'est la responsabilité politique reconnue aux élus locaux qui distingue la décentralisation de la déconcentration ; elle a été reconnue constitutionnellement en 2003, lorsque l'organisation décentralisée de la République a été introduite à l'article 1^{er}.

Décentralisation et déconcentration

La *décentralisation* consiste, pour un État unitaire, à confier certaines de ses compétences administratives à des collectivités locales distinctes de lui (communes, départements, régions). La *déconcentration* consiste à remettre à des représentants locaux de l'État – en France avant tout le préfet et l'ensemble des services déconcentrés (à titre d'exemple, Trésor public, rectorat) – le règlement de certaines affaires en lieu et place des administrations centrales.



Questions-
réponses

Quels sont les trois fondements de la décentralisation ?

La suppression de la tutelle du préfet

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions inaugure la première décentralisation en France. Les fonctions dévolues au préfet que Napoléon institua évoluèrent sensiblement. En premier lieu, le préfet ne dispose plus de la faculté d'exercer un contrôle sur l'opportunité des délibérations des assemblées locales. Son contrôle – *a posteriori* – ne porte plus que sur la légalité des délibérations. En second lieu, la fonction exécutive qu'il exerçait au niveau du département et de la région est transférée aux présidents de ces assemblées.

La création d'une nouvelle collectivité : la région

L'établissement public régional créé en 1972 est transformé en 1982 en une véritable collectivité territoriale de plein exercice, avec un conseil élu, et des compétences clairement attribuées.

Un transfert de compétences de l'État vers les collectivités

La loi du 7 janvier 1983 complétée par celle du 22 juillet 1983 fonde le transfert de certaines des compétences de l'État aux communes, départements et régions : à titre principal, l'urbanisme aux communes, l'action sociale et la responsabilité des collèges au département ; l'aménagement du territoire, le développement économique et la gestion des lycées à la région. Ce transfert de compétences est accompagné d'un transfert de ressources.

La décentralisation, mesure-phare du programme de l'Union de la gauche

» » » François Mitterrand, élu président de la République en mai 1981, avait fait de la décentralisation l'une des propositions de sa campagne présidentielle. Le ministère de l'Intérieur devint aussi celui de la Décentralisation, ce qui fut un affichage politiquement fort. Gaston Defferre, son titulaire, fut l'artisan de cette réforme d'une ampleur sans précédent. C'est pourquoi on parle souvent des « lois Defferre » pour évoquer l'appareil législatif mis en place lors de cette première phase de la décentralisation.

La décentralisation inscrite dans la Constitution

» » » Depuis le 28 mars 2003, le premier article de la Constitution a été complété par l'alinéa qui suit : « L'organisation de la République est décentralisée », ce qui confère à la décentralisation une valeur constitutionnelle.

La décentralisation est-elle évolutive ?

» » » La répartition des compétences ne cesse d'évoluer, tant pour ce qui concerne les transferts de l'État aux collectivités territoriales que ceux qui interviennent entre les différents niveaux de collectivités. Cette évolution caractérise aussi le nombre, et par voie de conséquence, le périmètre, des collectivités : la diminution du nombre de régions intervenue en 2016 en est un exemple.

Quelles sont les origines de la région ?

La plus jeune des collectivités locales

La région n'est pas héritée de la Révolution française. Pendant longtemps, elle est perçue comme une menace par l'État national, notamment en raison des revendications culturelles locales. C'est au cours du xx^e siècle que l'idée d'un espace régional compétent d'abord sur des questions économiques puis d'aménagement du territoire s'impose peu à peu.

D'abord échelon de déconcentration de l'État...

C'est dans le cadre de la réflexion sur la planification dans les années 1950-1960 que se pose la question de la mise en œuvre à un niveau régional. En 1960, 21 circonscriptions d'action régionale (CAR) sont créées, puis en 1964, les commissions de développement économiques régionales (CODER) et les services de l'État sont réorganisés autour d'un préfet de région. L'échec du référendum de 1969 qui proposait d'ériger la région en collectivité territoriale marque une rupture. À la suite de ce revers, l'ambition est revue à la baisse avec la création des établissements publics régionaux (EPR) en 1972.

... puis collectivité à part entière

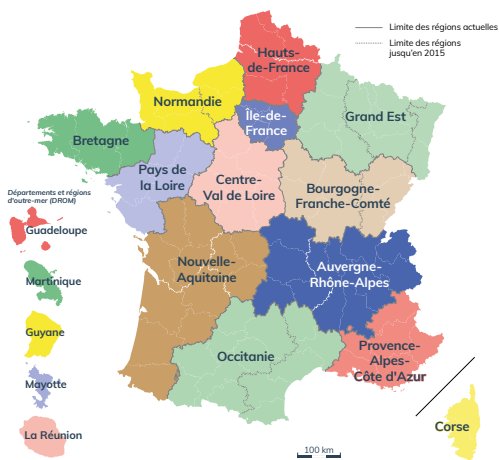
Il faut attendre 1982 pour que les régions deviennent des collectivités locales, dont les conseillers seront élus au suffrage universel en 1986. Depuis lors, les régions s'affirment au gré des politiques mises en œuvre et des transferts de compétences. Reste que, comparativement à d'autres pays européens, leurs budgets demeurent limités, et ce même après le redécoupage intervenu en 2015.



Les grandes dates de la région

- »»» 1919 : création des groupements économiques régionaux (régions « Clémentel »).
- 1960 : création de 21 circonscriptions d'action régionale (CAR).
- 1964 : création des commissions de développement économique régionale (CODER) et des préfets de région.
- 1969 : échec du projet de référendum qui proposait notamment de faire de la région une collectivité locale.
- 1972 : création des établissements publics régionaux.
- 1982 : les régions deviennent des collectivités locales.
- 1986 : premières élections régionales au suffrage universel.
- 2003 : consécration de la région dans la Constitution.
- 2015 : 13 régions métropolitaines remplacent les 21 existantes.

Le découpage des régions



© DILA 2019 | vie-publique.fr

Cartographie : Dario Ingiusto et Floriane Picard

Qui sont les élus locaux ?

L'inégal accès aux fonctions politiques locales

Si selon la théorie démocratique, tout un chacun peut être élu, la réalité est plus complexe. D'une part tout le monde n'a pas un intérêt égal pour l'univers politique (désintérêt, sentiment de manque de compétence politique), d'autre part certains ont plus de probabilités d'être élus que d'autres.

Une surreprésentation de certaines catégories socioprofessionnelles

Ainsi les artisans-commerçants représentent entre 6,6 % et 8,8 % des élus selon les assemblées locales, contre 3,5 % de la population générale. De même pour les cadres et professions intellectuelles avec 20 % à 40 % des élus (10 % de la population). À l'inverse, les ouvriers (entre 0,4 et 7 % des élus) et les employés (entre 6 % et 14 %) sont moins représentés (DGCL). De plus, certaines professions ou statuts sont plus compatibles avec l'exercice d'un mandat. Soit qu'ils sont plus flexibles (exemple : professions libérales), soit que les règles permettant le cumul emploi/mandat sont plus favorables (statuts publics).

Une part importante de retraités

En raison du temps de plus en plus important que demande l'exercice d'un mandat, on trouve plus de retraités parmi les élus que dans la population. Ainsi, 40 % des maires sont retraités. Cela pose la question de la nécessité de créer un vrai statut de l'élu. L'âge moyen des élus, tous mandats confondus est de 58,2 ans (50,5 pour la population générale).

Quelle parité dans les élections en 2020?



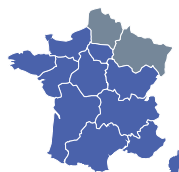
35,8%
de femmes dans les
Conseils communautaires



42,4%
de femmes dans les
Conseils municipaux



47%
de femmes parmi les
élus de moins de 39 ans



Le nord et l'est de la France :
les territoires où
les femmes sont
moins représentées
au sein des EPCI (*)

(*) EPCI : établissements de coopération intercommunale.



Aucune présidente d'EPCI
dans 30 départements

Vie-publique.fr | 2020

Source : DGCL, 2020.



La catégorie socioprofessionnelle des élus locaux, janvier 2021

Catégorie socioprofessionnelle	Conseillers (en %)				
	régionaux et territoriaux	départementaux	communautaires	municipaux	dont : maires
Agriculteurs exploitants	3,3	4,0	7,5	7,9	11,6
Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	8,8	5,3	6,5	6,6	6,0
CPIS*	43,2	35,9	26,5	20,6	21,4
Professions intermédiaires	9,0	12,2	13,1	17,5	10,6
Employés	6,1	6,8	7,8	13,9	6,0
Ouvriers	0,4	0,3	2,0	7,1	2,4
Autres professions	2,3	1,1	0,0	0,0	0,0
Retraités	14,1	27,9	33,2	22,7	39,4
Autres, sans activité	12,7	6,6	3,4	3,6	2,6

* Cadres et professions intellectuelles supérieures.

Champ : France métropolitaine + DOM.

Source : DGCL. Données : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques (répertoire national des élus) ; Insee, enquête Emploi 2019.