

LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE EN FRANCE

Yves Gaudemet

Catedrático de Derecho Público
Universidad de La Sorbona, París II
Abstract de Juan Antonio Carrillo Donaire
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

Abstract

El trabajo analiza el alcance real de la reforma constitucional francesa de 2003. La ley constitucional de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República, rechaza cualquier forma -por velada que sea- de federalismo, y traza una distinción muy importante entre el régimen de descentralización de los territorios de ultramar, donde se permite una verdadera diversificación de regímenes “a la carta”, con estatutos adaptados a las particularidades de cada territorio, y el modelo de descentralización metropolitana para la Francia continental, anclado en los postulados de igualdad y uniformidad que, sin embargo, la reforma de 2003 ha querido matizar con soluciones novedosas que tienen, además, una pretensión racionalizadora.

El peso histórico y dogmático de los principios de unidad y uniformidad consagran un modelo homogéneo que se manifiesta tanto en la estructura de las circunscripciones territoriales (regiones, departamentos y comunas) como en la organización administrativa de las mismas, donde se impone la misma estructura orgánica y organizativa para todas las de igual naturaleza. La unicidad del modelo se refuerza enormemente con un principio de estricta igualdad formal o de trato entre las colectividades territoriales, que no están ligadas entre sí por relación de jerarquía alguna, ni tienen relación de control o dirección de una sobre otra. Todas las colectividades locales están sometidas al mismo control “de legalidad” que el Estado ejerce a través de su representantes territoriales (*préfectures*).

En este contexto, tan apegado a las claves revolucionarias, la Ley de 2003 ha pretendido teñir la descentralización de mayor realismo y de cierta sistemática racionalizadora, lo que acaba por dar mayor complejidad al modelo. Aparte de las dificultades que conlleva un sistema de reparto de competencias basado en la igualdad de los receptores de las mismas, hay nuevas evidencias de la complejidad. Una proviene de la “constitucionalización” de los “establecimientos públicos de cooperación local” como plataforma asociativa de colectividades que pueden colaborar bajo esa fórmula organizativa superpuesta que no ejerce autoridad sobre ellas. Pero también es fuente de dificultades la conversión de la región en una circunscripción para la planificación y la acción económica desconcentrada del Estado, que al sumar esta condición a su carácter de colectividad local muestra -una vez más- que la descentralización corre el riesgo de deslizarse solapadamente en la desconcentración.

La mayor complejidad introducida por la reforma de 2003 requería abundar en el esfuerzo racionalizador que el legislador ya había iniciado con la ley de 22 de julio de 1982. En este sentido apuntan las innovaciones normativas más reseñables, como la garantía constitucional de la autonomía financiera de las autoridades locales; el mayor juego que se le da al referéndum local y al derecho de petición; la consagración -implícita pero clara- del principio de subsidiariedad en beneficio de las entidades descentralizadas; la creación, para ciertos proyectos, de la figura de la colectividad local “chef de file”; así como las innovaciones, mucho más diversificadas, que se introducen para los territorios de ultramar. Pero estos avances no consiguen eludir las dificultades que acarrea una tradición histórica aparentemente irreductible: el mantenimiento del principio de la uniformidad a ultranza -opuesto a la realidad de las cosas-; la férrea igualdad del *status* jurídico e institucional de las distintas colectividades; la falta de mecanismos de tutela entre ellas; o el entrelazamiento laberíntico de competencias materiales. Todo lo cual apunta el riesgo de un doble coste importante: el de la duplicidad de las competencias (y de la acción pública) y el de la ineficacia.

LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE ET LA COOPÉRATION INTER-ADMINISTRATIVE

LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE EN FRANCE

Il fallait, a-t-on pensé, une révision constitutionnelle - ce fût la 23 - pour donner à la République française «l'organisation décentralisée » qui lui manquait; d'autres ont suivi depuis. L'« organisation décentralisée », c'est le titre de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 « relative à l'organisation décentralisée de la République »; cette loi constitutionnelle a entièrement réécrit le titre XII de la Constitution du 4 octobre 1958 intitulé jusqu'alors «les collectivités territoriales»; elle n'en modifie pas fondamentalement la substance.

La France d'avant la réforme constitutionnelle de 2003 était déjà une République décentralisée ; elle le reste des lors que le seul terme de fédéralisme se heurte à tout le poids de son histoire. L'inscription par la loi de 2003 à l'article 1^{er} de la Constitution que «l'organisation de la République est décentralisée » doit ainsi se comprendre comme le rejet explicite, par la Constitution, de toute forme de fédéralisme : puisque la République est décentralisée, de par la Constitution, elle ne peut être fédérale.

La seule question est donc de savoir si - au-delà de la proclamation politique et de l'espèce de surenchère qui, en France, réunit la gauche et la droite pour invoquer la décentralisation - l'organisation de la République est aujourd'hui davantage décentralisée qu'elle ne l'était avant la réforme de 2003.

C'est pour tenter d'apporter quelques éléments de réponse à cette question que, sans doute, les organisateurs de ce colloque m'ont demandé une analyse de la décentralisation territoriale en France, des succès, des limites et des insuccès de l'expérience française en la matière. Reste à savoir si cela est de nature à alimenter le débat doctrinal espagnol sur ces questions ; reste à savoir quelles sont les limites d'une comparaison pertinente entre nos deux pays, si proches - et pas seulement par la géographie - mais assez différents dans leur histoire de la constitution d'une nation unitaire.

Revenons à la réforme française de 2003. Une distinction fondamentale doit être posée entre le sort fait à outre-mer et la décentralisation métropolitaine.

L'OUTRE-MER

Pour l'outre-mer - dont je vais dire un mot ici pour n'y plus revenir - la réforme est profonde, certains diront même radicale. La situation antérieure à 2003 consacrait l'existence, à côté de départements et de régions d'outre-mer, de territoires d'outre-mer (Polynésie française ; Wallis et Futuna ; les Terres australes et antarctiques françaises) et de collectivités territoriales à statut spécifique (Saint-Pierre et Miquelon ; Mayotte). La Nouvelle-Calédonie avait reçu, dès 1998, un statut spécifique pouvant conduire à l'indépendance ; c'était l'objet de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 (devenue le titre XIII de la Constitution) complétée par une loi organique du 19 mars 1999.

Les changements qu'apporte la révision constitutionnelle de 2003 sont importants.

Désormais, les différentes collectivités territoriales d'outre-mer, sur la base du nouvel article 74 de la Constitution, « ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » ; ce statut est défini dans chaque cas par une loi organique prise après avis de l'assemblée délibérante locale.

D'autre part, à un département ou à une région d'outre-mer peut être substituée, par référendum local, une collectivité à statut particulier (art. 73 nouveau, dernier alinéa) ; sur la base de ce nouveau dispositif constitutionnel, plusieurs consultations électorales ont eu lieu aux Antilles¹, le 7 décembre 2003, qui ont confirmé l'attachement des populations à la départementalisation et qui ont fait de Saint-Martin et Saint-Barthélemy des collectivités autonomes dotées d'un statut particulier sur la base de l'article 74 de la Constitution.

Ainsi donc, pour l'outre-mer, la réforme de 2003 permet une véritable diversification, avec des statuts adaptés à des réalités locales fort disparates ; elle permet aussi, selon les résultats des consultations électorales locales, le maintien de l'organisation régionale et départementale selon le modèle de la décentralisation métropolitaine. Plus largement, la réforme de 2003, tout en restant dans le cadre de la décentralisation et sans atteindre jamais au fédéralisme, autorise une différenciation institutionnelle très importante qui rompt avec le passé. Il en résulte certes une réelle com-

1. Différente est la consultation organisée en Corse, le 6 juillet 2003, sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution sur la question de la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier.

plexité du droit de Poutre-mer, mais on peut penser que cette complexité est elle-même au service de réalités géographiques, humaines, historiques, économiques et politiques, elles-mêmes très diverses.

LA MÉTROPOLE

En est-il de même de la décentralisation en métropole, à laquelle sont consacrés les développements qui suivent ? Le constat est au moins mitigé.

C'est que la réforme de 2003 conserve le postulat de Pégalité et de Puniformité des collectivités décentralisées, collectivités dont elle ne change ni le nombre ni la géographie. Ce parti d'uniformité - que la Constitution de 1946 avait tenté d'entamer, il est vrai, sans succès - avait été au contraire réaffirmé et accentué par les réformes -législatives celles-là - de 1982 et 1983, sur lesquelles la réforme de 2003 ne revient pas.

Toutefois la réforme de 2003 - en prenant le contre-pied de solutions que le conseil constitutionnel avait mécaniquement déduites du principe d'égalité - consacre un certain nombre de possibilités nouvelles, de solutions particulières, qui viennent s'ajouter à un édifice déjà complexe.

La décentralisation territoriale en France est historiquement marquée par un reñis de distinguer, d'un point de vue juridique et institutionnel, entre les différentes catégories de collectivités décentralisées; elle les soumet à un régime pratiquement uniforme, quelles que soient leurs diversités et elle les place sur un pied d'égalité. En revanche -et d'une certaine façon pour limiter les inconvénients de cet artifice de runiformité et de l'égalité institutionnelle - le droit français de la décentralisation est riche de solutions, de formules particulières auxquelles la réforme de 2003 a récemment ajouté dans le sens, pourrait-on dire, d'une certaine rationalisation.

PLAN

D'une décentralisation territoriale reposant sur un principe d'uniformité et d'égalité des collectivités territoriales (I) a résulté une réelle inventivité du droit de la décentralisation territoriale qu'on peut aujourd'hui présenter comme une tentative de décentralisation rationalisée (II).

I / UNIFORMITÉ ET ÉGALITÉ JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES

Uniformité et égalité en droit de collectivités locales pourtant foncièrement différentes. Reprenons ces deux points.

A/UNIFORMITÉ

La France de l'Ancien Régime, construite par une administration royale forte et progressivement déconcentrée, à partir du XVII^e siècle, entre les mains des intendants, était très diversifiée ; elle était respectueuse des particularismes locaux, au demeurant périodiquement consacrés par la Chancellerie royale, sous forme de chartes octroyées, de droits et privilèges régulièrement confirmés.

À cet égard, on peut dire que la France de l'Ancien régime restait fortement décentralisée (avant même que le mot n'existât) ; elle était même doublement décentralisée : par la reconnaissance d'organes d'auto administration aux différents niveaux d'administration locale, et par la diversité de ces organes d'auto administration, relevant chacun d'une tradition historique et de statuts juridiques propres.

C'est la Révolution qui a établi en la matière une uniformité, en totale rupture avec l'Ancien régime. La première grande idée de la Révolution en matière administrative a été d'unifier et d'uniformiser ; elle a voulu aussi supprimer toute espèce de « corps intermédiaire » entre la Nation et l'individu, promu au rang de citoyen. L'égalité révolutionnaire est une égalité dans l'uniformité et elle implique celle-ci.

Ainsi l'organisation locale procède de l'esprit égalitaire de la Révolution en réaction contre l'extrême diversité et complexité du système administratif de l'Ancien Régime ; elle s'exprime à la fois dans la structure des circonscriptions et dans celle des administrations.

1) La Révolution a inauguré une nouvelle structure des circonscriptions en découpant le pays en départements, circonscriptions types et polyvalentes, les départements en districts et les districts en communes ; tout cela s'est fait très rapidement, entre le mois de décembre 1789 et le mois de février 1790.

Et Ton n'est pas revenu par la suite sur ce découpage administratif, qui va accueillir progressivement la décentralisation, au fil de réformes qui aboutiront à la loi départementale du 10 août 1871 et à la loi d'administration

communale du 5 avril 1884 ; les collectivités décentralisées sont progressivement reconnues et consacrées comme telles, au cours de XIX^{ème} siècle, dans le cadre géographique des circonscriptions tracées par la Révolution, et en reprenant largement les moyens et l'organisation des services de l'Etat repartis sur le territoire, appelés pendant longtemps, de façon significative, les « services extérieurs de l'Etat ».

La décentralisation s'est coulée dans la déconcentration; elle est née de la déconcentration et en conserve les cadres, notamment géographiques.

Or la structure territoriale ainsi décidée par la Révolution constituait une innovation complète : aux circonscriptions multiples de l'Ancien Régime, spéciales aux différentes administrations, enchevêtrées autour des généralités, divisions dans lesquelles les intendants exerçaient leurs fonctions, étaient substituées des types uniformes et généralisés de circonscriptions. Si la création du département est, à cet égard, on vient de le dire, significative, on doit aussi souligner la véritable naissance de la commune française; les communes de l'Ancien Régime, associations d'habitants plus que circonscriptions administratives, étaient de réalité variable, les communes rurales n'existant qu'à l'état embryonnaire ; la Constituante, ayant fait table rase de toutes les communes existantes (loi du 14 décembre 1789), créa dans le cadre territorial des anciennes paroisses, des communes de structure uniforme, couvrant la totalité du pays (loi du 22 décembre 1789 : « il y aura des municipalités dans chaque village, bourg, etc.... »).

Ce découpage territorial, conservé pour l'essentiel, a naturellement vieilli; si le département a été un réel succès et demeure une circonscription significative (bien que jugée trop étroite par certains), les 37.000 communes de France correspondent à des réalités démographiques, économiques, sociologiques, extrêmement - toujours plus - diversifiées et on comprend qu'elles sont, comme telles, impropres à accueillir des mécanismes et des structures de décentralisation uniformes.

2) Quant à la structure des administrations, c'est là aussi un modèle uniforme qui a été retenu - d'abord pour les collectivités déconcentrées - et qui a été ensuite conservé et appliqué aux collectivités décentralisées lorsque celles-ci sont apparues.

D'abord uniformité d'administration pour toutes les circonscriptions de même nature ; notamment toutes les communes recurent la même organisation, qu'elle soient grandes ou petites, urbaines ou rurales. Il en est de même des départements.

Ensuite uniformité du type d'administration, commun aux diverses catégories de circonscriptions : à chaque échelon (département, district, commune) on retrouvait: 1° un conseil, assemblée collégiale; 2° un directoire; 3° un procureur syndic, autorité individuelle.

Cette conception rigide et uniforme contrastait - volontairement - avec les diversités de l'administration de l'Ancien régime où les circonstances et le Tempirisme obligeaient à distinguer entre les « pays d'état » et les « pays d'élections », entre « le plat pays » où existaient des « communautés villageoises » et les « bonnes villes » privilégiées par la détention de chartes qui pouvaient elles-mêmes varier d'une ville à l'autre.

Avant même d'édicter une organisation uniforme des nouvelles circonscriptions créées, la Révolution avait aboli, dans la nuit du 4 août 1789, les « privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants », au même titre que ceux des individus (art. 10 de la loi).

C'est cette organisation uniforme qui sera reprise - avec quelques changements dans les dénominations - lorsque apparaitront, dans le même cadre géographique, les collectivités décentralisées²; celles-ci sont toutes administrées sur le même modèle, avec une assemblée collégiale délibérante et un exécutif individuel entouré d'un bureau.

À l'uniformité qu'on vient de dire, uniformité d'organisation et de cadre géographique, s'est ajouté et s'est affirmé plus récemment un principe d'égalité.

B / EGALITÉ

On va le montrer maintenant: au choix de l'uniformité - qui n'a été abandonné récemment que pour l'outre-mer - s'est ajouté, d'abord peu explicite, puis affirmé depuis 1958 et en toutes lettres dans la loi de décentralisation du 2 mars 1982, un principe d'égalité: égalité juridique non

2. La décentralisation initiale, sur la base d'une désignation de tous les organes d'administration locale par l'élection, aboutit immédiatement à un désordre complet, une « anarchie légale » (Lainé), appelant elle-même une réaction rapide. À partir de l'An VIII, aucun élément de décentralisation n'existe plus dans ce cadre; et les circonscriptions en cause demeurent comme des circonscriptions déconcentrées d'administration d'Etat. L'apparition, dans ce cadre et avec les mêmes principes d'organisation, de collectivités décentralisées ne se fera que progressivement au cours du XIX^{ème} siècle.

seulement des différentes collectivités décentralisées d'une même catégorie, mais aussi égalité des collectivités décentralisées appartenant à des catégories différentes.

Les principes sont clairs, encore réaffirmés par la loi du 7 juillet 1983 qui pose les règles générales de répartition des compétences en matière de décentralisation territoriale: il n'existe aucune hiérarchie, aucun pouvoir d'instruction ni même de contrôle de la collectivité plus importante (par exemple le département) sur celle qu'elle englobe (la commune).

Toutes les collectivités décentralisées sont soumises au même contrôle de l'Etat et exclusivement de l'Etat; c'est ce contrôle que l'on désigne communément comme le contrôle de légalité et dont le mécanisme, largement confié au juge, a été redéfini par la loi de décentralisation du 2 mars 1982; il joue de la même manière pour toutes les collectivités décentralisées, ainsi que pour leurs établissements publics et pour les sociétés d'économie mixte locales.

L'article 72 de la Constitution confie au préfet, en tant que représentant de l'Etat dans le département, l'examen systématique des actes des collectivités décentralisées avec la faculté de saisir le tribunal administratif pour faire sanctionner les illégalités que ceux-ci pourraient comporter ; la rédaction de cet article 72 a été - de façon maladroite - modifiée par la révision constitutionnelle de 2003, sans que cela emporte aucune conséquence sur le fond: « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Ce contrôle s'exerce exactement dans les mêmes termes à l'égard des différentes collectivités décentralisées; il est exclusivement confié au préfet, en sa qualité de représentant de l'Etat dans le département; les collectivités locales les plus importantes n'ont aucune part au contrôle de légalité sur les actes des collectivités plus petites qu'elles regroupent. De la sorte, les collectivités locales de toutes catégories sont placées sur un strict pied d'égalité.

De la même façon, les différentes lois de transfert de compétences qui se sont succédées, matières par matières, depuis 1983, inscrivent toujours leur dispositif dans le principe posé par la loi du 7 janvier 1983 selon lequel chaque catégorie de compétences doit être attribuée à une catégorie déterminée de collectivités locales, sans éclatement entre elles et

surtout sans pouvoir d'instruction ni de direction de Pune sur Pautre. Au demeurant, cette regle de principe s'avère bien difficile a teñir et a pour conséquence de multiplier les procédures consultatives entourant la compétence de decisión et de gestión confiée a une catégorie de coUectivités territoriales déterminée.

Plus largement le conseil constitutionnel rappelle régulièrement que Porganisation des coUectivités locales doit respecter le principe constitutionnel d'égalité appliqué aux coUectivités territoriales, même si ce principe peut être adapté à la diversité des territoires (c. consti., 20 décembre 1994, p. 134 - 26 janvier 1995, p. 183).

On doit ainsi considérer que le droit francáis de la décentralisation tient pour égales en droit par exemple la región He de France - première región économique d'Europe - et telle commune de moins de 50 habitants (voire dépourvue de population, comme il en existe un certain nombre...)³. On verra que, d'ailleurs, une part de la révision constitutionnelle de 2003 s'est faite pour surmonter sur certains points la jurisprudence du conseil constitutionnel fondée sur le principe d'égalité.

Pourtant cette révision ne remet frontalement en cause - sauf pour Poutre-mer -, ni le parti d'uniformité dont on a dit l'origine, ni le principe d'égalité dont on vient de diré combien il tenait le droit de la décentralisation à l'écart des réalités. Elle ajoute à la panoplie, déjà nourrie, des mécanismes et expédients qui entendent donner - sur ees bases peu favorables - plus de réalisme à la décentralisation; il en resulte certes une réelle complexité, mais on doit aussi considérer les efforts faits récemment pour que celle-ci soit mise au service d'une forme de « rationalisation » de la décentralisation. Ce á quoi je viens maintenant.

II / L'INVENTIVITÉ DU DROIT FRANCAIS: COMPLEXITE ET RATIONALISATION DE LA DÉCENTRALISATION

Historiquement dotée - comme on vient de le diré - de deux niveaux non hiérarchisés d'administration décentralisée, le département

3. Environ une commune métropolitaine sur quatre a moins de 200 habitants, une sur deux moins de 400. A l'autre bout du spectre, 900 communes de plus de 10.000 habitants, totalisant 30 millions de résidents, regroupent près de la moitié de la population française, autant que les 35.600 autres... En théorie, toutes ees structures ont le même fonctionnement et les mêmes pouvoirs (v. Les coUectivités territoriales en France, Doc. fr. 2006).

et la commune, la France s'est employée, à partir de 1958, à y ajouter deux niveaux supplémentaires - toujours sur un pied d'égalité avec les précédents -, celui de la région et celui de l'établissement public de coopération locale; la réforme de 2003 parachève l'édifice et l'inscrit dans la Constitution (A). Ont été d'autre part et parallèlement multipliés les mécanismes et techniques qu'on pourrait dire de « décentralisation rationalisée », visant, a-t-on dit, à donner plus d'effectivité à la décentralisation (B).

A / COMPLEXITE: DE NOUVEAUX NIVEAUX DE DÉCENTRALISATION

I) L'étroitesse du département, notamment pour l'action économique, une forme de nostalgie mal réfléchie des anciennes provinces, ont conduit - récemment et progressivement - à faire de la région, d'abord circonscription de la planification et de l'action économique déconcentrée de l'Etat, une nouvelle collectivité décentralisée, regroupant (en principe) plusieurs départements.

La région, d'abord établissement public de coopération interdépartementale, est devenue collectivité locale par la loi du 2 mars 1982 et ce statut lui est aujourd'hui reconnu par la Constitution elle-même, depuis la réforme de 2003, à l'instar de la commune et du département.

La région est organisée sur le même modèle que la commune ou le département: une assemblée délibérante élue au suffrage universel local, élit son exécutif individuel; elle a la même compétence générale de « gérer par ses délibérations ses affaires » ; elle est soumise au même contrôle de légalité administrato-juridictionnel de l'Etat. C'est donc toujours le même modèle organisationnel - issu de la Révolution et de l'Empire, comme on l'a vu - qui est repris.

La France se trouve ainsi dotée de trois niveaux d'administration territoriale décentralisée, niveaux non hiérarchisés, ce qui déjà la singularise par rapport à ses partenaires européens. Périodiquement, la question de l'absorption du département par la région est posée; mais on est forcé de constater que le département a bien résisté à l'émergence de la région et que, hors le domaine purement économique et des investissements, c'est le département qui a largement bénéficié des transferts de compétences inaugurés par la loi de 1983.

2) La singularité de l'organisation territoriale de la décentralisation française est d'autant plus marquée qu'aux trois niveaux que constituent la commune, le département et la région, il faut en réalité ajouter un quatrième, constitué par un réseau très dense -et fort complexe - d'établissements publics de coopération entre collectivités locales, réseau que les réformes, législative de 2002, et constitutionnelle de 2003, ont encore enrichi.

C'est uniformément le procédé de l'établissement public qui est utilisé à cette fin, sous des dénominations qui ont multipliées les réformes (syndicats, syndicats mixtes, districts, communautés d'agglomération, de communes, communautés urbaines, etc.). Ces établissements publics de coopération correspondent à de véritables collectivités territoriales, superposées à celles qu'ils regroupent, mais sans autorités sur elles; ils sont soumis au même contrôle de légalité que les collectivités territoriales proprement dites.

Ces groupements de collectivités locales sont aujourd'hui fort nombreux, presque autant que les communes auxquelles ils ne se substituent pas. **Qu'on en juge : 14 communautés urbaines regroupent plus de 6,2 millions d'habitants; 162 communautés d'agglomération regroupent plus de 20 millions d'habitants; 2343 communautés de communes regroupent près de 25,3 millions d'habitants ; 6 syndicats d'agglomération nouvelle, plus de 350000 habitants; soit un total de 2532 groupements pour 32.311 communes et plus de 52 millions d'habitants (chiffres 2005); s'y ajoutent de très nombreux syndicats intercommunaux, syndicats à vocation multiple, syndicats mixtes, syndicats d'agglomération nouvelle, etc.**

Le périmètre de ces groupements est très différent selon les attributions exercées, de telle sorte qu'il est fréquent qu'une même commune appartienne à plusieurs établissements publics de coopération ou encore qu'elle n'adhère à un tel établissement que pour une partie des compétences que celui-ci est statutairement habilité à recevoir des communes adhérentes.

Quatre niveaux d'administration territoriale non hiérarchisés, une extrême imbrication et dispersion des compétences décentralisées, on mesure la complexité d'un droit de la décentralisation que la réforme de 2003 a voulu sinon discipliner, du moins rationaliser dans le sens de plus d'efficacité (et de moindre coût ?).

B / VERS UNE DÉCENTRALISATION RATIONALISÉE ?

C'est cette forme de rationalisation qu'a entreprise la révision constitutionnelle de 2003, précédée de textes législatifs importants de même objet, comme la loi sur la démocratie de proximité et, auparavant, la loi d'amélioration de la décentralisation. A cet égard, la réforme constitutionnelle de 2003, présentée parfois comme « l'acte II de la décentralisation » (l'acte I^{er}, étant les lois - ordinaires - du 2 mars et 22 juillet 1982) ou encore comme la charte de la « nouvelle décentralisation », assez brouillonne sur le plan technique, est largement la poursuite d'une évolution annoncée, et s'est voulue avant tout comme un acte politique⁴.

Alors qu'en 1982, lors des lois de décentralisation, il n'avait pas été envisagé de modifier le texte constitutionnel (ce que l'opposition du Sénat aurait rendu de toute façon impossible), la réforme de 2003 est importante en volume puisque, dans le texte de la Constitution, six articles nouveaux sont créés, huit modifiés, parfois profondément, voire presque réécrits dans leur totalité pour certains et considérablement augmentés de volume⁵.

1) Quelle est l'inspiration de la réforme et quels sont ses traits dominants ?

Le choix de la décentralisation - et donc le refus de toute forme de fédéralisme ou de régionalisme, qu'il dise ou pas son nom - est confirmé ; on l'a déjà dit. Sur ce point, c'est évidemment la tradition - une tradition qui pèse lourd - qui l'emporte et qui du même coup marque les limites du changement (sauf peut-être, on l'a dit en commençant, en ce qui concerne l'Outre-mer, ou du moins une partie de celui-ci).

Une autre source d'inspiration de la réforme - en négatif, si Ton peut dire, ou au moins en réaction - est la volonté de surmonter une jurisprudence récurrente du conseil constitutionnel qui, au nom d'une interprétation stricte - sinon rigide - du principe d'égalité, a fait obstacle par le passé à nombre de tentatives de diversification du droit de l'organisation locale. Il s'agit, par la révision constitutionnelle, de permettre une

4. Voulu au demeurant davantage par le premier ministre de l'époque que par le président de la République.

5. Voir notamment M. Verpeaux, *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République : libres propos*, RFDA 2003, p. 661.

meilleure adéquation de ce droit à des réalités de terrain elles-mêmes souvent très diverses. Observons que, au demeurant, cette diversification du droit avait déjà été expressément souhaitée et prévue par le préambule de la Constitution de 1946, mais sans traduction ultérieure dans le droit légiféré.

2) Dans ce cadre davantage diversifié, des innovations - relatives - sont consacrées : une certaine garantie constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités locales; une place élargie donnée au referendum local, y compris à caractère décisionnel (mis en place par la loi organique du 1^{er} août 2003, complété par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales); la consécration implicite mais évidente du principe de subsidiarité au bénéfice des collectivités décentralisées; la possibilité, à titre expérimental et pour une durée limitée, de déroger à la réglementation et à la législation nationale (mise en oeuvre par une loi organique également du 1^{er} août 2003); l'institution, pour certains projets, de la collectivité locale « chef de file », mais toutefois le refus réaffirmé d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre; la reconnaissance - timide - d'un droit de pétition local; enfin des innovations - complexes - pour l'Outre-mer, sous la forme qu'on pourrait dire d'une « décentralisation à la caïte », s'exerçant « au sein du peuple français ... dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité ».

Sont ainsi contournées - plus que surpassées - les -irréductibles ? - contradictions de la décentralisation à la française : collectivité « chef de file », mais maintien du principe -si peu conforme à la nature des choses - de l'égalité en droit des collectivités locales et de l'absence de tutelle entre elles; « expérimentation législative », mais limitée dans le temps même si elle est concluante ; « pouvoir réglementaire » des autorités locales dont on peine à comprendre ce qu'il ajoute par rapport à la situation existante ; dispersion du referendum local à la merci d'entreprises qui pourraient s'avérer de pur lobbying ; etc.

La réforme constitutionnelle de 2003, quel qu'affichage qu'on ait tenté d'en faire et si elle comporte d'indéniables améliorations qui dépassent les seuls aspects techniques, n'est pas en rupture avec le droit antérieur de la décentralisation, constamment enrichi -et compliqué - depuis les débuts de la V^{ème} République.

CONCLUSIÓN

C'est en ce sens qu'on peut parler d'une sorte de « fuite en avant », de couches et de stratifications de réformes successives, sur un rythme ininterrompu, qui aboutissent à brouiller le paysage des collectivités locales : dotées de compétences enchevêtrées, mais sans pouvoir Tune sur Pautre ; fondues pour l'exercice de nombre de compétences dans des établissements de coopération intercommunale, mais sans perdre leur personnalité propre ; organisées sur le même schéma qu'elles soient vides d'habitants ou presque, ou la première région économique d'Europe (Pile de France), les collectivités locales se perdent dans un labyrinthe peu intelligible de compétences, de structures, de responsabilités ; et tout ceci à un coût, un double coût même, celui des doubles emplois et celui de l'inefficacité.

Le système cohérent de la décentralisation au niveau communal et départemental s'est rompu. Sans parvenir aux vraies réformes qui comptent, celle des structures (la cause de la décentralisation) et celle des finances, les réformes successives ont ouvert le système à des solutions juxtaposées de coopérations locales ; et la révision constitutionnelle de 2003, d'une certaine façon, en prend acte et n'y remédie pas vraiment.