

# ***Le processus de décentralisation en France : modernisation du découpage territorial et autonomie des collectivités locales***

**Professeur André Cabanis  
Université des Sciences Sociales du Toulouse**

Dans les pays de tradition latine comme la France, marquée par le droit romain, l'État bénéficie d'un grand prestige et se trouve chargé d'une responsabilité que l'on ne rencontre au même degré dans les nations anglo-saxonnes. A plus d'un titre, les citoyens attendent de l'État qu'il leur assure jusqu'au bonheur. S'y ajoute en France une tradition centralisatrice qui conduit à reconnaître à la puissance publique plus qu'à aucune autre institution, une vocation à défendre l'intérêt général et à préserver l'unité nationale. Concrètement, et même s'il est reconnu aux collectivités territoriales une plus grande proximité par rapport aux préoccupations quotidiennes des citoyens, même s'il est concédé aux entreprises privées un dynamisme plus fort, le secteur public national continue d'exercer un fort pouvoir d'attraction. Des rémunérations longtemps moins élevées, une hiérarchie souvent plus pesante, une moindre place faite à l'avancement au mérite, ne suffisent pas à détourner les éléments brillants de postuler à des emplois administratifs<sup>1</sup>. Il y a un siècle et demi, Alexis de Tocqueville l'avait déjà noté. Il en résulte, explique-t-il un certain sentiment de supériorité chez l'ensemble des agents de l'État et surtout parmi les membres des grands corps, c'est-à-dire parmi ceux qui, soumis au même statut et ayant vocation aux mêmes grades, occupent les postes les plus élevés de la hiérarchie administrative<sup>2</sup>. Le processus de décentralisation est néanmoins en marche même s'il se heurte au poids de l'histoire avec un découpage territorial archaïque et inadapté (I), mais avec une accélération rapide depuis la grande réforme de 1982 (II).

## **I - Le handicap : un découpage territorial archaïque et inadapté**

Le découpage administratif français présente d'assez graves défauts. Si l'on voulait pousser le paradoxe au maximum, l'on pourrait soutenir qu'il y a là une conséquence de la volonté, à l'époque révolutionnaire, de mettre en place une division du territoire national plus moderne et plus rationnelle que celle trouvée à la fin de l'Ancien Régime, cette dernière résultant d'une évolution de près de mille ans, puisant ses origines dans les affrontements féodaux du Moyen Âge. Il en était résulté, jusqu'à la veille de la Révolution, un découpage

---

<sup>1</sup> Olivier DUHAMEL et Philippe MECHET (présenté par), *SOFRES. L'état de l'opinion 2000*, Seuil, Paris 2000 ; sous la rubrique « Jeunes et entreprises » : « la fonction publique constituerait le choix professionnel de 29 % d'entre eux, avant la grande entreprise (28 %) et la PME (19 %) – signe de l'importance attachée à la sécurité de l'emploi par une génération qui pointe la difficulté d'entrer sur le marché du travail » (p. 271). On notera que c'est plutôt la difficulté de rester au travail qui conduit à privilégier la sécurité dans la mesure où l'entrée dans la fonction publique ne paraît pas particulièrement aisée ; au surplus le même sondage montre que, parmi les attentes à l'égard des entreprises, le souhait de sécurité figure parmi les premiers.

<sup>2</sup> Alexis de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856 ; deuxième partie, chap. 2 : « que la centralisation administrative est une institution de l'ancien régime, et non pas l'œuvre de la Révolution ni de l'Empire, comme on le dit » ; chapitre 3 : « ce qu'on appelle aujourd'hui la tutelle administrative est une institution de l'ancien régime » ; chapitre 5 : « comment la centralisation avait pu s'introduire ainsi au milieu des anciens pouvoirs et les supplanter sans les détruire » ; chapitre 6 : « des mœurs administratives sous l'ancien régime ».

fondé sur l'existence d'un certain nombre de « bonnes villes », ce que nous appellerions des métropoles d'équilibre, disposant d'une forte autonomie, et sur l'affirmation progressive de provinces, de tailles très diverses mais s'appuyant sur un fort attachement des populations à leur identité spécifique au point de s'être maintenu jusqu'à maintenant, malgré leur disparition officielle il y a plus de deux siècles. Dans la plupart des autres pays européens, ce système, apparu à peu près dans les mêmes conditions aux mêmes époques, s'est maintenu jusqu'à nos jours, modifié, adapté mais jamais bouleversé, contrairement à ce qu'ont réalisé les révolutionnaires de 1789.

La volonté de rompre complètement avec les traditions d'Ancien Régime se marque notamment, d'un point de vue symbolique, par l'abandon de tous les noms traditionnels et par la décision de leur préférer, pour les nouvelles divisions départementales, des dénominations uniquement empruntées à la géographie, essentiellement des noms de rivière, parfois de montagne ou encore de mer ou d'océan limitrophes. C'est sur ces bases que furent définis quatre-vingt-trois départements<sup>3</sup>, actuellement au nombre de cent essentiellement par adjonction des départements d'outre-mer et par éclatement des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise. Ils sont actuellement, du fait des mouvements de population, très hétérogènes du point de vue de leur poids démographique (plus de 2,5 millions pour le Nord, le plus peuplé, moins de cent mille pour la Lozère, le plus réduit). Surtout, ils sont beaucoup trop petits pour constituer un échelon pertinent pour jouer le rôle normal d'un tel niveau, intermédiaire entre les communes et l'État, c'est-à-dire normalement voué à servir de point d'appui aux politiques publiques d'aménagement du territoire et de développement régional.

Pour ce qui est des communes, il est décidé, au début de la Révolution et après quelques hésitations mais pour répondre aux vœux des populations, également sans doute pour affaiblir ce niveau d'administration, de les aligner sur la plus petite circonscription qui se puisse imaginer, celle qui correspondait à la paroisse d'Ancien Régime<sup>4</sup>, donc à un maillage très fin du territoire, à un réseau d'églises si rapprochées que chacun pouvait se rendre facilement à la messe, tous les dimanches. C'est sur ces bases qu'ont été créées plus de 44 000 communes, nombre absurde, avec des territoires parfois si microscopiques, qu'il est très tôt apparu évident à tous que des regroupements étaient nécessaires, ce qui a conduit à les réduire à un peu plus de 36 000. Il demeure cependant beaucoup trop important, avec des communes que l'exode rural a si fortement atteint qu'elles ne disposent plus d'aucune population résidant sur place et ne subsistent que grâce à des apports extérieurs d'électeurs inscrits chez elles mais venant des communes voisines.

Pour autant et malgré tous les arguments de bon sens sur l'insuffisance des budgets de tels territoires qui ne bénéficient plus guère de recettes qu'au titre des taxes foncières, malgré toutes les incitations financières imaginables avec des promesses de subventions si elles

---

<sup>3</sup> Il est révélateur que les premiers projets de découpage départemental de la France, avant et au début de la Révolution, étaient fondés sur un mode de délimitation géométrique. En 1779, Letrosne propose une division entre trois niveaux de circonscriptions, toutes carrées et s'emboîtant les unes dans les autres : 25 généralités, 250 districts et 4 500 arrondissements (projet repris par Robert de Hesseln qui propose 81 contrées). En 1789, après les propositions, généralement sur une base géométrique, de Duport (70 départements) et Siéyès (50 provinces), Thouret envisage 81 départements (dont Paris et formés comme des carrés de 18 lieues de côté) chacun divisé en 9 districts, eux-mêmes divisés en neuf cantons. Finalement, après l'examen des contre-propositions de Barère, Barnave et Mirabeau (qui combat l'idée de division géométrique), l'Assemblée adopte un nombre inspiré de Thouret (entre 75 et 85 départements) et une délimitation fondée sur les souhaits parfois contradictoires des populations, donc reprenant certaines frontières provinciales (Jacques GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, PUF, Paris 1998).

<sup>4</sup> Il est révélateur que les premiers projets de découpage communal de la France, avant et au début de la Révolution, étaient fondés sur des groupements politiques relativement importants comme en témoignent les projets de Letrosne et de Siéyès, et comme on le retrouve dans des projets préconisant des circonscriptions rassemblant 4 000 habitants. Simultanément, des municipalités surgissent spontanément dans nombre de villes et de villages. Finalement, l'Assemblée adopte une solution tendant à légaliser l'assimilation des communes avec les paroisses (*idem*).

acceptent de se fondre dans les communes voisines un peu plus importantes, d'in vraisemblables guerres de clocher, des rivalités issues d'un passé qui relève plus de la réminiscence que du souvenir, des vanités d'autant plus ardentes qu'elles ne reposent sur aucun enjeu réel, empêchent des regroupements apparemment indispensables. Au-delà d'un découpage dont on disait, avant l'ouverture de l'Europe sur les nouvelles démocraties issues de l'ancien bloc communiste, qu'il aboutissait à ce qu'il y ait en France autant de communes que dans tous les autres Etats de l'Union européenne, il faut reconnaître que le vieux maillage du territoire installée par l'Église sous l'Ancien Régime continue de satisfaire les Français du point de vue de la démocratie de proximité puisque, dans les sondages organisés chaque année, sur le type d'élus dont ils se sentent le plus proche, sondages dont les sénateurs et les députés sortent régulièrement comme les moins bien placés, ce sont les maires qui figurent non moins régulièrement en tête<sup>5</sup>.

Le troisième type de structures, celui fourni par les régions, est mis en place bien plus récemment mais au terme d'un processus relativement ancien puisqu'on peut le faire démarrer avec les deux guerres mondiales. Dans les deux cas, il s'agit de contribuer à l'organisation du ravitaillement dans un cadre plus large que celui du département, avec les comités consultatifs d'action économique installés en 1915 dans le cadre des régions militaires, avec les préfets régionaux nommés par le gouvernement qui ajoute à leurs compétences en matière d'approvisionnement, des responsabilités dans le domaine de la police. Finalement, la paix revenue, c'est en 1955 que les régions prennent leur délimitation durable, avec vingt-trois circonscriptions d'action régionale, réduites à vingt-et-une en 1960, définies en fonction de la zone d'influence des métropoles d'équilibre que la politique d'aménagement du territoire veut privilégier pour compenser le pouvoir d'attraction de Paris.

On peut voir un signe de la difficulté qu'il y a en France à créer un nouveau niveau de décentralisation sans y implanter rapidement une autorité capable d'y exercer la tutelle au nom de l'État dans le fait que les préfets de région sont institués dès 1964, bien avant que soient installés les Conseils régionaux, en 1972, avec un fonctionnement calqué sur celui des Conseils généraux. Du moins les vingt-et-une régions métropolitaines<sup>6</sup> fournissent-elles un cadre relativement bien adapté aux politiques d'aménagement du territoire et de développement économique, avec une population moyenne de l'ordre de 2,5 millions de personnes chacune, comparables aux communautés autonomes espagnoles et aux régions italiennes mais moitié moins importantes que les *lander* allemands<sup>7</sup>. Encore faut-il que les pouvoirs publics affectent les moyens financiers nécessaires à d'efficaces politiques d'aménagement et de développement, ce qui ne paraît pas le cas ces dernières années.

Au-delà de la question du désengagement économique de l'État qui dépasse évidemment notre propos, et s'agissant de la question du découpage territorial définissant notamment le cadre de l'action des préfets, une évolution récente se donne à constater. Elle concerne les territoires d'outre mer. Le discours indépendantiste y a perdu beaucoup de sa véhémence, d'autant que le spectacle des île voisines ayant accédé à la pleine souveraineté, décourage beaucoup de réclamer une rupture complète avec la France. Une nouvelle solution

---

<sup>5</sup> A. CABANIS et M. L. MARTIN, « L'image de l'administration et des fonctionnaires en France », dans *Mélanges en l'honneur du professeur Jean Vincens*, Toulouse 1998, p. 75-76.

<sup>6</sup> Auxquelles il faut ajouter la Corse divisée en deux départements et quatre régions ne comprenant qu'un département : Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion (dans ces régions-départements, il y a à la fois un conseil général et un conseil régional, avec parfois des majorités politiques différentes dans la mesure où, si les corps électoral est le même, le système électoral des deux assemblées n'est pas identique).

<sup>7</sup> Jean-Claude BOYER, Laurent CARROUE, Jacques GRAS, Anne LE FUR et Solange MONTAGNE-VILETTE, *La France. Les 26 régions*, Armand Colin, Paris 2005, p. 8-9 : « On fait souvent référence à un « gabarit européen » symbolisé par la Rhénanie-Westphalie ou la Bavière, en oubliant que l'Allemagne comporte aussi de petits *Landers* comme Brème ou la Sarre. Il est vrai que la taille moyenne des régions françaises (en nombre d'habitants) est environ la moitié de celle des *Landers* allemands ; mais elle est tout à fait comparable à celles des régions italiennes et espagnoles ».

s'esquisse, fondée sur trois principes qui seraient apparus iconoclastes aux juristes classiques, il y a quelques années. Il s'agit d'abord de l'acceptation d'une pluralité de statuts telle que chaque circonscription, ou peu s'en faut, est admise à négocier une situation particulière dans la répartition des compétences entre le centre et la lointaine périphérie et peut obtenir sa propre organisation avec une place chaque fois différente reconnue au représentant de l'État. Il s'agit en deuxième lieu de statuts officiellement évolutifs : non seulement on ne prétend plus légiférer pour les décennies à venir mais on affirme au contraire que les textes actuels sont provisoires avec des dates convenues à l'avance pour renégocier les nouveaux équilibres ce qui rend plus facile l'accord de toutes les parties puisque plus rien n'est présenté comme durable. Il s'agit enfin de la notion de « souveraineté partagée », qui permet de satisfaire toutes les susceptibilités et tous les scrupules et, au-delà d'un concept que certains jugeront contradictoire dans les termes, évite qu'aucune des parties ne perde la face.

Ces trois nouveautés prennent ostensiblement le contre pied de ce qui était autre fois considéré comme le critère même du progrès juridique, fondé sur l'unité et la pérennité des statuts et sur la préservation de la souveraineté nationale. C'est l'accord de Nouméa du 21 avril 1998 sur la statut de la Nouvelle Calédonie qui a ouvert cette voie nouvelle dans des conditions telles que ses auteurs avaient pleinement conscience de la révolution juridique qu'ils réalisaient, ce dont témoigne la formule du Premier ministre Michel Rocard déclarant savourer « à l'avance la perplexité des professeurs de droit public devant la nouveauté et l'étrangeté de l'objet constitutionnel ». Le modèle de Nouméa a fait école et l'on en retrouve des éléments dans la loi du 9 mai 2000 destinée à fournir à Mayotte les étapes lui permettant d'accéder éventuellement à la départementalisation, dans la loi du 15 novembre 2000 permettant de faire évoluer les statuts de ces régions-établissements publics monodépartementaux que constituent la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion, dans le projet proposé à la Corse et finalement rejeté par référendum. Il appartient évidemment aux représentants du pouvoir central, qu'ils portent le titre de préfet ou qu'ils aient gardé la vieille dénomination de gouverneur, de s'adapter à ces situations chaque fois différentes, évolutives et dans lesquelles ils n'ont plus l'exclusif droit de dernier mot<sup>8</sup>.

Elle concerne également les circonscriptions métropolitaines et tient à l'appel de plus en plus fréquent aux techniques relevant de la contractualisation et du volontariat. Sur cette base, une loi du 4 février 1995<sup>9</sup> prévoit en effet de généraliser la division du territoire en pays, ces derniers définis comme un territoire présentant « une cohérence géographique, culturelle, économique et sociale ». Les spécialistes ont longuement discuté pour déterminer s'il convenait de privilégier la notion de « bassin de vie » ou de « bassin d'emploi ». Le principe est que les regroupements doivent s'effectuer sur la base du volontariat, entre communes voisines et surtout ayant un projet commun de développement concerté, avec mise en place de nouveaux équipements, lieux d'accueil de nouvelles activités, reconnaissance de solidarités et mutuellisation des moyens. Il appartient aux préfets d'accompagner le processus de négociation entre élus locaux pour les orienter vers des regroupements viables et efficaces, de les faire valider par l'ensemble des partenaires, notamment les collectivités locales de niveau supérieur, enfin de prévoir un renfort financier de l'État pour les projets arrêtés en commun.

Ici aussi, il y a, pour des fonctionnaires d'autorité longtemps habitués à imposer plus qu'à négocier une occasion de manifester leur capacité d'adaptation à des pratiques administratives privilégiant le partenariat sur la subordination. A ce stade aussi, s'impose l'idée d'un découpage souple évolutif, privilégiant la discussion pour la mise en place de politiques

---

<sup>8</sup> A. CABANIS et M.-L. MARTIN, *Les institutions publiques de la France de 1875 à nos jours*, Ellipses, Paris 2001, p. 45 à 50.

<sup>9</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) ; Marie-Hélène DOUCHEZ, « La recherche de l'espace optimal pour le développement rural : la politique française des pays », dans M. R. BEN HAMMED et J.-P. THERON (dir.), *Les politiques publiques de développement rural*, PUSST, Toulouse, 1999, p. 171 à 182.

communes correspondant à des situations changeantes donc fondées sur des regroupements provisoires, en contradiction avec les anciens principes fondés sur la pérennité des frontières administratives et sur l'unification des statuts. Pour certains, c'est la remise en cause de valeurs qu'ils croyaient intangibles. Pour beaucoup, c'est une liberté retrouvée, peut-être plus grande que jamais dans le passé mais qui, paradoxalement, rend plus nécessaire que jamais le maintien de l'unité nationale autour du représentant local de l'Etat.

## II - La grande réforme de la décentralisation de 1982

La loi du 2 mars 1982 sur les « droits et libertés des communes, des départements et des régions »<sup>10</sup>, prise à l'instigation de Gaston Defferre alors ministre de l'Intérieur, constitue l'un des sommets de la première expérience de gouvernements socialistes entre 1981 et 1986. Les augures politiques s'attendaient à de profondes et durables réformes plutôt dans les domaines économiques et sociaux, par le biais des politiques de nationalisation et par l'amélioration du droit du travail. Or, c'est sans doute sur le plan administratif, avec le franchissement d'une étape décisive dans le processus de décentralisation, que le socialisme, pour la première fois durablement au pouvoir en France, laissera l'empreinte la plus nette.

Il est vrai que, dans ce domaine comme dans d'autres, les espoirs étaient considérables, parfois nourris de vieilles rancunes et de revanches à prendre, en l'occurrence par les élus locaux à l'encontre du corps préfectoral. Il est vrai aussi que certaines évolutions terminologiques, tel le changement très provisoire de dénomination des préfets devenus commissaires de la République<sup>11</sup>, ou l'affirmation un peu rapide de la « suppression de la tutelle »<sup>12</sup>, ont parfois tenu lieu de réformes réelles et ont dissuadé d'y procéder. Il n'en reste pas moins qu'avec les textes de 1982 et 1983, les choses ont profondément changé ; beaucoup plus en tout cas qu'il n'avait été prévu quelques années auparavant, à une époque où, depuis longtemps habitué à constater la distorsion traditionnelle entre le discours officiellement décentralisateur et les mesures uniformément timides dans ce sens, chacun imaginait que le modèle napoléonien était trop solidement ancré dans les habitudes administratives françaises pour être affecté autrement que de manière superficielle.

En ce domaine, la difficulté inhérente à tout pouvoir d'abandonner une partie de ses prérogatives rejoignait les comportements les plus enracinés au sein de la population habituée à s'adresser de préférence à l'État plutôt qu'aux autorités locales élues, aussi prompte à reconnaître sa compétence qu'à dénoncer ses responsabilités en cas de problème, les deux réactions étant naturellement liées. Il n'est guère que le maire qui, en vertu de sa proximité et du caractère très personnalisé de son pouvoir, soit parvenu à s'imposer comme personnage autonome et interlocuteur représentatif<sup>13</sup>. Sans doute cela tenait-il à ce qu'il était officiellement en charge de l'exécutif de la commune, tandis que l'opinion publique avait de la

---

<sup>10</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, *JORF* 3 mars 1982.

<sup>11</sup> Le titre de « commissaire de la République » apparaît en France dans les périodes difficiles : en 1848 au début de la Deuxième République, en 1944 lors de la Libération, en 1968 dans un discours du général de Gaulle qui n'eut pas de suite de ce point de vue, en 1981 après la victoire de F. Mitterrand et du Parti socialiste aux élections présidentielles et législatives.

<sup>12</sup> Sur les discussions, dans les années 1960, à propos du terme « tutelle » d'autant plus mal supporté par les élus qu'il évoque la situation de l'incapable en droit privé, v. M. WALINE qui insiste sur le fait que les tutelles civile et administrative « n'ont ni le même but, ni les mêmes procédures » (*Précis de droit administratif*, Sirey, Paris 1963, p. 424) et G. Vedel qui affirme que le terme de « tutelle » est « mal choisi » (*Droit administratif*, PUF, Paris 1963, p. 424).

<sup>13</sup> Jusqu'à la IIIe République et sauf durant quelques périodes exceptionnelles, les maires sont nommés. Le plus souvent, ce sont donc des auxiliaires du préfet plus que des rivaux. C'est à partir du Second Empire qu'ils s'affirment, surtout dans les grandes villes à majorité républicaine. Cf. la formule de deux professeurs d'Oxford, Sudhir Hazareesingh et Vincent Wright : "Les préfets et les maires : une complémentarité conflictuelle" dans le chapitre sur le Second Empire dans *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours* (L. Fougère, J.P. Machelon et F. Monnier, dir.), PUF, Paris 2002.

peine à comprendre le mécanisme subtil et astucieux qui faisait du préfet tour à tour l'agent de l'Etat central et l'organe d'exécution du département. Des générations de pédagogues avaient essayé de rendre compréhensible cette situation par l'image un peu ridicule du préfet, personnage à « deux casquettes », ce que trop d'étudiants prenaient au pied de la lettre.

Telle est sans doute la grande nouveauté de 1982. Par-delà de nouvelles attributions et de nouveaux moyens conférés aux collectivités territoriales, tant sur le plan technique et juridique qu'humain et financier, par-delà aussi l'allègement du contrôle exercé par le représentant de l'État et la transformation de la région en collectivité territoriale, c'est le transfert de l'exécutif de leur collectivité respective, au président du Conseil général s'agissant du département, et au président du Conseil régional pour la région, qui constitue le changement le plus capital, du point de vue du fonctionnement réel de ces structures comme de l'image emblématique que s'en font désormais les citoyens. Donc ce sont désormais des exécutifs élus qui exécutent les délibérations, qui sont ordonnateurs des dépenses, qui gèrent le budget, qui administrent le domaine de leur collectivité, enfin qui en dirigent les services administratifs.

Pour ce qui est du préfet, en même temps qu'il a perdu la compétence exécutive, il a vu ses prérogatives atténuées en matière de contrôle des actes émanant des collectivités territoriales composant la circonscription sur laquelle s'étend son autorité<sup>14</sup>. Comme il a été dit, l'affirmation d'une « suppression de la tutelle » dissimule le fait qu'elle était déjà fort allégée par l'élimination de la presque totalité des procédures d'approbation préalable des décisions des autorités locales et qu'il reste dans les domaines les plus sensibles, notamment en matière de police et de finances, un pouvoir d'immixtion encore assez fort entre les mains de l'État, surtout lorsqu'il est manié avec détermination. Quant aux contrôles administratifs directs, le principe du caractère exécutoire des actes des autorités locales est désormais admis, qu'il s'agisse des délibérations des organes collégiaux ou des décisions des organes exécutifs.

Le représentant de l'État n'est pas pour autant démuné de toute compétence puisqu'il lui appartient, si un acte lui semble illégal, de saisir le juge administratif pour le convaincre d'en prononcer l'annulation. Concrètement, si le principe de la nature exécutoire dès la publication des actes émanant des collectivités locales demeure, une loi du 22 juillet 1982<sup>15</sup> a établi une liste si longue des délibérations et des décisions soumises à l'obligation de transmission au préfet, que ce qui aurait dû être l'exception est devenu la règle. Ainsi, toutes les délibérations des assemblées locales, leurs pièces annexes, toutes les décisions prises par les exécutifs locaux sur délégation de leur assemblée, tous les actes à caractère réglementaire, toutes les mesures décidées en matière de police, toutes les décisions de nomination, d'avancement, de sanctions graves à l'égard de leurs agents, toutes les conventions et leurs avenants, ne sont exécutoires qu'à leur réception par les services du préfet ou du sous-préfet. A partir de là, s'ouvre un délai de deux mois au cours duquel le représentant de l'État est en mesure de demander au tribunal administratif d'annuler l'acte qui lui paraît illégal.

Cette règle apparemment très simple, qui se veut également protectrice de l'autonomie des collectivités ainsi que du respect de la légalité, dissimule une mise en application variable dans l'espace et nuancée dans le temps, selon que les services ministériels encouragent ou à l'inverse dissuadent le préfet de se montrer pointilleux dans sa responsabilité de surveillance. Mise en application variable dans l'espace : le contrôle sera nécessairement et naturellement

---

<sup>14</sup> Sur le « préfet désenchanté », v ? Albert MABILEAU : « L'autorité préfectorale a été largement perturbé par le processus de décentralisation, voire de marginalisation auquel elle a été soumise. [Les préfets] ont connu une véritable crise d'identité, qui s'est transformée dans les années suivantes en un certain désenchantement traduit par l'évasion d'une centaine de membres du corps préfectoral dans les nouveaux services territoriaux » (*Le système local en France*, Montchrestien, Paris 1994, p. 97-98).

<sup>15</sup> Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice et du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, *JORF* 23 juillet 1982.

plus poussé à l'égard des petites collectivités, surtout des petites communes dont les maires continuent d'ailleurs de considérer le sous-préfet comme leur conseiller, sinon leur tuteur institutionnel ; ailleurs la personnalité de certains élus, leur pugnacité ou, au contraire, leur pusillanimité, le souci du gouvernement de les épargner ou à l'inverse, de leur faire sentir sa mauvaise humeur sont susceptibles d'aboutir à des situations assez diverses, ce qui était déjà le cas avant 1982. Mise en application nuancée dans le temps : la décision de transmission au juge est précédée de la part du représentant de l'Etat, de demandes d'explications, d'objections, de négociations visant à obtenir la modification de l'acte incriminé ou, au contraire, de la part de la collectivité locale, de recherches de conseil avant la transmission de l'acte afin d'éviter des difficultés ultérieures, voire de demande d'attestation provisoire de non-recours, engagement moral de ne pas déférer l'acte aux juridictions. D'une façon générale, le déclenchement de la procédure contentieuse n'intervient en principe qu'après des contacts assez poussés entre responsables des collectivités locales et représentants de l'Etat afin de rapprocher les points de vue et d'éviter le lancement d'une procédure aléatoire pour les uns comme pour les autres. Cette nouvelle tutelle ou, si l'on veut éviter le terme, cette nouvelle modalité de contrôle, suppose comme par le passé un dialogue permanent entre les diverses autorités en cause, contrôleurs et contrôlés.

Les chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur tentent de donner une image aussi précise que possible de ces nouveaux modes de contrôle. Ils révèlent aussi de fortes disproportions entre le nombre des contrôleurs et celui des actes à examiner. Tandis que dans la plupart des préfectures, c'est une cellule de moins de dix personnes qui s'occupe de ces questions, le nombre d'actes transmis est passé de 2,7 millions la première année (du 1<sup>er</sup> avril 1982 au 31 mars 1983) à 7,7 millions en 2003<sup>16</sup>, avec une croissance au cours des années 1980, une relative stabilité au cours de la première moitié de la décennie suivante, de nouveau une croissance au cours de la seconde moitié de la décennie, enfin une stabilité quasi parfaite depuis 2000. L'on comprend dans ces conditions que les documents ayant fait l'objet d'observations soient relativement peu nombreux (96 000 en 2003) et plus encore ceux qui finissent par entraîner un recours contentieux (1 605 en 2003<sup>17</sup> après un maximum en 1994 : 2 400). La répartition est d'ailleurs très inégale selon les départements : en 2000 –dernier rapport où ces renseignements figurent<sup>18</sup>- c'est dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur que les recours furent les plus nombreux avec notamment 137 recours dans les Alpes maritimes et 111 dans les Bouches-du-Rhône, tandis que les départements de l'Aube, de la Corrèze, de la Haute-Loire, du Jura, des Landes, de l'Orne, du Tarn et du territoire de Belfort n'en connaissaient aucun. Parmi les causes de recours, trois motifs arrivent en tête, dans des proportions variables et qui ont fortement évolué dans le temps mais qui paraissent – curieusement- retrouver les pourcentages du début des années 1990. Il s'agit d'abord des textes concernant la fonction publique territoriale qui sont les plus fréquemment attaqués (avec 48 % des recours en 2003, donc en première position). Ceci s'explique notamment par le souci des préfets de maintenir le principe de rémunération comparable avec celle de la fonction publique d'État. La deuxième cause de recours concerne les documents d'urbanisme (23 % en 2003), ce qui se comprend lorsque l'on sait la complexité des procédures et l'ampleur des enjeux. Viennent en troisième position les marchés et contrats (11 %) longtemps occasions de pratiques irrégulières à la limite de la corruption, ce qui explique la vigilance accrue des autorités de contrôle préfectorales, il est vrai, aidées dans cette tâche par les institutions chargées de la vérification des comptes.

---

<sup>16</sup> *Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, 19<sup>e</sup> rapport, années 2001-2002-2003, 25 janvier 2005, p. 24.*

<sup>17</sup> *Idem*, p. 30.

<sup>18</sup> *Rapport sur le contrôle des actes des collectivités locales, 1999-2000.*

Parmi les propositions<sup>19</sup> régulièrement présentées comme susceptibles d'améliorer le contrôle de légalité, l'on peut citer la réduction des actes transmissibles et le développement de la télétransmission. Une initiative prise en 2002 a consisté à mettre en place, à Lyon, à titre expérimental, un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité. Il couvre les vingt départements des régions Rhône-Alpes, Auvergne, Bourgogne et Franche-Comté. Actuellement, la réflexion tend à s'orienter soit vers la création d'autres pôles, soit vers une extension de ses compétences à l'ensemble du territoire. Il est banal de dire que l'institution préfectorale comme l'ensemble de l'appareil administratif mais peut-être plus que ses autres composantes reflètent les caractéristiques de la société française<sup>20</sup>. Nul doute qu'il en aille de même pour l'ensemble des représentants de l'Etat ailleurs dans le monde. L'on a évoqué les évolutions qui ont abouti à la situation actuelle, avec un préfet qui, au XIXe siècle, essaie de compenser en France les vicissitudes de la légitimité constitutionnelle et qui en même temps exprime la continuité d'un Etat obstinément centralisé, quels que soient les régimes en place, qui cherche le bon équilibre entre les ordres d'un gouvernement fragilisé par une situation politique instable et la défense d'un intérêt général qu'il souhaite incarner<sup>21</sup>.

\*  
\* \*

Tout laisse prévoir un maintien de la tendance actuelle, perceptible au niveau de l'État, consistant à chercher à s'alléger d'un certain nombre de tâches qui ne relèvent pas de ses traditionnelles prérogatives « régaliennes », vieux terme que l'on se remet à utiliser en oubliant qu'il est synonyme de « royal » et qu'il a donc une connotation un peu singulière sous un régime républicain. Dans cette perspective, le processus décentralisateur est appelé à se prolonger, fondé sur quatre principes énoncés par M. Devedjian, ministre délégué aux libertés locales lorsque, le 19 juillet 2002 à Avignon, il a annoncé la tenue dans toute la France des « assises des libertés locales » : inscription de la région dans la constitution à égalité avec le département et la commune, droit à l'expérimentation, garantie de l'autonomie des ressources financières de la région, enfin droit au référendum local. En fait, ces assises ont montré que nombre d'élus locaux n'étaient rien moins que demandeurs de nouvelles compétences. Au-delà de la crainte fort légitime que les transferts de pouvoirs ne s'accompagnent pas de tous les transferts de crédits nécessaires compte tenu des attentes croissantes des citoyens en matière d'équipements collectifs et de services publics, se faisait jour une appréhension, celle d'un accroissement de l'écart en matière de développement entre les régions riches et les régions pauvres, tendance que seul l'Etat paraissait en mesure de freiner, voire de compenser.

La conséquence du processus de décentralisation la plus directement perceptible par l'opinion publique –et sans doute pas la plus valorisante– tient à l'augmentation de la fiscalité locale. Elle a été de plus de 21 % en 2005 au niveau régional, ce qui a déclenché de fortes polémiques entre le gouvernement et les nouveaux présidents de conseils régionaux, presque tous de gauche depuis les élections de mars 2004, la droite accusant les responsables socialistes d'accroître le poids des prélèvements obligatoires au moment où la politique

---

<sup>19</sup> 19<sup>e</sup> rapport, années 2001-2002-2003, *op. cit.*, p. 45-46.

<sup>20</sup> Sur l'état d'esprit des membres du corps préfectoral avant et après la réforme de 1982, v. A. CABANIS et M. L. MARTIN, « Vingt ans après : deux enquêtes sur le corps des sous-préfets, 1981-2000 », dans *Préfet et développement local*, Paris 2002, p. 187 à 198.

<sup>21</sup> Cf. Béatrice GIBLIN (dir.), *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, Paris 2005 et notamment les dernières lignes de son « introduction générale » : « Ainsi s'amorce une nouvelle réflexion sur le rôle de l'Etat : si dans les années 1960-1970 la gauche a dénoncé sa domination oppressante, il n'en va plus de même désormais et l'Etat retrouve aux yeux de certains son rôle protecteur, en particulier contre la jungle économique libérale. En appellerait-on de nouveau à l'Etat pour garantir l'égalité entre les citoyens et les territoires de la nation ? » (p. 44).



nationale consiste à relancer l'économie en les allégeant, les présidents fraîchement élus ou réélus se plaignant des transferts de compétence de la part de l'Etat sans qu'il y ait les contreparties promises et soulignant que, de toutes façons, les impôts régionaux ne représentent que 5 % de la fiscalité locale<sup>22</sup>. L'augmentation a été de 4,3 % pour les départements, ce qu'ils justifient par le poids de plus en plus important dans leur budget des versements au titre du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation personnalisée à l'autonomie et de la nouvelle prestation de compensation à l'handicap. Pour les communes enfin, la hausse a été de moins de 1 %. Au-delà des polémiques que peuvent susciter les arguments des uns et des autres sur la tendance d'un gouvernement de droite à se décharger sur les collectivités locales et sur la propension des élus de gauche de privilégier des politiques inutilement dispendieuses, il apparaît que la date des élections constitue un élément important pour expliquer l'évolution des prélèvements fiscaux : après avoir été élu, on augmente les impôts en rejetant la responsabilité sur le prédécesseur ou sur des charges indues en espérant que les électeurs se seront résignés lorsque se posera le problème de la réélection, période marquée par une modération de la pression sur les contribuables. Les prévisions d'évolution des budgets locaux en 2006 confirment cette tendance<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Guillaume PERRAULT, « Le PS fait flamber la fiscalité locale », dans *Le Figaro* du 20 février 2006. Au-delà du titre provocateur, sont présentés les arguments des deux parties.

<sup>23</sup> L'évolution en 2006 telle que l'on peut la percevoir à travers le vote des budgets primitifs, de la fiscalité locale serait la suivante : 7,5 % pour les régions (qui se rapprochent du mi-mandat), 4,1 % pour les départements (avec un système électoral qui prévoit un renouvellement par moitié tous les trois ans) et 0,7 % pour les communes (avec des élections qui se rapprochent, même si elles ont été repoussées à 2008 pour ne pas interférer avec les élections nationales). La pression imputable aux impôts locaux passerait ainsi de 3,1 % en 2005 à 2 % en 2006 (Dominique CHAPUIS, « La pression fiscale locale croîtra de 2 % en moyenne en 2006 », *Les Echos*, 1<sup>er</sup> février 2006).