

Communication de Jean-Pierre MERCIER

*Directeur des affaires juridiques de la Région Rhône-Alpes (France)
Maître de conférences associé à la faculté de droit de l'université Jean Moulin Lyon3
Expert de l'Association Internationale des Régions francophones*

SEMINAIRE « REGIONS, DECENTRALISATION, ET COOPERATION INTERNATIONALE »

Kinshasa 3 novembre 2008

Monsieur le gouverneur, mesdames et messieurs les présidents, mesdames, messieurs,

Je me sens très honoré de m'exprimer aujourd'hui devant vous pour évoquer brièvement (15 minutes) la décentralisation en France au nom de la Région Rhône-Alpes au sein de laquelle j'ai le plaisir de travailler, sachant que des aspects plus concrets seront évoqués par Monsieur Philippe GUERIN, vice-président de la Région Midi Pyrénées.

Le professeur KUKAWSKA ayant fait une brillante présentation des différentes formes d'Etat et de leur organisation en un, deux ou trois niveaux, je n'y reviendrai pas et situe donc mon propos dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé.

La constitution française du 4 octobre 1958 dispose en son article 72 que *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les régions*, je laisse volontairement de côté, compte tenu du temps imparti, les collectivités d'outre mer et les régions à statut particulier.

Pour qu'existe une véritable décentralisation dans un pays, il convient que trois conditions soient réunies : l'existence d'une personnalité juridique et d'affaires propres, c'est-à-dire distinctes de celles de l'Etat dans les circonscriptions concernées, la présence de ressources propres et l'administration par des organes élus par la population.

A cet égard, l'article 72 de la constitution, à nouveau, dispose que *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités [communes, départements et régions] s'administrent librement par des conseils élus*, formule reprise par le premier article du code général des collectivités territoriales (L 1111-1) de manière extrêmement symbolique puisqu'il s'agit d'un gros ouvrage comme vous pouvez le constater puisque je l'ai apporté pour vous le montrer.

Je vous présenterai donc la décentralisation en France tout d'abord comme une décentralisation réelle mais qui maintient l'unité de l'Etat et, ensuite, comme une décentralisation inachevée et complexe.

I Une décentralisation réelle mais qui maintient l'unité de l'Etat

C'est une vraie décentralisation car les conditions de son existence sont effectivement réunies d'une part et, d'autre part, la logique de l'Etat unitaire est respectée.

1) La décentralisation est réelle puisque les trois conditions sont remplies

- Les collectivités territoriales françaises sont administrées par des organes élus et selon des modes de scrutin différents, ce qui constitue un facteur de complexité, j'y reviendrai.

Dans les 36 000 communes sont élus pour six ans un conseil municipal et un maire selon un mode de scrutin variable selon la population. Dans les communes de moins de 3500 habitants - avec une variante encore lorsqu'il y a moins de 2500 habitants - c'est un scrutin majoritaire de liste à deux tours et, dans les communes de plus de 3500 habitants c'est un scrutin mixte. La liste qui gagne au premier tour (si elle obtient la majorité absolue) ou au second tour (la majorité relative suffit alors) obtient de ce fait la moitié des sièges à pourvoir et l'autre moitié est répartie entre toutes les listes qui ont obtenu un certain pourcentage au premier tour, y compris la liste victorieuse déjà bénéficiaire de la moitié des sièges, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Il est à noter que les listes doivent comporter alternativement un candidat de chaque sexe.

Dans les 90 départements sont élus pour six ans un conseil général renouvelable par moitié tous les trois ans et, pour trois ans donc, un président du conseil général. Les conseillers généraux sont élus, avec un suppléant, dans une circonscription appelée canton, au scrutin majoritaire uninominal à deux tours, la majorité absolue des suffrages exprimés et un certain pourcentage des inscrits étant exigés pour être élu au premier tour.

Enfin, dans les 22 régions sont élus pour six ans un conseil régional et un président de conseil régional selon un mode de scrutin compliqué. La circonscription est formée par la région mais elle est divisée en sections en nombre égal à celui des départements constituant la région. Ainsi, la région Rhône-Alpes comportant huit départements, la circonscription est divisée en huit sections. La liste qui obtient la majorité absolue au premier tour, ou, à défaut la majorité relative au second tour, obtient de ce fait le quart des sièges à pourvoir, les sièges restants sont répartis entre toutes les listes qui ont obtenu un certain pourcentage au premier tour, y compris la liste victorieuse déjà bénéficiaire du quart des sièges, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Il est à noter ici également que les listes doivent comporter alternativement un candidat de chaque sexe.

- Les communes, les départements et les régions disposent de ressources propres qui sont des **ressources fiscales** : parts de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties payées par tous les propriétaires, de la taxe d'habitation acquittée par les occupants, de la taxe professionnelle versée par les entreprises, taxes spécifiques comme la vignette sur les véhicules, les droits d'enregistrement, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, des **redevances** (ordures, déchets, résidus, assainissement, taxe locale d'équipement, des **subventions et dotations** de l'Etat (équipement, fonctionnement, décentralisation, compensation de transferts), des **emprunts**, les **revenus de leurs biens** lorsque les collectivités en détiennent.

- Les communes, départements et régions possèdent des affaires propres énumérées par des lois nombreuses, parfois regroupées dans le code général des collectivités territoriales mais pas toujours et qui opèrent souvent une espèce de partage horizontal. Je prendrai un seul exemple qui est celui de l'éducation. Le contenu des enseignements et le recrutement des professeurs appartiennent à l'Etat, la construction et l'entretien des écoles aux communes, la construction et l'entretien des collèges aux départements, la construction et l'entretien des lycées aux régions, la construction et l'entretien des universités à l'Etat, sachant que les collectivités territoriales participent de plus en plus à cette dernière compétence. Je vous laisse imaginer la difficulté lorsqu'un même bâtiment abrite une école, un collège et un lycée !

2) L'unité de l'Etat est maintenue

En France, les grands mouvements de décentralisation ont été accompagnés - mais on l'ignore souvent - d'un renforcement de la déconcentration au profit des représentants de l'Etat, aussi bien en 1982 lors de la première grande loi du 2 mars relative aux libertés des communes, départements et régions qu'avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

C'est encore l'article 72 de la constitution qui fixe la règle en disposant que *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*. Ces représentants sont le maire dans la commune du fait d'un dédoublement fonctionnel qui lui permet tantôt de représenter l'Etat par exemple comme officier de police judiciaire ou officier de l'état-civil, tantôt la commune en sa qualité de président du conseil municipal, le préfet dans le département et le préfet dans la région.

La tutelle ayant été abrogée par la loi du 2 mars 1982, les actes des collectivités territoriales sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat et à la condition - qu'il faut se garder d'oublier - d'avoir fait l'objet d'une mesure de publicité. Seuls les actes les plus importants doivent être transmis au représentant de l'Etat et la liste en est fixée par la loi.

Le préfet exerce un contrôle de légalité et exclusivement de légalité, s'il estime un acte contraire à cette dernière, il est démuné de moyens directs mais doit saisir une juridiction, le tribunal administratif, qui décidera si l'acte est légal ou non. Naturellement cette saisine est précédée d'échanges entre le représentant de l'Etat et l'auteur de l'acte, chacun faisant valoir ses arguments et le tribunal n'étant appelé à intervenir qu'en l'absence d'accord.

Si le représentant de l'Etat croit déceler une illégalité grave, il peut demander au tribunal de suspendre l'exécution de l'acte en attendant qu'il se prononce sur le fond par la technique du sursis à exécution selon une procédure allégée et, en cas de menace avérée à l'encontre d'une liberté, le président du tribunal doit accorder le sursis dans un délai de 48 heures.

Pour se montrer exhaustif, il est nécessaire d'indiquer que le pouvoir de tutelle subsiste dans certains cas, par exemple en matière de police en cas de carence de l'autorité décentralisée compétente et après mise en demeure non suivie d'effet ou en matière budgétaire mais avec l'intervention obligatoire d'une autre juridiction, la chambre régionale des comptes - institution également créée en 1982 - qui formule des propositions dont le préfet peut s'écarter seulement par un acte motivé.

La décentralisation française repose ainsi sur des mécanismes juridiques éprouvés mais, comme cela a déjà été dit elle ne saurait, pas plus qu'une autre, être présentée comme un modèle.

II Une décentralisation inachevée et complexe

La décentralisation paraît inachevée du fait de l'existence d'autres échelons territoriaux et se caractérise par un maquis de compétences et un encadrement étatique des ressources.

1) Les collectivités territoriales sont en concurrence avec d'autres échelons

Depuis une dizaine d'années au moins, la France connaît un développement considérable de l'intercommunalité, présentée comme un remède à l'émiettement communal consécutif au très grand nombre de municipalités. L'intercommunalité française repose sur des établissements publics - notion que je n'ai pas le temps de définir mais je suis à votre disposition – de coopération intercommunale. Il s'agit de syndicats de communes pour les plus anciens, de communautés urbaines pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants, de communautés d'agglomération lorsque les communes regroupées atteignent 50 000 habitants et de communautés de communes dans les autres cas.

De plus en plus de compétences sont ainsi transférées des communes aux établissements publics intercommunaux alors que la condition d'administration par des organes élus se trouve remplie de manière incomplète dans la mesure où les comités et conseils délibérants ne sont pas élus au suffrage universel direct. Ils sont désignés par les conseils municipaux des communes-membres. La décentralisation paraît ainsi inachevée car l'Etat s'est jusqu'à maintenant refusé à aller jusqu'à cette élection au suffrage universel qui porterait directement concurrence à la légitimité des conseils municipaux.

2) Des compétences enchevêtrées et des ressources de plus en plus encadrées par l'Etat

- Malgré plusieurs tentatives d'éclaircissements dont la dernière en date était contenue dans le projet de loi qui devait aboutir à la loi du 13 août 2004 mais largement modifié sur ce point, il est devenu très difficile pour les citoyens voire, ainsi que me le disait le professeur KUKAWSKA lors d'une conversation privée ici même, pour les spécialistes, de se repérer et de savoir exactement quelle collectivité fait quoi.

Cet enchevêtrement se trouve même renforcé par la constitutionnalisation (article 72) en 2003 de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre qui est également présente dans le code général des collectivités territoriales (article L 1111-3). Dès lors, le plus souvent aucun pilote ne se dégage, c'est vrai dans le domaine de l'éducation mais aussi, et je voudrais prendre cet exemple qui concerne les régions, dans le secteur des interventions économiques. D'après la loi du 13 août 2004, la région coordonne la politique économique sur son territoire mais, pour autant les autres collectivités territoriales peuvent intervenir soit en concourant à des dispositifs d'aide régionaux par le biais de conventions avec la région, soit en étant autorisées par la région à définir leurs propres aides. Au surplus, si la région refusait son accord, les autres collectivités disposeraient d'un moyen de contournement en concluant une convention avec l'Etat, lequel, au demeurant n'a pas renoncé à ses propres interventions !

- L'article 72-2 de la constitution française dispose que *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une part déterminante de leurs ressources*, le texte initial utilisait même le mot prépondérante or la fiscalité connaît des limites évidentes liées à la capacité contributive des citoyens et les dotations et subventions de l'Etat représentent une part de plus en plus forte alors que c'est l'Etat qui en fixe l'évolution en fonction de ses propres contraintes. De plus, se pose de manière récurrente le problème de l'insuffisance des compensations versées par l'Etat pour les transferts de compétences, alimentant un débat conflictuel permanent.

En conclusion, je voudrais indiquer que des perspectives se font jour avec une réflexion en cours, confiée à une commission présidée par l'ancien premier ministre Edouard BALLADUR, chargée de faire des propositions pour enfin faire évoluer l'organisation administrative décentralisée avec, peut-être, des conseillers territoriaux élus dans les

départements et qui pourraient se réunir au niveau régional mais la disparité des modes de scrutin que j'évoquais tout à l'heure soulève une difficulté supplémentaire. Ce serait cependant sans doute une voie pour faire évoluer le paysage administratif sans remettre en cause dans l'immédiat les collectivités existantes.

Enfin, et c'est sans doute le plus important, l'organisation de la décentralisation en France ne saurait être considérée comme un modèle à suivre, c'est une affaire de pragmatisme. Vous ne serez pas surpris de la part d'un juriste qu'il se réfère à MONTESQUIEU dont la théorie des climats pourrait trouver là une belle application : chaque pays doit décentraliser en fonction de son histoire et selon son génie propre.

Je vous remercie.