

## UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION ?

Par

**Jean-Marie Pontier**

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

Le monde politique et administratif, national et local, bruit régulièrement de ce qui pourrait être une nouvelle étape de la décentralisation, et un rapport récent à l'Assemblée nationale examine ce que pourrait être cette nouvelle étape<sup>1</sup>. Quelques observations préliminaires s'imposent avant d'examiner le contenu possible ou éventuel de cette nouvelle étape.

Il semble inutile, *a priori*, de présenter une définition de la décentralisation, tant cela paraît acquis, chacun sachant ou croyant savoir ce qu'est la décentralisation. Mais si le mot est couramment utilisé, si la décentralisation semble dégager un consensus général sur son bien-fondé, il n'est pas sûr que son contenu soit clairement perçu par tous, que son sens soit partagé, qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur ce qu'elle est.

Il faut rappeler que le terme de décentralisation, s'il est largement usité en France, l'est beaucoup moins dans d'autres pays, qui préfèrent parler d'autonomie locale. Et si la France a ratifié la charte européenne sur l'autonomie locale sans que cela ne soulève de problème sémantique<sup>2</sup>, il n'existe pas de véritable synonymie entre les deux, et ce n'est pas un hasard si en France le terme de décentralisation a été préféré historiquement à l'expression autonomie locale, expression qui, jusqu'à une date récente, n'avait guère cours dans notre pays.

L'autonomie locale signifie ou implique un équilibre, une sorte de parité, entre l'Etat et les collectivités locales. Dans l'un des pays où cette notion est le plus ancrée, la Grande-Bretagne, on parle de *local self-government*, expression significative de l'importance accordée aux autorités locales, les collectivités locales s'y « gouvernent » librement<sup>3</sup>. Le terme de décentralisation signifie, lui, que l'on part du centre, de l'Etat, ce qui implique une certaine dépendance à l'égard de ce dernier. Certes, historiquement la remarque paraît fautive, puisque les communautés qui ne s'appelaient pas encore communes sont antérieures à l'Etat, comme cela a été affirmé à plusieurs reprises au cours du XIX<sup>e</sup> siècle au Parlement<sup>4</sup>. Mais nous sommes, avec la décentralisation, sur un plan juridique, dont les données remontent à la Révolution et, sur ce plan juridique, c'est bien la conception issue de la Révolution, avec l'accent mis sur l'Etat, qui résulte des textes applicables.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information déposé par la mission commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires, A. Viala président, J.-F. Cesarini et G. Vuilletet rapporteurs, Ass. nat. 31 mai 2018, n° 1015.

<sup>2</sup> Des problèmes ont été soulevés, des réticences se sont manifestées avant que cette ratification n'ait lieu, mais ils ne portaient pas sur les termes eux-mêmes, ils étaient relatifs aux engagements que cela impliquait pour la France.

<sup>3</sup> La Constitution française parle de « libre administration » des collectivités territoriales, et la libre administration n'est pas le libre gouvernement.

<sup>4</sup> B. Constant a fait sur ce point un intéressant discours à la Chambre en 1817 et a développé à plusieurs reprises ce thème.

La décentralisation signifie que des transferts sont effectués de l'Etat vers les collectivités locales, appelées aujourd'hui territoriales<sup>5</sup>, ces transferts sont principalement des transferts de compétences, dont M. Waline considérait qu'ils qualifiaient la décentralisation<sup>6</sup>, ces transferts n'ayant de véritable sens que s'ils sont accompagnés du transfert des moyens correspondants, notamment de moyens financiers.

C'est pourquoi l'on peut dire que, en gros, jusqu'à la Cinquième République, s'il y a eu de très beaux discours sur la décentralisation, la réalité de celle-ci était bien pâle, la décentralisation n'existait pas véritablement, parce que les autorités locales, notamment les autorités communales<sup>7</sup>, les élus locaux n'ayant que très rarement une formation, ne disposaient ni des moyens financiers, ni des moyens humains, pour avoir une véritable politique locale.

Ceci étant rappelé, il convient également de préciser cette idée d'« étape » de la décentralisation. La notion d'étape suggère un cheminement, pour aller d'un point à un autre. Deux questions se posent alors, auxquelles il est facile de répondre, pour la première, et difficile pour la seconde.

Si étape il y a, de quelle étape s'agit-il ? Dans les rapports parlementaires comme dans certains articles il est question d'un nouvel « acte » de la décentralisation. Mais quel acte ? Il est habituel de parler de l'acte I de la décentralisation, supposé être 1982, et des actes suivants, pour lesquels la numérotation semble moins claire. En réalité, quel que soit le numéro attribué à l'acte, il est inexact. Car, outre que parler d'« actes » pour la décentralisation est une facilité de langage, l'acte I ne peut, en aucune manière, se situer en 1982, pour la simple raison que la décentralisation ne commence pas en 1982.

La décentralisation dans les textes peut être située en 1884, date d'adoption de la première grande loi libérale sur les collectivités territoriales<sup>8</sup>, la décentralisation réelle commence sans doute au début de la Cinquième République, au moment où sont adoptées des dispositions qui vont progressivement élargir les compétences et les pouvoirs des collectivités territoriales. Contrairement

---

<sup>5</sup> Mais si le Conseil constitutionnel a unifié les appellations au profit de la formule « collectivités territoriales », la notion de collectivité locale n'a pas disparu, elle subsiste dans les textes (circulaires, mêmes récentes, et même des lois) car si toutes les collectivités locales sont des collectivités territoriales, toutes les collectivités territoriales ne sont pas des collectivités locales, sauf à enlever toute pertinence au terme local : comment pourrait-on parler de « collectivité locale » à propos de la région (et à plus forte raison depuis la réforme de 2015) ?

<sup>6</sup> M. Waline avait en particulier écrit un article qui conserve tout son intérêt et toute sa pertinence aujourd'hui intitulé Réflexions non conformistes sur le droit des collectivités locales, Rev. des fin. communales, janv. 1967, p. 29.

<sup>7</sup> Les régions n'existaient évidemment pas, quant aux départements, leur dimension déconcentrée était plus importante que leur qualification de collectivité locale, les départements étaient principalement des structures de redistribution d'aides de l'Etat, notamment dans le domaine social.

<sup>8</sup> La loi de 1871 sur les départements ne peut être retenue au même titre car, d'une part, cette loi, qui est beaucoup plus une loi d'empire qu'une loi républicaine (c'est largement la reprise d'un projet élaboré sous le II<sup>ème</sup> Empire), n'est guère libérale et attribue le pouvoir essentiel au préfet (les débats sont clairs sur ce point), d'autre part, et contrairement à ce qu'a dit le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 déc. 2010, elle n'institue pas une clause de compétence générale au profit du département.

à une autre idée reçue (et malgré les proclamations, purement politique, de l'époque), la loi de 1982 ne s'inscrit pas en rupture avec les lois précédentes mais en continuité avec elles<sup>9</sup>.

Ainsi, les lois qui ont été adoptées ces dernières années font-elles partie d'un processus qui est engagé depuis longtemps, avec certes des variations selon les gouvernements, des hésitations, parfois des repentirs, mais ce processus, jusqu'à présent, semble aller dans le sens d'un accroissement de la décentralisation.

Cette étape, si elle a lieu, peut-elle considérée sinon comme l'étape ultime, tout au moins comme celle qui achèverait le processus engagé ? Une réponse négative s'impose, il ne peut y avoir d'étape qui serait la dernière. D'une part, en effet, il n'existe pas d'état de la décentralisation que l'on pourrait considérer comme idéal, ni même optimal. Tout dépend des sensibilités d'un temps, des convictions, de la manière dont sont ressentis les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales. D'autre part, par définition, la décentralisation ne peut être figée, les besoins évoluent, comme évoluent les capacités et les moyens de les satisfaire.

Dans ces conditions, les seules questions qui se posent, si une nouvelle étape est envisagée, sont de savoir quelle signification et quelle portée il faut attribuer aux réformes qui ont déjà été accomplies ces dernières années, et quelle interprétation il est possible de donner aux réformes qui sont envisagées.

## **I – UN PROCESSUS CONTINU DE CHANGEMENTS**

La réforme des collectivités territoriales vise, selon les moments, des objets différents : ce peuvent être les finances, qui reviennent régulièrement à l'ordre du jour comme on le verra plus loin, les structures, les compétences ou plus exactement certaines compétences, certains modes d'intervention. Deux caractéristiques semblent se dégager, au vu de plusieurs décennies de réformes, la permanence des réorganisations, la relative nouveauté de certaines orientations.

### **1 – La réorganisation permanente**

Un théoricien marxiste célèbre a prôné la « révolution permanente », et l'on oppose traditionnellement réforme et révolution. La révolution de l'organisation administrative (et dans l'organisation administrative) est rare, car elle est presque impossible, même les régimes les plus radicaux, au cours de notre histoire, n'ont pas effectué de révolution complète dans l'administration<sup>10</sup>. En revanche le thème de la réforme administrative a toujours connu beaucoup de succès dans notre pays, ce qui ne veut pas dire que les réformes annoncées ont été réalisées.

Depuis bon nombre d'années une différence est nette entre le passé et le présent : dans le passé, sous la III<sup>ème</sup> République, la réforme administrative a été maintes fois annoncée, elle a été

---

<sup>9</sup> Et, pour de nombreuses dispositions, elle ne fait que reprendre, parfois mot pour mot, des articles d'un projet qui avait largement occupé le Sénat en 1978.

<sup>10</sup> La Révolution française a certes modifié profondément l'organisation administrative française mais elle a plus cherché à rationaliser qu'à révolutionner : les communes ont pris la suite de communautés existantes, les départements se sont inspirés d'anciennes divisions (par ex. les diocèses) et nombre de « fonctionnaires » en poste avant la Révolution y étaient encore après la Révolution.

rarement réalisée<sup>11</sup>. Sous la Cinquième République les réformes administratives se sont succédé, elles se poursuivent, la réforme administrative peut être qualifiée aujourd'hui de permanente parce que tous les gouvernements ont des projets de réforme administrative qu'ils tentent de mettre en œuvre. Si tous les domaines de l'intervention locale sont touchés, deux sont plus particulièrement concernés, les structures et les compétences.

#### A – La réorganisation des structures

La réorganisation des structures est celle de toutes les structures territoriales qui expriment la décentralisation ou l'affectent d'une manière ou d'une autre. Elle concerne au premier chef les collectivités territoriales mais également les établissements publics qui se sont multipliés et transforment le paysage institutionnel local.

Les communes concentrent, depuis de nombreuses années, l'attention des pouvoirs publics. Elles sont incontestablement, comme cela a été dit à maintes reprises, la collectivité de proximité, celle que connaît en premier et le mieux le citoyen, celle à laquelle il s'adresse pour la satisfaction des besoins qui sont de l'ordre du collectif.

L'équation communale est bien connue, mais elle ne comporte pas une seule solution. Les réponses qui y ont été apportées dans le passé, que l'on continue de donner, sont toujours susceptible de contestations, elles ne font jamais l'unanimité. Cette équation est la suivante : depuis que les communes existent en tant que communes<sup>12</sup>, soit depuis la Révolution, leur nombre n'a guère varié, alors que les situations ont totalement changé. En simplifiant, de nombreuses communes se sont vidées de leur population, les habitants ont gagné les villes<sup>13</sup>. L'exode rural est l'un des phénomènes politiques, sociaux, sociologiques et économiques les plus importants depuis la Libération en 1945. De nombreuses communes continuent de mourir lentement à l'heure actuelle<sup>14</sup>.

D'où la question, toujours pendante à l'heure actuelle, de savoir ce qu'il convient de faire, face à ces communes qui n'ont aucun moyen et qui, nécessairement, inévitablement, sont cependant amenées à faire des dépenses. Supprimer certaines communes ? On y a pensé avec la solution de la fusion de communes, pour laquelle toutes les modalités ont été essayées, de la plus libérale à la plus autoritaire, avec chaque fois un insuccès impressionnant<sup>15</sup>. Depuis plusieurs années des solutions alternatives sont recherchées, notamment avec les établissements publics de coopération, dont il est question ci-après, avec également l'invention de la commune nouvelle, qui constitue parfois, effectivement, une réponse appropriée à ce problème.

---

<sup>11</sup> André Tardieu, qui fut lui-même président du Conseil, a déclaré, selon une formule restée célèbre : « Lorsqu'un président du Conseil veut se faire applaudir sur tous les rangs, il lui suffit d'annoncer la réforme administrative, parce que personne ne sait ce que cela veut dire ».

<sup>12</sup> C'est-à-dire en tant que personnes publiques reconnues par l'Etat, disposant de certaines attributions ou compétences, avec une organisation qui a été uniformisée.

<sup>13</sup> Il ne faut pas sous-estimer certains événements historiques, en particulier la première guerre mondiale qui a causé une véritable hémorragie au pays, certaines communes ne s'en sont jamais remis.

<sup>14</sup> Les signes ne manquent pas de cette mort lente : fermeture de l'école (parce qu'il n'y a plus assez d'élèves), mais également de la maternité (trop peu d'accouchements avec en conséquence une sécurité moindre que dans de grands établissements), disparition de la célébration d'un culte (le plus souvent catholique) et, dernier signe, disparition du café, qui fut en d'autres temps le symbole d'une certaine France rurale en même temps qu'un objet de dérision et de quolibets (les « discussions du café du commerce »).

<sup>15</sup> Non seulement peu de communes ont fusionné, mais certaines de celles qui avaient accepté de le faire se sont séparées. Il a fallu inventer un nouveau mot pour qualifier cette séparation, celui de « défusion ».

Que faire du département ? L'histoire du département est curieuse : contesté pendant un certain temps pour sa supposée artificialité, il s'était progressivement imposé comme une collectivité à part entière, devenant notamment un partenaire des communes et trouvant un nouveau rôle dans l'aide aux petites communes, avant d'être de nouveau contesté. Plusieurs rapports ont préconisé la suppression des départements, les pouvoirs publics ont affirmé s'engager dans cette voie avant de faire marche arrière. Même si cette « valse-hésitation » s'explique en partie par les efforts – tout à fait compréhensibles – des départements pour défendre leur existence, les incertitudes sont grandes aujourd'hui sur l'avenir des départements. Les pouvoirs publics donnent le sentiment de procéder de manière détournée, comme pour les communes, en cherchant à vider progressivement cette collectivité de ses compétences, et en les transférant à d'autres personnes publiques. Les pouvoirs publics se décideront-ils un jour à faire un choix clair ? Rien n'est moins sûr.

La région ne paraît pas souffrir de ces doutes existentiels, son existence même n'est plus contestée, sa montée en puissance indiscutable : depuis plusieurs années les réformes étendent progressivement les compétences des régions. La situation est aujourd'hui inversée par rapport à ce qu'elle fut lors de leur création en 1982-1986<sup>16</sup> : en 1982 les régions sont faibles par rapport aux départements, qui ont veillé à ce que les régions ne leur fasse pas de l'ombre ; en 2018, après l'étape de leur constitutionnalisation en 2003 et l'adoption de plusieurs lois ayant renforcé leurs compétences, ce sont les départements qui sont en situation de faiblesse par rapport aux régions. En revanche, le découpage territorial continue de susciter des réactions très critiques. Le redécoupage de 2015, fait à la va-vite, ne satisfait pas grand monde, il est effectivement très critiquable, nonobstant les remarques un peu trop complaisantes de France Stratégie<sup>17</sup>.

Les établissements publics de coopération sont une grande nouveauté de la Cinquième République. Certes, ils n'étaient pas inconnus auparavant, mais ils ne représentaient que peu de chose<sup>18</sup>, ils n'étaient pas répandus et ne suscitaient aucun commentaire. Sous la Cinquième République ils ont connu un prodigieux développement, non seulement en nombre mais surtout en diversité. Les établissements de coopération intercommunale, en particulier (avec les EPCI) se sont diversifiés d'une manière remarquable, les établissements étant de plus en plus intégrateurs<sup>19</sup> au fil du temps.

La question qui se pose, si une nouvelle étape de la décentralisation devait être décidée, est la suivante : les dirigeants oseront-ils « franchir le pas », qui est un véritable « Rubicon », c'est-à-dire transformer ces établissements publics en véritables collectivités territoriales ? La question ne peut manquer d'être posée parce que, ainsi que nous le verrons plus loin, la distinction entre

---

<sup>16</sup> Les régions sont créées par le législateur en 1982 mais, en vertu même de la volonté du législateur, qui avait subordonné la naissance des régions à l'élection des premiers conseils régionaux au suffrage universel direct, les régions ne sont nées officiellement qu'en 1986.

<sup>17</sup> A. Amabile, C. Bernard et A. Epaulard, Une évaluation de la cohérence économique interne des régions, France Stratégie, mai 2015, n° 2015-01.

<sup>18</sup> Les syndicats de la loi de 1890, qui ont pris la dénomination de syndicat à vocation unique (SIVU) en 1959 pour les distinguer des syndicats à vocation multiples (SIVOM) créés cette année-là, étaient à caractère technique et personne n'a vu qu'ils pouvaient être l'amorce d'un développement inédit d'un nouveau type d'établissements. Quant aux ententes départementales, elles sont demeurées une curiosité.

<sup>19</sup> Intégrateurs en ce sens que les compétences transférées par les communes à ces établissements ont été, au fur et à mesure que ces établissements se « perfectionnaient » et se complexifiaient, de plus en plus nombreuses, de plus en plus obligatoires.

établissement public et collectivité territoriale, qui fut fermement assurée, ne l'est plus du tout aujourd'hui.

## B – La réorganisation des pouvoirs

Il ne faut pas se le cacher : la notion de « pouvoirs », largement utilisée, est vague, surtout si on l'applique aux collectivités territoriales : on sait – à peu près – que selon la théorie classique les pouvoirs à l'échelon national doivent être distingués, parce que les fonctions assurées sont différentes, d'où la distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif<sup>20</sup>. La notion de « pouvoir local », que l'on trouve chez certains auteurs du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>21</sup>, ne sera jamais consacrée, il est peu probable qu'elle le soit juridiquement un jour. Mais si la notion de pouvoir local n'est pas recevable sur le plan juridique, il faut s'interroger sur les pouvoirs qui, outre les dispositions juridiques, peuvent naître à l'échelon local, au sens sociologique, ceci ayant des incidences juridiques.

La réorganisation des pouvoirs est d'abord, et principalement, la réorganisation des compétences. La notion de compétences est essentielle pour une collectivité publique, car inhérente à la notion même de personne publique. N'a-t-on pas dit, à la suite de certains juristes allemands, que l'Etat disposait de la compétence de la compétence ? Qu'en est-il des collectivités territoriales aujourd'hui, et quelles sont les évolutions envisageables dans une prochaine étape de la décentralisation ?

On ne commence à se préoccuper véritablement des compétences, pour les collectivités locales (seule appellation alors usitée) qu'à partir des années 60<sup>22</sup>, ce qui démontre une nouvelle fois la thèse du développement de la décentralisation à partir de la Cinquième République. Jusque-là on ne s'était préoccupé que des attributions, celles des maires, des conseils municipaux ou généraux. Les attributions caractérisent les organes d'une collectivité, les compétences la collectivité elle-même en tant que personne publique. En ne s'attachant qu'aux attributions on ne prenait pas en compte la collectivité, on ne retenait que les organes. Désormais ce sont les compétences qui sont prises en considération. On résumera au Parlement, et dans plusieurs interventions parlementaires, cette question en disant de manière familière : « Qui fait quoi ? ».

Mais alors une nouvelle question va surgir, qui va occuper la doctrine, puis le législateur, jusqu'à aujourd'hui, les réponses apportées étant susceptibles d'évoluer encore dans les étapes à venir de la décentralisation : quelles sont les compétences des collectivités locales ? La Constitution était muette sur ce point, et l'on peut penser qu'il ne relève effectivement pas d'une constitution

---

<sup>20</sup> Le pouvoir judiciaire n'est pas cité parce que, constitutionnellement, et jusqu'à présent (les choses peuvent toujours changer), il n'existe pas un pouvoir judiciaire mais une autorité judiciaire, ceci reflétant bien la conception que l'on se fait des rapports entre les pouvoirs depuis la Révolution. Certains cherchent à « rattraper » la chose en parlant (mais d'un point de vue plus sociologique que juridique) d'un « pouvoir juridictionnel » qui serait constitué par les juridictions suprêmes (en ajoutant le Conseil constitutionnel au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation).

<sup>21</sup> On cite toujours en ce sens l'ouvrage, plusieurs fois réédité, de Henrion de Pansey, « Du pouvoir municipal » (le même auteur a écrit également, deux années auparavant, un ouvrage intitulé « De l'autorité judiciaire », ce qui est tout à fait significatif).

<sup>22</sup> Des commissions commencent à être nommées pour réfléchir à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, et ces commissions feront un travail remarquable, mais qui malheureusement ne sera pas publié.

(même si cela existe dans le monde) de fixer de manière plus ou moins précise les compétences des différentes collectivités locales (ou territoriales).

C'est dans ce contexte que va surgir une question dans la question, celle de la clause générale de compétence, qu'il vaut mieux appeler clause de compétence générale. Aujourd'hui plus qu'hier la formule paraît étrange : il ne peut s'agir, évidemment, d'une « clause » au sens juridique du terme, la clause étant réservée au contrat et les collectivités territoriales disposant de compétences à partir de tout sauf une clause, ce qui serait une négation de leur nature de collectivité publique ne pouvant recevoir de compétences que de l'Etat.

Les constitutions françaises se sont montrées peu loquaces sur les compétences des collectivités locales (ou territoriales) et sur ces collectivités en général, à la différence des constitutions d'autres pays qui, à l'inverse, développent longuement les dispositions relatives à ces collectivités. La Constitution de 1958 n'est, tout au moins au début, guère plus prolixe sur ces questions. Mais elle renvoie manifestement à la loi le soin de déterminer les compétences des collectivités territoriales, avec les dispositions figurant à l'article 34 de la Constitution.

C'est en raison de la rareté des dispositions, même législatives, sur l'étendue des compétences, qu'a commencé à être développée la thèse de la compétence générale des collectivités territoriales. Il ne peut être question de retracer toute l'histoire de cette « clause » qui, nonobstant les doutes d'une partie de la doctrine, a été reconnue en 1982<sup>23</sup> et a fait l'objet au Parlement de débats quelque peu surréalistes en 2010 puis en 2013-2014.

Que retenir de cette clause de compétence générale pour la suite de l'histoire, pour les éventuelles lois à venir ? D'abord que plus personne ne nie, aujourd'hui, que les collectivités territoriales peuvent disposer d'une compétence générale à intervenir, pour autant que le législateur leur reconnaisse cette possibilité. Ensuite que le législateur a certes supprimé ladite clause pour les départements et les régions, mais que la portée de cette suppression est toute relative, parce que des atténuations et des exceptions sont prévues, et que les exceptions sont larges<sup>24</sup>. Enfin, les ambiguïtés sont loin d'être levées, parce que les solutions adoptées en 2015 sont des solutions compliquées et bancales, parce qu'elles entendent être des compromis entre des positions très différentes, voire opposées. Le législateur actuel, ou un prochain législateur, sera sans doute fortement tenté d'intervenir à nouveau pour « clarifier » (on ne cesse de vouloir clarifier) le droit existant.

## **2 – Les orientations qui se dessinent**

La décentralisation à venir est susceptible de prendre plusieurs orientations, qui peuvent faire l'objet d'interprétations variables. Deux orientations semblent cependant être appelées à se renforcer, et ce sont également ces orientations que prend notamment en compte le rapport parlementaire précité de mai 2018.

---

<sup>23</sup> Je me permets de rappeler un article que j'avais écrit pour soutenir que la « clause » existait toujours et avait même été renforcée par le législateur en 1982 alors que la doctrine se prononçait généralement en faveur de la disparition de la clause : *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence, RDP 1985 p. 1443.

<sup>24</sup> Rappelons que trois domaines sont exclus de la suppression de la clause : la culture, le sport et le tourisme. Et ces trois domaines sont, par leur intitulé, si larges (la culture peut justifier des interventions dans les domaines les plus divers, je renvoie aux différents commentaires qui en ont été faits) que les catégories de collectivités concernées peuvent, si elles le souhaitent, intervenir sans trop de contraintes (juridiques).

## A – Un maître-mot, la contractualisation

Les années qui viennent vont se traduire, sans grand risque d'erreur, par une continuation, voire une accentuation, de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le discours du président de la République devant le congrès des maires, déjà cité, évoque longuement la contractualisation à propos des engagements financiers du premier et des secondes<sup>25</sup>.

Mais qu'est-ce que la contractualisation ? C'est la première question qui se pose inéluctablement si l'on parle de contractualisation, et il n'est pas certain que cette notion soit univoque, que tout le monde la comprenne de la même manière. Il faut différencier deux composantes de la contractualisation, ou deux versions. La première est celle qui consiste à assimiler la contractualisation au contrat : contractualiser, c'est passer un contrat, une convention ainsi que le dit le droit civil, entre deux personnes, en l'espèce l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales. C'est ainsi que l'Etat a tendance à présenter la contractualisation, c'est ainsi également que la plupart des représentants des collectivités territoriales entend la notion.

Si l'on s'en tient à cette première interprétation, la contractualisation paraît quelque chose de banal : le contrat entre deux ou plusieurs personnes trouve, juridiquement, ses origines dans le droit romain, depuis des siècles des millions de contrats ont été signés, y a-t-il matière à s'interroger sur la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales ? La réponse est clairement affirmative car le contrat n'est pas une relation « naturelle » entre les personnes publiques, mais encore plus entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le contrat suppose, par définition, une certaine égalité entre les cocontractants, même si, en droit privé, de plus en plus de contrats sont des contrats d'adhésion<sup>26</sup>.

En droit public, depuis plus de deux siècles<sup>27</sup>, la relation entre l'Etat et les collectivités locales est une relation de dépendance des secondes à l'égard du premier. Cette relation de dépendance était exprimée par la tutelle, une tutelle qui a pu être variable selon les moments de l'histoire, plus ou moins forte, mais toujours présente<sup>28</sup>. Les contrats entre les collectivités territoriales et l'Etat sont, jusqu'à notre époque, extrêmement rares. Rien, juridiquement, ne les interdisait, mais tout, politiquement, s'y opposait, il ne venait guère à l'idée des uns et des autres de s'engager par la voie contractuelle.

---

<sup>25</sup> Dans son discours le président de la République a parlé d'une contractualisation pour limiter l'augmentation des dépenses à 1,2% par an, 319 collectivités étant concernées dans son discours, 322 dans la loi citée ci-après. Une instruction interministérielle (n° INTB1806599J) relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a été prise le 16 mars 2018.

<sup>26</sup> Il suffit de citer la multiplicité de contrats qui existent dans le domaine du droit de la consommation : l'acheteur d'un produit adhère au contrat qui lui est soumis (parfois même implicitement), il n'en discute pas le contenu (imagine-t-on l'acheteur d'un véhicule discuter les conditions générales du contrat et vouloir en modifier certaines dispositions ?).

<sup>27</sup> La comparaison avec l'Ancien Régime, qui connaissait une pluralité de formes de communautés locales, serait trop sujette à caution et manquerait de pertinence.

<sup>28</sup> Et il faut rappeler une nouvelle fois, car beaucoup ont tendance à l'oublier, que la tutelle n'a pas été entièrement supprimée, la suppression ne concerne « que » la tutelle administrative et la tutelle financière (ce qui est déjà beaucoup et, sur le plan symbolique au moins, est fondamental), la tutelle technique n'a été qu'allégée (de l'avis de tous, il aurait été extrêmement difficile de la supprimer totalement).



Tout a changé à notre époque, et va continuer de changer<sup>29</sup>. Un facteur déterminant à prendre en compte dans cette évolution est le changement notable qui s'est opéré dans les collectivités locales. Celles-ci ont occupé un rôle de plus en plus grand dans la nation, un rôle qu'elles n'avaient pas auparavant. On a facilement tendance à mettre en avant, aujourd'hui, certaines images qui auraient témoigné du rôle des communes dans le passé. Ces images ne sont pas fausses mais trompeuses. Dans de nombreux romans, par exemple, il est question de « l'école communale », l'inscription, toujours visible de nos jours dans certaines communes, figurant au frontispice de certains bâtiments. Mais le rôle du maire était très limité, ses pouvoirs quasi inexistantes.

Avec la Première guerre mondiale puis la crise économique qui l'a suivie de près, les communes ont dû, *volens nolens*, intervenir. Les circonstances, dont la jurisprudence témoigne amplement, ont imposé aux élus locaux de faire preuve d'initiative pour répondre aux demandes de tous ordres des habitants. Il n'y a pas eu, s'agissant des collectivités locales, de retour en arrière<sup>30</sup>, à l'inverse les « circonstances » ont conduit les collectivités locales à intervenir toujours plus largement. Les budgets des collectivités ont augmenté plus rapidement que celui de l'Etat, la proportion des dépenses locales par rapport aux dépenses nationales n'a cessé de s'élever. Le développement économique et social, notamment cette période appelée par J. Fourastié « Les trente glorieuses », a favorisé l'intervention des collectivités locales. Dans les années 60 les collectivités locales – et le mouvement a profité également aux départements – acquièrent une importance qu'elles n'avaient jamais eue auparavant.

Mais la contractualisation a une signification plus large que celle de contrat. Si le terme de contrat – comme celui de convention, voire d'autres termes plus éloignés de l'idée de contrat, comme celui de charte – est largement utilisé, si les « contrats » ont proliféré<sup>31</sup>, si certains contrats ont été reconnus comme tels par le juge administratif<sup>32</sup> il est clair que nombre de ces « contrats » n'en sont pas au sens juridique du terme, ils n'en présentent pas toutes les conditions, à commencer par le caractère le plus souvent assez vague des engagements pris, l'absence de sanctions et, sur le plan formel, des formules non juridiques qui constituent des souhaits, des déclarations d'intentions.

---

<sup>29</sup> Pour un point complet et récent sur la contractualisation, V. le dossier, reprenant les actes d'un colloque tenu à Lille les 23 et 24 mars 2017, sur « La contractualisation en droit public : bilan et perspectives, RFDA janv.-fév. et mars-avr. 2018.

<sup>30</sup> Sauf, évidemment, sur le plan de ce qui a été improprement appelé « socialisme municipal », le Conseil d'Etat ayant imposé un coup d'arrêt aux interventions locales, voire effectivement, dans certains cas, un retour en arrière (V. l'ex. significatif de l'admission, par le juge, d'une salle de cinéma par une commune, mais l'ouverture, ensuite, de deux salles de cinéma par des entrepreneurs de spectacles « ne justifiait plus l'exploitation (...) (par la commune) d'un cinéma municipal », CE Sect. 2 nov. 1938, *Sieurs Golberg et Lichtenberg*, Rec. p. 822).

<sup>31</sup> V. J.-D. Dreyfus, Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques, L'Harmattan 1997.

<sup>32</sup> L'exemple toujours cité en ce sens, et largement commenté, est celui des contrats de plan Etat-régions. Cependant, sans développer cette question, largement analysée par plusieurs auteurs, il convient de relativiser cette reconnaissance parce que, d'une part, le Conseil d'Etat lui-même n'a consacré cette nature de contrat administratif qu'avec réticence et en a très vite atténué les effets, d'autre part, du fait de la disparition du plan, qui était, en vertu de la loi elle-même, le support de ces contrats, il serait tout à fait possible, et compréhensible, que le Conseil d'Etat ne reconnaisse plus cette nature de contrat administratif aux CPER.

Ainsi, la contractualisation fait référence à toutes sortes d'engagements<sup>33</sup>, c'est un pavillon qui recouvre toutes sortes de marchandises.

Pourquoi alors ce succès de la contractualisation ? Plusieurs facteurs y ont poussé, et continuent d'y contribuer. Après la seconde guerre mondiale, dans un contexte où l'Etat joue un rôle important dans le développement<sup>34</sup>, un thème va avoir en France un grand succès, porté par plusieurs idéologies, celui de l'économie concertée. La concertation va même devenir un des thèmes privilégiés du général de Gaulle, avec celui de la participation. Elle s'applique à des domaines très différents, les relations avec les collectivités locales ne pouvant pas ne pas être marquées par ce mode d'intervention.

Les transformations des relations résultant de la suppression de la tutelle telle qu'elle a été évoquée précédemment imposaient également un renouvellement juridique des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. L'Etat ne pouvait plus – et pas seulement en raison de la suppression de la tutelle<sup>35</sup> – imposer ses vues, sa politique, comme il le faisait dans le passé, il lui fallait trouver de nouveaux instruments pour réguler l'action des collectivités locales. Le contrat administratif au sens strict du terme présente une certaine rigidité, la contractualisation présente une souplesse qui facilite les rapports.

Le succès de la contractualisation correspond à l'intérêt bien compris des deux parties, c'est pourquoi il ne peut que prospérer dans l'avenir. Du côté de l'Etat, c'est une forme de nécessité : le respect de l'autonomie des collectivités territoriales telle qu'elle est proclamée par la Constitution – et quelle que soit sa réalité – passe obligatoirement par des voies parmi lesquelles le conventionnement apparaît comme l'une des voies privilégiées. L'Etat y voit peut-être également un moyen de parvenir à ses fins d'une manière plus détournée mais certainement plus élégante qu'auparavant. Du côté des collectivités territoriales, la contractualisation est un chemin inévitable parce que cette contractualisation conditionne des aides, des engagements de l'Etat. Mieux vaut, pour une collectivité, être dans un conventionnement, qu'être oubliée et laissée de côté.

La contractualisation va donc se poursuivre. La question qu'elle soulève est celle de sa maîtrise. L'instrument qu'est la contractualisation connaît un tel succès qu'il est utilisé dans tous les domaines, et de la manière la plus diverse. La prolifération de la contractualisation est telle qu'il est devenu quasiment impossible de dresser une liste exhaustive de tous les contrats et conventions prévus par les textes, l'institution de ces contrats pouvant résulter au surplus, non pas seulement de lois et de mesures réglementaires d'application, mais de simples circulaires<sup>36</sup>.

## B – Une orientation nouvelle, la métropolisation

---

<sup>33</sup> V. N. Poulet-Gibot Leclerc, La contractualisation des relations entre les personnes publiques, RFDA 1999 p. 551-565.

<sup>34</sup> Nous ne sommes pas alors dans le cadre du libéralisme, dont la vogue se manifesterait beaucoup plus tard, mais dans celui de l'interventionnisme : en Europe tous les gouvernements sont interventionnistes, cet interventionnisme étant déterminé à la fois par les circonstances de sortie de guerre et par l'aura dont bénéficie, alors, l'Union soviétique et sa planification dont peu connaissent les défauts.

<sup>35</sup> Le « climat » général existant dans le pays, et qui s'est manifesté dans le domaine social à partir de ces années 60 (éducation d'une plus grande partie de la population, libéralisation des mœurs, urbanisation, etc.) portait à de tels changements dans le domaine administratif comme dans les autres domaines.

<sup>36</sup> Sur l'importance du rôle de ces circulaires pour les collectivités territoriales V. J.-M. Pontier, Circulaires, instructions et collectivités territoriales, BJCL 2017 p. 572-581.

La nouveauté de la métropolisation appelle une précision. L'idée même de métropole n'est pas nouvelle en France. Dans les années 1960, à la suite de travaux de géographes et de la DATAR<sup>37</sup>, le comité interministériel pour l'aménagement du territoire proposa au gouvernement de retenir huit métropoles qualifiées de métropoles d'équilibre. Il devait s'agir, par ces métropoles, de contrebalancer le poids de Paris et de la région parisienne. Mais ces métropoles n'avaient aucun statut juridique particulier.

C'est là la nouveauté des métropoles instituées à partir de la loi RCT de 2010. La métropolisation entendue comme la création de métropoles est une nouveauté par la formalisation, l'institutionnalisation et la généralisation de cette catégorie de personnes publiques. Le mouvement de métropolisation connaît un réel succès puisque 22 métropoles existent actuellement (depuis la loi du 28 février 2017) et que d'autres villes demandent à obtenir le statut de métropole. C'est là d'ailleurs un point qui soulève question, car on peut se demander si la multiplication des métropoles n'altère pas la notion même de métropole.

La métropolisation doit être entendue d'abord, dans un sens sociologique, comme une évolution qui n'est pas propre à la France mais est mondial. La métropolisation est un phénomène qui se caractérise d'abord par une urbanisation, une métropole est une ville. Mais ce n'est pas n'importe quelle ville, toute ville ne peut prétendre au statut (au sens sociologique) de métropole : il existe dans le monde de très grandes villes, très peuplées, qui ne sont pas pour autant des métropoles. Ce sont des mégapoles, voire des mégalopoles, mais pas des métropoles. Si l'on s'en tenait à la population, les villes françaises feraient pâle figure car proportionnellement aux villes dans le monde leur population demeure modeste.

À l'échelle de la planète, une autre notion a été dégagée, celle de « ville-monde »<sup>38</sup>. Pour F. Braudel, dans son ouvrage précité, dans ce type de villes, « les informations, les marchandises, les capitaux, les crédits, les hommes, les ordres, les lettres marchandes y affluent et repartent ». Ces « ville-monde » exercent une influence qui dépasse le cadre national et s'inscrit dans « l'économie-monde ». L'observation de Braudel vaut encore plus dans le monde de plus en plus ouvert (du moins actuellement) qui est le nôtre. Il existe plusieurs classements de « ville-monde » mais la seule observation intéressante, du point de vue qui nous occupe est que, dans tous les classements, une seule ville française apparaît, Paris.

Les métropoles dont il est question en France ne sont donc nullement des « ville monde », même si certaines d'entre elles espèrent y parvenir un jour. La notion de métropole évoque d'abord en France la capitale de l'Etat<sup>39</sup> mais, plus largement, la notion de métropole fait référence à une ville importante qui, par ses fonctions tant économiques que sociales et culturelles, exerce une influence sur une région plus ou moins étendue. Si l'on s'en tenait à cette dimension sociologique, il serait

---

<sup>37</sup> La DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, était un organisme d'Etat chargé de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement du territoire, qui contribua efficacement à l'aménagement du territoire dans certaines régions (le Languedoc-Roussillon par ex.), mais ces opérations étaient dirigées par l'Etat sans véritable collaboration avec les collectivités locales.

<sup>38</sup> L'expression de « ville-monde » a semble-t-il été utilisée pour la première fois par F. Braudel dans son ouvrage *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris 1979.

<sup>39</sup> On parle de « France métropolitaine » par distinction avec l'outre-mer parce que c'est le territoire sur lequel se trouve la capitale. V. sous la dir. de L. Janicot, F. Laffaille et O. Renaudie, *Les villes capitales, miroirs de l'Etat ?*, LEJEP Cergy-Pontoise, 2015.

possible de disserter longuement sur ce qu'est une métropole, et sur la liste des villes qui, en France, pourraient répondre à ce qualificatif.

Mais la métropole n'est pas seulement une notion géographique, sociologique<sup>40</sup>, c'est une notion juridique dans la mesure où la loi a consacré cette notion, elle a même consacré deux notions, celle de métropole et celle de pôle métropolitain. La première loi est la loi RCT du 16 décembre 2010, qui faisait des métropoles des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) réservés aux ensembles de plus de 500 000 habitants. Une seule métropole fut créée en application de cette loi, la métropole de Nice. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a distingué deux catégories de métropoles, les métropoles de droit commun, en abaissant le seuil de population à 400 000 habitants<sup>41</sup>, puis à 250 000 dans une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants<sup>42</sup> et les métropoles à statut particulier. La loi NOTRe du 7 août 2015 puis la loi précitée du 28 février 2017 ont de nouveau modifié les conditions de création des métropoles, ce qui est le signe d'une instabilité normative et des hésitations quant à ce qu'est ou doit être une métropole.

Les métropoles présentent une première caractéristique notable : ce sont des établissements publics, des EPCI, non des collectivités territoriales<sup>43</sup>, à l'exception notable de la métropole de Lyon, qui est une collectivité territoriale, avec toutes les interrogations que soulève un régime d'exception, même si cela semble aller dans le sens de la « différenciation » bientôt constitutionnalisée. Une deuxième caractéristique est la distinction entre métropoles « de droit commun » et les métropoles à statut particulier, c'est-à-dire celles pour lesquelles la loi a prévu des dispositions particulières. Il s'agit de la métropole du Grand Paris et de la métropole d'Aix-Marseille. C'est dire que les métropoles se présentent déjà sous des aspects différenciés, et l'on peut se demander s'il s'agit d'un avantage ou d'un inconvénient<sup>44</sup>. La différenciation que doit consacrer la révision constitutionnelle affectera-t-elle la politique en la matière ?

Les métropoles se voient attribuer des compétences par transfert de compétences des communes membres, des EPCI et du département dans lequel elles sont instituées. Mais la métropole peut, non pas rétrocéder, mais déléguer certaines de ses compétences à des communes ou à des EPCI, le régime institué étant d'ailleurs un régime transitoire qui doit durer jusqu'à la fin de 2019. C'est dire que de ce seul point de vue, le législateur sera amené à revoir (cela a commencé en 2017 avec la loi sur Paris, précitée) le statut des métropoles au vu des résultats de la mise en œuvre des dispositions de la loi NOTRe.

Le système des métropoles ne se caractérise donc pas aujourd'hui par sa simplicité. Mais compte tenu de l'intérêt pour une ville de devenir une métropole – notamment en raison des transferts de compétences dont la métropole est bénéficiaire, et également en raison des moyens supérieurs dont elle dispose – des villes de plus en plus nombreuses demandent à obtenir le statut

---

<sup>40</sup> V. le rapport J.-F. Cesarini et G. Vuilletet, précité, p. 16 et s.

<sup>41</sup> Mais situées dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

<sup>42</sup> Art. L. 5217-1 résultant de la loi n° 2017-257 du 28 fév. 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

<sup>43</sup> Plusieurs rapports, et notamment le « rapport Balladur » avaient préconisé la création de métropoles en conférant à ces dernières le statut de collectivité territoriale.

<sup>44</sup> Le rapport J.-F. Cesarini et G. Vuilletet, précité, déclare que : « La métropolisation concourt à la marginalisation de nombre de territoires intermédiaires » (p. 19). Il fait valoir qu'il y a « des territoires qui se portent bien » (p. 21) mais aussi « des territoires qui sont en souffrance » (p. 22).

de métropole, plus « valorisant » que le simple statut de commune. Cela vaut d'autant plus lorsque des villes sont concurrentes entre elles et qu'une seule a obtenu ce statut. La loi a reconnu aujourd'hui 22 métropoles, soit déjà un chiffre beaucoup plus élevé que ce qui était préconisé par les rapports précités, à plus forte raison beaucoup plus que le nombre de régions. Cela n'affaiblit-il pas la notion de métropole ?

A cela s'ajoutent les pôles métropolitains, qui représentent une formule plus souple que les métropoles et sont destinés à permettre une coopération renforcée entre des communes qui ne font pas partie d'une métropole avec une « mise en réseaux » qui peut concerner divers équipements. Les dispositions législatives relatives aux pôles métropolitains sont très longues<sup>45</sup> et si la formule répond peut-être à des besoins, elle laisse perplexe face dans la mesure où il s'agit d'une complexification du paysage institutionnel alors que les pouvoirs publics ne cessent d'affirmer leur volonté de simplification. De nouvelles dispositions dont on attend en matière de métropoles, le législateur devra préciser un certain nombre de points, corriger éventuellement des dispositions, revenir peut-être sur certaines d'entre elles.

## **II – ADAPTATION, MUTATION, RÉGRESSION ?**

Le législateur français a beaucoup œuvré, depuis quelques années, pour réformer les institutions et les procédures, pour, selon lui, développer et améliorer la décentralisation. Est-ce le cas ? Les éventuelles dispositions à venir doivent-elles apporter des corrections au processus engagé, le poursuivre, l'accentuer ? De nombreuses incertitudes subsistent, ce qui serait, en soi, un motif suffisant pour engager une nouvelle étape de la décentralisation. Au-delà des incertitudes, en raison en partie de ces dernières, la décentralisation apparaît aujourd'hui comme quelque peu brouillée, peut-être remise en cause.

### **1 – Une recomposition incertaine**

Depuis les débuts de la Cinquième République les pouvoirs publics cherchent avec constance à réformer les structures et les compétences des personnes publiques, avec plus ou moins de succès. Les lois succèdent aux lois, le *corpus* normatif relatif aux collectivités territoriales ne cesse de grossir<sup>46</sup>, de s'alourdir, ces dix dernières années ayant été particulièrement chargées. Pour quel résultat ?, est-on tenté de se demander. Certes la situation de la France aujourd'hui est radicalement différente de ce qu'elle était il y a un demi-siècle, mais la décentralisation y a-t-elle gagné ? *A priori* la réforme est affirmative, cependant il subsiste des incertitudes car tout n'a pas été réglé, et de loin. Nous nous trouvons toujours dans un entre-deux, les pouvoirs publics cherchant à occulter les difficultés derrière la multiplication des instruments juridiques.

#### **A – Une situation d'entre-deux**

D'une certaine manière la situation que nous connaissons aujourd'hui est une situation en suspens, parce que certaines réformes n'ont pas été achevées, appellent des éclaircissements ou des

---

<sup>45</sup> V. la présentation détaillée des dispositions les concernant dans J. Ferstenberg, F. Priet, P. Quilichini, Droit des collectivités territoriales, Dalloz 2<sup>ème</sup> éd. § 389 p. 218 et s.

<sup>46</sup> Le grossissement, année par année, du code général des collectivités territoriales (CGCT) en témoigne. Encore n'est-il pas, malgré son intitulé, « général », de nombreuses dispositions relatives aux collectivités territoriales ne figurant pas dans ce code et, notamment, les dispositions, de plus en plus impressionnantes également par leur longueur, relatives à la fonction publique territoriale.

précisions, parce que, également, les pouvoirs publics n'ont pas osé faire des choix qui auraient pu déplaire trop fortement aux représentants des collectivités territoriales.

Le sort d'une collectivité, le département, demeure incertain<sup>47</sup>. A plusieurs reprises, la suppression des départements a été proposée, annoncée, et cependant le département est toujours présent, son existence n'est pas ou n'est plus, aujourd'hui, directement menacée. Le sera-t-elle demain ? Le législateur à venir prendra-t-il la décision que n'ont pas prise les législateurs qui l'ont précédé, actera-t-il la suppression des départements ? Il n'est guère possible de répondre à cette question dont la réponse tient à une multiplicité de facteurs qui ne sont pas – et peut-être est-ce mieux ainsi – purement rationnels, bien que cette perspective de suppression complète soit à l'heure actuelle la moins probable. Deux points méritent d'être soulignés.

D'une part, les départements ne sont pas, à l'heure actuelle, en état de survie artificielle, ce ne sont pas des collectivités moribondes comme l'étaient les provinces à la fin de l'Ancien Régime. Ils ont su, habilement, se rendre utiles, voire, dans certains cas, indispensables. Il est vrai, certes, qu'ils ont freiné la création des régions<sup>48</sup>, qu'ils ont réorienté à leur profit la réforme de 2004 qui était, au départ, plutôt « régionaliste »<sup>49</sup>. Dans la classe politique, un certain nombre de dirigeants et de parlementaires demeurent « départementalistes »<sup>50</sup> et ne souhaitent pas la disparition du département. Les départements trouvent également une oreille attentive au Sénat, celui-ci se montrant un défenseur de la collectivité départementale ce qui, au demeurant, s'explique parfaitement.

Au-delà de cette défense, que d'aucuns jugent dépassée, les départements ont trouvé une place et des fonctions qui, si elles étaient supprimées, devraient être occupées et assurées par d'autres personnes publiques. Les départements sont historiquement tournés vers le monde rural, ils ont joué, et continuent de jouer, un rôle important à l'égard des petites collectivités rurales : celles-ci ont tendance à être oubliées par les décideurs publics, y compris par les grandes collectivités<sup>51</sup>, le département est pour elles une collectivité de recours<sup>52</sup>. Par ailleurs, les départements ont su investir des domaines qui leur étaient autrefois largement étrangers<sup>53</sup>, la « vocation sociale » des départements n'est plus exclusive d'interventions dans d'autres domaines<sup>54</sup>. Les départements

---

<sup>47</sup> V. sous la dir. de N. Ferreira et L. Janicot, *Quel(s) avenir(s) pour les départements ?*, LGDJ-Lextenso 2017.

<sup>48</sup> Bien qu'il soit impossible de trier les « non » au référendum de 1969, motivés par des raisons très différentes, il est incontestable que les départements étaient, dans leur totalité, hostiles à cette réforme, que leurs représentants ont tout fait pour qu'elle n'aboutisse pas. En 1982 ces mêmes représentants des départements au Sénat ont cherché à limiter les pouvoirs des régions, et ont réussi à faire en sorte que les compétences des régions ne soient pas « prises » sur leurs compétences propres.

<sup>49</sup> V. J.-M. Pontier, *Les nouvelles compétences de la région*, AJDA 2004, p. 1968.

<sup>50</sup> Le président F. Mitterrand, sous la présidence duquel ont été créées les régions, était, d'après certaines de ses déclarations, plus « départementaliste » que « régionaliste ».

<sup>51</sup> Et l'institution des métropoles ne risque pas, si l'on peut dire, d'améliorer les choses, elle ne peut que renforcer l'isolement des communes éloignées, trop petites pour se faire entendre.

<sup>52</sup> La loi NOTRe lui confie d'ailleurs le soin de prendre en charge des fonctions au titre de la « solidarité territoriale ».

<sup>53</sup> Ces domaines leur étaient étrangers, non pas parce qu'ils n'auraient pas pu intervenir – ils disposaient comme les communes de la clause de compétence générale – mais parce qu'ils ne s'y intéressaient pas.

<sup>54</sup> Par ex. certains départements ont développé des actions très utiles, complémentaires de celles conduites par d'autres collectivités, dans le domaine du patrimoine et de l'archéologie.

représentent également mieux le monde urbain qu'autrefois<sup>55</sup>. Tout ceci plaide plutôt pour un maintien de la collectivité départementale.

Cependant, faute de pouvoir politiquement supprimer le département, les pouvoirs publics ont choisi une autre voie, déjà utilisée pour les communes, et qui peut être qualifiée de stratégie de contournement : cela consiste à prendre des mesures qui ne mettent pas directement le département en cause, mais qui l'affaiblissent progressivement, qui visent à le vider de sa substance. Les lois successives tendent à « rogner » les compétences du département en les transférant à une autre collectivité, en particulier la région. Cela aboutit à des situations qui peuvent être compliquées, et qui perdent en cohérence.

Ainsi, par exemple, la compétence en matière de transports scolaires, qui était de la compétence du département, a été transférée à la région par la loi NOTRe, mais la même compétence, s'agissant des personnes handicapées, a été laissée au département, pour maintenir, ont déclaré les commissions parlementaires, la cohérence du dispositif de compétence sociale du département. Mais le partage est devenu tel que ce qui est maintenu en cohérence d'un côté (ou en apparence de cohérence) est perdu de l'autre.

Du côté de la région, les choses ne sont qu'en apparence plus claires. Certes la région est montée en puissance, comme l'on dit, elle a constamment gagné des compétences au fur et à mesure que des lois étaient adoptées en matière de décentralisation, elles apparaissent les gagnantes de cette évolution, et leur existence n'est plus remise en cause. Pour autant des incertitudes demeurent là également. Le découpage de 2015 ne fait pas l'unanimité (c'est un euphémisme), les supposées économies que devait entraîner la réduction du nombre de régions semblent être, au vu des premiers travaux qui ont été effectués, une illusion ou une tromperie<sup>56</sup>. Dans ces conditions, il semble peu évitable de devoir reprendre la question de l'organisation et des compétences des régions. Mais l'orientation des réformes à venir n'est pas tracée d'avance, plusieurs possibilités subsistent, en fonction des circonstances, des forces politiques en présence, des différents équilibres à préserver ...

## B – La multiplication des instruments administratifs et juridiques

Il est bien loin le temps où un auteur tel qu'A. de Laubadère pouvait regretter la « pauvreté » des structures administratives françaises. Aujourd'hui ce serait plus, pour reprendre une opposition connue, faite par le fondateur de la Cinquième République, le « trop plein » que le « vide »<sup>57</sup>. Le législateur déborde d'imagination lorsqu'il s'agit de trouver des formules qui puissent constituer des compromis acceptables pour satisfaire des positions parfaitement antagonistes.

Pourquoi inventer autant de formules ? Parce que c'est une nécessité résultant de la complexité de l'organisation locale et, plus spécialement, de la répartition des compétences entre les différentes collectivités, parce que, également, il faut ménager des intérêts différents. Cela fait plus

---

<sup>55</sup> V. B. Dolez, Les nouveaux conseils départementaux, une nouvelle légitimité départementale ? in N. Ferreira et L. Janicot, op. cit. p. 33.

<sup>56</sup> Le regroupement des régions n'a pas entraîné de suppression de services et de personnels, les régions ont maintenu, pour avoir la « paix institutionnelle » (et politique, et sociale), parfois avec d'autres formes et sous d'autres dénominations, les services des anciens chefs-lieux de région.

<sup>57</sup> De Gaulle avait utilisé cette formule pour répondre à un journaliste qui lui posait la question de sa succession et lui demandait s'il ne craignait pas qu'après lui ce soit le « vide ».

de cinquante ans que les pouvoirs publics s'interrogent sur cette répartition et cherchent la manière de clarifier les compétences, dont il est dit et répété (d'ailleurs à juste titre) qu'elles sont enchevêtrées. Cette clarification des compétences ressemble un peu à la quête du Graal, chaque gouvernement étant à la recherche de la formule magique qui permettrait d'y parvenir. Mais toutes les tentatives faites jusqu'à présent ont été un échec.

S'illusionnant sur leurs capacités comme sur la réalité, les pouvoirs publics ont cherché un temps la réponse dans l'institution de « blocs de compétences » qui auraient réglé les difficultés. Si, sur le plan théorique, cette idée est très séduisante, elle n'est pas réalisable, les essais pour les établir n'ont fait parfois qu'aggraver la situation, la compliquer un peu plus<sup>58</sup>. La suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions n'a rien simplifié, l'avenir montrera, si les solutions actuelles sont maintenues, que cela ne peut que compliquer les situations, sans remédier au fond du problème. En effet, et notamment, cette suppression de la clause en question pour les départements et les régions, d'une part, était ambiguë<sup>59</sup>, d'autre part, n'a pas été claire, franche, puisque elle comporte des exceptions, qui sont un véritable aveu d'impuissance de la part du législateur<sup>60</sup> et qui, de plus, sont tellement larges qu'elles sont de nature à justifier à peu près n'importe quelle intervention.

L'un des instruments pour répondre à ces besoins de coordination est la notion de collectivité chef de file. En soi, cette notion est séduisante, on peut penser également qu'elle est indispensable pour faciliter l'exercice des compétences entre collectivités, qu'il s'agisse de collectivités d'une même catégorie ou, à plus forte raison, de collectivités relevant de catégories différentes. Mais cette notion présente deux faiblesses, d'une nature très différente. La première tient directement au constituant, qui a inscrit dans la constitution l'interdiction pour une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité. Si une telle interdiction part d'un bon sentiment<sup>61</sup>, elle est largement contradictoire (ou tout au moins maladroite dans son expression) avec la reconnaissance de la qualité de collectivité chef de file. Car celle-ci présente, et c'est la seconde faiblesse, intrinsèque à la notion même, celle du flou de son contenu, et il est extrêmement facile de passer de l'exercice de chef de file à l'exercice d'une tutelle.

Nonobstant ces difficultés<sup>62</sup>, le législateur a largement reconnu dans la loi NOTRe cette notion, les dispositions de la loi figurant aujourd'hui à l'article L. 1111-9 du CGCT. Mais, d'une part, la formulation adoptée est singulièrement embarrassée<sup>63</sup>, d'autre part, les trois catégories de

---

<sup>58</sup> Plusieurs articles ont été consacrés à l'analyse des blocs de compétences, ils sont tous parvenus à la même conclusion que l'on n'y était pas parvenu. Je pense que cette recherche était vouée à l'échec dès le départ, je m'en suis expliqué dans différents articles.

<sup>59</sup> Ce qui était recherché, c'est une diminution des dépenses, la clause de compétence générale étant supposée être une incitation à celles-ci.

<sup>60</sup> Celui-ci s'est rendu compte que dans les trois domaines concernés (culture, sport, tourisme) les compétences étaient si enchevêtrées qu'il était parfaitement impossible de parvenir à les affecter à une seule catégorie de collectivités, qu'une telle solution aurait été parfaitement contreproductive.

<sup>61</sup> Il s'est agi d'éviter que la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ne se substitue à la tutelle de l'Etat, une nouvelle tutelle qui aurait été bien plus insupportable encore que ne l'avait été la tutelle de l'Etat.

<sup>62</sup> Dans un premier temps le Conseil constitutionnel avait semblé considérer l'institution de la collectivité chef de file comme inconstitutionnelle mais, dans un second temps, a reconnu cette constitutionnalité.

<sup>63</sup> Le premier alinéa de l'article L. 1111-9 dispose : « Les compétences des collectivités territoriales dont le présent article prévoit que l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sont mises en œuvre dans le respect des règles suivantes : »



collectivités (régions, départements, communes) sont reconnues comme collectivités chef de file pour des compétences qui, si elles sont (évidemment) différentes, risquent de se recouper et de soulever des questions de détermination de la collectivité chef de file<sup>64</sup>.

Une « sophistication » supplémentaire est constituée par les mécanismes institués par la loi NOTRe et particulièrement les délégations de compétences. Ces délégations, et notamment les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) s'inscrivent dans la politique de contractualisation des rapports<sup>65</sup>.

La délégation de compétence existait depuis plusieurs années, mais elle était limitée<sup>66</sup>. Les délégations de compétences entre collectivités publiques ont été introduites par la loi RCT de 2010, le ministère de l'intérieur ayant expliqué que ce dispositif devait constituer un élément de souplesse et éviter les risques de rigidité dans le système de répartition des compétences. La délégation de compétences permet à une collectivité de déléguer, par convention et pour une durée déterminée, l'exercice de l'une de ses compétences à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre. La loi de 2014 a élargi le cadre des délégations en permettant à l'Etat de déléguer par convention, à une collectivité territoriale ou à un EPCI qui en fait la demande, l'exercice de certaines de ses compétences<sup>67</sup> et la loi NOTRe a précisé les dispositifs de délégations.

Les délégations de compétences peuvent aussi bien être des délégations de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales (art. L. 1111-8-1 du CGCT) que des délégations de compétences entre collectivités territoriales (art. L. 1111-8 du CGCT). Ce qui complique les choses est le fait qu'il faut distinguer désormais selon la nature des compétences exercées, c'est-à-dire selon qu'il s'agit de compétences exclusives ou de compétences partagées, sans compter les interventions, prévues par la loi, et qui sont en quelque sorte « hors compétence »<sup>68</sup>.

Un rapport très intéressant fait par deux membres de l'Inspection générale de l'administration<sup>69</sup> à la demande du ministre de l'intérieur déclare que : « Les acteurs locaux ne se sont pas encore appropriés les nouveaux outils mis à leur disposition par la loi » et donnent l'explication suivante en ce qui concerne les délégations de compétences : « Trois facteurs expliquent aujourd'hui le peu d'appétence des collectivités locales pour la délégation de compétences : le cadre contraignant des délégations entre collectivités assimilé à une tutelle, la lourdeur et longueur de la procédure, le sentiment que cet outil est une forme d'évitement et à minima de retardement de transferts de compétences ».

---

<sup>64</sup> La région s'est vu reconnaître collectivité chef de file pour huit domaines (dont deux ont été supprimés) au II de l'article L. 1111-9 précité, le département pour trois domaines au III de ce même article, la commune quatre domaines au IV de ce même article.

<sup>65</sup> V. sur cette question, sous la dir. de R. Allemand et N. Dantonel-Cor, La contractualisation de l'action publique locale, L'Harmattan 2018.

<sup>66</sup> La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait institué un dispositif de délégation de compétences de l'Etat en matière de logement.

<sup>67</sup> Cette disposition est codifiée à l'article L. 1111-8-1 du CGCT.

<sup>68</sup> Il en est ainsi de la possibilité reconnue aux collectivités territoriales de participer financièrement à des projets relevant de l'Etat : tel est le cas de la participation au financement des contrats de plan (CPER) pour l'ensemble des collectivités, de la participation des départements au titre de la solidarité territoriale au bénéfice des communes et des EPCI.

<sup>69</sup> B. Acar, P. Reix, Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale, Inspection générale de l'administration, mai 2017.

## 2 – Une décentralisation brouillée

Ce qui est brouillé c'est ce qui est trouble, voire confus. La décentralisation est devenue trouble et troublée, parce que les évolutions en cours soulèvent bien des interrogations et que ces dernières débouchent sur un doute quant à l'effectivité du caractère décentralisateur des réformes accomplies et celles qui sont à venir. Est-ce vraiment la décentralisation que les pouvoirs publics encouragent et entendent développer ? L'atténuation de certaines distinctions traditionnelles et l'équivocité de certaines réformes n'incitent pas à répondre par l'affirmative.

### A – L'atténuation significative de distinctions traditionnelles

La notion de décentralisation est, en France, double, recouvrant la décentralisation territoriale mais également la décentralisation fonctionnelle ou technique (soit les établissements publics). Cette distinction n'existe pas partout dans le monde<sup>70</sup>, elle est très importante dans notre pays puisque traditionnellement ce qui n'est pas collectivité territoriale est établissement public. Ce n'est plus vrai aujourd'hui<sup>71</sup>, mais la distinction collectivité territoriale/établissement public demeure fondamentale, c'est plus généralement la distinction entre personnes publiques territoriales (les collectivités appelées précisément territoriales) et les personnes publiques non territoriales (les établissements publics en étant, classiquement, l'expression).

Or cette distinction a tendance à s'affaiblir de plus en plus, on en vient à se demander quels peuvent être les critères de distinction qui tiennent encore, et si l'on ne passe pas insensiblement d'une catégorie à l'autre. La distinction ne serait plus alors une différence de nature, tranchée, mais une différence de degrés, auquel cas il faudrait repenser la notion de collectivité territoriale, la notion de personne publique et, plus largement, la notion de décentralisation elle-même. La distinction s'atténue à un double titre.

Elle s'atténue d'abord en ce qu'il existe désormais des établissements publics territoriaux. Le constat que l'on peut en faire aujourd'hui n'étonne plus personne, il est néanmoins spectaculaire, du fait de la multiplication des établissements publics territoriaux. Ces derniers n'ont pas été créés seulement dans le domaine de l'administration locale mais également dans d'autres domaines<sup>72</sup>. Au départ, la naissance des premiers établissements publics territoriaux résulte de la loi du 22 mars 1890 créant les syndicats de communes.

A l'époque personne ne prête trop attention à la particularité juridique que présentent les syndicats de communes, qui apparaissent comme des instruments techniques indispensables à l'équipement des communes, et d'un intérêt juridique limité. C'est avec la Cinquième République et la création, dès 1959, d'autres établissements du même type<sup>73</sup>, que la question va commencer à être

---

<sup>70</sup> Dans de nombreux Etats la notion d'établissement public n'existe pas, il y a parfois des notions différentes (par ex. la notion de « personne administrative », mais dont la définition varie selon les pays) mais qui ne sont pas équivalentes à la notion d'établissement public.

<sup>71</sup> Le Tribunal des conflits comme le Conseil d'Etat ont reconnu l'existence de personnes qui n'étaient pas des établissements publics sans être des collectivités territoriales (comme les GIP par ex.).

<sup>72</sup> Les parcs naturels nationaux sont des établissements publics territoriaux (mais non les parcs naturels régionaux), de même que les établissements publics de bassin par exemple.

<sup>73</sup> C'est-à-dire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) que l'on va vite appeler par leur acronyme. Sont créés en 1959 des syndicats ayant une vocation multiple, et appelés de ce fait syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM, les syndicats de la loi de 1890 prenant la dénomination, pour

posée, que l'on va s'interroger sur les mises en cause juridiques et les questionnements soulevés. Le territoire n'est donc plus un critère sûr de distinction entre les collectivités territoriales et les établissements publics.

La distinction s'atténue ensuite en ce qui concerne l'étendue des compétences. Il était entendu que les établissements publics étaient commandés par le principe de spécialité, les collectivités territoriales disposant, elles, d'une compétence générale<sup>74</sup>. Or les EPCI se sont vu reconnaître, au fil des années et de la création d'établissements disposant de plus en plus de pouvoirs, des compétences de plus en plus étendues, les communes voyant, dans le même temps, leurs compétences restreintes par transfert obligatoire de champs de compétences aux EPCI, par un mécanisme faisant un peu penser à celui des vases communicants.

Que reste-t-il dès lors, de la particularité, de la spécificité, de l'unicité, de la collectivité territoriale par rapport à l'établissement public territorial, spécialement par rapport aux EPCI à fiscalité propre<sup>75</sup> ? Il est certes possible de répondre que la réponse ne présente pas d'importance particulière, que seuls les juristes s'y intéressent. Mais ce serait une erreur de penser de la sorte car ce rapprochement de l'EPCI (de certains types d'EPCI) de la collectivité territoriale soulève simultanément une autre question dont la réponse est hautement sensible, et fondamentale pour la suite de l'histoire : ne convient-il pas, à ce stade, d'assumer le sens de l'évolution intervenue, de conduire celle-ci jusqu'à son terme logique, à savoir la transformation de certains de ces EPCI en collectivités territoriales ?

La question est politiquement hautement sensible, elle ne peut que soulever des passions. Mais le législateur sera amené, un jour ou l'autre, à se poser cette question. Et si une telle transformation devait figurer dans une nouvelle étape de la réforme de la décentralisation, les débats ne pourraient être que très vifs<sup>76</sup>, une nouvelle révision constitutionnelle s'imposerait.

Une autre évolution assez étonnante est en train de se produire, celle qui consiste à mettre l'accent, non plus sur les collectivités territoriales, mais sur les territoires. Cette évolution est, par certains aspects, étrange car si la notion traditionnelle de territoire est dévalorisée, ou relativisée, du fait de la reconnaissance de territoires à des EPCI, inversement la notion de territoire est valorisée par rapport à la notion de collectivité territoriale<sup>77</sup>, donc par rapport à la décentralisation elle-même. Le rapport parlementaire précité de mai 2018 parle des territoires beaucoup plus que des

---

s'en distinguer, de syndicats à vocation unique, SIVU), ainsi que les districts urbains (supprimés en plusieurs étapes).

<sup>74</sup> Certains auteurs ont soutenu que les personnes publiques étaient, elles aussi, commandées par le principe de spécialité. La démonstration n'était pas convaincante car, d'une part, si les collectivités territoriales étaient soumises au principe de spécialité, l'Etat l'était aussi, ce qui n'était guère soutenable, d'autre part, la compétence générale des collectivités territoriales (la clause de compétence générale) n'a jamais signifié (ce qui était sous-entendu parfois par certains) que la collectivité pouvait intervenir dans tous les domaines.

<sup>75</sup> V. P. Mozol, Les collectivités territoriales et les établissements publics à fiscalité propre, ou les vicissitudes d'une distinction en voie d'effondrement théorique, RFDA 2016, p. 1133-1143.

<sup>76</sup> Par ex. il ne saurait être question de transformer toutes les métropoles en communes : certaines de ces métropoles couvrent une telle superficie, se caractérisent par une telle hétérogénéité des communes (ex. la métropole d'Aix-Marseille) que ce serait un non-sens que de les transformer en communes. Ou bien faudrait-il créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales ?

<sup>77</sup> Une autre interprétation consisterait à faire valoir que la reconnaissance d'un territoire à certains EPCI n'était que les prémices de la valorisation des territoires et la dévalorisation des collectivités territoriales.

collectivités territoriales<sup>78</sup>, une « Agence nationale de cohésion des territoires » doit être créée<sup>79</sup> et beaucoup parlent de territoires comme s'il s'agissait d'une avancée de la décentralisation, sans se rendre compte que, ce faisant, ils creusent la tombe, sinon des collectivités territoriales, du moins de la notion de collectivité territoriale telle qu'on avait pu l'appréhender jusqu'à présent.

## B – L'accentuation de la dimension technique

Il est tout à fait compréhensible que les préoccupations changent avec le temps, parce que les circonstances changent, que les conceptions évoluent, que les exigences se transforment tout en s'étendant. Parmi ces préoccupations, les préoccupations financières ont toujours occupé une place particulière, et essentielle. Les collectivités locales ont toujours éprouvé des besoins de financement (mais l'Etat également ...). Dans les années 30 un parlementaire, usant d'une image médicale, disait que les finances locales étaient dans un état de cachexie.

Aujourd'hui les collectivités territoriales, à la fois, disposent de ressources sans commune mesure avec ce que ce fut le cas autrefois, et doivent faire face à des besoins qui, eux, ne cessent de croître, et de croître plus vite que les ressources<sup>80</sup>. Les besoins des populations sont un « puits sans fond » parce que, qu'il s'agisse du domaine social, avec les évolutions très importantes sur tous les plans que connaît notre société<sup>81</sup>, ou encore du domaine culturel, avec des demandes qui sont littéralement indéfiniment extensibles<sup>82</sup>, les dépenses des collectivités territoriales ne peuvent que croître. Les participations demandées par l'Etat aux collectivités territoriales, et qui ne font que poursuivre une ancienne « tradition » du pouvoir central, ne peuvent qu'accentuer la pression sur les finances locales.

Quoi qu'il en soit, nous sommes en un temps de « contraintes budgétaires » (ou financières). L'originalité de notre temps est d'y répondre par des solutions qui paraissent nouvelles et qui sont parées de l'éclat de la dimension technique (toujours respectable) et de la recherche tant de l'efficacité (qui ne suffit plus) et de l'efficience, les deux étant devenues une sorte de nouveau *credo* pour l'utilisation des ressources publiques. Pour cela on fait appel à de grands mots, tels les mots de gouvernance et, désormais, d'ingénierie, « l'ingénierie de projet » comme « l'ingénierie territoriales » étant devenues très à la mode, même si le contenu de ces notions demeure très flou, chacun y mettant ce qu'il y apporte. Les rapports récents ne parlent que de ces exigences qui deviennent un nouvel « impératif catégorique » suggéré (ou plus ou moins imposé) par l'Etat aux collectivités territoriales. Cette recherche s'inscrit dans le cadre de ce que l'on appelle volontiers la

---

<sup>78</sup> Il évoque notamment (p. 29 et s.) les « territoires de projet », écrit que l' « on doit se poser également la question de l'autonomie des territoires » et qu'il faut « faire passer le projet économique avant la structure institutionnelle » (p. 32).

<sup>79</sup> Lors de la conférence nationale des territoires de juillet 2017 le président de la République a décidé la création d'une Agence nationale de cohésion des territoires afin de faciliter notamment l'accès à de nouveaux besoins en ingénierie, en simplification administrative et en financements pour les collectivités territoriales situées hors des agglomérations ou des métropoles.

<sup>80</sup> Cela fait un peu penser, toutes proportions gardées, à l'image qu'avait utilisée E. Faure sous la Quatrième République, en un temps où l'inflation était forte, lorsqu'il comparait l'évolution des salaires et l'évolution des prix : la première prenait l'escalier tandis que la seconde prenait l'ascenseur.

<sup>81</sup> Vieillesse de la population, avec toutes ses conséquences (prise en charge de la dépendance par ex., mais pas seulement) déstructuration des familles (avec, par ex. la nécessité de faire face aux problèmes soulevés par les parents isolés, les familles dans le besoin, etc.)

<sup>82</sup> Il suffit de penser, par ex., à l'engouement croissant des populations pour le spectacle vivant, qui ne cesse de se diversifier, et qui appelle des mises de fond souvent importantes.

« rationalisation de l'action publique », cette rationalisation revenant, d'une manière ou d'une autre, à faire des économies, à dépenser moins pour la même activité<sup>83</sup>.

Il est difficile d'apprécier exactement le bien-fondé de toutes ces nouvelles orientations. Il paraît normal, souhaitable, indispensable, que les collectivités territoriales gèrent le mieux possible, mettent fin à certains abus, fassent une meilleure utilisation de leurs ressources, surtout dans une période où il faut sans doute plus « compter » qu'il y a cinquante ans. Mais l'on peut également se demander si tous ces beaux discours ne répondent pas à des modes, passagères comme toutes les modes. On peut également se demander si l'Etat, qui entend demander aux collectivités territoriales de bien ou/et mieux gérer, ne devrait pas, lui aussi, « donner l'exemple ».

Il y aura une nouvelle étape de la décentralisation, sans que l'on puisse naturellement en fixer l'échéance, la décision en la matière relevant du pur politique, avec toutes les contingences qui accompagnent celui-ci. Ce qu'il est possible de dire, au vu des développements qui précèdent, c'est que « l'avenir est ouvert », que diverses solutions sont envisageables, qui peuvent déboucher sur un nouveau paysage de la décentralisation. Peut-être également débouchera-t-on sur un état de l'Etat qui ne serait plus celui de la décentralisation, mais tout autre chose. Il est probable cependant que les pouvoirs publics n'iront pas jusqu'au bord de ce qui pourrait ressembler à un abîme.

---

<sup>83</sup> Et tous les rapports entonnent le couplet de « la révolution numérique », les affirmations en ce domaine étant souvent fort loin des réalités (il suffit de se promener dans « la France profonde » pour se rendre compte de tous les progrès qui restent à faire.