



# QUEL EST LE BILAN DE LA DECENTRALISATION ?

COMMENT SIMPLIFIER LE MILLE-FEUILLE TERRITORIAL ?

Par Jonathan BEVIS, Analyste du Millénaire



## AVANT-PROPOS

Le 19 novembre 2024, le **Congrès de l'Association des Maires de France (AMF)** réunit une fois de plus les édiles de tout le pays pour débattre des enjeux de la gestion locale, notamment le rôle des élus municipaux et le défi persistant du "millefeuille administratif". Cet événement annuel, constitue une caisse de résonance des préoccupations des collectivités territoriales, à près d'un an et demi des prochaines élections municipales.

Ce Congrès met en lumière une question fondamentale : **la décentralisation française, amorcée en 1982, est-elle toujours en phase avec les besoins actuels de nos territoires et les aspirations démocratiques des citoyens ?**

Depuis son lancement, **la décentralisation visait à rapprocher les citoyens des centres de décision, à dynamiser l'économie locale et à réduire les disparités territoriales.** Pourtant, force est de constater qu'après quatre décennies, ce projet se heurte à des limites. D'un côté, **les collectivités territoriales ont contribué à la hausse des dépenses publiques sans nécessairement améliorer les services publics.** De l'autre, **la complexité administrative et l'enchevêtrement des compétences posent des questions sur l'efficacité et la pertinence du modèle actuel.** Rappelons qu'à l'heure actuelle en 2024, la France compte plus de 34 000 communes dont 80% d'entre elles ont moins de 2 000 habitants. **Ce qui signifie qu'une commune sur deux de l'UE est une commune française !**

Le **rapport sur la décentralisation remis en mai 2024 par Éric Woerth au Président de la République plaide pour un nouvel acte de décentralisation.** Ce cinquième acte, qui s'inscrirait dans la continuité des lois 3DS de 2022, soulève des interrogations cruciales : **faut-il renforcer encore l'autonomie des collectivités ou, au contraire, recentrer les compétences pour éviter la dispersion des moyens et l'impuissance publique ?**

|                                                                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>AVANT-PROPOS .....</b>                                                                                                           | <b>2</b>  |
| <b>LES ACTES DE LA DECENTRALISATION.....</b>                                                                                        | <b>4</b>  |
| <b>LES MOTIFS DE LA DECENTRALISATION .....</b>                                                                                      | <b>4</b>  |
| DES MOTIFS POLITIQUES .....                                                                                                         | 4         |
| DES MOTIFS TERRITORIAUX .....                                                                                                       | 7         |
| DES MOTIFS ECONOMIQUES .....                                                                                                        | 9         |
| <b>UNE DECENTRALISATION « A PETITS PAS » .....</b>                                                                                  | <b>11</b> |
| LES LOIS GASTON DEFERRE : ACTE I (1982-1983) .....                                                                                  | 11        |
| REFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2003 : ACTE II (2003-2004) .....                                                                       | 13        |
| EVOLUTIONS SUCCESSIVES DEPUIS 2010 : ACTE III (2010-2016).....                                                                      | 15        |
| <b>VERS UN NOUVEL ACTE DE DECENTRALISATION ? .....</b>                                                                              | <b>22</b> |
| <b>LA DECENTRALISATION EST UNE GABEGIE BUDGETAIRE .....</b>                                                                         | <b>23</b> |
| UNE ENVOLEE DES DEPENSES DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....                                                                  | 23        |
| UNE INCAPACITE A CONTROLER CES DEPENSES A LONG TERME .....                                                                          | 26        |
| <b>LA DECENTRALISATION EST UN FACTEUR D'IMPUISSANCE PUBLIQUE .....</b>                                                              | <b>28</b> |
| LE « LOBBY DES ELUS LOCAUX ».....                                                                                                   | 28        |
| UNE DEPOSSESSION DE CERTAINS SERVICES PUBLICS AVEC L'ENCHEVETREMENT DE<br>COMPETENCES.....                                          | 28        |
| <b>LA DECENTRALISATION N'EST PLUS SATISFAISANTE SUR LE PLAN DEMOCRATIQUE.....</b>                                                   | <b>30</b> |
| UNE CRISE DE LA POLITIQUE A L'ECHELON LOCAL (TAUX D'ABSTENTION DES ELECTIONS LOCALES<br>ET CRISE DES VOCATIONS CHEZ LES ELUS) ..... | 30        |
| L'ABSURDISTAN À LA FRANÇAISE : L'EXEMPLE DU MILLE FEUILLE ADMINISTRATIF PAR LES OUTRE-<br>MER .....                                 | 32        |
| <b>CONCLUSION.....</b>                                                                                                              | <b>36</b> |

# LES ACTES DE LA DECENTRALISATION

---

À la fin des années 1970, la France a amorcé un processus de décentralisation motivé par des **considérations politiques, d'aménagement du territoire et économiques**. Accomplie par la gauche après l'élection de François Mitterrand au début des années 80, ce mouvement qui a su obtenir un large consensus au niveau des responsables politiques consistait à **transférer certaines compétences de l'État central vers les collectivités territoriales**<sup>1</sup>, afin de renforcer la démocratie locale, stimuler le développement économique régional et mieux organiser l'espace national.

## LES MOTIFS DE LA DECENTRALISATION

Afin de mieux comprendre cette situation, **il serait important de retracer l'histoire de la décentralisation en France et la mise en place progressive des structures intercommunales à fiscalité propre** qui viennent supplanter le trop grand nombre de communes en France.

Le découpage administratif actuel de la France remonte à la Révolution française avec **le décret-loi du 14 décembre 1789 qui porte création des 44 000 communes et des 83 départements** afin de placer la loi humaine comme supérieure à la loi divine incarnée par l'Église. **Ces communes ont remplacé les paroisses, les départements remplaçant les évêchés.**

### DES MOTIFS POLITIQUES

La centralisation du pouvoir en France, héritée de l'Ancien Régime et renforcée par la Révolution française, a longtemps limité l'autonomie des

---

<sup>1</sup> **Banque des territoires**, "Grande loi" de décentralisation : 40 ans après, le rapporteur Alain Richard se souvient, 2021.

collectivités locales. Même si pendant une brève période de la Révolution française, nous avons assisté à une grande décentralisation. Mais très vite, cette décentralisation a montré ses limites. **C'est ainsi que Napoléon Bonaparte, à travers la loi du 28 pluviôse an VIII porte création des préfets pour la mise sous tutelle des municipalités qui perdent à cette période leur autonomie.** Cette concentration du pouvoir a souvent été critiquée pour deux motifs politiques : **d'une part, un éloignement des citoyens (1) et d'autre part, son inefficacité à répondre aux besoins locaux (2).**

Sur l'éloignement de l'État des préoccupations des citoyens, cela s'inscrit dans le cadre d'une crise de l'État-providence et d'une défiance croissante des citoyens de l'action publique. Cette crise repose sur un triptyque : **crise de financement** (manque de moyens budgétaires pour accomplir toutes les missions de l'État-providence avec la crise économique issue des chocs pétroliers), **crise d'efficacité** (l'État-providence n'atteint pas ses objectifs de réduction de la pauvreté, en matière d'ascension sociale) et une **crise de légitimité** (l'État providence encourageant l'assistanat au détriment des travailleurs)<sup>2</sup>. Cette critique s'étendait au fonctionnement des collectivités locales, considérées comme de simples exécutantes des décisions prises à Paris. À titre d'exemple, **les préfets, nommés par l'État, détenaient jusqu'en 1982 un pouvoir quasi absolu sur les conseils municipaux, départementaux et régionaux, limitant fortement leur autonomie.**

Pourtant la loi municipale du 5 avril 1884, pose les prémices de la modernité de l'échelon municipal où le maire est élu au suffrage universel pour une période de 4 ans jusqu'en 1929 avant que le mandat soit passé à 6 ans. Cependant, la tutelle de l'État reste de mise avec le préfet à travers les contrôles de légalité des actes du maire.

De plus, le Conseil d'État, dans la jurisprudence « Commune de Nérès-les-Bains » de 1902, reconnaît au Préfet la possibilité de palier à la carence du

---

<sup>2</sup> Rosanvallon, Pierre, *La Crise de l'État-providence*, Seuil, 1981.

Maire en cas de défaillance de ce dernier dans ses missions de police administratives.

Ainsi, **l'État central apparaît comme inefficace pour répondre aux besoins locaux**. Cela a contribué à soutenir la **montée des revendications locales** : les élus locaux et les populations ont exprimé une volonté accrue de participer aux décisions les concernant directement, estimant que la centralisation excessive entravait la démocratie locale :

- Des citoyens qui aspirent à une proximité locale accrue entre la prise de décision et leur lieu de vie :

Les mouvements sociaux et politiques de l'époque revendiquaient une plus grande participation des citoyens à la gestion des affaires locales. Le slogan "le pouvoir aux communes" reflétait cette aspiration à une démocratie plus directe et à une gestion plus proche des citoyens.

En novembre 1975, le président Valéry Giscard d'Estaing, conscient d'une « **aspiration nouvelle des citoyens à participer à la gestion de leur quartier, de leur village, de leur cité** », confie à Olivier Guichard, alors premier DATAR<sup>3</sup> (en 1963), **la présidence d'une commission dédiée à la réforme des institutions locales**. En septembre 1976, cette commission publie **le rapport intitulé *Vivre ensemble***<sup>4</sup>, qui plaide pour une reconfiguration profonde des relations entre l'État et les collectivités. Il souligne que « l'État s'est en effet englué dans le quotidien », absorbé par la gestion courante de secteurs essentiels tels que l'éducation, le logement ou la santé. En conséquence, selon le rapport, l'État peine à remplir son rôle stratégique et à assurer les missions de long terme attendues par la société.

- Des élus qui aspirent à un renversement de la logique de prise de décision :

---

<sup>3</sup> NB : Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

<sup>4</sup> **Commission de développement des responsabilités locales**, *Vivre ensemble : rapport de la commission*, La Documentation française, 1976.

À l'été 1977, un vaste questionnaire envoyé aux maires de France recueille plus de 16 000 réponses. **Les retours mettent en évidence un rejet massif de la tutelle étatique, une forte demande d'autonomie accrue dans la gestion des compétences liées à la vie quotidienne, ainsi qu'un appel à des moyens financiers et humains proportionnés aux responsabilités exercées.** S'appuyant sur les propositions du rapport Guichard, un projet de loi sur le développement des responsabilités locales est élaboré. Ce texte, présenté au Sénat par Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur, est adopté en première lecture le 22 avril 1980<sup>5</sup>. Cependant, le projet n'atteindra pas la phase de discussion à l'Assemblée nationale, laissant en suspens une réforme qui aurait pu amorcer plus tôt le processus de décentralisation.

Cette approche est en phase avec les évolutions internationales<sup>6</sup> : d'autres pays européens, l'Allemagne ou l'Italie, avaient déjà adopté des modèles décentralisés, offrant un contraste frappant avec la centralisation française.

### DES MOTIFS TERRITORIAUX

Les motifs territoriaux justifiant la décentralisation sont de trois ordres : **la volonté de réduire le poids de Paris par rapport à la province (1), de rééquilibrer le territoire en soutenant la stratégie de métropolisation (2) et la lutte contre la désertification rurale et la mort des petites communes (3).**

Sur le premier point, dans les années 1970, **environ un cinquième de la population française vivait en Île-de-France, une région représentant moins de 3% du territoire national selon l'Insee.** Ce constat remonte de loin. En 1947, **la publication du livre *Paris et le désert français* par le géographe Jean-François Gravier relance les débats sur l'équilibre territorial en France**<sup>7</sup>. Gravier y dénonce la centralisation excessive autour

---

<sup>5</sup> **Sénat français**, *Projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales*, présenté par M. Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur, 1978

<sup>6</sup> **Loughlin, John**, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001.

<sup>7</sup> **Gravier, Jean-François**, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.

de Paris, qui laisse de larges pans du territoire dans une situation de délaissement économique et social. En effet, cette concentration posait des problèmes d'urbanisme et de saturation des infrastructures, tout en laissant de vastes zones rurales en déshérence. À titre d'exemple, **le département de la Creuse enregistrait une densité de population de moins de 30 habitants par kilomètre carré, contre plus de 1 000 pour Paris.**

Sur le deuxième point, après la crise de Mai-68, le Général de Gaulle propose **de faire revivre les anciennes provinces sous la forme de régions**, adaptées aux réalités humaines et économiques. Toutefois, cette conception reste fermement ancrée dans une logique centralisée : les régions ne sont pas pensées comme des collectivités autonomes, mais comme des outils d'action de l'État<sup>8</sup>. **Le préfet de région, représentant de l'État, devient la figure centrale de ces nouvelles entités.** Il est chargé de coordonner les services déconcentrés de l'État, **d'exécuter les plans régionaux et de préparer les projets, notamment de rééquilibrage du territoire à l'heure où la France entame une stratégie de métropolisation en renforçant des métropoles d'équilibre** (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Rennes, etc.). Pour cela, il est assisté par une mission régionale, future SGAR (Secrétariat général aux affaires régionales), composée d'experts administratifs. Le préfet consulte également deux instances : la conférence administrative régionale (CAR), regroupant les préfets départementaux et hauts fonctionnaires, et la commission de développement économique régional (CODER), incluant des élus locaux, des représentants des organisations socio-professionnelles et des personnalités qualifiées. Dans un premier temps, ce projet rejeté par les Français a conduit au départ du Général de Gaulle en 1969<sup>9</sup>.

Dernier point, **la décentralisation est pensée pour rationaliser le nombre de communes afin de limiter la désertification rurale.** Malgré les outils juridiques mis en place par les différents législateurs nationaux, **comme le**

---

<sup>8</sup> **Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales**, "Historique de la décentralisation", site des Collectivités locales

<sup>9</sup> Ibid.

**mécanisme de la commune nouvelle**, force est de constater que la question de la fusion de commune est une question délicate, tant, les administrés sont fortement attachés à leur commune qui est l'échelon de base du principe de subsidiarité. Très peu d'exemples de réussite de fusions de communes existent. On peut prendre l'exemple du Grand Quimper en 1960 qui résultait de la fusion de Quimper, Penhars, Ergué-Armel et Kerfeunteun, car à cette époque, Quimper était la plus petite préfecture de France. (193 hectares). Avec le grand Quimper, la superficie de la commune avoisine les 90km<sup>2</sup> soit autant que Paris intra-muros.

Par ailleurs, la moyenne de la population des communes est d'environ 1900 habitants tandis que la moyenne des communes de l'UE est d'environ 5300 habitants. C'est pour cela que **40% des communes de l'UE sont des communes françaises**. Les différentes lois Boscher ou Marcellin pour la mise en place des communes nouvelles n'a pas fonctionné.

Pour faire face à cet immobilisme des acteurs locaux, **le législateur national a mis en place les premières formes d'intercommunalités à fiscalité propre en 1966 avec les communautés urbaines qui résultent de la loi du 31 décembre 1966**. Cette première forme d'intercommunalité n'est pas une fusion mais **une mutualisation de moyens afin que les communes membres puissent monter des projets en commun** comme par exemple, les transports urbains, l'assainissement et la collecte des déchets. La communauté urbaine était ce qu'on appelle l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) le plus intégré et concernait les communes (autres que Paris, Lyon et Marseille) les plus peuplées.

### DES MOTIFS ECONOMIQUES

L'économie française des années 1970 était marquée par des défis majeurs, notamment la montée du chômage, la désindustrialisation et les disparités régionales. Dans ce contexte, **la décentralisation apparaissait comme une réponse adaptée pour stimuler le développement économique local et réduire les inégalités entre territoires**.

La centralisation du pouvoir économique et des décisions d'investissement avait conduit à **une concentration des richesses en Île-de-France**, au détriment des régions périphériques. Par exemple, dans les années 1970, l'Île-de-France représentait environ 30 % du PIB national, tandis que des régions comme le Limousin ou la Creuse souffraient d'un sous-développement économique chronique, avec un taux de chômage souvent supérieur à la moyenne nationale. **Les services publics faisaient face à un problème d'égalité d'accès, mais également d'un problème** de prise en compte des spécificités locales à cause de la centralisation.

Il y avait là un paradoxe de construction spatio-économique du territoire : comment pouvait-on développer des métropoles d'équilibre sans leur accorder davantage de compétences pour organiser l'activité au sein de leurs territoires et agir comme de « véritables petites capitales locales » ?

Face à ces échecs, **la décentralisation économique apparaissait comme une solution**. En transférant aux collectivités locales des compétences en matière de développement économique, il devenait possible d'adapter les politiques aux réalités locales et de mieux utiliser les ressources disponibles.

## UNE DECENTRALISATION « A PETITS PAS »

Parallèlement à cela, l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, a marqué un tournant dans l'acception de la décentralisation. Celle-ci s'est faite à « petits-pas considérant l'histoire très centralisée de notre État nation jacobin. **C'est sous le premier mandat de François Mitterrand que l'acte I de la décentralisation voit le jour, sous l'impulsion de Gaston Defferre qui porte création des collectivités locales par une réforme constitutionnelle.**

Ainsi, les communes, les régions et les départements deviennent des collectivités locales et marque le début de la décentralisation. La décentralisation s'entend comme un mécanisme de transfert de compétence de la part de l'État aux différentes collectivités territoriales qui sont les régions, les départements, les communes et les EPCI à fiscalité et donc à gestion propre.

### LES LOIS GASTON DEFERRE : ACTE I (1982-1983)

**L'acte 1 de la décentralisation** se traduit par la création des collectivités territoriales. **La loi du 2 mars 1982, en transférant des compétences économiques aux collectivités territoriales, visait à leur permettre de jouer un rôle actif dans la relance économique<sup>10</sup>.** Par ailleurs, au niveau du département, l'acte 1 de la décentralisation transfère l'exécutif au président du conseil général tandis que le préfet ne garde que sa mission d'agent déconcentré de l'État au niveau du département.

Promulguée **le 2 mars 1982, la loi n° 82-213, dite loi Defferre**, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, Gaston Defferre, est le pilier de l'Acte I de la décentralisation. Cette loi a introduit plusieurs innovations majeures :

---

<sup>10</sup> **Defferre, Gaston**, *La décentralisation en France : Loi du 2 mars 1982 et ses enjeux*, La Documentation Française, 1982.

### □ **La suppression de la tutelle administrative :**

Les actes des collectivités locales étaient avant soumis à une tutelle a priori de l'État, nécessitant une approbation préalable par le préfet. La loi de 1982 a remplacé ce contrôle par *une tutelle a posteriori*, où les actes des collectivités entrent en vigueur dès leur publication, le préfet disposant d'un délai pour les contester devant le tribunal administratif.

### □ **Création des régions en tant que collectivités territoriales :**

Les régions, auparavant simples circonscriptions administratives, ont été érigées en collectivités territoriales à part entière, dotées de conseils régionaux élus au suffrage universel direct. D'établissements publics, elles deviennent des collectivités territoriales.

### □ **Renforcement des compétences locales :**

La loi a transféré de nombreuses compétences de l'État vers les collectivités, notamment en matière de développement économique, de gestion des lycées et collèges, et de transport.

Pour préciser et compléter les dispositions de la loi de 1982, **deux lois ont été adoptées en 1983<sup>11</sup> :**

- **Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983** détaillant les compétences transférées aux communes, départements et régions. Par exemple, les communes ont reçu la responsabilité de l'urbanisme, les départements celle de l'action sociale et les régions celle du développement économique.
- **Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983** complétant la précédente en précisant les modalités financières des transferts, en instaurant *le principe de compensation financière*, selon lequel tout transfert de compétences doit s'accompagner du transfert des ressources correspondantes.

Ces réformes ont eu des implications financières significatives. Le budget des collectivités a augmenté pour faire face aux nouvelles compétences. **Par**

---

<sup>11</sup> **Ministère de l'Intérieur**, *Présentation des lois de 1983 sur la répartition des compétences entre collectivités territoriales et État*, La Documentation Française, 1983.

**exemple, entre 1982 et 1985, les dépenses des collectivités locales ont augmenté de 27 %, passant de 200 à 254 milliards de francs<sup>12</sup>.**

Parallèlement à l'acte 1 de la décentralisation, le législateur national continue de **mettre en place les EPCI à travers la loi ATER de 1992 qui porte création des communautés de communes et des communautés de villes** (ces dernières seront supprimées et remplacées par les communautés d'agglomération à travers la loi Voynet de 1999). La mise en place de ces structures intercommunales à fiscalité propre permet aux communes de tailles moyennes d'être intégrées dans un EPCI pour la mise en place de projets communautaires.

### REFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2003 : ACTE II (2003-2004)

Deux décennies après l'Acte I, l'Acte II de la décentralisation a été marqué par une révision constitutionnelle et une série de lois visant à approfondir le processus de décentralisation. La décentralisation est encore perçue positivement par les Français étant associée à une restitution du pouvoir à l'échelon local. **Ces aspirations ont conduit à la reconnaissance constitutionnelle des collectivités territoriale, mais pas seulement<sup>13</sup>.**

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003<sup>14</sup> a introduit plusieurs modifications importantes dans la Constitution française :

- L'article 1er de la Constitution a été modifié pour préciser que l'organisation de la République est décentralisée.
- L'article 72 a été complété pour affirmer que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon, à travers le principe de subsidiarité.

---

<sup>12</sup> **Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance**, "Une forte progression des dépenses publiques locales depuis 1983", site du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, en ligne.

<sup>13</sup> **Assemblée nationale française**, *Rapport n° 376 de M. Pascal Clément sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République*, 2002.

<sup>14</sup> **Conseil Constitutionnel**, *Décision n° 2003-276 DC du 28 mars 2003 relative à la révision constitutionnelle sur la décentralisation*, 2003.

- Les collectivités territoriales ont été autorisées à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.
- Les citoyens ont obtenu la possibilité de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, plusieurs lois organiques et ordinaires ont été adoptées en 2004 :

- **Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004** précisant les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent organiser des référendums locaux décisionnels.
- **Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** transférant de nouvelles compétences aux collectivités, notamment en matière de transport scolaire, de gestion des routes nationales, de formation professionnelle et de gestion du patrimoine culturel.

L'Acte II a renforcé l'autonomie financière des collectivités territoriales. **La part des ressources propres dans le budget des collectivités a été augmentée, passant de 50 % en 2003 à 60 % en 2005<sup>15</sup>**. Seulement, cette loi n'est pas que l'occasion de réaliser un nouvel acte de décentralisation mais également un acte de déconcentration. En effet, même si la décentralisation se retrouve insérée dans la Constitution de 1958, **force est de constater que les outils de déconcentrations sont également renforcés** : avec la création successive de différentes agences étatiques dans tous les domaines (santé, agriculture...).

---

<sup>15</sup> **Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance**, "Une forte progression des dépenses publiques locales depuis 1983", site du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, en ligne.

### EVOLUTIONS SUCCESSIVES DEPUIS 2010 : ACTE III (2010-2016)

Face à l'enchevêtrement des compétences et la constitution d'un mille-feuille administratif, un Acte III de la décentralisation est amorcé sous la présidence de Nicolas Sarkozy, puis approfondi sous celle de François Hollande, dans une dynamique de modernisation et de rationalisation de l'organisation territoriale. **Cet acte se caractérise par des réformes structurelles visant à clarifier les compétences, simplifier les structures territoriales et renforcer les capacités d'action des collectivités locales.**

En 2008, **Nicolas Sarkozy commande une mission « comité Balladur » pour la transformation administrative de la France.** Dans ce rapport, de nouvelles préconisations sont proposées au législateur comme la création du statut de métropole non pas en EPCI, mais en tant que collectivité à statut particulier selon l'article 72 de la Constitution. A la suite de ce rapport, le législateur national, **à travers la loi RCT (réforme des collectivités territoriales) de décembre 2010, porte création des métropoles<sup>16</sup>.**

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, dite « réforme des collectivités territoriales », constitue une étape importante de l'Acte III de la décentralisation. Cette loi introduit plusieurs mesures significatives :

- Les **métropoles**, créées pour les grandes agglomérations, bénéficient de compétences accrues en matière de développement économique, de gestion des infrastructures et de planification territoriale.
- La loi encourage **la fusion de communes et la rationalisation des intercommunalités pour réduire le morcellement territorial.** Elle fixe un seuil minimal de population pour les intercommunalités à 5 000 habitants, favorisant leur regroupement.
- Un statut d'élus « conseillers territoriaux » qui devaient siéger à la fois dans les conseils généraux et régionaux avait été pensé pour simplifier la représentation et réduire les coûts. Cependant, cette disposition a été abrogée avant son application.

---

<sup>16</sup> **Le Monde**, *Réforme des collectivités territoriales de 2010 : objectifs et impacts sur les métropoles*, Le Monde, 2010.

- La loi renforce le rôle des intercommunalités en leur transférant des compétences supplémentaires, notamment dans le domaine de l'urbanisme.

Cette réforme a suscité des critiques concernant le risque d'accroissement des inégalités entre territoires urbains et ruraux, mais surtout a introduit une complexité folle dans les relations entre les collectivités.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, dite loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), approfondit la réforme engagée en 2010<sup>17</sup> :

- La loi donne aux métropoles **un rôle central dans la structuration territoriale**. Elle confère un statut spécifique à certaines métropoles stratégiques, telles que la Métropole de Lyon, qui devient une collectivité territoriale à part entière au sens de l'article 72 de la Constitution, avec des compétences étendues de développement économique, social et environnemental.
- La loi transfère aux métropoles la gestion des routes départementales qui se trouvent dans le périmètre d'une métropole. C'est ainsi que les routes départementales sont transformées en routes métropolitaines.
- La loi crée le statut de la Métropole du grand Paris, fruit d'un consensus entre la gauche et la droite.
- La loi porte création de la métropole de Aix-Marseille et abaisse le seuil de population pour devenir une métropole ce qui se concrétise par la transformation automatique des communautés urbaines en métropole.

Cependant, **en 2016, sous l'impulsion de Gérard Collomb, l'ex-maire de Lyon et ancien ministre de l'Intérieur sous le premier mandat de Emmanuel Macron, la métropole de Lyon voit le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2016**. Contrairement aux autres métropoles, celle de Lyon ne rentre pas dans la catégorie des EPCI mais dans la catégorie des collectivités territoriales à

---

<sup>17</sup> **Assemblée nationale française**, *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite loi MAPTAM : Texte et débats parlementaires*.

statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution et qui aura notamment les compétences du département en son sein. En analysant la métropole de Lyon, force est de constater que c'est la seule qui suit les préconisations du rapport du Comité Balladur. Cependant, en mai 2024, un député de Renaissance, propose de transformer la métropole de Lyon en EPCI à fiscalité propre à statut particulier à l'instar de la MGP et de la métropole Aix-en-Provence Marseille à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Néanmoins, en regardant les échecs des métropoles de Paris et de Marseille notamment à travers l'aspect financier et l'aspect opacité, il n'est clairement pas envisageable de changer le statut de la métropole de Lyon.

- Outre Paris, Lyon et Marseille, **d'autres grandes agglomérations comme Bordeaux, Lille et Toulouse bénéficient du statut de métropole.**
- La loi crée une instance de concertation, **Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)**, pour mieux coordonner les compétences entre les différents niveaux de collectivités.
- **La loi renforce la clause de compétence générale** en permettant aux collectivités territoriales d'intervenir dans des domaines ne relevant pas de leur compétence explicite si cela répond à l'intérêt public local.

C'est ainsi que par exemple la communauté urbaine de Brest devient une métropole alors même qu'elle n'a pas le nombre d'habitant nécessaire pour devenir métropole. Le législateur national, sous la pression des élus locaux (de gauche) a fait preuve de pragmatisme pour Brest. En effet, la communauté urbaine de Brest était considérée comme la communauté urbaine la plus intégrée de France, notamment à travers les outils de gestion unifiée du personnel (GUP) et que sa transformation en métropole ne changerait rien dans les fait. Pour que le seuil de population soit atteint, le législateur s'est basé sur la notion de bassin d'emploi pour atteindre les 250000 habitants et faire passer la communauté urbaine de Brest en Brest Métropole Océane.

Cependant, la loi MAPTAM a créé des OJNI (objet juridique non identifiés) comme la métropole du Grand Paris. En effet, la MGP est la première structure intercommunale à fiscalité propre dans laquelle la capitale de la France est intégrée. Dès le départ, le législateur national n'a pas réussi à clarifier les compétences de cet échelon. Entre la vision de la droite qui voulait donner à la MGP un statut de syndicat intercommunal pour l'eau et l'assainissement afin de bien identifier son objet et la gauche qui voulait donner à la MGP un statut d'EPCI à fiscalité propre à statut particulier, c'est vers cette dernière que la MGP s'est dirigée. Des hommes politique de droite comme l'ancien Président du conseil département des Hauts-de-Seine déclarait en 2019 « qu'il fallait supprimer la MGP et transférer ses compétences à la région Ile de France. »

En analysant la structure de la MGP, force est de constater qu'en plus d'être une intercommunalité, elle recouvre six départements la région Ile de France et fait donc concurrence à cette région. Par ailleurs, elle dispose des compétences en provenance des autres collectivités territoriales que son fonctionnement est opaque. Malgré un budget conséquent, mais avec toutes les subventions, les transferts aux autres collectivités territoriales dans une volonté d'équité territoriale afin d'effacer les inégalités entre les communes les plus pauvres et les communes les plus riches, le budget final de la MGP est résiduel et ne permet pas à cette structure intercommunale de mener à bien ses projets dans les délais impartis comme l'a souligné le rapport de la cour des comptes en 2023.

Cependant, pour renforcer la complexité de la MGP, le législateur national à travers la loi Notre a décidé de diviser la MGP en 12 territoires (Paris est un territoire mais pas un établissement public territorial) dont 11 établissements publics territoriaux (EPT) qui ont le statut de syndicats intercommunaux c'est-à-dire des EPCI sans fiscalité propre.

Là où les choses se compliquent, c'est que les EPT peuvent faire de la concurrence à la MGP à travers le mécanisme du principe de subsidiarité (quel échelon est le plus pertinent pour mener telle actions) sur les compétences partagées entre l'EPT et la MGP.

C'est pour cela que nombreux sont les spécialistes qui veulent la suppression pure et simple de la MGP et de conférer le statut d'EPCI à fiscalité propre aux EPT.

Si la MGP ne fonctionne pas, c'est parce qu'au lieu de réduire le nombre d'échelon, elle en a rajouté. Le candidat Macron, lors de l'élection présidentielle de 2017 avait déclaré « qu'il fallait supprimer les départements de la petite couronne de Paris, afin de donner une meilleure lisibilité à la MGP. »

Enfin, **la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dite loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)<sup>18</sup>, constitue le socle principal de l'Acte III.** Elle vise à clarifier les compétences entre les différents niveaux de collectivités tout en simplifiant le paysage territorial.

### **Sur la clarification des compétences :**

- Les régions se voient confier le rôle de pilote sur le développement économique, de transport et de planification territoriale.
- Les départements conservent leur rôle principal dans les politiques sociales et les infrastructures locales.
- Les communes gardent des compétences de proximité, notamment en matière d'état civil, de gestion des écoles primaires et d'urbanisme.

**Sur le renforcement des régions** (incluant l'idée que des régions fortes simplifierait l'enchevêtrement des compétences) :

- La réforme redessine les limites régionales, passant de 22 à 13 régions métropolitaines, afin de créer des entités plus grandes et compétitives au niveau européen.
- Les nouvelles régions disposent d'un budget élargi et de compétences accrues, notamment en matière de formation professionnelle et d'aménagement du territoire.

---

<sup>18</sup> **Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Loi NOTRe : Bilan et impacts de la réforme territoriale de 2015, 2016.**

Enfin, deux autres faits sont notables. **D'une part, la clause de compétence générale est supprimée pour les départements et les régions.** À l'exception des communes, les autres collectivités doivent désormais se concentrer sur des compétences définies par la loi. D'autre part, au niveau des intercommunalités, **la loi élève le seuil minimal de population des intercommunalités à 15 000 habitants, visant à renforcer leur efficacité.**

### Les limites de la RCT, MAPTAM et la loi NOTRe sur le statut de métropole :

A l'inverse des préconisations du rapport du comité Balladur, le législateur national opte pour la création de la métropole comme étant un EPCI à fiscalité propre et qui devient l'EPCI le plus intégré à la place de la communauté urbaine. Le statut de métropole traduit la fragilité de l'État et du bras de fer avec les élus locaux. En effet, avec l'émergence du statut de métropoles, la communauté urbaine n'a plus lieu d'être, tant les compétences des deux échelons sont similaires. Cette création du statut de métropole va porter création de la métropole de Nice en 2012, (ce sera la seule métropole qui voit le jour à travers cette loi), mais c'est véritablement l'acte III de la décentralisation à travers les lois MAPTAM de 2014 et NOTRe en 2015 qui confère aux métropoles leur statut actuel.

Ainsi, les communautés urbaines se transforment automatiquement en métropole, puisque **le législateur a abaissé le seuil de population pour à 200 000 habitants pour devenir métropole.** Ces deux lois, ont définitivement annihiler la communauté urbaine au profit de la métropole.

Malgré la loi NOTRe, le mal était déjà fait : **le mille-feuille administratif est onéreux.** Même s'il est à noter que les collectivités locales ont dû faire face à une baisse des dotations globales de fonctionnement (DGF) de l'État, dans un contexte de rigueur budgétaire. **Entre 2014 et 2017, la DGF a été réduite de 10,7 milliards d'euros<sup>19</sup>.**

<sup>19</sup> **Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance**, "Une forte progression des dépenses publiques locales depuis 1983", site du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, en ligne.

La loi NOTRe sur la réforme des régions a tellement bouleversé l'aspect historique des régions, qu'en 2021, la Communauté européenne d'Alsace voit le jour. L'ancien premier ministre, Jean Castex avait déclaré lors de l'inauguration de cette nouvelle collectivité en 2021 « je n'ai jamais été favorable aux grandes régions. »

La Communauté européenne d'Alsace est ce qu'on appelle une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution et se traduit par la fusion des départements du Bas et du Haut-Rhin. C'est comme si on avait une région dans une autre.

La décentralisation à la française ne fonctionne pas, parce que les législateurs successifs n'ont qu'une vision bureaucratique et administrative de l'organisation territoriale de la France et non une vision globale.

Elle ne fonctionne pas non plus, puisque le législateur a multiplié les mécanismes de déconcentration.

Par exemple, la loi MAPTAM a rendu obligatoire la fusion d'intercommunalités de moins de 15000 habitants. Dans les faits, cela s'est traduit par l'émergence d'EPCI à fiscalité propre sans commune centre et donc sans aucun lien historiques entre elles. Par exemple, Cœur d'Essonne Agglomération est un ECPI à fiscalité propre sans commune centre, ce qui ne permet pas d'avoir un centre d'impulsion, puisque toutes les communes ont approximativement la même population.

# VERS UN NOUVEL ACTE DE DECENTRALISATION ?

---

L'ancien ministre du Budget sous le mandat de Nicolas Sarkozy, Éric Woerth a remis au Président de la République au mois de mai 2024, **un rapport préconisant l'acte V de la décentralisation afin de clarifier les compétences des différentes collectivités territoriales pour redonner une certaine lisibilité au découpage administratif français.** De plus, avec l'arrivée d'un Gouvernement trouvant une situation de déficit budgétaire quasiment sans précédent, l'idée de relancer la décentralisation pour faire des réductions de dépenses refait surface.

Si l'acte 4 de la décentralisation a commencé depuis la loi 3DS du 2 février 2022 qui **permet de mettre en place les collectivités « hybrides » comme le souligne Benjamin Morel à travers le prisme de la différenciation.** A l'heure actuelle, nous n'avons peu de retour sur cette loi, mais force est de constater que selon les auteurs ainsi que les juristes, cette loi n'est qu'un « simple toilettage » et ne va pas en profondeur en matière de clarification des compétences de chaque collectivité territoriale. Le seul aspect positif de cette loi, c'est qu'elle permet de donner une meilleure lisibilité de la métropole Aix-en-Provence Marseille qui lors de sa mise en place en janvier 2016 s'est faite à travers de nombreux recours administratifs.

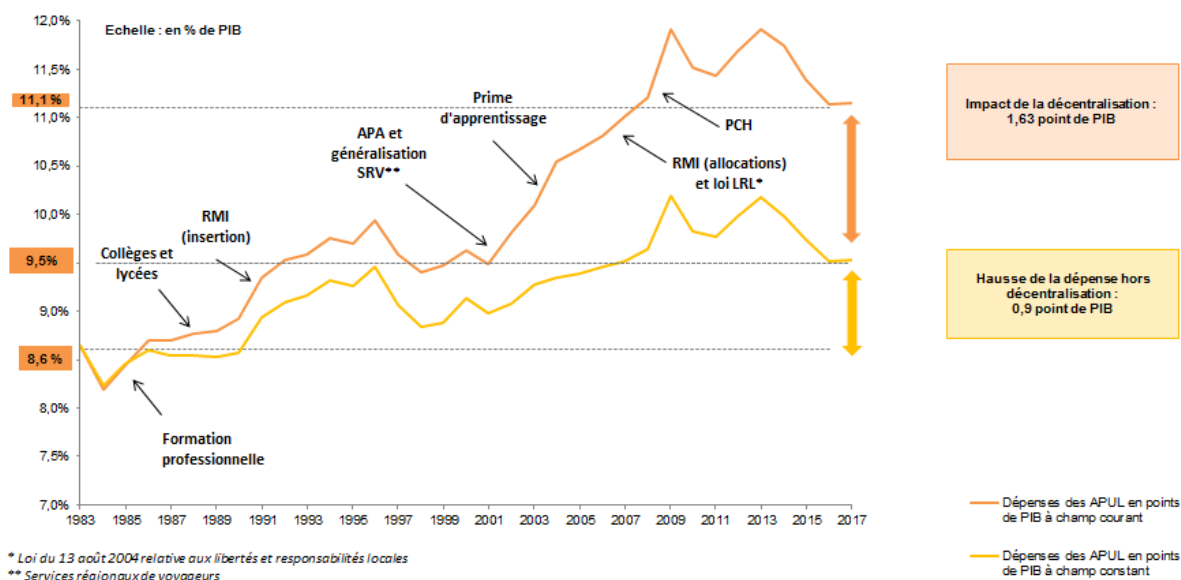
Seulement, **ce n'est pas en reprenant les remèdes qui n'ont pas fonctionné que nous retrouverons le chemin de la grandeur.** Force est de constater que ce rapport est l'aveu d'un échec des différents gouvernements depuis 40 ans sur la décentralisation. **Jamais nous n'avons eu autant de découpage administratif pour un résultat insignifiant voir négatif.**

## LA DECENTRALISATION EST UNE GABEGIE BUDGETAIRE

### UNE ENVOLEE DES DEPENSES DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Si nous posons le bilan simple de la décentralisation : **les responsables des collectivités territoriales depuis les années 1980 quelles que soient les formations politiques ont gaspillé l'argent public.** En valeur, la dépense totale des APUL (en comptabilité nationale) a crû fortement sur la période en passant de 56,3 Md€ à 260,4 Md€ entre 1983 et 2018<sup>20</sup>.

En effet, **en 1983, les dépenses publiques des administrations publiques locales (APL) représentaient près de 8,6% du PIB selon le ministère du Budget**<sup>21</sup>. En 2023, soit 40 années plus tard, cela représente 11,4% du PIB<sup>22</sup>. Ainsi, **si les collectivités territoriales dépensaient le même niveau de dépense qu'en 1983, la France dépenserait 78,4 milliards d'euros de moins, du budget du ministère de l'Éducation nationale !**



<sup>20</sup> **Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance**, "Une forte progression des dépenses publiques locales depuis 1983", site du Ministère de l'Économie.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

Trop souvent, les décideurs, par crainte d'affronter les élus locaux, ou eux-mêmes étant des élus locaux, ne se sont jamais attaqués à ces problèmes financiers. Cela s'est traduit par plusieurs explications qui ne sont pas justes :

### 1<sup>ère</sup> justification : **les collectivités dépensent plus car elles font plus**

Certes, le périmètre d'action des collectivités territoriales s'est élargi à travers la transmission de compétences. Mais selon le ministère du Budget, **la décentralisation territoriale des compétences n'explique que 64% de la hausse des dépenses des collectivités territoriales** (1,63 point de PIB sur 2,53 points de PIB) entre 1983 et 2017<sup>23</sup>.

### 2<sup>ème</sup> justification : **les collectivités territoriales ont une gestion rigoureuse de l'argent public privilégiant l'investissement au fonctionnement**

Depuis les débuts de la décentralisation, la structure des dépenses publiques locales a considérablement évolué. Une augmentation notable des dépenses de fonctionnement s'est opérée au détriment des dépenses d'investissement. **Ainsi, entre 1983 et 2018, les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales (APUL) sont passées de 72 % à 78 % de leurs dépenses totales, tandis que la part consacrée à l'investissement a diminué de 28 % à 22 %**<sup>24</sup>.

La hausse des dépenses de personnel constitue un facteur clé de cette évolution. **Entre 2008 et 2018, les dépenses de personnel ont augmenté de 64,4 milliards d'euros à 82,1 milliards d'euros, enregistrant une progression annuelle moyenne de +2,5 %**<sup>25</sup>. Cette dynamique a représenté à elle seule près de la moitié de l'accroissement des dépenses de fonctionnement des APUL sur cette période.

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

Le rythme de progression des dépenses de personnel des APUL a dépassé celui des administrations publiques centrales (+1,3 % par an) et des administrations de sécurité sociale (+2,1 % par an). **Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT)<sup>26</sup>**, qui s'est révélée plus marquée depuis les années 2000 que dans la fonction publique d'État ou hospitalière, même en neutralisant les effets des transferts de compétences.

Enfin, le rapport Laurent de 2016 sur le temps de travail dans la fonction publique a mis en lumière des pratiques très variées dans le secteur local, notamment en termes d'absentéisme. **A la mairie de Paris, la moyenne des jours d'absence est de 39 jours contre une moyenne de 14 jours dans le public et 11 jours dans le privé.**

3<sup>ème</sup> justification : **les collectivités territoriales ne s'endettent pas car elles sont soumises à une « règle d'or »**

Selon **l'article L1612-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les collectivités territoriales doivent présenter un budget équilibré en fonctionnement comme en investissement<sup>27</sup>**. Cela signifie que les dépenses prévues doivent être couvertes par les recettes de l'année, incluant l'autofinancement et les emprunts.

Malgré cette obligation, **les collectivités peuvent contourner les contraintes d'équilibre par des moyens légaux**, bien que ces pratiques soient encadrées. Elles peuvent lisser leurs dépenses en reportant des charges ou en anticipant des recettes :

- Une collectivité peut **reporter des dépenses** d'une année à l'autre, en les inscrivant dans un budget ultérieur. Par exemple, des travaux peuvent être retardés pour alléger la pression sur le budget annuel.

<sup>26</sup> **Cour des Comptes, Rapport annuel : L'impact financier de la décentralisation (1982-2015)**, La Documentation Française, 2016.

<sup>27</sup> **Code général des collectivités territoriales (CGCT), Article L1612-4 : Obligation d'équilibre budgétaire des collectivités territoriales.**

- Une collectivité peut **budgétiser des recettes attendues**, comme des subventions ou la vente de biens immobiliers, même si ces recettes ne sont pas encore perçues, ce qui peut temporairement déséquilibrer la trésorerie. Par exemple, **c'est ce que la Ville de Paris de Anne Hidalgo a fait avec les loyers des logements sociaux où elle a demandé le paiement des 20 prochaines années de logements sociaux aux bailleurs.**

Enfin, **les collectivités ont une liberté pour s'endetter pour – et uniquement pour – de l'investissement, ce qui est une bonne chose sur le papier.** En effet, l'emprunt est un levier essentiel pour financer des projets d'investissement à long terme, comme les infrastructures, les équipements publics ou l'aménagement du territoire, dans des proportions soutenables. Par exemple, une collectivité avec des recettes de fonctionnement de 100 millions d'euros et un ratio d'endettement de 8 % pourrait supporter une annuité de remboursement maximale de 8 millions d'euros.

Seulement, dans les faits, **il peut arriver que la distinction entre les sections investissement et fonctionnement soient floues**, ce qui permet aux collectivités de vivre à crédit pour financer du fonctionnement. **De même, elles peuvent également recourir à des emprunts indirects en s'appuyant sur des entités publiques ou semi-publiques**, comme des établissements publics locaux (régies, syndicats mixtes) ou des sociétés d'économie mixte (SEM). Ces structures empruntent en leur nom pour financer des projets, réduisant l'impact sur le budget de la collectivité.

### UNE INCAPACITE A CONTROLER CES DEPENSES A LONG TERME

Alors que le Gouvernement Barnier cherche des marges de manœuvre, il doit se rendre à l'impuissance quant à sa volonté de diminuer les dépenses publiques des collectivités. En effet, **les collectivités bénéficient d'une liberté de gestion quasi totale en matière de budget et de recrutement, une situation encadrée par plusieurs textes législatifs et constitutionnels.** Cette autonomie limite le contrôle de l'État sur l'évolution des finances publiques globales qui ne peut intervenir que par la réduction

de la Dotation générale de fonctionnement (DGF), dont toute baisse est largement décriée d'un point de vue politique.

Rappelons que **l'article 72 de la Constitution française garantit aux collectivités territoriales une libre administration**, ce qui inclut la gestion de leurs finances. Cette autonomie est précisée dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 (loi Defferre), qui a supprimé la tutelle a priori exercée par les préfets sur les décisions budgétaires des collectivités, la remplaçant par un contrôle a posteriori limité.

Dès lors, cela emporte deux conséquences. La première est que **les budgets locaux échappent à une supervision directe par l'État**, sauf en cas de déséquilibres budgétaires flagrants, gérés par les chambres régionales des comptes (article L1612-1 du Code général des collectivités territoriales). La seconde est **qu'elles décident librement des recrutements nécessaires pour remplir leurs missions**, sous réserve du respect des règles générales du statut de la FPT. L'État n'a pas de contrôle direct sur ces décisions, ni sur le nombre de postes créés. L'État est coincé car lorsqu'entre 2008 et 2018, les dépenses de personnel des collectivités ont augmenté de +2,5 % par an en moyenne, **il ne peut que supporter cet état de fait sans qu'aucune réforme nationale ne puisse affecter directement les décisions locales**.

## LA DECENTRALISATION EST UN FACTEUR D'IMPUISSANCE PUBLIQUE

L'impuissance publique est l'un des principaux maux expliquant l'écart entre les citoyens et les dirigeants, entre les élites et le peuple. Ils considèrent que les dirigeants n'ont plus la possibilité d'influencer sur leur quotidien. La décentralisation est un facteur d'impuissance publique. **En quelque sorte, si l'Union européenne a privé nos responsables politiques nationaux de moyens d'agir « par le haut », les élus locaux l'ont fait « par le bas ».**

### LE « LOBBY DES ELUS LOCAUX »

Le lobby des élus locaux regroupe l'ensemble des **associations, syndicats et collectifs représentant les intérêts des élus territoriaux** (maires, présidents de conseils départementaux et régionaux, conseillers municipaux, etc.). Ils défendent les prérogatives et les moyens des collectivités face à l'État, tout en influençant les décisions nationales sur la décentralisation, de fiscalité locale et de financement des collectivités.

Si les élus locaux sont bien évidemment nécessaires, leur constitution en lobby comme nous le voyons à travers la tenue de l'AMF cette année, paralyse le pays. S'ils ne sont pas d'accord sur tout, ils sont d'accord sur une chose, qu'il ne faut pas revenir sur la décentralisation y compris lorsque l'on veut la simplifier comme le montre l'exemple de Nicolas Sarkozy qui voulait imposer une réduction du nombre d'élus locaux avec la création du statut de conseiller territorial élu à la fois du département et de la Région.

### UNE DEPOSSESSION DE CERTAINS SERVICES PUBLICS AVEC L'ENCHEVETREMENT DE COMPETENCES

Les élus locaux revendiquent régulièrement de nouvelles compétences dans le cadre des actes de décentralisation, sans toujours proposer une coordination claire entre les différents niveaux de collectivités.

Cette absence de clarification des responsabilités engendre :

- **Une dilution des responsabilités entre collectivités et État ;**
- **Une complexité administrative qui nuit à la lisibilité de l'action publique.**

La décentralisation a introduit une concurrence sur les services publics entre l'État, ses services déconcentrés et les collectivités. De très nombreux secteurs et politiques publiques sont marqués, mais il est en est une qui l'est d'autant plus : **la politique de la ville.**

En effet, en mars 1982, la promulgation de la loi sur la décentralisation relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions fait naître **les missions locales pour l'emploi, à destination des jeunes en difficulté sur le marché du travail.** Les pouvoirs des maires sont renforcés, justifiant, en mai 1982, **une Commission des maires de France** est établie sur la prévention de la délinquance afin d'enrayer le développement de l'insécurité.

Avec la décentralisation, **les collectivités territoriales vont chacun s'attacher à gérer une partie de la « politique de la ville »**, les communes au titre de la politique de la ville, les départements au titre de l'aide sociale et les régions au titre de la politique d'aménagement du territoire et la politique d'emploi. **Cet enchevêtrement de compétences sera néfaste à la lisibilité de la gestion des quartiers.**

## LA DECENTRALISATION N'EST PLUS SATISFAISANTE SUR LE PLAN DEMOCRATIQUE

UNE CRISE DE LA POLITIQUE A L'ECHELON LOCAL (TAUX D'ABSTENTION DES ELECTIONS LOCALES ET CRISE DES VOCATIONS CHEZ LES ELUS)

Bien que la décentralisation ait été conçue pour rapprocher les citoyens du processus décisionnel, elle montre aujourd'hui ses limites sur le plan démocratique.

Deux phénomènes majeurs traduisent cette crise : **l'augmentation des taux d'abstention lors des élections locales et une crise des vocations chez les élus, notamment dans les petites communes.**

**Sur le premier aspect de l'abstention en constante progression,** depuis plusieurs décennies, **les élections locales, pourtant considérées comme les plus proches des citoyens, enregistrent une abstention en augmentation constante.** Ainsi :

- Lors des municipales de 2020, le taux d'abstention a atteint un niveau record de 55,25 % au second tour, alors qu'il était de 37,9 % en 1983. La progression est particulièrement notable dans les grandes agglomérations., même si cela est à relativiser avec le Covid-19.
- Les élections départementales et régionales de 2021 ont quant à elles marqué un sommet dans le désintérêt des électeurs, avec une abstention de 66 %, la plus élevée de l'histoire pour ce type de scrutin.

Plusieurs raisons expliquent cette montée de l'abstention aux élections locales :

- **Un sentiment de déconnexion entre élus et citoyens, à l'exception du Maire** car bien que les élus locaux soient censés représenter la démocratie de proximité, de nombreux citoyens perçoivent ces derniers comme éloignés de leurs préoccupations. Les

intercommunalités et autres structures supra-communales, souvent perçues comme technocratiques, aggravent ce sentiment.

- **Une complexité institutionnelle croissante** lié au "millefeuille territorial", constitué des communes, intercommunalités, départements et régions, rend peu lisible l'action publique locale.
- **Un manque d'enjeux perçus** à l'exception des municipales car contrairement aux élections nationales, les élections locales sont perçues comme moins décisives dans la vie des gens.

Sur le second aspect, **la désaffection pour la politique locale ne se limite pas aux électeurs**. Elle touche également le personnel politique potentiel, en particulier dans les petites communes rurales. Lors des élections municipales de 2020, environ 5 000 communes n'ont présenté qu'une seule liste. Pire, certaines communes n'ont pas réussi à constituer de listes complètes, nécessitant l'intervention de préfets pour trouver des volontaires. Enfin, nous assistons à une crise des vocations car les élus sont au même titre que certaines professions au contact de la population et doivent affronter tous les problèmes de la société :

- **Une charge de travail croissante** car avec les transferts de compétences successifs liés à la décentralisation, les élus locaux, notamment les maires, sont confrontés à une complexité croissante de leurs missions. Ils doivent gérer des dossiers comme l'urbanisme, la transition écologique ou encore la sécurité, souvent avec des moyens humains et financiers limités.
- **Une faible rémunération** car dans les petites communes, les indemnités perçues par les élus sont jugées insuffisantes au regard de la charge de travail. Un maire d'une commune de moins de 1 000 habitants touche en moyenne 660 euros bruts par mois.
- **Un climat de violences et d'agressions contre les élus** avec le développement des agressions verbales et parfois physiques contre les élus locaux contribue à cette crise. En 2022, les signalements d'agressions envers des élus ont augmenté de 15 % par rapport à 2021, selon le ministère de l'Intérieur. Désormais plus d'un maire sur deux envisage de ne pas se représenter en 2026.

### L'ABSURDISTAN À LA FRANÇAISE : L'EXEMPLE DU MILLE FEUILLE ADMINISTRATIF PAR LES OUTRE-MER

Les récents évènements en Martinique depuis plusieurs semaines dans un contexte de la vie chère, ainsi que la déliquescence de Mayotte qui subit de plein fouet une immigration incontrôlée depuis plusieurs années et la situation chaotique à la Nouvelle-Calédonie dû à un clivage entre la population originelle et les Caldoches amène à se poser la question suivante : **quelle est la place des territoires ultramarins dans une France qui tend à s'archipeliser ?**

Le nouveau Gouvernement Barnier en place depuis le 5 septembre 2024 redonne à l'outre-mer un ministre de plein exercice, mais rattaché au Premier ministre, permet d'avoir de maigres espoirs quant à la prise en main de l'État du dossier épineux de l'outre-mer surtout quand on sait que dans le futur projet de loi de finances, le ministère de l'outre-mer sera raboté de 300 millions d'euros.

Cependant, si aujourd'hui la lumière médiatique se pose sur ces territoires, force est de constater qu'ils constituent les enfants pauvres de la République française et une inégalité de fait entre les Français de métropoles et les Français de ces territoires s'est mise en place.

Entre une volonté d'indépendance réclamés par certains, une volonté d'autonomie voulue par d'autre, la loi de départementalisation de mars 1946 portée par Aimée Césaire en pleine IVème République n'a pas produit les effets escomptés de les mettre les anciennes colonies françaises sur un pied d'égalité avec les départements métropolitains ou hexagonaux.

L'épisode du Bumidom mis en place par De Gaulle et Debré en 1962 à la suite d'un voyage sur l'île de la Réunion en 1959 a profondément marqué les esprits avec la séquence des « enfants de la Creuse ». « Les évènements de mai 67 » à Pointe-à-Pitre en Guadeloupe ont également permis de mettre

en évidence une inégalité entre les békés et les populations descendantes des esclaves.

Un pied dans la République, un pied à l'extérieur, **le statut administratif des territoires ultramarins présente une hétérogénéité qui illustre parfaitement le « mille-feuille » administratif français.**

Les départements et régions d'outre-mer (DROM):

Les départements et régions d'outre-mer sont issus de la loi de départementalisation de 1946 et de l'acte 1 de la décentralisation portée par les lois Defferre en 1982 durant le premier mandat de François Mitterrand qui confère le statut de collectivités locales aux régions, départements et communes.

En 2024, **il existe seulement deux DROM qui sont La Guadeloupe et l'île de la Réunion** qui dans le jargon juridique sont des régions monodépartementales et sont soumis à l'article 73 de la Constitution. (principe d'assimilation ou d'identité législative).

Les collectivités territoriales uniques (CTU) :

En 2010, un référendum a été proposé aux populations de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et la Réunion qui offrait le choix aux habitants de la fusion de leurs conseils généraux et conseils régionaux respectifs afin de créer une structure unique.

La Guadeloupe et l'île de la Réunion, ont répondu par la négative, tandis que la Martinique et la Guyane ont répondu par la positive.

Cela a eu pour conséquence à travers une loi organique de juillet 2011 de créer les collectivités territoriales uniques (CTU) qui sont dans le jargon juridique des collectivités territoriales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution.

Depuis 2011, la Collectivité territoriale de Martinique (CTM) et la Collectivité territoriale de Guyane remplacent les deux échelons qui préexistaient jusqu'à cette date et relèvent également de l'article 73 de la Constitution.

### Le département à compétence régionale :

Dernier département de France depuis 2011, Mayotte, sous le mandat de Nicolas Sarkozy, **ne fait plus partie de la catégorie des Collectivités d'outre-mer qui relèvent de l'article 74 de la Constitution mais bien des collectivités qui sont régies par l'article 73 de la Constitution.**

En analysant la situation de Mayotte, force est de constater que la loi organique a transformé ce territoire en département, mais pas en région. Cela se traduit dans les faits que le département de Mayotte exerce à la fois les compétences départementales mais également les compétences régionales (par exemple le Lycée est géré par le département de Mayotte alors même que les lycées sont de la compétence de la région)

### Les collectivités d'outre-mer (COM) :

Les COM, bénéficient d'une plus large autonomie que les DROM, CTU et Mayotte, car ils sont dans le périmètre de l'article 74 de la Constitution à travers le principe de spécialité législative. Ces COM ont un statut défini par une loi organique.

Par exemple on a la Polynésie française, Wallis-et-Futuna... et ces territoires ont leur propre gouvernement local. Le statut de la Nouvelle-Calédonie qui est une collectivité sui generis est régi par les articles 76 et 77 du titre XIII de la Constitution.

### Liens avec l'Union européenne :

**En plus de ne pas avoir le même régime juridique, les liens avec l'Union européenne diffèrent... même si deux collectivités ont le même statut juridique en France !**

Si les territoires soumis à l'article 73 de la Constitution (DROM, CTU, Mayotte) sont considérés comme des régions ultrapériphériques de l'UE (RUP) au sens de l'article 349 du TFUE, ils n'appartiennent pas à l'espace Schengen. Ce statut de RUP permet à ces territoires de bénéficier des aides de l'UE en matière économique souvent lié aux produits agricoles comme la banane, le café ou le rhum.

Les COM à l'inverse des territoires soumis à l'article 73 de la Constitution ne sont pas des RUP mais des pays et territoires d'outre-mer de l'UE (PTOM) et sont régis par les articles 198 à 204 du TFUE. Cela signifie que les COM ne sont pas soumis au droit de l'UE mais certaines dispositions dans les traités européens permettent à ces PTOM de s'associer à certaines politiques européennes notamment à travers certains partenariats.

## CONCLUSION

Après quarante ans de décentralisation, la France fait face à un paradoxe : **alors que les collectivités territoriales disposent aujourd'hui d'une autonomie et de ressources sans précédent, le modèle semble à bout de souffle.** L'enchevêtrement des compétences, l'inflation des dépenses publiques locales et la défiance citoyenne envers leurs représentants illustrent les limites du système.

**Un nouvel acte de décentralisation ne peut se contenter d'être un simple toilettage du système administratif français.** Il doit répondre à trois exigences majeures : clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités pour réduire le millefeuille administratif, garantir une gestion plus rigoureuse des finances publiques locales, et redonner aux citoyens une véritable place dans la démocratie locale, notamment en simplifiant les mécanismes de participation. Surtout, il doit être temps de repenser l'organisation territoriale de la France post-crise sanitaire, une organisation efficace pour le siècle au risque de rouvrir le même dossier tous les 10 ans et d'empiler les réformes tout en continuant de gaspiller l'argent du contribuable public.

Par **Jonathan Bevis**, Analyste du Millénaire,

**Matthieu Hocque**, Directeur adjoint des Etudes du Millénaire.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

**Président : William THAY**

Secrétaire générale : Clément PERRIN

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Matthieu HOCQUE

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Florian GERARD-MERCIER

Communication : [communication@lemillenaire.org](mailto:communication@lemillenaire.org)

Presse : [presse@lemillenaire.org](mailto:presse@lemillenaire.org)

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*