

# SOMMAIRE

## CHAPITRE 1

### 7 LA DIVERSITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- 7 L'évolution des collectivités territoriales
- 17 Les catégories de collectivités territoriales
- 38 Les collectivités territoriales en Europe

## CHAPITRE 2

### 47 LES GRANDS PRINCIPES RÉGISSANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- 47 État unitaire et décentralisation
- 52 La libre administration des collectivités territoriales
- 59 Le contrôle des collectivités territoriales

## CHAPITRE 3

### 67 LA DÉMOCRATIE LOCALE

- 67 Les élections
- 76 Les élus et les organes locaux
- 83 La démocratie directe et participative

## CHAPITRE 4

### 87 L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- 87 Les compétences
- 102 Les moyens humains, matériels et financiers

## CHAPITRE 5

### 113 LA COOPÉRATION LOCALE ET L'INTERCOMMUNALITÉ

## **CHAPITRE 6**

### **139 LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

- 139** Les enjeux financiers de la libre administration
- 158** Les instruments financiers locaux
- 182** L'utilisation de la ressource financière par les collectivités territoriales
- 186** Les enjeux locaux de la crise des finances publiques
- 193** Les contrôles sur les finances locales

## **ANNEXE**

### **200 LIENS UTILES**

### **203 TABLE DES MATIÈRES**

# LA DIVERSITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## L'ÉVOLUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### Quels sont les apports de la Révolution française ?

Avec la Révolution de 1789, la question des rapports entre le pouvoir central et les autorités locales revêt ses caractéristiques modernes.

► **L'Assemblée constituante fixe les cadres territoriaux encore en place aujourd'hui.** Elle érige les communautés d'habitants (paroisses, villages, bourgs, villes) en **communes** (loi du 14 décembre 1789) et crée des **départements** (loi du 22 décembre 1789). Ces lois consacrent également un **principe d'uniformité** exigeant que tous les Français soient soumis à une administration identique sur l'ensemble du territoire. Les administrations locales des communes, districts et départements doivent donc être régies par des règles similaires au nom du principe d'égalité devant la loi défini par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de la fin des privilèges votée le 4 août 1789.

Mais il ne s'agit pas d'une réelle décentralisation : **l'administration locale gère des affaires de l'État** (les communes ont la charge de la répartition des contributions directes ; les départements ont vocation à gérer toutes les matières administratives mais au nom du roi) par des organes néanmoins élus. Seule la commune est conçue comme s'occupant à la fois des affaires locales et nationales.

► Les difficultés rencontrées par la Révolution, **à partir de la Convention (1792)**, ont conduit l'État à **recentraliser l'administration locale**. Il s'agissait de lutter contre les tendances « fédéralistes » ou « girondines » qui marquaient, en réalité, la volonté d'échapper au pouvoir révolutionnaire parisien. Ce mouvement de recentralisation est consacré par Napoléon Bonaparte avec la **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 février 1800). Elle organise une administration totalement hiérarchisée depuis les **préfets**, qu'elle crée, jusqu'aux maires. Toutes ces autorités locales sont nommées par le pouvoir central.

## Quels sont les apports de la III<sup>e</sup> République ?

La III<sup>e</sup> République est le point de départ de la décentralisation moderne. Après la révolution de juillet 1830, des lois sur l'organisation locale avaient été votées, et certains projets avaient été élaborés à la fin du Second Empire (1852-1870). Mais c'est le changement de régime politique en 1870 qui amorce de réelles évolutions administratives. Cette longue période de soixante-dix ans (1870-1940) est surtout marquée par le vote de deux lois qui vont s'appliquer durant plusieurs décennies.

► **La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux** est adoptée au lendemain de la Commune de Paris. Le conseil général devient l'entité chargée de gérer les affaires du département. Il est aidé en cela par une commission départementale élue en son sein et dont les réunions sont plus fréquentes que celles du conseil général.

Le préfet détient la fonction exécutive et reste le véritable « patron » de l'administration départementale. Président du conseil général, il dirige les séances. C'est la crainte de confier trop de pouvoirs à un élu départemental qui conduit à la mise en place de ce régime de semi-décentralisation qui va perdurer jusqu'en 1982.

► **L'autre loi est celle du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale**, encore appelée la Grande Charte municipale. Elle fait de la commune une véritable collectivité

décentralisée car le conseil municipal, désormais, « règle par ses délibérations les affaires de la commune ». L'organisation de la commune, le fonctionnement de ses organes, fixés par cette loi, ne connaîtront que très peu d'évolutions jusqu'à nos jours. Les lois de décentralisation des années 1980 ne concerneront qu'assez peu la commune, en dehors de la question des compétences.

## Quels sont les apports des lois de décentralisation des années 1980 ?

Adoptées à partir de 1982, les « lois Defferre » (du nom du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation de l'époque) correspondent à la volonté politique de la gauche, alors au pouvoir, de réaliser une profonde décentralisation de l'administration française. Ces lois constituent ce que l'on a appelé plus tard l'« acte I » de la décentralisation.

► **La première loi est celle du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.** Elle remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle *a posteriori* confié au juge administratif, transfère la fonction exécutive départementale et régionale au profit des présidents de conseil général et de conseil régional, et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice.

Suivent de très nombreux textes, relatifs :

- à certaines **collectivités particulières** (Corse, régions d'outre-mer, certains territoires d'outre-mer comme la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française...);
- au nouveau mode de scrutin des communes de 3 500 habitants et plus;
- au **transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales** dans de nombreux domaines (urbanisme, action sociale, formation professionnelle, gestion des collèges et lycées) par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983.

La loi du 26 janvier 1984 crée une fonction publique territoriale.