

INTRODUCTION

La « matière invisible » des concours territoriaux

Les **épreuves écrites et orales** des concours administratifs territoriaux montrent une grande diversité, en fonction notamment des filières et des catégories. Si certaines renvoient à des programmes mentionnant les collectivités territoriales, beaucoup possèdent des intitulés généraux : note de synthèse, rapport, entretien, conversation avec le jury...

Mais, quelle que soit la définition officielle des épreuves, les sujets sont en général élaborés par des cadres territoriaux et par des formateurs du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). C'est ainsi que les sujets de note de synthèse ou les textes de culture générale concernent souvent des thèmes liés à l'activité des collectivités territoriales.

Les **correcteurs** des épreuves écrites et les **examineurs** des épreuves orales sont, eux aussi, issus du monde territorial. Lors d'un entretien ou d'une conversation, l'élu local, le directeur général des services, le directeur des ressources humaines s'attachent à mesurer la motivation ou l'aptitude du candidat au moyen de questions sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales, leurs compétences, leurs finances, leurs agents.

Toutes ces questions sur les collectivités territoriales constituent « la matière invisible » des concours de la fonction publique territoriale.

Cette matière doit être connue de tous les candidats, quelle que soit la filière ou la catégorie du concours préparé.

L'école de la démocratie

Cet ouvrage peut intéresser bien d'**autres lecteurs** : candidats aux concours de la fonction publique étatique ou hospitalière, étudiants en droit, agents non titulaires des collectivités territoriales, élus locaux ou tout simplement citoyens désireux de mieux connaître et comprendre la démocratie locale.

Les collectivités territoriales et leurs groupements constituent en effet des personnes publiques de premier plan dans la vie de la nation comme dans celle des habitants.

L'**importance financière** des administrations publiques locales ne cesse de croître. En 2005, les dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements s'élèvent à 211,64 milliards d'euros et représentent plus de 70 % du budget de l'État. Avec

75,28 milliards d'euros, leurs dépenses d'investissement représentent plus du double de celles de l'État.

En 2006, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs emploient 1,66 million d'agents de droit public, ce qui représente 32 % de l'**emploi** public et 6 % de la population active occupée. Depuis 1996, ils ont créé 59 % des emplois publics, contre 18 % pour la fonction publique étatique. Grâce à leurs nombreux emplois aidés soumis au droit privé tels que les contrats d'accompagnement dans l'emploi (anciens contrats emploi-solidarité et emploi consolidé), les contrats d'avenir ou, dans les régions, les emplois-tremplin, les collectivités territoriales jouent également un rôle irremplaçable en tant qu'employeur social.

En raison des compétences transférées par l'État depuis 1982 comme des choix politiques librement effectués par les assemblées locales, les collectivités territoriales assurent de **nombreux services publics de proximité** : aide et action sociales, politiques culturelle et sportive, création et fonctionnement des établissements scolaires, eau, assainissement, ordures ménagères, voirie...

Les **élus locaux** sont appréciés des Français, loin devant les députés, les sénateurs et les députés européens. Selon un sondage CSA du 11 novembre 2007, 64 % des Français jugent que le maire est l'élu le plus à l'écoute de leurs préoccupations, tandis que 11 % citent le conseiller général et 6 % le conseiller régional. Ils ne sont que 8 % et 1 % à mentionner le député et le sénateur.

S'ils apprécient leurs élus locaux, les Français les connaissent mal. Souvent la commune est réduite à la personne du maire. Or la compréhension de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales constitue une **exigence citoyenne** qu'ils sont nombreux à ressentir.

Sur fond de crise civique, les habitants aspirent à participer à la vie locale, comme en témoignent le foisonnement et la diversité de leurs initiatives en matière d'action ou de protestation. En effet, l'exercice de la liberté et le goût de la responsabilité ne peuvent recevoir un contenu concret et devenir une pratique quotidienne qu'à l'échelon local, notamment communal. C'est pourquoi, concluait Alexis de Tocqueville dans *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), sans participation à la vie locale, une nation « n'a pas l'esprit de liberté ».

De la clarté et de la rigueur avant toute chose

L'ensemble des connaissances requises pour un concours territorial est donné dans 15 leçons de 16 pages chacune.

Les 14 premières leçons se présentent sous la forme d'une **fiche** de 11 pages, dont le plan est apparent, la langue claire et la vocation pédagogique.

Les abréviations et les sigles sont en principe proscrits. Quand leur emploi est utile ou nécessaire, ils sont explicités, à l'exception de ceux utilisés pour les références et donnés dans le tableau ci-dessous.

Dans une rubrique **Pour en savoir plus**, chaque fiche propose une référence bibliographique pour approfondir les connaissances et une adresse de site Internet particulièrement utile pour les illustrer ou les actualiser.

Chaque fiche est complétée par un **Zoom** de trois pages qui fait le point sur une question d'actualité, un rapport récent, une réforme en cours, des perspectives d'avenir...

Enfin la leçon propose **en résumé** les dix points essentiels de la leçon ainsi que cinq **chiffres** ou **dates** à retenir, ou des **analyses** à méditer.

La culture territoriale comprend aussi la maîtrise d'un « parler territorial ». C'est pourquoi la quinzième leçon consiste en un **Lexique territorial**.

Liste des abréviations utilisées

al. : alinéa
art. : article
c. : contra
C : Constitution du 4 octobre 1958 (exemple : art. 72 C)
CAA : cour administrative d'appel
Cons. const. : Conseil constitutionnel
(**DC** : Déclaration de conformité)
CE : Conseil d'État
CE ass. : assemblée du contentieux du Conseil d'État
CE sect. : section du contentieux du Conseil d'État
C. élect. : code électoral
CGCT : code général des collectivités territoriales
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
par ex. : par exemple
suiv. : suivant(s)
TA : tribunal administratif

LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE

Dans un État centralisé et concentré, toutes les décisions administratives sont prises par les autorités centrales de l'État, par le Gouvernement notamment. Il existe deux techniques d'organisation administrative permettant de rapprocher les décideurs des administrés.

La **déconcentration** consiste à transférer d'importantes compétences décisionnelles à des autorités administratives subordonnées en poste dans les circonscriptions territoriales de l'État, au préfet par exemple.

Quant à la **décentralisation**, elle consiste à remettre ces compétences à des institutions distinctes de l'État, dotées de la personnalité morale et bénéficiant d'une autonomie de gestion.

Il existe deux formes de décentralisation. La décentralisation **technique ou fonctionnelle** donne naissance à des établissements publics régis par le principe de spécialité et donc compétents pour gérer un ou plusieurs services publics spécifiques (par ex. École nationale d'administration ou universités).

La décentralisation **territoriale** profite à des collectivités territoriales dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un territoire déterminé : elles bénéficient de la clause générale de compétence.

I. La décentralisation territoriale « à la française »

A. Histoire de la décentralisation territoriale

► Deux collectivités anciennes

Sous l'Ancien Régime comme après la Révolution, la France constitue un État de **tradition centralisatrice**.

Pour rationaliser le découpage administratif, les Constituants créent le département et la municipalité, rebaptisée commune par la Convention. La **loi du 14 décembre 1789** applique le statut juridique de la municipalité aux 44 000 communautés de base, notamment aux paroisses. En revanche, le département est une

circonscription administrative fabriquée de toutes pièces en application de la **loi du 22 décembre 1789**. En principe, chaque département constitue un carré de 72 kilomètres de côté et possède un chef-lieu dont aucun habitant n'est éloigné de plus d'un jour de voyage à cheval. Selon cette méthode géométrique corrigée par des considérations historiques et géographiques, 83 départements sont créés au début de 1790.

Même s'ils prennent leurs décisions au nom de l'État, les organes de la municipalité et du département, qui sont élus par les citoyens actifs, possèdent en réalité une grande autonomie. Mais cette expérience de « déconcentration élective » ne dure guère. Dès 1793, la Convention reprend en mains l'administration territoriale en envoyant dans les départements des représentants en mission qui lui sont soumis. C'est la naissance du **centralisme jacobin**.

Avec la **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 février 1800), Napoléon Bonaparte influence durablement l'organisation administrative française. Il consacre trois niveaux principaux d'administration territoriale : les communes, dont le nombre est réduit autoritairement à 38 000, les arrondissements et les départements. À chaque niveau, on trouve un agent de l'État nommé par le pouvoir central : le maire, le sous-préfet et le préfet. Cet agent doit consulter des conseils de notables, également nommés : le conseil municipal, le conseil d'arrondissement, le conseil général ainsi que le conseil de préfecture.

Les débuts sans doute modestes de la décentralisation se produisent sous la **monarchie de Juillet**. La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation communale et celle du 22 juin 1833 sur l'organisation départementale consacrent l'élection des conseillers municipaux et généraux. Quant aux lois relatives aux attributions des conseils municipaux (18 juillet 1837) et généraux (10 mai 1838), elles procèdent à un élargissement de leurs compétences. De plus, elles reconnaissent la personnalité juridique de la commune et, implicitement, du département.

Le département et la commune modernes voient véritablement le jour au **début de la III^e République** avec la loi sur les conseils généraux du 10 août 1871 et la grande loi municipale du 5 avril 1884 qui, pendant un siècle, constituent les chartes de ces deux catégories de collectivités territoriales. De portée plus limitée, la loi du 28 mars 1882 instaure l'élection de tous les maires par les conseils municipaux.

Malgré une liberté accrue d'organisation et une extension des compétences, les communes et les départements restent soumis à la tutelle administrative, financière et technique de l'État. De plus, c'est le préfet qui continue d'assurer la préparation et l'exécution des délibérations du conseil général, dont le président a un rôle

essentiellement honorifique. Faute de mesures d'application, l'article 87 de la **Constitution du 27 octobre 1946** transférant le pouvoir exécutif au président de conseil général demeure en effet lettre morte.

► Une collectivité récente

Lors de la **Première Guerre mondiale**, les autorités gouvernementales prennent conscience de l'inadaptation du département aux exigences de l'économie moderne et de la nécessité d'une circonscription plus vaste. En 1917, le ministre du Commerce Clémentel favorise la création de groupements économiques régionaux au sein desquels les chambres de commerce et d'industrie sont incitées à se réunir.

La **Seconde Guerre mondiale** redonne au besoin de la région administrative un caractère impératif. Le gouvernement de Vichy crée ainsi des préfets régionaux chargés du ravitaillement des populations et du maintien de l'ordre. Entre 1944 et 1946, ils sont remplacés par des commissaires régionaux de la République compétents en matière d'économie et de police.

Mais l'institutionnalisation de la région résulte de la planification et de l'interventionnisme économique de l'État dans les **années 1950** : création des programmes d'action régionale et des régions de programme en 1955-1956, des circonscriptions d'action régionale (CAR) en 1959-1960, des préfets de région et des commissions de développement économique régional (CODER) en 1964.

La région n'est encore qu'une circonscription administrative de l'État. Dans le projet de loi soumis au référendum du 27 avril 1969, le général de Gaulle propose sans succès d'ériger les régions en collectivités territoriales. De façon plus modeste, la **loi n° 72-619 du 5 juillet 1972** leur donne la personnalité juridique sous la forme de l'établissement public régional. Soumis au principe de spécialité, les 22 EPR sont compétents en ce qui concerne les investissements nécessaires au développement économique et social. Leur organe délibérant est composé des députés et des sénateurs de la région ainsi que de représentants des collectivités territoriales. Conformément au modèle départemental, le pouvoir exécutif appartient au préfet de région.

B. Définition de la décentralisation territoriale

► Les critères de la décentralisation territoriale

Dans son titre consacré aux collectivités territoriales, la Constitution du 4 octobre 1958 ignorait curieusement la notion de décentralisation. Du moins son article 72 consacrait-il le **principe de libre administration** des collectivités territoriales. Dans sa décision 79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel a expressément reconnu une valeur constitutionnelle à ce principe. Il en impose donc le respect au

législateur qui est seul compétent pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales (art. 34 C).

En raison du caractère elliptique des dispositions constitutionnelles, le contenu du principe de libre administration a été principalement défini par la **jurisprudence du Conseil constitutionnel**. En premier lieu, toute collectivité territoriale doit être administrée par un conseil élu au suffrage universel direct ou indirect, selon l'exigence explicite de l'article 72 al. 3 C, et « doté d'attributions effectives » (8 et 23 août 1985, 85-196 DC, Évolution de la Nouvelle-Calédonie). En revanche, la libre administration n'impose pas l'élection de l'organe exécutif. En deuxième lieu, la collectivité librement administrée doit disposer de moyens humains et financiers lui permettant d'être autonome, notamment par rapport à l'État (24 juill. 1991, 91-298 DC, Loi DDOEF).

Le Conseil constitutionnel a toutefois atténué la portée pratique du principe de libre administration. D'une part, il a insisté sur la nécessité de le concilier avec d'autres principes à valeur constitutionnelle tels que le principe d'indivisibilité de la République et les prérogatives de l'État qui en résultent (25 févr. 1982, 82-137 DC, Loi de décentralisation). D'autre part, il n'a pas jugé inconstitutionnelles les nombreuses atteintes apportées par le législateur à l'autonomie des collectivités territoriales, notamment les différentes lois de finances procédant à un véritable démantèlement de la fiscalité locale (voir par ex. 29 déc. 1998, 98-405 DC, Loi de finances pour 1999 : constitutionnalité de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle).

C'est pourquoi la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe considérablement le cadre constitutionnel applicable aux collectivités territoriales : notamment, le titre XII passe de cinq articles assez succincts à neuf articles souvent complexes et l'article 72 de trois à six alinéas (voir Zoom). De manière symbolique, le principe selon lequel l'organisation de la France est décentralisée figure désormais dans l'article 1^{er} de la Constitution, qui ne propose toutefois aucune définition de la décentralisation.

Il est possible de dégager **quatre critères** de la décentralisation territoriale :

- les collectivités territoriales ont une personnalité juridique distincte de l'État : elles possèdent des moyens matériels (biens), humains (agents), juridiques (pouvoir réglementaire) et financiers (budget) propres ; elles agissent en leur nom dans la vie juridique, en engageant leur responsabilité ;

- elles sont administrées par des conseils élus, comme l'impose le troisième alinéa de l'article 72 C. Cette élection apparaît en effet comme le meilleur garant de leur indépendance et constitue une exigence de la démocratie ;
- elles sont compétentes pour les affaires locales, c'est-à-dire pour des affaires qui, en raison de leur nature ou de leur dimension, sont plus efficacement traitées par des autorités locales. La constitutionnalisation en 2003 du principe de subsidiarité (art. 72 al. 2 C) conforte la reconnaissance d'intérêts locaux par de nombreux textes législatifs, notamment par les articles du code général des collectivités territoriales relatifs à la clause générale de compétence des communes, départements et régions (CGCT, art. L. 1111-2, L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1) ;
- les autorités décentralisées disposent d'une autonomie par rapport au pouvoir étatique qui ne peut exercer sur elles un pouvoir hiérarchique. Toutefois, dans un État unitaire comme la France, les autorités étatiques ont l'obligation constitutionnelle d'exercer un contrôle sur les collectivités territoriales dans les conditions définies par la loi (art. 72 al. 6 C).

▮ Les collectivités territoriales en France

La Constitution promulguée le 4 octobre 1958 utilisait indifféremment les expressions « **collectivités territoriales** » et « collectivités locales », comme l'avaient reconnu les juges constitutionnel et administratif (voir par ex. CE, 3 juin 1983, M^{me} Vincent). En revanche, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, il est souhaitable de suivre l'exemple du pouvoir constituant et de préférer l'expression « collectivités territoriales ».

Dans son alinéa 1^{er}, l'article 72 C distingue désormais **cinq catégories** de collectivités territoriales : les communes, les départements (de métropole et d'outre-mer), les régions (de métropole et d'outre-mer), les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer en principe régies par le régime de spécialité législative (voir Leçon n° 9). D'autres catégories de collectivités territoriales pourront être créées par la loi, par exemple en fusionnant un département et une région d'outre-mer en une collectivité territoriale unique.

Voici l'état des **trois catégories de droit commun** :

- 36 783 communes (dont 36 569 en métropole) ;
- 100 départements (dont 4 en outre-mer : Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion) ;
- 25 régions (dont 4 en outre-mer : Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion).

Exclusivement situées en métropole, les collectivités territoriales dotées d'un **statut particulier** sont Paris, qui est une ville-département, et la Corse, qui n'est plus une région depuis la loi n° 91-428 du 13 mai 1991.

La catégorie des **collectivités d'outre-mer** se montre également hétérogène, puisque chaque collectivité est dotée d'un statut particulier tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République : la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna, qui sont deux anciens territoires d'outre-mer (TOM) ; la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (loi n° 85-595 du 11 juin 1985) ; la collectivité départementale de Mayotte (loi n° 2001-616 du 11 juill. 2001) ; et, depuis la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, l'île de Saint-Barthélemy et la partie française de l'île de Saint-Martin dont les électeurs, consultés le 7 décembre 2003, s'étaient nettement prononcés pour la réforme du statut de leurs deux communes rattachées à la Guadeloupe. Enfin, la qualification de collectivité territoriale de la République doit être écartée pour les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), dépourvues de population permanente, et pour la Nouvelle-Calédonie, à laquelle le titre XIII de la Constitution est spécifiquement consacré (CE sect., 13 déc. 2006, Bernard B.).

II. Les « lois de décentralisation »

On appelle « lois de décentralisation » la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions ainsi que la quarantaine de lois nécessaires à sa mise en œuvre et promulguées entre 1982 et 1986.

Ces réformes constitutives de ce que, depuis 2003, on appelle improprement l'**Acte I** de la décentralisation représentent sans doute une étape importante dans l'histoire de la décentralisation territoriale en France. Mais, pour assurer leur succès, le Premier ministre Pierre Mauroy et son ministre de l'Intérieur Gaston Defferre décident de ne pas toucher à la Constitution et de ne pas s'attaquer aux problèmes liés au nombre comme à la taille des collectivités territoriales.

A. Les réformes spécifiques à certaines collectivités territoriales

▸ La transformation de la région en collectivité territoriale

La loi du 2 mars **1982** pose le principe de la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale. Toutefois, elle précise que les régions deviendront des collectivités territoriales lorsqu'elles disposeront d'une assemblée élue au suffrage universel direct. Le 16 mars **1986**, la première élection au suffrage universel direct — et à la représentation proportionnelle

(loi n° 85-692 du 10 juill. 1985) — entraîne la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale.

► Le transfert de l'exécutif départemental et régional

Avant 1982, l'exécutif des départements et des établissements publics régionaux appartenait aux préfets de département et de région, ce qui constituait une limite importante à leur autonomie. La loi du 2 mars 1982 confie l'exécutif à un **président** élu par le conseil général ou régional en son sein. Ainsi les régions et les départements se détachent-ils enfin complètement de l'État.

Contrairement au préfet, le **maire** continue de bénéficier du dédoublement fonctionnel : il est à la fois agent déconcentré de l'État et organe exécutif de la commune.

B. Les réformes communes à toutes les collectivités territoriales

► Les transferts de compétences et leurs conséquences

La loi du 2 mars 1982 annonce une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, dont les principes sont définis par les lois n° 83-8 du 7 janvier et n° 83-663 du 22 juillet 1983. « Dans la mesure du possible », chaque collectivité doit recevoir « en totalité » — en **bloc** — les compétences relatives aux domaines transférés.

Sans doute, des lois ont procédé à ces transferts. En ce qui concerne les bâtiments d'enseignement, par exemple, la répartition des compétences paraît claire. Mais la loi du 7 janvier 1983 reconnaît également aux communes, aux départements et aux régions la **clause générale de compétence**. De ce fait, ces collectivités ont la capacité juridique de s'intéresser à presque tous les aspects de la vie locale, même en dehors des blocs de compétences attribués par la loi. Ainsi s'est mis en place un système généralisé de **cofinancement** que renforce à partir des années 1990 la multiplication des relations contractuelles dans l'administration territoriale (contrats de ville, contrats locaux de sécurité, contrats d'agglomération ou de pays, etc.).

La loi du 7 janvier 1983 pose le principe d'une **compensation** intégrale des charges transférées par l'État. Chaque collectivité devait recevoir les moyens nécessaires à l'exercice de ses nouvelles compétences.

En ce qui concerne les **moyens humains**, si le transfert des services a eu lieu pour les affaires sanitaires et sociales, il s'est montré difficile ou impossible pour les ports, les canaux, les routes et les bâtiments d'enseignement. Dans le domaine des ressources humaines, la réforme la plus importante est sans conteste la création d'une fonction publique territoriale dont le statut résulte de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

En ce qui concerne les **moyens financiers**, la compensation a été assurée majoritairement par des transferts de fiscalité indirecte (les droits de mutation et la vignette automobile pour les départements, la carte grise pour les régions) ainsi que, pour le solde, par des dotations de l'État. Ces nouvelles ressources n'ont pas toujours permis de financer l'intégralité des dépenses correspondant aux compétences transférées.

► De la tutelle au contrôle

La loi du 2 mars 1982 complétée par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 supprime les tutelles administrative et financière de l'État sur les collectivités territoriales pour les remplacer par un double système de contrôle administratif et budgétaire. Les contrôles se distinguent en principe des tutelles par **trois caractères principaux** :

- ils interviennent après, et non plus avant l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales ;
- ils sont exclusivement justifiés par des considérations de légalité, et non pas d'opportunité ;
- au lieu d'agir seul, le préfet ne peut que saisir le juge administratif (contrôle administratif) ou décider après intervention de la chambre régionale des comptes (contrôle budgétaire). Pour symboliser cette réforme, on le rebaptise commissaire de la République jusqu'à ce que le décret n° 88-199 du 29 février 1988 rétablisse son nom initial.

III. Les réformes postérieures

Dès la fin des années 1980, les lois consacrées aux collectivités territoriales manifestent **deux volontés apparemment contradictoires**. Elles entendent améliorer ou approfondir la décentralisation, mais aussi corriger ses excès par un retour en force de l'État.

Depuis la loi n° 96-142 du 21 février 1996 (pour les lois) et le décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 (pour les règlements), le **code général des collectivités territoriales (CGCT)** rassemble les textes applicables à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements en matière institutionnelle et financière. Il comprend six parties : dispositions générales — commune — département — région — coopération locale — collectivités d'outre-mer (depuis la loi organique du 21 février 2007).

A. L'amélioration de la décentralisation

► Le « second souffle » de la décentralisation

En 1992, deux réformes essentielles annoncées par la loi du 2 mars 1982 voient enfin le jour. La **loi n° 92-108 du 3 février 1992** relative aux conditions d'exercice des mandats locaux met en place un statut de l'élu en vue de favoriser l'égal accès aux mandats et l'exercice efficace des fonctions.

Du point de vue de la décentralisation, la **loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992** sur l'administration territoriale de la République (LOATR) comporte deux volets principaux. D'une part, elle vise à développer la coopération locale en instituant la communauté de villes, aujourd'hui supprimée, la communauté de communes et l'entente interrégionale. D'autre part, « le développement de la participation des citoyens à la vie locale » fait enfin l'objet de la réforme annoncée en 1982. Outre qu'elle renforce l'information des citoyens sur la gestion des affaires locales, la LOATR donne un cadre juridique à diverses procédures participatives : consultation des électeurs sur les affaires de la commune, comité consultatif et commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

La **loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995** pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) comporte plusieurs dispositions enrichissant ces deux volets. D'une part, cette loi Pasqua institue les pays. D'autre part, elle introduit l'initiative populaire dans une procédure de consultation des électeurs à laquelle peuvent dorénavant recourir les établissements publics de coopération intercommunale.

► Le chantier de la modernisation de la vie politique

En 1999 et en 2000, plusieurs lois visent à moderniser la vie politique et à améliorer la représentativité des assemblées locales. En limitant les possibilités de cumuler des mandats électoraux et des fonctions électives, les **lois organique et ordinaire n° 2000-294 et 2000-295 du 5 avril 2000** favorisent le renouvellement du personnel politique. Quant à la **loi n° 2000-493 du 6 juin 2000**, elle impose un nombre égal de femmes et d'hommes, à une unité près, sur les listes régionales et sur les listes municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus. En revanche, la **loi n° 99-36 du 19 janvier 1999** a pour objectif essentiel de rendre les conseils régionaux gouvernables. Pour cela, elle réforme le mode de scrutin institué en 1985 et, en attendant sa mise en œuvre en 2004, aménage des procédures budgétaires spéciales (notamment le « 49-3 régional »).

Inspirée par le rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy (octobre 2000), la **loi n° 2002-276 du 27 février 2002** relative à la démocratie de

proximité entreprend notamment d'enrichir les acquis des lois du 3 et du 6 février 1992. Son titre premier vise à une meilleure association des habitants aux décisions locales ainsi qu'au renforcement des droits des élus locaux, notamment de l'opposition. Son titre deuxième est consacré à la démocratisation de l'accès aux mandats locaux et de leurs conditions d'exercice. La loi effectue également des transferts de compétences limités, notamment au profit de la région.

B. Le retour en force de l'État

► Le renforcement des pouvoirs préfectoraux

Dès le début des années 1990, plusieurs lois entreprennent de renforcer les prérogatives du préfet dans le cadre du **contrôle de légalité** (référé précontractuel de la loi n° 92-10 du 4 janvier 1992, sursis « accéléré » de la LOATR, sursis « automatique » de la LOADT...).

La loi n° 99-291 du 15 avril 1999 sur les **polices municipales** manifeste une forte volonté d'encadrer les « policiers du maire » : notamment, elle institue un agrément du préfet pour les agents et, s'ils sont cinq au moins, elle impose la signature d'une convention de coordination entre le maire et le préfet après avis du procureur de la République. Une autre loi Chevènement, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sur l'**intercommunalité**, étend notablement les pouvoirs préfectoraux dans les procédures intercommunales. Quant à la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite loi Voynet), elle renforce les pouvoirs du préfet de région à l'égard des pays.

► La « recentralisation » des ressources financières

L'autonomie financière, qui exige qu'une part déterminante des ressources des collectivités territoriales dépende des décisions prises par les élus, constitue une dimension essentielle du principe de libre administration. Or, **entre 1997 et 2002**, plusieurs réformes fiscales procèdent à un démantèlement de la fiscalité locale en remplaçant les impôts des contribuables par des contributions étatiques : suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 1999, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation par la loi de finances rectificative pour 2000, suppression de la vignette automobile des particuliers par la loi de finances pour 2001... Ce processus de « recentralisation » des ressources des collectivités territoriales est dénoncé par les élus locaux de toutes tendances politiques.

* * *

Si les 154 propositions de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy sont faites à paysage constitutionnel constant, de nombreux élus, au Sénat notamment, prennent conscience à partir de 2000 que les principes fixés par la Constitution empêchent une réforme ambitieuse et profonde de la décentralisation territoriale. Une révision constitutionnelle leur apparaît indispensable pour que la pièce de la décentralisation, après avoir joué son Acte I entre 1982 et 1986, passe à son **Acte II** qui désigne la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ainsi que l'ensemble des lois organiques ou ordinaires imposées, impliquées ou autorisées par les nouvelles règles constitutionnelles (voir Zoom).

Pour en savoir plus

- Jacques BAGUENARD, *La Décentralisation*, PUF (Que sais-je ?), 2007, 128 pages.
- www.dgcl.interieur.gouv.fr : sur ce site du ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités locales, voir notamment Actualité DGCL, Droit des collectivités et Publications.

Zoom sur...

L'Acte II de la décentralisation

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée modifie profondément le cadre constitutionnel de l'organisation et de l'action des collectivités territoriales. En outre, elle comprend des dispositions spécifiques à l'outre-mer (voir Leçon n° 9).

1) L'organisation des collectivités territoriales

La loi constitutionnelle consacre d'une part le principe selon lequel la France a une **organisation décentralisée**. De manière symbolique, cette consécration ne prend pas place dans le titre XII consacré aux collectivités territoriales, mais dans le premier article de la Constitution qui énumère les principes forgeant l'identité de la République, tels que l'indivisibilité de la République et l'égalité des citoyens devant la loi.

La révision du 28 mars 2003 clarifie d'autre part la terminologie du texte constitutionnel en préférant l'expression de « **collectivités territoriales** », employée dans l'article 72 C, à celle de « collectivités locales » qui figurait dans l'article 34 C.

Enfin, la loi constitutionnelle réécrit l'**article 72 C** qui passe de trois à six alinéas. Le premier alinéa actualise la présentation des **collectivités territoriales de la République**. Comme c'était depuis 1958 le cas pour les communes et les départements, le texte constitutionnel consacre l'existence des régions ainsi que la possibilité, déjà admise par le Conseil constitutionnel, de créer par la loi une collectivité à statut particulier en métropole. De plus, la notion de territoire d'outre-mer est supprimée pour se fondre dans celle de collectivité d'outre-mer. Il existe donc désormais cinq catégories constitutionnelles de collectivités territoriales, même si deux d'entre elles, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer, se composent de cas particuliers.

Le troisième alinéa reprend le **principe de libre administration** des collectivités territoriales par des conseils élus. La seule innovation de fond consiste à leur reconnaître un pouvoir réglementaire d'exécution, pour le seul exercice de leurs compétences et dans les conditions prévues par la loi. Mais cette disposition ne fait que consacrer solennellement un pouvoir déjà présent dans notre droit et reconnu par le juge constitutionnel (Cons. const., 17 janv. 2002, 2001-454 DC, Loi relative à la Corse).

Enfin, le sixième alinéa de l'article 72 C modernise la forme de l'ancien alinéa 3 en donnant au « représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement » la charge des intérêts nationaux, du **contrôle administratif** et du respect des lois dans les collectivités territoriales. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comprend plusieurs mesures en vue de remédier