

### **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 une épreuve de droit public est ordonné autour de **quatorze thèmes** correspondant chacun à quatorze pages.

Chaque thème commence par une **présentation synthétique** de trois pages qui s'achève par :

- une rubrique **Pour en savoir plus** proposant une référence bibliographique pour approfondir les connaissances et une adresse de site Internet particulièrement utile pour les illustrer ou les actualiser ;
- les titres des **cinq fiches** relatives au thème.

Chaque fiche comprend deux pages dont le plan est apparent, la langue claire et la vocation pédagogique.

Cinq **dates**, cinq **chiffres** à retenir ou/et des **analyses** à méditer concluent l'étude de chaque thème.

Les **abréviations** et les **sigles** sont en principe proscrits, sauf dans les références. Quand leur emploi est utile ou nécessaire à l'étude d'un thème, ils sont explicités dans les textes correspondants, à l'exception de ceux définis dans le tableau ci-dessous.

Enfin, la culture territoriale comprend aussi la maîtrise de nombreux termes spécialisés. C'est pourquoi l'ouvrage s'achève par 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

**souv.** : suivant(s)

**TA** : tribunal administratif



## La décentralisation territoriale

---

La **décentralisation** consiste à remettre d'importantes compétences décisionnelles 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. Depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, l'expression « collectivités territoriales » doit être préférée à celle de « collectivités locales » qui auparavant pouvait également s'employer.

L'article 72 C distingue désormais **cinq catégories de collectivités territoriales** : 36 783 communes, 100 départements (dont quatre d'outre-mer), 21 régions (dont quatre d'outre-mer), deux collectivités à statut particulier (Paris, ville-département, et la Corse depuis la loi n° 91-428 du 13 mai 1991) et six collectivités d'outre-mer (Mayotte, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna 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). Enfin, toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Par ailleurs, 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.

Dès 1958, l'article 72 C consacre le **principe de libre administration des collectivités territoriales** auquel le Conseil constitutionnel, dans sa décision 79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie, a expressément reconnu une valeur constitutionnelle.

En raison du caractère elliptique des dispositions constitutionnelles, le contenu de ce principe a été principalement défini par la **jurisprudence constitutionnelle**. 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 » (Cons. const., 8 et 23 août 1985, 85-196 DC, Évolution de la Nouvelle-Calédonie). 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. Le Conseil constitutionnel a toutefois atténué la portée pratique du principe de libre administration en insistant sur la nécessité de le concilier avec d'autres principes constitutionnels tels que l'indivisibilité de la République et les prérogatives de l'État qui en résultent.

En revanche, avant 2003, la Constitution ignorait la notion de décentralisation. Désormais, si son article 1<sup>er</sup> proclame que la France a une organisation décentralisée, il n'en propose aucune définition. Les **critères de la décentralisation territoriale** sont au nombre de quatre :

- 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 par ex.) ;
- 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).

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, les unes spécifiques à certaines collectivités, les autres applicables à toutes, constituent ce que, depuis 2003, on appelle improprement l'**Acte I** de la décentralisation.

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).

À partir de 2000, de nombreux élus, au Sénat notamment, prennent conscience que les principes fixés par la Constitution empêchent une réforme ambitieuse et profonde de la décentralisation territoriale. L'**Acte II** de la décentralisation désigne la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui modifie profondément le cadre constitutionnel de l'organisation et de l'action des collectivités territoriales, ainsi que l'ensemble des lois organiques ou ordinaires imposées, impliquées ou autorisées par les nouvelles règles constitutionnelles.

Comme les associations d'élus locaux, le président de la République élu en 2007 a d'abord écarté tout Acte III de la décentralisation (voir lettre de mission adressée en 2007 au ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales). Le 25 septembre 2008, il annonce cependant l'ouverture dès 2009 du « **grand chantier de la réforme de nos administrations locales** ». Un mois plus tard, un Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur et composé de manière pluraliste, est chargé de remettre au président de la République un rapport avant le 1<sup>er</sup> mars 2009.

#### **Pour en savoir plus**

- Jacques BAGUENARD, *La Décentralisation*, PUF (Que sais-je ?), 2007, 128 pages.
- [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://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.

#### **Liste des fiches**

1. *L'histoire de la décentralisation territoriale*
2. *La définition de la décentralisation territoriale*
3. *Les lois de décentralisation*
4. *La décentralisation entre 1992 et 2002*
5. *L'Acte II de la décentralisation*

## FICHE 1. L'histoire de la décentralisation territoriale

---

### A. Deux collectivités anciennes

1) 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**. 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 électorale » 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.

2) 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<sup>e</sup> 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.

#### B. Une collectivité récente

1) 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.

2) 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.

## FICHE 2. La définition de la décentralisation territoriale

---

### A. Le principe de libre administration

1) 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 et, depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724, les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres de ces assemblées (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 » (Cons. const., 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 (Cons. const., 24 juill. 1991, 91-298 DC, Loi DDOEF).

2) 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 (Cons. const., 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. Cons. const., 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