



3^e édition

Comprendre l'administration

Manuel Delamarre
Éric Gristi

La Documentation
française

SOMMAIRE

PARTIE 1

Le système administratif français	9
Qu'est-ce que l'administration ?	11
Fiche 1 : La notion d'administration	13
Fiche 2 : L'évolution des structures centrales	16
Fiche 3 : L'évolution des structures territoriales.....	21
L'organisation administrative de l'État	27
Fiche 4 : L'administration au sommet de l'État.....	29
Fiche 5 : Les administrations centrales.....	34
Fiche 6 : Le cadre territorial de l'administration de l'État	38
Fiche 7 : Les administrations déconcentrées.....	41
Fiche 8 : Les établissements publics.....	45
Fiche 9 : Les démembrements de l'administration.....	50
Fiche 10 : Les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes.....	53
Fiche 11 : Les services des assemblées parlementaires.....	60
L'organisation administrative décentralisée : les collectivités territoriales	63
Fiche 12 : Les collectivités territoriales	65
Fiche 13 : L'intercommunalité.....	74
Fiche 14 : Les administrations des différentes collectivités territoriales	79
Fiche 15 : Les collectivités situées outre-mer	82
Fiche 16 : Les statuts des collectivités situées outre-mer	85
L'organisation de la Sécurité sociale	91
Fiche 17 : Le système de sécurité sociale	93

PARTIE 2

Le fonctionnement de l'administration	97
La décision	99
Fiche 18 : Les pouvoirs de l'autorité administrative.....	101
Fiche 19 : Les détenteurs de l'autorité administrative	106
Fiche 20 : Les actes de l'administration	111
L'action	119
Fiche 21 : Les différentes formes de l'intervention administrative	121
Fiche 22 : La contractualisation comme mode d'intervention de l'administration	128
Fiche 23 : Les actions de police de l'administration	132
Les contraintes dans l'action	137
Fiche 24 : La poursuite de l'intérêt général dans le respect de la légalité.....	139
Fiche 25 : Le principe de responsabilité.....	144
Fiche 26 : Le principe de concurrence.....	149
Fiche 27 : Le principe de précaution.....	154
Fiche 28 : Le principe de sécurité juridique	160
Réflexion, consultation, information	165
Fiche 29 : Le Conseil d'État.....	167
Fiche 30 : Réflexion, consultation et débat public	172
Fiche 31 : L'information et la communication publiques.....	176
Fiche 32 : Les écrits administratifs	183
Les relations entre administrations	189
Fiche 33 : Les relations interministérielles	191
Fiche 34 : Les relations entre administrations centrales et administrations déconcentrées.....	196
Fiche 35 : Les relations entre l'État et les collectivités territoriales	198
Fiche 36 : Les relations entre collectivités territoriales	202

Le contrôle de l'administration	205
Fiche 37 : Le contrôle interne de l'administration.....	207
Fiche 38 : Le contrôle externe de l'administration.....	213
Fiche 39 : Les juges de l'administration.....	218
Fiche 40 : L'organisation de la justice administrative : juridictions et magistrats.....	224
Fiche 41 : Les grands principes de la justice administrative	228
PARTIE 3	
La fonction publique et les fonctionnaires	231
Qu'est-ce que la fonction publique ?	233
Fiche 42 : L'évolution de la fonction publique	235
Fiche 43 : La notion de fonction publique.....	242
Fiche 44 : Les effectifs de la fonction publique.....	247
Fiche 45 : Le statut général de la fonction publique et les trois fonctions publiques	252
Fiche 46 : Le pilotage et la gestion de la fonction publique.....	255
Fiche 47 : Les différents statuts	258
Fiche 48 : Les droits et obligations des fonctionnaires.....	263
L'organisation et la gestion de la fonction publique	267
Fiche 49 : L'entrée et la carrière dans la fonction publique.....	269
Fiche 50 : Une organisation en corps.....	275
Fiche 51 : Représentation et participation	279
Fiche 52 : Rémunérations et pensions	281
Qui sont les fonctionnaires ?	287
Fiche 53 : Les agents publics et leur diversité.....	289
Fiche 54 : Les fonctionnaires et la politique.....	293
Fiche 55 : Les hauts fonctionnaires et les grands corps de l'État.....	297

PARTIE 4

La modernisation administrative	301
Fiche 56 : La réforme de l'État.....	303
Les réformes de l'organisation et du fonctionnement de l'administration	313
Fiche 57 : Le cadre budgétaire de l'État (LOLF).....	315
Fiche 58 : Le pilotage des opérateurs de l'État	322
Fiche 59 : L'évaluation des politiques publiques	324
Fiche 60 : La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)	330
L'amélioration des relations avec les usagers	335
Fiche 61 : L'accueil des usagers et l'accès aux services publics	337
Fiche 62 : L'administration numérique	342
Fiche 63 : Le Défenseur des droits et le développement des médiations.....	349
Fiche 64 : L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques.....	354
Fiche 65 : La qualité de la norme.....	362
Fiche 66 : La simplification administrative	368
L'administration française et l'Union européenne.....	373
Fiche 67 : L'administration française dans le processus de décision européen	375
Fiche 68 : La fonction publique et l'Europe.....	381

PARTIE **1**

Le système
administratif
français

Qu'est-ce que
l'administration ?

Fiche 1

La notion d'administration

Définir l'administration n'est pas chose aisée. Cela requiert ainsi de préciser en quoi consiste l'activité administrative, mais aussi ce qui distingue l'administration d'autres notions proches.

L'activité administrative

L'administration a pour objet principal de **satisfaire les besoins collectifs** et les intérêts communs à l'ensemble des usagers. Mais le mot même d'« administration » peut revêtir deux sens bien différents. Dans un sens général, il s'agit de toutes les activités qui ont pour objet de satisfaire l'intérêt général, et plus précisément d'assurer l'application des lois et règlements ainsi que la bonne marche des services publics, et ce conformément aux instructions données par le pouvoir exécutif. L'administration peut exercer une fonction de prestation en assurant elle-même plusieurs services, tels que la police (administration étatique principalement), l'aide sociale (administration départementale), la gestion des immeubles scolaires (administrations communale, départementale ou régionale) ou l'éducation (administration étatique). Dans un sens plus précis, l'administration est constituée par l'ensemble des organes et des personnes participant à ces fonctions.

L'administration est rattachée au pouvoir exécutif. S'agissant de l'État, elle lui est, en vertu de l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, subordonnée. Les compétences de l'administration de l'État s'étendent à tout le territoire. Les compétences de l'administration territoriale sont limitées à la région, au département ou à la commune. L'administration des collectivités territoriales est placée sous l'autorité de l'exécutif de la région, du département ou de la commune (maire et conseil municipal, président du conseil régional, président du conseil départemental). Quant à l'administration des établissements publics, elle assume des compétences spécialisées.

Pour mener à bien ses missions d'intérêt général dans les secteurs dont elle a la charge (police, éducation, justice, etc.), l'administration met en œuvre des **moyens spécifiques**, qualifiés de « prérogatives de puissance publique », dont ne peuvent user les personnes privées. Ainsi, par exemple, l'administration dispose du privilège

de l'exécution d'office : lorsqu'une personne publique prend une décision, elle peut parfois la faire exécuter d'elle-même sans en demander la permission au juge, contrairement à ce que devrait faire un particulier (par exemple : un propriétaire souhaitant faire expulser un locataire n'ayant pas payé son loyer). De même, lorsqu'une administration passe un contrat, elle peut y insérer des « clauses exorbitantes du droit commun » et, par exemple, modifier unilatéralement les conditions du contrat.

Administration, service public, secteur public

L'administration doit être distinguée d'autres notions proches. La notion de **service public** recouvre deux acceptions différentes. D'une part, elle désigne une activité ou une mission d'intérêt général. Le champ de cette définition varie au fil du temps (par exemple, le théâtre n'était pas qualifié de « service public » par la jurisprudence du Conseil d'État au début du ^{xx}e siècle ; il l'a été après la Seconde Guerre mondiale). D'autre part, la notion de service public désigne l'ensemble des organismes, publics ou privés, qui prennent en charge ces activités d'intérêt général. En effet, ces services ne sont pas forcément assurés par des personnes publiques. Ils peuvent être gérés par des personnes privées (par exemple : les sociétés d'autoroutes). Dans ce type d'hypothèses, ces personnes privées se trouvent cependant dans une certaine dépendance à l'égard des administrations et du juge administratif, qui exercent un contrôle en raison précisément de la mission d'intérêt général qu'elles assument.

Il n'existe pas de définition juridique précise de la notion de **secteur public**. D'une façon générale, on peut définir ce secteur comme celui qui regroupe toutes les activités économiques et sociales prises en charge par les administrations, les organismes de sécurité sociale et les entreprises publiques. Ainsi, le secteur public comprend trois composantes. Il s'agit tout d'abord des administrations de l'État ou des collectivités territoriales, qui prennent en charge des activités d'intérêt général. C'est également le cas des entreprises publiques (c'est-à-dire des entreprises dans lesquelles une personne publique détient la majorité du capital). Elles étaient traditionnellement considérées comme un levier de la politique économique et sociale du Gouvernement, dont les choix différaient souvent de ceux des acteurs privés. Elles sont moins nombreuses aujourd'hui, et leurs stratégies et modes de fonctionnement sont de plus en plus proches de ceux des entreprises privées. Enfin, font partie du secteur public les organismes chargés de la sécurité sociale. Ils ne constituent pas forcément des administrations, puisqu'il s'agit bien souvent de personnes privées.

La « bureaucratie » selon Max Weber

Max Weber (1864-1920), dans l'ouvrage *Économie et société* paru après sa mort en 1922, soutient que la bureaucratie est, parmi les formes possibles de « domination », la plus juste et la plus efficace. Elle constitue une organisation rationnelle, qui repose sur des règles écrites, impersonnelles et abstraites. Max Weber affirme que la bureaucratie est la forme par excellence d'organisation de l'État. Les fonctionnaires sont des professionnels qualifiés qui sont rémunérés pour exercer des fonctions qui relèvent de la domination légale.

La valorisation de la bureaucratie apparaît clairement dans le texte de Max Weber :

« La totalité de la direction administrative se compose, dans le type le plus pur, de fonctionnaires individuels qui :

- 1) personnellement libres, n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction ;
- 2) dans une hiérarchie de la fonction solidement établie ;
- 3) avec des compétences de la fonction solidement établies [...] ;
- 7) traitent leur fonction comme unique ou principale profession ;
- 8) voient s'ouvrir à eux une carrière, un avancement selon l'ancienneté ou selon les prestations de service ;
- 9) travaillent totalement séparés des moyens d'administration et sans appropriation de leurs emplois ;
- 10) sont soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle. »

Source : Max Weber, *Économie et société*, 1922.

Fiche 2

L'évolution des structures centrales

Entre l'Ancien Régime et notre époque, les structures de l'administration centrale ont très fortement évolué. D'un nombre de ministères réduit, on est passé à plusieurs dizaines. Pour bien comprendre les spécificités de l'administration française, il importe de retracer les grandes lignes de ce long cheminement.

De l'Ancien Régime à l'époque napoléonienne

Sous l'Ancien Régime, pour administrer le royaume, le souverain est assisté d'un Conseil du roi, qui comporte lui-même plusieurs formations, correspondant à différentes compétences. Le Conseil, au fil du temps, est de plus en plus composé de techniciens. Il s'agit, d'une part, des maîtres des requêtes, juristes qui étudient les dossiers dont ils seront les rapporteurs (environ quatre-vingts sous Louis XIV), et d'autre part, au rang hiérarchique supérieur, des conseillers d'État traditionnellement choisis par le roi parmi les maîtres des requêtes (environ une trentaine à la même époque).

Il n'existe pas alors, à proprement parler, de « ministères », du moins au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Toutefois, une certaine spécialisation se fait jour peu à peu. Ainsi, à partir du ^{xvi}^e siècle, une répartition s'opère entre des secrétariats d'État à la Guerre, à la Marine, aux Affaires étrangères ou encore à la Maison du Roi (ce dernier secrétaire d'État est chargé de l'application du droit sur l'ensemble du territoire, et s'apparente à un ministre de l'Intérieur). Il convient toutefois de préciser que Louis XIV crée en 1665 le **Contrôle général des Finances**, qu'il confie à Jean-Baptiste Colbert. Ce dernier va étendre considérablement ses compétences, au point de s'imposer sur la plus grande partie des administrations royales.

Sous la Révolution, les administrations centrales vont prendre officiellement le nom de « ministères » (ainsi, la Chancellerie devient le ministère de la Justice). C'est alors qu'est créé un ministère de l'Intérieur. Les ministres participent au pouvoir exécutif avec le roi (jusqu'en 1792), l'ensemble étant très strictement surveillé par l'Assemblée. C'est d'autant plus le cas que l'Assemblée entend exercer elle-même des **compétences exécutives** à travers ses comités, phénomène qui parviendra à son paroxysme sous la Terreur (Comité de salut public notamment).

C'est seulement sous le Directoire (à partir de 1795) que le pouvoir exécutif connaît un renforcement : il est confié à un collège de cinq directeurs, entre lesquels les services ministériels sont répartis.

À l'époque napoléonienne, le Conseil d'État nouvellement créé **joue un rôle essentiel**. Il prépare les textes, qui sont répartis entre ses cinq sections (finances, intérieur, législation, guerre, marine). On peut d'ailleurs noter que Napoléon lui-même fréquente le Conseil d'État et participe activement aux séances. À côté de cet organe prédominant, l'Empereur organise également des « conseils d'administration », qui réunissent autour de lui ministres et hauts fonctionnaires sur un problème particulier.

Les ministres n'ont d'autre pouvoir politique que celui que leur accorde le chef de l'État. Mais, dans le domaine administratif, ils ont la haute main sur les affaires de l'État, soutenus en cela par l'Empereur. D'ailleurs, Napoléon affirme lui-même qu'il n'existe « aucune espèce d'égalité en affaires entre qui que ce soit et [ses] ministres ». Ces derniers sont le plus souvent des techniciens, choisis en général au sein du Conseil d'État. Le nombre des ministères varie quelque peu : un ministère du Trésor se détache du ministère des Finances ; un ministère de l'Administration de la guerre vient s'ajouter au ministère de la Guerre, du fait des besoins des campagnes napoléoniennes ; un ministère des Manufactures et du Commerce est créé.

L'administration vue par Tocqueville

Dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, publié en 1856, Alexis de Tocqueville, tout en reconnaissant le caractère radical de l'épisode révolutionnaire de 1789, développe également une thèse originale : celle d'une continuité entre l'Ancien Régime et la Révolution, cette dernière venant très largement parachever une œuvre engagée sous le premier.

« Au XVIII^e siècle, l'administration publique était déjà [...] très centralisée, très puissante, prodigieusement active. On la voyait sans cesse aider, empêcher, permettre. Elle influait déjà de mille manières, non seulement sur la conduite générale des affaires, mais sur le sort des familles et sur la vie de chaque homme [...]. J'ai passé un temps fort long à étudier ce qui nous reste d'elle, soit à Paris, soit dans plusieurs provinces.

Là, comme je m'y attendais, j'ai trouvé l'ancien régime tout vivant, ses idées, ses passions, ses préjugés, ses pratiques [...].

À mesure que j'avancais dans cette étude, je m'étonnais en revoyant à tous moments dans la France de ce temps beaucoup de traits qui frappent dans celle de nos jours. »

Source : Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856.

Le XIX^e siècle (1814-1914)

De la **Restauration au Second Empire**, le nombre de ministères évolue peu. Au cours de cette période, les contrôles sur l'activité administrative se développent, et notamment à travers la création de corps dévolus à l'inspection (ainsi, l'inspection des finances naît en 1816 et contribue peu à peu à un meilleur rendement de l'impôt, par un contrôle très strict exercé sur les services fiscaux locaux).

Les structures centrales ne connaissent pas de bouleversement profond avec l'instauration de la **III^e République**. C'est plutôt l'importance relative des ministères qui va être affectée par l'installation des républicains au pouvoir. Le meilleur exemple est le ministère de l'Instruction publique, qui va jouer le rôle central dans l'édification d'un enseignement laïque, obligatoire et gratuit. Il faut également mentionner qu'en dépit de l'instabilité gouvernementale, des administrations peuvent jouir d'une relative stabilité, grâce au maintien de certains ministres (par exemple, Théophile Delcassé au ministère des Affaires étrangères).

Mais sur l'ensemble de la période, il convient de noter l'apparition de **structures administratives nouvelles**. Des ministères sont en effet chargés de nouveaux domaines de l'action publique : un ministère des Travaux publics (1830) suit notamment la politique des transports, au moment de la mise en place des réseaux ferroviaire et routier français ; un ministère de l'Agriculture, créé en 1881, gère les aides qui commencent à être attribuées à cette époque aux agriculteurs en difficulté ; un ministère du Travail apparaît en 1906 et va voir son activité s'accroître avec le développement de la législation du travail.

De la Première à la Seconde Guerre mondiale

Au tout début des hostilités, aucune organisation spécifique n'a été prévue pour l'administration (la guerre devait être courte...). Pourtant, les besoins d'une adaptation vont rapidement se faire sentir.

Ainsi, le conflit va conduire l'administration à exercer une **véritable emprise sur la vie économique**. On suspend l'économie de marché, et un ministère prend une importance considérable : le ministère du Commerce. Il est en effet au cœur de la mobilisation de l'économie au profit de l'armée, et ce en lien très étroit avec les milieux industriels.

On crée de **nouvelles structures**. Ainsi naît en 1917 un ministère du Ravitaillement général et des transports maritimes. Devant le besoin accru de coordination au profit

du chef de Gouvernement, on crée la même année un secrétariat à la présidence du Conseil, qui disparaîtra après la guerre.

Le retour à la paix fait disparaître le régime d'économie administrée. Mais à l'approche de la fin des hostilités, la France crée en 1917 un ministère des Régions libérées, qui va favoriser la reconstruction du nord et du nord-est du pays. Par ailleurs, les très nombreux blessés, veuves et orphelins justifient une législation complexe qui sera mise en œuvre par un ministère des Pensions, appelé à durer et rebaptisé plus tard « ministère des Anciens Combattants ».

À l'issue de la Première Guerre mondiale, **un débat sur la réforme de l'État s'engage**, donnant lieu à quelques évolutions.

On peut d'abord évoquer le développement de l'économie mixte (mêlant capitaux privés et fonds publics). On en trouve un exemple dans la création, en 1924, de la Compagnie française des pétroles.

De même, relève de ce mouvement de réforme la prise de conscience d'un nécessaire **renforcement de la présidence du Conseil**. Dès 1918, Léon Blum, dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale*, fait valoir que le rôle du président du Conseil, qui jusque-là était chargé d'un ministère particulier, devrait se borner désormais à la coordination interministérielle ; il devrait pour cette raison disposer d'un « bureau des affaires générales ». Mais ce n'est finalement qu'en 1935 que le président du Conseil sera doté de services propres, installés à l'hôtel de Matignon (voir fiche 4, « L'administration au sommet de l'État »).

Le régime de Vichy est confronté d'emblée à l'obligation de gérer la pénurie. Un ministère du Commerce et de l'Industrie est mis en place et peut compter sur un personnel nombreux. D'importants moyens lui sont dévolus, avec par exemple la création en 1941 d'un Service national des statistiques (SNS). Par ailleurs, la mise en place d'une économie dirigée se fait notamment par l'institution de « comités d'organisation » dans l'industrie, par une loi du 16 août 1940.

Depuis la Seconde Guerre mondiale

S'agissant de la modernisation de l'administration, la **reconstruction d'après-guerre** est l'occasion de mettre en place de **nouvelles structures**. C'est ainsi qu'est créé, par décret du 3 janvier 1946, le **Commissariat général du Plan** (on reprend là une idée émise par Jean Monnet), qui doit aider les pouvoirs publics à planifier les politiques de reconstruction et de développement économique et social, le premier

plan intervenant en 1947. Structure légère (moins de cent chargés de mission autour du commissaire général), il constitue l'exemple type de l'administration de mission : elle doit mettre en œuvre un objectif déterminé par le texte qui l'institue, facilitée en cela par une structure souple et un personnel peu nombreux.

C'est sur ce modèle qu'est créée, par un décret du 14 février 1963, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (**DATAR**), pour jouer un rôle de synthèse, d'arbitrage et de proposition pour les politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire.

Pour ce qui est du **renforcement des droits des usagers**, il faut rappeler la création d'un certain nombre d'organismes à compter des années 1970. Tel est le cas de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), créée par la loi du 6 janvier 1978. Tel est également le cas de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), créée par la loi du 17 juillet 1978.

Enfin, **au cours des quarante dernières années**, des structures nouvelles ont été mises en place, qui visent à offrir un surcroît de souplesse à l'action publique : autorités administratives indépendantes (voir fiche 10, « Les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes »), groupements d'intérêt économique (GIE), groupements d'intérêt public (GIP) ou encore agences (voir fiche 9, « Les démembrements de l'administration »).

Fiche 3

L'évolution des structures territoriales

Si certains éléments de l'organisation territoriale de la France datent de 1789, il n'en reste pas moins que son évolution est, sur la longue période, particulièrement remarquable, aussi bien pour les collectivités territoriales que pour les services déconcentrés de l'État.

La Révolution et la période napoléonienne

Le premier élément à noter, s'agissant de la période révolutionnaire, est la volonté des acteurs d'unifier et d'uniformiser l'organisation territoriale, afin de réagir contre l'extrême diversité qui la caractérisait sous l'Ancien Régime. On distinguait trois sortes de circonscriptions : les circonscriptions militaires ou gouvernements, les circonscriptions judiciaires ou bailliages et sénéchaussées, et les circonscriptions financières ou généralités. Dans ces dernières, les intendants, nommés par le roi, disposaient de pouvoirs très étendus. Néanmoins, dans certaines provinces, l'autorité de l'intendant était limitée par les états provinciaux, c'est-à-dire des assemblées formées de représentants des trois ordres. Celles-ci avaient notamment le droit de lever des impôts.

Les révolutionnaires vont découper le territoire de manière méthodique. Le pays est divisé en départements par la loi des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 ; quatre-vingt-trois départements sont ainsi établis par la loi des 15 janvier et 26 février 1790 (voir encadré, p. 22). Chaque département est lui-même divisé en districts, les districts en cantons, et enfin les cantons en communes. Ces circonscriptions vont, dans leur conception, demeurer jusqu'à aujourd'hui, même si les « districts » ont été transformés en « arrondissements ». Pour chacun de ces niveaux d'administration, la structure se caractérise par son uniformité : elle comprend un « conseil », un « directoire » et un « procureur syndic ».

Les départements sont considérés comme des sections d'un même tout. Mais ce système se caractérise par une forte **tendance décentralisatrice**. Dans toutes ces circonscriptions, les différentes autorités sont élues. Et c'est essentiellement au niveau des municipalités que se manifeste cette décentralisation : la loi ne crée pas les communes ; la Constituante ne fait que reconnaître leur existence.

La période napoléonienne va valoriser le pouvoir étatique. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) reprend la structure territoriale établie par les révolutionnaires, mais modifie en revanche les organes de chacun des niveaux d'administration. Désormais, ne demeurent qu'un conseil et un organe exécutif constitué d'une seule personne (conformément à l'idée d'Emmanuel-Joseph Sieyès selon lequel « Délibérer est le fait de plusieurs ; exécuter est le fait d'un seul »). Dans le département est institué un conseil général, dont les décisions sont mises en œuvre par le préfet. Dans l'arrondissement, les décisions du conseil d'arrondissement sont exécutées par le sous-préfet. Enfin, dans la commune, le conseil municipal délibère tandis que le maire exécute. Mais si le cadre territorial varie peu par rapport à la période révolutionnaire, en revanche l'esprit en est bien différent. En effet, **tous les organes sont nommés** par le préfet ou par le Premier consul, qu'il s'agisse des conseillers ou des détenteurs du pouvoir exécutif.

1789 : projet Thouret contre projet Mirabeau

Les débats sous la Révolution à propos de l'organisation territoriale ont été particulièrement animés sur la question du département.

S'exprimant au nom du comité de la Constitution, et reprenant à son compte des idées d'abord développées par Sieyès, Thouret proposait un plan « géométrique » divisant le territoire en quatre-vingts départements (en plus de Paris) ayant dix-huit lieues de côté, chacun composé de neuf districts, eux-mêmes divisés en neuf cantons.

Face à ce premier projet, Mirabeau proposait pour sa part une division en cent-vingt départements, tenant compte des réalités et solidarités historiques, et rejetait toute autre subdivision que celle des villes et villages.

La loi du 22 décembre 1789 réalisera un compromis entre ces deux projets.

Du XIX^e siècle à la Seconde Guerre mondiale

La monarchie de Juillet constitue un moment fort de la **décentralisation**. Plusieurs lois importantes ont été votées durant la décennie 1830. La loi du 21 mars 1831 rétablit l'élection des conseils municipaux, principe étendu aux conseils généraux par la loi du 22 juin 1833. La loi de 1831 prévoit par ailleurs que si les maires demeurent nommés, ils doivent désormais être choisis au sein du conseil municipal. Il ne faut cependant pas exagérer la place ainsi conférée au pouvoir du suffrage, dans

la mesure où il demeure censitaire. Enfin, les lois du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838 augmentent respectivement les pouvoirs des conseils municipaux et généraux.

Le Second Empire a dans un premier temps **restreint les libertés locales**, conquises sous la monarchie de Juillet et confirmées sous la II^e République, et renforcé les pouvoirs de l'État. Ce régime a favorisé une large déconcentration, au profit des préfets, par les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 (malgré leur appellation trompeuse de décrets de « décentralisation »).

En revanche, la phase dite « libérale » du Second Empire va déboucher sur deux textes importants (lois du 18 juillet 1866 et du 24 juillet 1867) élargissant le nombre de domaines dans lesquels les conseils généraux et municipaux disposent d'un pouvoir propre.

Deux lois très importantes seront votées sous la **III^e République**. La loi du 10 août 1871 relative à l'organisation du département et la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation de la commune vont sensiblement accroître le pouvoir de décision des conseils généraux et municipaux. Par ailleurs, une loi du 28 mars 1882 rétablit l'élection des maires (cette réforme ne concerne pas Paris qui, après l'épisode de la Commune, continue à inquiéter le pouvoir central).

Par la suite, les réformes mises en place ont pour but de renforcer la place de l'État sur le plan territorial. Ainsi, des décrets-lois du 5 novembre 1926 accroissent, d'une part, l'autonomie des conseils généraux et municipaux mais prévoient, d'autre part, la déconcentration de l'exercice du pouvoir de tutelle au profit du sous-préfet s'agissant des petites communes.

Quant au régime de Vichy, il va se montrer à la fois **régionaliste et centralisateur**. D'abord s'exprime une volonté régionaliste, d'inspiration maurrassienne, marquée en particulier par le projet avorté du maréchal Pétain de réorganiser le pays en « provinces ». Des régions sont en outre établies, à la tête desquelles sont placés des préfets régionaux (loi du 19 avril 1941). Parallèlement, dans le contexte de la défaite et de l'Occupation, l'autoritarisme du régime se traduit notamment par un renforcement des pouvoirs des représentants locaux de l'État. On peut noter que l'élection des organes communaux est supprimée dans les communes de 2 000 habitants et plus. En outre, les conseils généraux sont remplacés par des organes seulement consultatifs, chargés d'assister les préfets.

Depuis la Seconde Guerre mondiale

L'organisation territoriale antérieure à 1940 est progressivement rétablie à partir de la Libération (même si le conseil d'arrondissement disparaît définitivement). La IV^e comme la V^e République vont donner lieu à d'importantes avancées jusqu'à la profonde réforme introduite en 1982.

D'abord, élément notable, **les collectivités territoriales (communes, départements et territoires d'outre-mer) sont consacrées par la Constitution du 27 octobre 1946** (titre X).

Ensuite, certains textes ont approfondi la décentralisation, en allégeant la tutelle exercée sur les communes (ordonnance du 5 janvier 1959 et loi du 31 décembre 1970).

Par ailleurs, de très importantes décisions sont prises en matière de **déconcentration**. Ainsi, les décrets du 14 mars 1964 renforcent le rôle de coordination des services locaux de l'État dévolu aux préfets. De même, le décret du 13 novembre 1970 introduit un mécanisme, parfois qualifié de « mécanisme anti-remontée », qui vise à empêcher les services centraux de l'État d'exercer des compétences qui ont été déconcentrées.

En outre, des interrogations se font jour quant à la viabilité de la gestion communale dans un paysage marqué par un extrême émiettement (plus de 36 000 communes). Mais la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes débouchera sur un échec face au fort attachement des citoyens à cet échelon territorial de proximité.

Enfin, il faut signaler, après l'échec d'une véritable régionalisation en 1969 (réponse négative au référendum du 27 avril), la création d'**établissements publics régionaux** (loi du 5 juillet 1972).

Dans les années 1970, un débat important se développe sur la nécessité d'approfondir la décentralisation. De ce point de vue, le rapport Guichard, *Vivre ensemble*, sur le « développement des responsabilités locales », publié en 1976, marque une prise de conscience importante (voir encadré, p. 25).

Si ce rapport a débouché sur un projet de loi, ce n'est finalement qu'après l'alternance de 1981 que la décentralisation connaît une évolution décisive. La loi du **2 mars 1982** supprime la « tutelle » de l'État sur les collectivités territoriales, remplace le contrôle de légalité et d'opportunité sur leurs actes exercé par le préfet *a priori* (c'est-à-dire avant que ces actes deviennent exécutoires) par un contrôle juridictionnel de la seule légalité exercé *a posteriori*, et confié aux tribunaux administratifs sur saisine du préfet. Elle crée une nouvelle catégorie de collectivités territoriales : la région.

Enfin, le préfet n'est plus l'autorité exécutive du département ; il est remplacé dans cette tâche par le président du conseil général.

À noter également le développement de l'**intercommunalité**, un pas important étant franchi avec la loi 12 juillet 1999 (voir fiche 13, « L'intercommunalité »).

Face à ces très importantes avancées de la décentralisation, il a paru nécessaire de renforcer la déconcentration au sein de l'administration étatique. C'est l'objet de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, et surtout du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Ces textes ont donné le signal d'un approfondissement de la déconcentration, en particulier au profit des préfets de région et de département, réaffirmé par le décret du 7 mai 2015.

Enfin, un nouveau pas vers une décentralisation accrue a été franchi avec la **révision constitutionnelle** du 28 mars 2003 (voir fiche 12, « Les collectivités territoriales »), notamment mise en œuvre par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les effets de cet « acte II » de la décentralisation et la complexité résultant des réformes successives suscitent encore un vaste débat. La décentralisation demeure un chantier essentiel de l'action publique. Ainsi, successivement, les lois du 16 décembre 2010, du 27 janvier 2014 (loi dite « MAPTAM »), du 16 janvier 2015, du 7 août 2015 (dite « NOTRe ») ont fait évoluer de manière sensible les structures décentralisées (ces textes sont évoqués dans les fiches consacrées aux collectivités territoriales).

Le rapport Guichard

Ce rapport est l'œuvre d'une commission sur le « développement des responsabilités locales », créée en 1975 et dont la présidence avait été confiée par le Président Giscard d'Estaing à Olivier Guichard, qui avait été ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire de Georges Pompidou. Le rapport a été publié en 1976 sous le titre *Vivre ensemble*. Un certain nombre de propositions assez novatrices étaient avancées : transfert d'importantes compétences de l'État vers les collectivités locales, et création d'une Conférence nationale des institutions locales notamment.

Le rapport a débouché sur le dépôt, devant le Sénat, d'un projet de loi « pour le développement des responsabilités des collectivités locales ». La discussion de ce texte a été interrompue par les élections présidentielle puis législatives de 1981. Il faut noter que ce projet contenait un certain nombre de dispositions qui figureront ensuite dans les lois de 1982-1983 sur la décentralisation. Toutefois, ces dernières sont allées plus loin sur plusieurs points, et notamment sur la transformation de la région en une véritable collectivité territoriale, ou encore sur le contrôle juridictionnel des actes des collectivités locales.