

# Table des matières

---

Avertissement .....	9
---------------------	---

## *Introduction générale*

Des mutations par rafales se sont produites depuis 1982 .....	11
Le contraste des photographies .....	13
Un parti méthodologique .....	14

## *PREMIÈRE PARTIE*

### ORIENTATIONS ET MODERNISATIONS

#### *Chapitre I*

##### Un dossier d'importance

L'importance institutionnelle des collectivités locales .....	17
1. Qu'est-ce qu'une collectivité locale ? 17. — 2. Les trois originalités de la carte française des collectivités locales, 21. — 3. Le poids économique et financier des collectivités territoriales, 24.	

L'ampleur des principes .....	25
1. La création des collectivités territoriales, 25. — 2. L'organisation du pouvoir, 26. — 3. La chronologie française, 29.	

#### *Chapitre II*

##### La commune collectivité locale de base

L'évolution de l'institution communale, des origines à nos jours .....	37
1. La lente marche vers la décentralisation, 37. — 2. Une institution décentralisée, 40.	
Compétences et handicaps de l'institution communale .....	47
1. Les compétences communales, 47. — 2. Problèmes et handicaps, 59.	

#### *Chapitre III*

##### La mutation du département

Une institution inachevée .....	71
1. Naissance et évolution de l'institution départementale, 71. — 2. Le préfet et ses notables, 77.	

Le département, collectivité territoriale décentralisée à partir de 1982 .....	89
1. L'achèvement de la personnalité juridique et politique du département, 89. — 2. Des aides et des services fondés sur la solidarité locale : l'accroissement des compétences traditionnelles du département, 92.	

## DEUXIÈME PARTIE

### RÉGIONALISATIONS ET DIVERSIFICATIONS

#### *Chapitre IV*

#### La difficile naissance de la région

De la vision administrative à l'établissement public .....	104
1. Une entrée dans la vie administrative par la petite porte, 104. — 2. La loi du 5 juillet 1972, ou la région à mi-gué, 112.	
Développement économique et social et émergence du pouvoir régional .....	116
1. L'émergence du pouvoir régional, 116. — 2. Le bilan des établissements publics régionaux en 1981, 122.	

#### *Chapitre V*

#### La région, collectivité locale de plein exercice

Des institutions régionales décentralisées .....	134
1. Les organes de la région, 134. — 2. Les moyens du conseil régional, 140.	
La diversification des compétences régionales .....	144
1. Dans le droit fil de l'institution régionale, 145. — 2. Elargissement ou dérapage ? 150.	

#### *Chapitre VI*

#### La diversification statutaire

Coopération intercommunale et établissements publics territoriaux .....	155
1. Une coopérative intercommunale à la carte, 156. — 2. Les établissements publics territoriaux, 190.	
Particularismes locaux et particularités institutionnelles .....	193
1. Le souci de l'adaptation : l'Outre-mer, 193. — 2. Des particularités institutionnelles, 207.	

## TROISIÈME PARTIE

### FONDS ET GESTION

#### *Chapitre VII*

#### Un besoin de financement à caractère structurel

L'évolution des dépenses des APUL .....	221
1. Une vive augmentation de la part des dépenses des APUL dans le PIB, 221. 2. La modicité du montant relatif des dépenses des APUL en France, 229.	

L'évolution des ressources des APUL .....	229
1. La progression des recettes fiscales, 231. — 2. L'évolution des principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, 233. 3. La faiblesse des produits d'exploitation et des ressources domaniales, 238.	

L'inadaptation des ressources aux dépenses et l'existence d'un besoin de financement à caractère structurel : le recours à l'endettement .....	240
1. Un besoin de financement limité, 240. — 2. La nécessité du recours à l'endettement, 241. — 3. Réflexions sur l'évolution des prélèvements obligatoires locaux, 241.	

### Chapitre VIII

#### La diversité des techniques de financement

La fiscalité locale .....	245
1. Le poids du passé, 245. — 2. Analyse critique des impôts locaux, 251.	
Les concours de l'Etat .....	257
1. Economie de la dotation globale de fonctionnement (DGF), 258. — 2. Economie des subventions d'équipement, 265.	
Les emprunts .....	274
1. Le régime juridique des emprunts, 275. — 2. Les différents circuits financiers et la « banalisation » des réseaux et des produits, 276. — 3. Les possibilités actuelles de « refinancement » des emprunts, 281. — 4. Réflexions sur l'impossible réforme de la fiscalité locale, 283.	

### Chapitre IX

#### La multiplicité des contraintes de gestion

Une garantie traditionnelle : la rigueur des règles comptables .....	285
1. Les principes, 285. — 2. Les fascicules, 286. — 3. Les structures, 287. — 4. La technique de l'équilibre budgétaire, 289. — 5. Les résultats, 289.	
Un héritage régalien : les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales .....	291
1. Le compte d'avances (compte spécial du Trésor n° 903-54), 291. — 2. L'obligation pour les collectivités locales de déposer, au Trésor, leurs fonds disponibles, 292. — 3. Essai de bilan global des opérations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales, 293. — 4. Les voies de réforme, 293.	
Un contentieux passionnel : la compensation financière par l'Etat des transferts de compétences .....	294
1. La clarté des principes, 295. — 2. Les compensations financières accordées aux différentes collectivités locales, 298. — 3. Les vices du système, 300. — 4. Les collectivités locales face aux mutations financières, 301. — 5. De la « misère des finances locales » au coût de la décentralisation, 302.	

## QUATRIÈME PARTIE ORGANISATIONS ET ATTRIBUTIONS

### *Chapitre X*

#### De la tutelle a priori au contrôle a posteriori

De l'affermissement progressif de la tutelle à sa remise en cause .....	307
1. Une évolution historique continue, 307. — 2. Le dispositif en vigueur en 1981, 310.	
Une nouvelle conception : le contrôle de légalité a posteriori .....	314
1. Un leitmotiv : « de la suppression des tutelles », 315. — 2. Le contrôle de légalité, 318. — 3. Le contrôle budgétaire et financier, 325.	

### *Chapitre XI*

#### L'évolution des services territoriaux

La redéfinition des services de l'Etat .....	335
1. Du préfet au représentant de l'Etat, 335. — 2. Les administrations financières, 343.	
La création progressive d'administrations territoriales, départementales et régionales .....	345
1. De la mise à disposition à la partition des services de l'Etat, 345. — 2. Des services aux personnels : la fonction publique territoriale, 350.	

### *Chapitre XII*

#### Collectivités locales et développement local

La progressive régionalisation de la planification .....	359
1. La régionalisation du Plan national : du IV <sup>e</sup> Plan au VIII <sup>e</sup> Plan, 359. — 2. La régionalisation de la planification, 364.	
L'interventionnisme économique des collectivités territoriales : de l'ouverture timide à la révolution copernicienne .....	376
1. Avant 1982 : fenêtres de liberté et principes d'interdiction, 376. — 2. Du renversement de la théorie en 1982 à sa régulation en 1987, 379.	

## CONCLUSION... ET INTERROGATIONS

Réforme administrative ou mutation de l'Etat ? .....	397
Etat - collectivités locales : la recherche d'un nouvel équilibre .....	398
1. De la définition des orientations politiques..., 393. — 2. ... A l'adoption des principes juridiques, 402.	
Répartition de compétences ou partage du pouvoir ? .....	407
1. L'inflexion des idées : des avants-projets de lois aux lois votées, 409. — 2. Ombres et lumières, 426.	
Bibliographie sélective .....	433