

L'organisation territoriale de la France

Depuis 23 mai 2017

Depuis la révision de 2003, la Constitution affirme que l'organisation de la République est décentralisée, prenant ainsi acte du processus de décentralisation initié au début des années 1980.

De fait, de nombreuses compétences ont été transférées aux communes, aux départements et aux régions, mais aussi aux collectivités à statut particulier et aux collectivités d'outre-mer. Parallèlement, les communes se regroupent de plus en plus au sein d'établissements publics de coopération intercommunale, afin de mettre en commun leurs moyens. À l'image de leurs compétences, ceux-ci sont également en forte augmentation, tant en ce qui concerne les ressources financières que les moyens humains.

Cette double progression des compétences et des moyens fait des collectivités territoriales des acteurs publics majeurs de la vie et de la démocratie locales.

La [révision constitutionnelle du 28 mars 2003](#) a inscrit à l'[article 1^{er} de la Constitution](#) le fait que l'organisation de la République est décentralisée. Cette nouvelle étape dans le processus de décentralisation s'inscrit dans le prolongement de nombreuses réformes, qui ont conféré une liberté d'administration accrue aux différents échelons territoriaux. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a marqué, à cet égard, un pas essentiel. Depuis les années 1990, l'accent a été mis sur la coopération intercommunale. Ce processus de décentralisation s'est également accompagné d'une déconcentration croissante des services de l'État dans les régions et les départements. À partir de 2009 et de 2010, les services déconcentrés ont fait l'objet d'une profonde réorganisation, dans le cadre d'une réforme d'ensemble de l'administration territoriale de l'État.

I. – Des collectivités territoriales très diverses

L'[article 72 de la Constitution](#) dresse la liste des collectivités territoriales de la République que sont : « *les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.* »

1. – Communes, départements et régions

Il existe actuellement en France trois niveaux de collectivités territoriales.

a) Les communes constituent l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens au sein de l'organisation territoriale de la France. Elles ont succédé en 1789 aux anciennes paroisses. Le maire, qui est élu par le conseil municipal, est à la fois un représentant de l'État dans la commune (il détient des compétences en matière d'état civil et de police administrative) et le détenteur du pouvoir exécutif local (il prépare et exécute les décisions du conseil municipal). En 2016, leur regroupement au sein de « communes nouvelles », initié à compter de 2010 et encouragé par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes, a permis de ramener leur nombre sous la barre symbolique des 36 000 communes.

b) Les départements ont été créés également en 1789. Ils sont au nombre de 101, dont 96 en métropole. Ils constituaient à l'origine des circonscriptions d'action de l'État (qui y est représenté par le préfet) et ce n'est qu'en 1871 qu'ils sont devenus des collectivités territoriales. En application de la loi du 17 mars 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le code électoral, leurs assemblées

délibérantes ont, à compter des élections de mars 2015, pris la dénomination de « conseils départementaux » (au lieu de « conseils généraux »). Les électeurs de chaque canton élisent désormais deux membres de sexe opposé, se présentant en binôme de candidats. Les conseils départementaux se renouvellent intégralement tous les six ans.

c) **Les régions** sont de création plus récente. Elles constituaient, dans les années 1960, de simples établissements publics, circonscriptions d'action régionale destinées à donner davantage de cohérence à la politique de l'État, à un échelon supérieur à celui du département. La loi du 2 mars 1982 leur a reconnu le statut de collectivité territoriale mais ce n'est qu'en 1986 qu'a eu lieu la première élection des conseils régionaux au suffrage universel. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a regroupé certaines régions, leur nombre total passant ainsi de 21 à 12 (hors Corse, collectivité à statut particulier).

Ces trois échelons constituent à la fois des collectivités territoriales et des circonscriptions d'action de l'État (dont les représentants sont respectivement le maire, le préfet et le préfet de région). De ce fait, l'organisation des services déconcentrés de l'État se fonde sur les mêmes divisions territoriales. Au sein du département, s'y ajoute l'arrondissement, où l'État est traditionnellement représenté par un sous-préfet.

2. – Les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer

Certaines collectivités bénéficient d'un statut particulier, tant en métropole qu'outre-mer.

En métropole, Paris, Lyon et Marseille ont un statut particulier : ces villes sont divisées en arrondissements, qui élisent des conseils et des maires d'arrondissement. De surcroît, Paris présente le double statut de commune et de département, ces deux échelons devant toutefois fusionner au sein d'une nouvelle collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Ville de Paris », au 1^{er} janvier 2019, en application de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Par ailleurs, l'essentiel du pouvoir de police est placé entre les mains du préfet de police, et non du maire. De manière analogue, depuis 2015, la « métropole de Lyon », qui bénéficie du même statut, s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans les anciennes limites territoriales de cette dernière, au département du Rhône. Par ailleurs, des règles pour partie dérogoires au droit commun s'appliquent à l'Île-de-France, ainsi qu'en Alsace et en Moselle pour des raisons historiques.

La Corse bénéficie d'une organisation institutionnelle spécifique, permettant une plus grande autonomie de gestion. La collectivité territoriale de Corse a des compétences élargies dans certains domaines, notamment dans celui de la protection du patrimoine culturel. En application de la [loi du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), elle deviendra le 1^{er} janvier 2018 une collectivité unique, fusionnant l'actuelle collectivité territoriale de Corse et les départements de Corse du Sud et de Haute-Corse.

Les départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte, sont soumis, en vertu de l' [article 73 de la Constitution](#), au régime d'assimilation législative. Ils exercent les compétences de droit commun des départements et des régions, mais ils sont également associés aux négociations internationales et disposent d'un pouvoir de proposition plus important. En 2011, Mayotte est devenue le cinquième département d'outre-mer, doté du statut de collectivité unique exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer. En 2016, la Martinique et la Guyane sont également devenues des collectivités uniques.

En revanche, les collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française) et la Nouvelle-Calédonie sont

soumises au principe de spécialité législative, régi, respectivement, par les articles [74](#) et [77](#) de la Constitution : une loi organique définit le statut de chaque collectivité et énumère les lois qui y sont applicables. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes.

3. – Le développement de l'intercommunalité et des métropoles

La France est l'un des pays du monde qui compte le plus de communes. Pour faire face au risque d'émiettement des politiques publiques locales, s'est développé un échelon intercommunal, qui permet à plusieurs communes de mettre en commun la gestion de certains services publics et l'élaboration de certaines politiques. Pour ce faire, sont créés des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui sont des personnes publiques sans être des collectivités territoriales. Leur création résulte, le plus souvent, d'une démarche volontaire des collectivités qui en deviennent membres et elle n'entraîne pas leur disparition.

La première génération d'EPCI est constituée des syndicats intercommunaux, qui sont aujourd'hui au nombre d'environ 8 500. On distingue les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), qui n'exercent qu'une compétence (par exemple la gestion de la voirie), des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), qui peuvent en exercer plusieurs. Ces EPCI sont dépourvus de ressources propres et dépendent donc des communes pour leur financement. S'y ajoutent les syndicats mixtes, qui peuvent associer des communes à d'autres personnes publiques et qui sont au nombre d'environ 3 000 (y compris les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux).

La seconde génération d'EPCI répond à la volonté d'une plus grande intégration, la coopération intercommunale étant alors financée par une fiscalité propre – soit une fiscalité professionnelle unique, soit une fiscalité additionnelle. Leur nombre a été sensiblement réduit à compter du 1^{er} janvier 2017, date d'entrée en vigueur des nouvelles cartes intercommunales définies en application de la loi NOTRe. La France compte ainsi 1 268 EPCI à fiscalité propre (au lieu de 2 134 en 2015), parmi lesquels 15 métropoles, 14 communautés urbaines, 219 communautés d'agglomération et 1 019 communautés de communes.

Les critères géographiques et de population conditionnant l'accession au statut de métropole, tels qu'ils résultaient de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »), ont également été élargis par la loi du 28 février 2017 sur le statut de Paris précitée. Cette réforme devrait permettre à sept communautés urbaines et communautés d'agglomération d'accéder à ce statut au cours des prochaines années.

II. – Les collectivités territoriales, des acteurs publics majeurs

Les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs de la vie locale. Leurs compétences sont en effet en nombre croissant, ce qui nécessite des ressources accrues et une fonction publique spécifique, dont les effectifs augmentent également.

1. – Les compétences des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales bénéficient d'un principe de libre administration, garanti par l'article 72 de la Constitution et s'exerçant « *dans les conditions prévues par la loi* ». Ce principe s'applique à la fois aux relations des collectivités avec l'État mais aussi à celles qui lient les collectivités entre elles. De ce fait, il ne saurait y avoir de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre,

Les lois sur la décentralisation de 1982 et 1983 ont mis fin au contrôle *a priori* qu'effectuaient les préfets sur les actes des collectivités territoriales. Si ces dernières doivent, en règle générale, les leur transmettre, seul le juge administratif, s'il est saisi par le préfet ou par une personne ayant intérêt à agir, peut les annuler.

Les collectivités territoriales disposent traditionnellement d'une clause générale de compétence, leur permettant de régler par leurs délibérations toutes les affaires relevant de leur niveau. Depuis la loi précitée du 7 août 2015 (loi NOTRe), cette clause générale de compétence ne bénéficie plus qu'aux communes, les attributions des départements et des régions étant désormais limitativement énumérées par la loi.

Le législateur s'est efforcé, depuis le début du processus de décentralisation, de dégager des blocs homogènes de compétences, spécifiques à chaque niveau de collectivité. Ainsi les communes exercent-elles leurs principales compétences en matière d'urbanisme, de logement et d'environnement. Les départements ont la responsabilité de deux grands domaines : l'action sociale (enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active) et l'aménagement de l'espace (équipement rural, ports maritimes et intérieurs, aérodromes, routes départementales). Enfin, les compétences des régions recouvrent essentiellement le développement économique, l'aménagement du territoire et les transports non urbains.

Toutefois, de nombreuses compétences (sport, tourisme, promotion des langues régionales, éducation populaire, *etc.*) sont encore partagées entre les différents échelons de collectivités. Ainsi, en matière scolaire, l'enseignement primaire relève des communes, les collèges des départements et les lycées des régions. L'exercice de certaines compétences partagées peut, depuis la révision constitutionnelle de 2003, donner lieu à désignation d'une collectivité « chef de file », chargée d'organiser les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités.

La révision constitutionnelle de 2003 a également consacré le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales (article 72, alinéa 3), qui peut, dans les conditions prévues par la loi, contribuer à l'exercice des compétences locales

2. – Les finances des collectivités territoriales

En 2015, les dépenses des administrations publiques locales s'élevaient à 249,2 milliards d'euros, dont 36,9 milliards d'euros de dépenses d'investissement : à elles seules, les collectivités territoriales financent ainsi près de 60 % de l'investissement public. Au total, les dépenses locales représentent environ 20 % de la dépense publique, soit près de 12 % du PIB. Leur progression est désormais encadrée par la fixation d'un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), institué par la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019. Ce dernier est indicatif de manière à respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Le montant des ressources des collectivités territoriales est croissant, du fait des transferts de compétences dont elles bénéficient :

- la principale ressource est constituée des taxes et impôts locaux, parmi lesquels la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la contribution économique territoriale (constituée de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). L'ensemble de la fiscalité directe locale représentait, en 2015, environ 85,8 milliards d'euros ;
- les collectivités locales bénéficient également de concours de l'État, pour un montant de plus de 50 milliards d'euros par an (hors fiscalité transférée et compensation des dégrèvements d'impôts locaux). Le plus important de ces concours est la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ces

concours ont toutefois été ramenés à 48 milliards d'euros en 2017 dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au rétablissement des finances publiques.

3. – La fonction publique territoriale

C'est par la loi du 16 janvier 1984 qu'a été créée la fonction publique territoriale. Depuis, ses effectifs ont fortement augmenté, en raison notamment des transferts d'effectifs de la fonction publique de l'État liés aux différentes compétences décentralisées.

En 2015, la fonction publique territoriale comprenait près de 1,9 million d'agents, soit environ 35 % des effectifs de la fonction publique. Les communes et les EPCI emploient l'essentiel des fonctionnaires territoriaux (plus de 1,5 million), loin devant les départements (environ 300 000) et les régions (qui comptent environ 81 000 agents). On dénombre plus de 230 métiers, regroupés en huit filières, qui correspondent aux nombreuses compétences qui sont dévolues aux collectivités territoriales.