

L'organisation territoriale de la France

1. Les collectivités territoriales : généralités

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. »

Il existe actuellement en France trois niveaux de collectivités territoriales.

Communes, départements et régions

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.

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 1er 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 1er 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.

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 1er 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.

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.

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, 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.

Sources : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france>