

Objectif *Fonction Publique*

les mémentos

2026/2027

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 75 FICHES

9^e édition



Toutes les connaissances



Fiches de révision



Étude des réformes récentes



200 définitions essentielles

Philippe-Jean Quillien



Introduction

I. 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 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 ou de rapport concernent toujours des thèmes liés à l'activité des collectivités territoriales.

Les **correcteurs** des épreuves écrites comme les **examineurs** des épreuves orales sont, eux aussi, issus du monde territorial. Lors d'un entretien, l'élus local, le directeur général des services, le responsable 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. Au demeurant, la connaissance de l'environnement professionnel constitue souvent un des critères imposés par les règlements des concours.

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.

II. 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 contractuels 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 (+7,0 % en 2023 et +4,4 % en 2024). Avec 329,7 Md€ en 2024, elles effectuent 19,7 % de la dépense publique et réalisent 53,46 % de l'investissement public. Les parts des collectivités territoriales et de leurs groupements s'élèvent à 17,5 % de la dépense publique et 47,32 % de l'investissement public.

Sauf en matière d'investissement, la France se singularise par une faible décentralisation des dépenses publiques (notamment en matière d'éducation et de santé), par rapport aux autres **pays de l'Union européenne** où, en 2024, 34,8 % en moyenne de ces dépenses sont payées par les administrations territoriales.

Fin 2023, les collectivités territoriales et leurs établissements publics emploient 1,99 million d'agents de droit public. Leurs effectifs représentent 34 % de l'emploi public. Grâce à leurs emplois aidés soumis au droit privé (dénommés « parcours emploi compétences » depuis janvier 2018), 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 et leurs établissements publics 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...

Malgré l'augmentation de la défiance envers les dirigeants politiques, les élus locaux demeurent les hommes politiques les plus appréciés des Français. Selon le Baromètre de la confiance politique du CEVIPOF, 61 % des personnes interrogées en janvier-février 2025 font confiance au maire de leur commune et 46-48 % à leurs conseillers régionaux et départementaux. En revanche, ils ne sont que 27 % à faire confiance au Premier ministre et 23 % au président de la République.

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, ou, de manière plus conjoncturelle, leur participation au Grand Débat national. 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 la liberté ».

III. De la clarté et de la rigueur avant toute chose

L'ensemble des connaissances requises pour un concours territorial est ordonné autour de **15 chapitres** correspondant chacun à 14 pages.

Chaque thème commence par une **présentation synthétique** de 3 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 **5 fiches** relatives au thème.

Chaque fiche comprend 2 pages dont le plan est apparent, la langue claire et la vocation pédagogique.

5 dates, 5 chiffres à retenir ou/et **des analyses** à méditer concluent l'étude de chaque thème.

Par ailleurs, dans le chapitre 15, **un Zoom** fait le point sur les réformes de l'État.

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 de la page suivante.

Enfin, la culture territoriale comprend aussi la maîtrise de nombreux termes spécialisés. C'est pourquoi l'ouvrage s'achève par un **Lexique territorial** composé de 200 définitions essentielles.

Liste des abréviations et sigles utilisés

al. : alinéa
art. : article
c. : contre
C : Constitution du 4 octobre 1958 (exemple : art. 72 C)
CAA : cour administrative d'appel
CE : Conseil d'État
CE ass. : assemblée du contentieux du Conseil d'État
CE sect. : section du contentieux du Conseil d'État
code élect. : code électoral
CGCT : code général des collectivités territoriales
CGFP : code général de la fonction publique
CJA : code de justice administrative
CJF : code des juridictions financières
CJA : code de justice administrative
COM : collectivité d'outre-mer
Cons. const. : Conseil constitutionnel
CTU : collectivité territoriale unique
DC : déclaration de conformité
DDHC : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DOM : département d'outre-mer
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
FPT : fonction publique territoriale
Loi 3DS : loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
Loi EVL : loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (également appelée loi Engagement et proximité ou loi Lecornu)
Loi MAPTAM : loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles
Loi NOTRE : loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
Loi RCT : loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
Loi TFP : loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique
par ex. : par exemple
QPC : question prioritaire de constitutionnalité
ROM : région d'outre-mer
suiv. : 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 déterminés (par ex. Institut national du service public, universités, lycées, collèges).

La décentralisation **territoriale** profite à des collectivités territoriales qui, traditionnellement, étaient dotées d'une compétence générale dans le cadre d'un territoire déterminé (clause de compétence générale). 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 ».

De nature législative, la **clause de compétence générale** des départements et des régions est supprimée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, rétablie par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et de nouveau supprimée par la loi NOTRE du 7 août 2015. Contrairement à la commune qui conserve sa compétence générale, les collectivités départementales et régionales possèdent désormais des compétences spécialisées.

L'article 72 C distingue **cinq catégories** de collectivités territoriales :

- 34 875 communes (dont 129 en outre-mer) ;
- 95 départements (dont 2 d'outre-mer) ;
- 14 régions (dont 2 d'outre-mer) ;
- 5 collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et, depuis la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, île de Saint-Barthélemy et partie française de l'île de Saint-Martin) ;
- 3 collectivités à statut particulier en métropole.

La **Corse** entre dans cette cinquième catégorie en application de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 et la métropole de **Lyon** le 1^{er} janvier 2015. Quant à la loi n° 2017-257 du 28 février 2017, elle programme la fusion, à compter du 1^{er} janvier 2019, de la commune et du département de Paris dans une collectivité unique, la **Ville de Paris**, qualifiée expressément de collectivité à statut particulier.

Enfin, toute **autre collectivité territoriale** est créée par la loi (fusion en deux collectivités territoriales uniques des départements et des régions d'outre-mer de Martinique et de Guyane depuis le 1^{er} janvier 2016). Depuis mars 2011, Mayotte est également une CTU exerçant les compétences d'un département et d'une région d'outre-mer.

La qualification de collectivité territoriale de la République doit être écartée pour les Terres australes et antarctiques françaises (**TAAF**) et l'île de Clipperton, dépourvues de population permanente, et pour la **Nouvelle-Calédonie**, qui est un pays d'outre-mer doté d'un statut constitutionnel spécifique (titre XIII de la Constitution).

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, reconnaît expressément une valeur constitutionnelle.

En raison du caractère elliptique des dispositions constitutionnelles, le contenu de ce principe est 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). Dans sa décision du 16 septembre 2016, le Conseil constitutionnel précise « qu'il est loisible au législateur d'énumérer limitativement » ces attributions (2016-565 QPC, Assemblée des départements de France).

En deuxième lieu, la collectivité territoriale 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 le principe d'égalité ou l'indivisibilité de la République et les prérogatives de l'État qui en résultent.

En 1958, la Constitution ignorait la **notion de décentralisation**. Si son article 1^{er} proclame depuis 2003 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 sont administrées par des conseils élus ;
- elles sont compétentes pour les affaires locales ;
- les autorités décentralisées disposent d'une autonomie par rapport à l'État.

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 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 sept parties : dispositions générales – commune – département – région – coopération locale – collectivités d'outre-mer – autres collectivités régies par l'article 73 C.

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.

La loi du 16 décembre 2010 de **réforme des collectivités territoriales (RCT)** renouvelle en profondeur l'architecture institutionnelle locale. Relativement consensuel, le premier de ses volets consiste à consolider, rationaliser et démocratiser le bloc communes-intercommunalités. En revanche, la constitution d'un bloc départements-régions par la mise en place en 2014 d'un nouvel élu, le conseiller territorial, siégeant au conseil départemental et régional, et la spécialisation des compétences départementales et régionales sont contestées par l'opposition qui promet une abrogation en cas de victoire électorale en 2012.

Après bien des revirements, les **réformes territoriales du quinquennat de F. Hollande** comprennent finalement trois volets en partie contradictoires (voir Chapitre 2).

Du point de vue de la décentralisation, les deux **quinquennats d'E. Macron** se montrent également riches en rebondissements (voir Chapitre 2).

Pour en savoir plus

- Christine RIMBAULT, Michel VERPEAUX, *Les Collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation française (Découverte de la vie publique), 2024, 216 p.
- www.collectivites-locales.gouv.fr : portail de l'État proposant l'ensemble des informations relatives aux collectivités territoriales (abonnez-vous à la *Lettre d'information*).

Liste des fiches

1. L'histoire de la décentralisation territoriale
2. La définition de la décentralisation territoriale
3. L'Acte I de la décentralisation
4. L'Acte II de la décentralisation
5. La réforme des collectivités territoriales

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 qui est 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 une 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 élective » 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 le jour au **début de la III^e 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 un caractère impératif au besoin de la région administrative. 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.

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 lui reconnaît expressément une valeur constitutionnelle. 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 du 23 juillet 2008, 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 juillet 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 l'égalité devant la loi ou le principe d'indivisibilité de la République et les prérogatives de l'État qui en résultent (Cons. const., 25 février 1982, 82-137 DC, Loi de décentralisation).

D'autre part, il n'a pas jugé inconstitutionnelles les nombreuses limitations apportées par le législateur à l'autonomie des collectivités territoriales, notamment les différentes lois de finances procédant à un démantèlement de la fiscalité locale (voir par ex. Cons. const., 29 décembre 1998, 98-405 DC, Loi de finances pour 1999 : constitutionnalité de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle). De même, dans sa décision relative à la loi de finances pour 2010, il considère que le principe constitutionnel d'autonomie financière n'implique pas le bénéfice d'une autonomie fiscale (Cons. const., 29 décembre 2009, 2009-599 DC). C'est pourquoi la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République réforme et étoffe le cadre constitutionnel

applicable aux collectivités territoriales (voir Fiche 4). De manière symbolique, le principe selon lequel l'organisation de la France est décentralisée figure désormais dans l'article 1^{er} de la Constitution qui ne propose toutefois aucune définition de la décentralisation.

B. Les quatre critères de la décentralisation territoriale

- 1 En premier lieu, 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.
- 2 En deuxième lieu, elles sont administrées par des **conseils élus**, comme l'impose le 3^e 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.
- 3 En troisième lieu, les collectivités territoriales 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 (par ex. CGCT, art. L.2121-29 relatif à la clause de compétence générale des communes).

Le 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel valide la loi du 16 décembre 2010 retirant au département et à la région, après 2015, la **clause de compétence générale** qui ne constitue donc pas une exigence constitutionnelle. Mais la loi du 27 janvier 2014 redonne à ces collectivités le bénéfice de cette clause que la loi NOTRE du 7 août 2015 leur retire à nouveau.

- 4 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 administratif sur les collectivités territoriales dans les conditions définies par la loi (art. 72 al. 6 C). Le Conseil constitutionnel veille à ce que la libre administration ne se transforme pas en administration souveraine (Cons. const., 25 février 1982, 82-137 DC, Loi de décentralisation).

Élaborée au sein du Conseil de l'Europe, la **Charte européenne de l'autonomie locale** est signée le 15 octobre 1985 mais ratifiée le 17 janvier 2007 par la France. Elle constitue le premier instrument juridique multilatéral de référence qui définit et protège les conditions de l'autonomie locale en Europe, tout en respectant le principe de la souveraineté de l'État dans l'organisation de cette autonomie locale. Selon son préambule, le degré d'autonomie politique, administrative et financière accordé aux collectivités territoriales constitue un élément fondamental d'une démocratie véritable.

L'Acte I de la décentralisation

A. Les réformes spécifiques à certaines collectivités territoriales

- 1 La loi du 2 mars 1982 pose le principe de la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale. Toutefois, elle précise que les régions deviendront des collectivités territoriales lorsqu'elles disposeront d'une assemblée élue au suffrage universel direct.

Le 16 mars 1986, la première élection au suffrage universel direct – et à la représentation proportionnelle (loi n° 85-692 du 10 juillet 1985) – entraîne la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale.

- 2 Avant 1982, l'exécutif des départements et des établissements publics régionaux appartenait aux préfets de département et de région, ce qui constituait une limite importante à leur autonomie. La loi du 2 mars 1982 confie l'exécutif à un **président** élu par le conseil général ou régional en son sein. Ainsi les régions et les départements se détachent-ils enfin complètement de l'État.

Contrairement au préfet, le **maire** continue de bénéficier du dédoublement fonctionnel : il est à la fois agent déconcentré de l'État et organe exécutif de la commune.

B. Les réformes communes à toutes les collectivités territoriales

- 1 La loi du 2 mars 1982 annonce une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, dont les principes sont définis par les lois n° 83-8 du 7 janvier et n° 83-663 du 22 juillet 1983. « Dans la mesure du possible », chaque collectivité doit recevoir « en totalité » – en **bloc** – les compétences relatives aux domaines transférés.

Sans doute, des lois ont procédé à ces transferts (voir Chapitre 11). En ce qui concerne les **bâtiments d'enseignement**, par exemple, la répartition des compétences paraît claire (création, construction, équipement, entretien et fonctionnement des écoles aux communes, des collèges aux départements et des lycées aux régions).

Par-delà la diversité des compétences attribuées, il est possible d'identifier les **vocations dominantes** des trois niveaux de la décentralisation territoriale :

- la maîtrise du sol (urbanisme) et la responsabilité des services ou équipements de proximité pour les communes ;
- les missions de solidarité sociale (aide sociale légale) et territoriale (aide aux communes) pour les départements ;

- la réflexion et l'impulsion en matière d'aménagement du territoire ainsi que le développement économique pour les régions.

Mais la loi du 7 janvier 1983 reconnaît également aux communes, aux départements et aux régions la **clause de compétence générale**. De ce fait, ces collectivités ont la capacité juridique de s'intéresser à presque tous les aspects de la vie locale, même en dehors des blocs de compétences attribués par la loi.

Ainsi se met en place un système généralisé de cofinancement que renforce à partir des années 1990 la **multiplication des relations contractuelles** dans l'administration territoriale (contrats de ville, contrats locaux de sécurité, projets éducatifs territoriaux, contrats pour la réussite de la transition écologique, etc.). Le commissariat général à l'égalité des territoires en recensait près de 1000 « s'enchevêtrant les uns aux autres ».

La loi du 7 janvier 1983 pose le principe d'une **compensation** intégrale des charges transférées par l'État. Chaque collectivité devait recevoir les moyens nécessaires à l'exercice de ses nouvelles compétences.

En ce qui concerne les **moyens humains**, si le transfert des services se fait pour les affaires sanitaires et sociales, il se montre difficile ou impossible pour les routes et les bâtiments d'enseignement. Dans le domaine des ressources humaines, la réforme la plus importante est la création d'une fonction publique territoriale dont le statut résulte de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (aujourd'hui codifiée).

En ce qui concerne les **moyens financiers**, la compensation est assurée majoritairement par des transferts de fiscalité indirecte (par ex. droits de mutation pour les départements et carte grise pour les régions) ainsi que, pour le solde, par des dotations de l'État. Ces nouvelles ressources ne permettent pas toujours de financer l'intégralité des dépenses correspondant aux compétences transférées.

- 2** La loi du 2 mars 1982 complétée par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 supprime les tutelles administrative et financière de l'État sur les collectivités territoriales pour les remplacer par un double système de contrôle administratif et budgétaire.

Les contrôles se distinguent en principe des tutelles par **trois caractères principaux** :

- ils interviennent après, et non plus avant l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales ;
- ils sont exclusivement justifiés par des considérations de légalité, et non pas d'opportunité ;
- au lieu d'agir seul, le préfet ne peut que saisir le juge administratif (contrôle administratif) ou décider après intervention de la chambre régionale des comptes (contrôle budgétaire).

Pour symboliser cette réforme, on rebaptise le préfet « **commissaire de la République** » jusqu'à ce que le décret n° 88-199 du 29 février 1988 rétablisse son nom initial.

L'Acte II de la décentralisation

A. Les dispositions relatives à l'organisation des collectivités territoriales

- 1 La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ajoute à l'article 1^{er} de la Constitution le principe selon lequel la France a une **organisation décentralisée**. Elle réécrit l'article 72 C qui passe de trois à six alinéas.

Le 1^{er} alinéa actualise la présentation des collectivités territoriales de la République en distinguant **cinq catégories**. Comme c'était depuis 1958 le cas pour les communes et les départements, il consacre l'existence des régions ainsi que la possibilité, déjà admise par le Conseil constitutionnel, de créer par la loi, en métropole, une collectivité à statut particulier. De plus, la notion de territoire d'outre-mer est supprimée pour se fondre dans celle de collectivité d'outre-mer.

Le 3^e alinéa reprend le principe de **libre administration** des collectivités territoriales par des conseils élus. La seule innovation de fond consiste à leur reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences dans les conditions prévues par la loi.

Enfin, le 6^e alinéa modernise la forme de l'ancien alinéa 3 en donnant au « représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement » la charge des intérêts nationaux, du **contrôle administratif** et du respect des lois dans les collectivités territoriales (voir Fiches 67 et suiv.).

- 2 Un nouvel article 72-1 C donne un cadre constitutionnel à la **démocratie participative locale**. Il reconnaît d'abord aux électeurs de chaque collectivité territoriale le « **droit de pétition** », c'est-à-dire la possibilité de « demander » l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'une question relevant de sa compétence.

Pendant près de 20 ans, la législation a limité l'objet de la pétition à l'organisation d'une consultation des électeurs (voir Fiche 45). La **loi 3DS du 21 février 2022** élargit cet objet : les électeurs peuvent saisir la collectivité de toute affaire relevant de sa compétence pour inviter son assemblée délibérante à délibérer dans un sens déterminé. La décision de délibérer sur cette affaire appartient au conseil.

Il ouvre ensuite aux organes des collectivités territoriales la possibilité, dans les conditions fixées par la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003, de soumettre à un **référendum** les projets de délibération ou d'acte relevant de leurs compétences. Contrairement à la consultation des électeurs sur les affaires de la collectivité, ce référendum vaut décision si la moitié au moins des électeurs inscrits participe au scrutin et si le projet réunit la majorité des suffrages exprimés (voir Fiche 44). Mais sa procédure est strictement encadrée et il fait l'objet d'un contrôle de légalité renforcé.

Enfin, il permet la **consultation** des électeurs d'une partie du territoire sur certaines questions qui, bien qu'appelant une décision du Parlement ou du Gouvernement, les intéressent spécialement (création ou réforme d'une collectivité territoriale à statut particulier et modification des limites de collectivités existantes).

Le 6 juillet 2003, 50,98 % des **électeurs corses** refusent un nouveau statut caractérisé par la fusion des deux conseils généraux et de la collectivité territoriale de Corse (CTC) en une assemblée unique.

B. Les dispositions relatives à l'action des collectivités territoriales

- 1 Le 2^e alinéa de l'article 72 C donne désormais aux collectivités territoriales « vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Sans employer le terme et avec beaucoup de circonspection, il vise donc à transposer dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales le **principe de subsidiarité** déjà consacré en droit de l'Union européenne et en matière de déconcentration (voir Fiche 71).

Par ailleurs, la révision de 2003 favorise le **recours à l'expérimentation** dans le transfert et l'exercice des compétences (art. 37-1 et 72 al. 4 C : voir Fiche 53).

Le 5^e alinéa de l'article 72 C donne une valeur constitutionnelle à l'interdiction législative de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (CGCT, art. L.1111-3). Mais il prévoit aussi que, pour l'exercice d'une compétence nécessitant le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles à organiser leur action commune. Or cette procédure de collectivité « **chef de file** » présente un risque de tutelle.

Dans un certain désordre, différentes lois, notamment la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), entreprennent de mettre en œuvre ces principes en transférant de **nouvelles compétences** aux collectivités territoriales. Ces transferts profitent essentiellement au département (action sociale et routes) et à la région (développement économique et formation professionnelle).

- 2 Le nouvel article 72-2 C est consacré aux **ressources** des collectivités territoriales. La principale innovation est le principe selon lequel, pour chaque catégorie de collectivités, les ressources propres, notamment fiscales, doivent représenter « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Fixées par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, les conditions de mise en œuvre de cette autonomie financière sont toutefois critiquées par les associations d'élus locaux. Les autres alinéas se bornent à consacrer des principes déjà reconnus par la loi comme le pouvoir de fixer le taux et l'assiette des impôts perçus ou, en cas de transfert de compétences, l'obligation de transférer les ressources correspondantes.

La réforme des collectivités territoriales

A. La constitution du bloc départements-régions

- 1 La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 visait à créer un bloc départements-régions en instituant un nouvel élu local, le **conseiller territorial**, qui devait remplacer en 2014 les conseillers généraux et régionaux. Élus au scrutin cantonal, les conseillers territoriaux auraient siégé dans l'assemblée de leur département comme de leur région.

L'**objectif** était de fédérer ces deux niveaux d'administration, tout en assurant aux territoires une représentation à l'échelon régional. De plus, le rapprochement organique des assemblées devait permettre de limiter les interventions concurrentes des départements et des régions.

L'idée même d'un couple départements-régions faisait pourtant l'objet de **nombreuses interrogations**. D'un point de vue historique, les départements sont plutôt tournés vers les communes et les intercommunalités. De plus, la réforme rapprochait deux niveaux de nature différente, l'un de gestion avec le département, et l'autre d'impulsion et de coordination avec la région.

En mars 2022, **E. Macron** reprend dans son programme électoral cette réforme destinée à « simplifier le millefeuille territorial » (voir Chapitre 2). Dans le rapport « Décentralisation : Le temps de la confiance » de mai 2024, Éric Woerth propose d'« élire, lors d'un même scrutin au niveau cantonal, les conseillers régionaux et les conseillers départementaux ».

- 2 Pour adapter la taille des départements et des régions aux enjeux actuels, la loi met en place **quatre procédures** souples reposant sur l'accord des assemblées intéressées et des électeurs :
 - regroupement de régions limitrophes ;
 - regroupement de départements limitrophes ;
 - inclusion d'un département dans une autre région ;
 - fusion d'une région et des départements qui la composent en une unique collectivité territoriale.

B. La consolidation du bloc communes-intercommunalités

- 1 La loi du 16 décembre 2010 remplace la loi Marcellin du 16 juillet 1971 relative aux fusions de communes par un dispositif de **création de communes nouvelles** qui se veut plus simple, plus souple et plus incitatif (CGCT, art. L.2113-1 et suiv.). Ainsi la consultation des électeurs n'est plus exigée qu'en l'absence de délibérations concordantes des conseils municipaux. Et les anciennes communes peuvent devenir des communes déléguées dont le rôle correspond à celui des arrondissements de Paris, Lyon, Marseille (avec notamment un maire délégué et une annexe de la mairie). Mais une vingtaine de communes nouvelles seulement voient le jour entre 2012 et 2015.

2. Pour consolider ce bloc, les préfets sont chargés d'élaborer, au terme d'une large concertation, un **schéma départemental de coopération intercommunale** (SDCI) visant notamment à établir une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants, à supprimer les enclaves et discontinuités, à rationaliser les périmètres et à réduire le nombre de syndicats. De plus, jusqu'au 1^{er} juin 2013, ils sont dotés de pouvoirs temporaires et contraignants pour mettre en œuvre ce schéma dont le Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité (QPC 2013-303, 26 avril 2013, Commune de Puyravault: « le législateur a pu, dans les buts d'intérêt général "d'achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité", apporter ces limitations à la libre administration des communes »).

Composée d'élus locaux, la **commission départementale de la coopération intercommunale** (CDCI) peut toutefois imposer au préfet des modifications à la majorité des deux tiers de ses membres.

Enfin, la loi de réforme des collectivités territoriales prévoit que les délégués des communes dans les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre seront élus au **suffrage universel direct** pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste.

- 3 Afin de renforcer les grandes agglomérations françaises, la loi de 2010 propose, sauf pour la région Île-de-France, un nouveau cadre institutionnel : la **métropole**. En raison de sa taille (ensemble comprenant en principe plus de 500 000 habitants) comme de ses compétences, ce nouvel EPCI apparaît comme une « super-communauté urbaine ».

Par ailleurs, pour favoriser, à une échelle plus large, une coopération renforcée entre territoires urbains, sur la base du volontariat, la loi instaure un nouveau type de syndicat mixte : les **pôles métropolitains** regroupent des EPCI à fiscalité propre en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale. L'un de ces EPCI doit compter plus de 100 000 habitants (plus de 50 000 s'il est limitrophe d'un État étranger).

C. La rationalisation des interventions territoriales

- 1 Le texte fixe le **principe de la spécialisation de l'action des départements et des régions** à compter du 1^{er} janvier 2015. En contrepartie de la perte de la clause de compétence générale, dont les communes continuent de bénéficier, ces collectivités se voient reconnaître des compétences exclusives. Mais le législateur peut, à titre exceptionnel, aménager des compétences partagées entre les communes, les départements et les régions, comme le prévoit la loi du 16 décembre 2010 en matière de tourisme, de culture et de sport.
- 2 Dans le même souci de clarification des compétences, cette loi encadre les **financements croisés** avec beaucoup de circonspection et de dérogations.

Si la modernisation de l'intercommunalité se montre relativement consensuelle, l'institution d'un nouvel élu et la spécialisation des compétences départementales et régionales sont contestées par la **gauche** qui promet une abrogation en cas de victoire électorale en 2012. De fait, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 abroge la réforme du conseiller territorial tandis que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles (MAPTAM) rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions (voir Chapitre 2).



Des dates à retenir

Loi du 14 décembre 1789 : création des municipalités, ensuite appelées communes (au nombre de 44 000).

Loi du 22 décembre 1789 : création des départements (au nombre de 83).

Loi du 18 juillet 1837 : attribution de la personnalité juridique aux communes.

Loi du 5 juillet 1972 : création de l'établissement public régional (EPR).

16 mars 1986 : première élection au suffrage universel direct des conseils régionaux et transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale.



Des chiffres à retenir

34 875 : nombre des communes (dont 129 en outre-mer) au 1^{er} janvier 2025.

95 : nombre des départements (dont 2 d'outre-mer : Guadeloupe et Réunion) au 1^{er} janvier 2025. Depuis les élections de décembre 2015, les départements et les régions d'outre-mer de Martinique et de Guyane se sont transformés en deux collectivités territoriales uniques. Le 1^{er} janvier 2018, la collectivité de Corse se substitue aux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse et, le 1^{er} janvier 2021, la « collectivité européenne d'Alsace » remplace les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

14 : nombre des régions (dont 2 d'outre-mer : Guadeloupe et Réunion) au 1^{er} janvier 2025.

5 : nombre des collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Saint-Barthélemy et la partie française de Saint-Martin) au 1^{er} janvier 2025. Communes rattachées à la Guadeloupe, les deux dernières sont érigées en collectivités d'outre-mer par la loi organique du 21 février 2007.

490 624 : nombre des conseillers municipaux (484 662), départementaux (4 041) et régionaux ou territoriaux (1 921) au 1^{er} janvier 2025.

Les réformes territoriales depuis 2014

Conformément aux revendications de la gauche depuis 2010, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 abroge la réforme du conseiller territorial tandis que la **loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014** relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles (MAPTAM), constitutive du 1^{er} volet des réformes territoriales du quinquennat de F. Hollande, rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions. Ses principales dispositions visent à clarifier les compétences territoriales et à renforcer les structures intercommunales.

Représentant le 2^e volet des réformes territoriales entre 2012 et 2017, la **loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015** vise notamment à doter les régions françaises d'une taille qui doit leur permettre d'exercer efficacement leurs compétences stratégiques dans le domaine du développement économique et de la mobilité. En métropole, 12 régions se substituent ainsi aux 21 régions précédentes.

Le 3^e volet, à savoir la **loi n° 2015-99 du 7 août 2015** portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), s'attaque à la question du « maquis des compétences territoriales » d'une manière parfois contradictoire avec la loi MAPTAM. Face au constat de la trop grande complexité et du manque de lisibilité, pour les citoyens et les entreprises, de la décentralisation, elle commence par... supprimer la clause de compétence générale restituée aux régions par la loi MAPTAM. Mais elle renforce leurs compétences légales au service du développement économique, de l'attractivité et du développement équilibré des territoires.

Comme la présidence de F. Hollande, le **premier quinquennat d'E. Macron** se montre riche en rebondissements et en revirements que le discours présidentiel répartit en trois « Actes ».

En juillet 2017, E. Macron confirme que, pendant son quinquennat, il n'y aura pas de grandes réformes structurelles. Partisan d'« une politique de différenciation territoriale », il se dit cependant favorable aux démarches de regroupement portées par des collectivités territoriales. C'est ainsi que la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 regroupe les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans une « Collectivité européenne d'Alsace » dotée de compétences élargies. En revanche, la réforme annoncée de la métropole du Grand Paris est plusieurs fois repoussée puis enterrée.

En ce qui concerne les **compétences territoriales**, le président de la République se dit ouvert aux adaptations législatives qui, de manière pragmatique, viseront à « corriger

les éléments d'aberration qui remontent du terrain » (par ex. loi du 3 août 2018 : voir Fiche 40). Il entend surtout développer la différenciation territoriale et les expérimentations, ce qui semblait impliquer une révision de la Constitution (avis de l'assemblée générale du Conseil d'État en date du 7 décembre 2017).

La crise des Gilets jaunes oblige le président de la République à redécouvrir les vertus de la démocratie locale, notamment municipale : les territoires et les élus locaux seront au cœur de l'« **Acte 2 du quinquennat** » grâce à un « nouvel acte de décentralisation » (loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi EVL ou loi Lecornu).

La crise provoquée la pandémie de COVID-19 conforte cette volonté décentralisatrice dans le cadre d'un « **Acte 3 du quinquennat** » conduit par le nouveau Premier ministre nommé en juillet 2020 (loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations, loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS).

Concernant le **deuxième quinquennat**, la seule réforme inscrite dans le programme électoral du président réélu est celle du « conseiller territorial » programmée par la loi du 16 décembre 2010 et abrogée par celle du 17 mai 2013. Faute de majorité parlementaire pour le voter, cet engagement, qui imposerait sans doute une refonte de la carte régionale, est rapidement enterré.

En octobre 2022, E. Macron et la Première ministre É. Borne affirment, en lien avec la mise en place du Conseil national de la refondation, la « volonté d'ouvrir un **nouveau chapitre de la décentralisation**, mais cette fois de la vraie décentralisation » qui consisterait à partager non seulement les compétences, mais aussi les financements, les pouvoirs normatifs et les responsabilités. Selon la conclusion de l'Association des maires de France, il reste maintenant à « passer aux actes », et ceci en l'absence de majorité absolue au Parlement.

De **multiples cadres de concertation** sont institués à l'Élysée, à Matignon, dans les ministères : réunions des associations d'élus locaux à l'Élysée, rencontres de ces associations avec É. Borne pour définir l'« Agenda territorial », Assises des finances publiques, Convention nationale de la démocratie locale, Rendez-vous de la refondation annoncé (mais jamais organisé) par le Premier ministre F. Bayrou en janvier 2025, etc.

Dans le prolongement des « rencontres de Saint-Denis » lancées le 30 août 2023, le président de la République confie au député et ancien maire **É. Woerth** une mission relative à la décentralisation « afin de formuler des pistes de réformes qui pourraient répondre aux objectifs partagés ensemble (simplifier, clarifier, rendre plus efficace et restaurer la confiance de nos concitoyens) ». En décembre 2023, le Gouvernement demande au maire de Charleville-Mézières, **B. Ravignon**, un rapport sur les « coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités ». Remis en mai 2024, les deux rapports sont emportés par la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024 et l'instabilité politique qui en résulte.

Dans son discours de politique générale du 1^{er} octobre 2024, le nouveau Premier ministre M. Barnier annonce que, « quarante ans après les grandes lois de décentralisation, il nous faut bâtir un nouveau contrat de responsabilité entre les collectivités

locales et l'État ». Le 14 janvier 2025, F. Bayrou affirme devant les députés que les collectivités locales doivent occuper « une place centrale ».

Le second quinquennat se distingue par l'absence de grand projet de loi dans le domaine de la décentralisation. Le texte sur les compétences des collectivités préparé par le gouvernement Attal est enterré par la dissolution de juin 2024.

Les **réformes les plus « ambitieuses »** – mode de scrutin dans les communes de moins de 1 000 habitants (loi n° 2025-444 du 21 mai 2025), élection des conseillers de Paris, Lyon et Marseille (loi n° 2025-795 du 11 août 2025) et peut-être statut de l'élu local – sont portées par des propositions de loi soutenues par le Gouvernement ou imposées par des situations de crise (lois organique et ordinaire n° 2025-79 et n° 2025-797 du 11 août 2025 relatives à Mayotte, projet de loi constitutionnelle « pour une Corse autonome au sein de la République » délibéré le 30 juillet 2025, projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie délibéré le 14 octobre 2025 : voir Fiches 46, 49 et 50). En l'absence de réforme législative, l'accent est mis sur la « débureaucratisation », la simplification, etc., c'est-à-dire sur des mesures de nature réglementaire ou administrative (instruction du 28 octobre 2024 sur les « contrats de simplification », circulaire du 28 mai 2025 sur le « Roquelaure de la simplification », etc.).

Plus de trois ans après le début du quinquennat, le nouvel « élan de décentralisation » n'a toujours pas de contenu concret. En septembre-octobre 2025, **S. Lecornu** annonce « un nouvel acte de décentralisation, de clarification et de liberté locale » dont l'objectif est de rendre plus lisible la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, notamment dans sept domaines (santé, urbanisme, logement, transports, culture, tourisme, sport). Ce projet de loi dont l'examen doit débiter au Sénat avant les élections municipales de mars 2026 contiendra également un ensemble de mesures de simplification du droit applicable aux collectivités territoriales. Dans ce cadre, le Premier ministre demande aux présidentes et présidents des conseils régionaux et départementaux de lui remettre avant le 31 octobre des propositions et contributions.

Pour en savoir plus

- Patrick LE LIDEC (dir.), *Emmanuel Macron et les réformes territoriales*, Berger-Levrault (Au fil du débat), 2020, 260 p.
- www.senat.fr : sur ce site du Sénat représentant des collectivités territoriales, voir *Le Sénat pour les élus locaux* (notamment *Derniers travaux sur les collectivités territoriales*).

Liste des fiches

6. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014
7. La simplification de l'organisation territoriale
8. La loi NOTRE du 7 août 2015
9. L'Acte 1 du premier quinquennat
10. Les Actes 2 et 3 du premier quinquennat

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014

A. Les réformes relatives aux structures

- 1 La loi MAPTAM donne le nom de **métropole** à des structures juridiques très différentes.

Elle réforme le statut des métropoles créé par la loi du 16 décembre 2010 et institue autoritairement neuf de ces **métropoles de droit commun**.

Soumise en principe aux mêmes règles que les autres métropoles, la **métropole d'Aix-Marseille-Provence** présente quelques spécificités, notamment la division en territoires dotés d'un conseil et d'un président du conseil (la loi 3DS supprime, à compter du 1^{er} juillet 2022, les conseils de territoire : les présidents de territoire deviennent vice-présidents de la métropole qui doit arrêter une organisation territorialisée de ses services).

La **métropole du Grand Paris** regroupe Paris et 130 communes (dont les 123 communes des trois départements de la petite couronne). Divisée en 11 territoires, elle est administrée par un conseil de 209 membres et un président, assistés de deux organes purement consultatifs, l'assemblée des maires et le conseil de développement qui réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la métropole.

Dans le cadre de son projet métropolitain, la MGP dispose de quatre compétences principales :

- aménagement de l'espace métropolitain ;
- politique locale de l'habitat ;
- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Enfin, l'État peut lui transférer la propriété de grands équipements et infrastructures ou lui déléguer des compétences en matière de logement.

Collectivité territoriale à statut particulier, la **métropole de Lyon** est librement administrée par un conseil de la métropole élu au suffrage universel direct, un président élu en son sein et une commission permanente. Elle comprend également des conférences territoriales des maires aux attributions consultatives, ainsi qu'une instance de concertation entre la métropole et les communes dénommée « conférence métropolitaine ».

En plus des compétences d'une métropole, celle de Lyon exerce l'ensemble des compétences départementales ainsi que celles déléguées par la région (en matière de développement économique notamment) ou par l'État (en matière de logement) dans le cadre d'une convention.

- 2** La loi MAPTAM transpose à la **région francilienne** la procédure d'achèvement de l'intercommunalité à fiscalité propre aménagée par la loi du 16 décembre 2010 (voir Fiche 5). Le préfet de région est chargé d'arrêter avant le 28 février 2015, au terme d'une large concertation avec les communes, les EPCI et la commission régionale de la coopération intercommunale (CRCI), un schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) visant notamment à établir une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 200 000 habitants. Les préfets de département ont ensuite jusqu'au 31 décembre 2015 pour mettre en œuvre le SRCI, notamment en prenant des arrêtés de création ou fusion d'EPCI.

B. Les réformes relatives aux compétences

- 1** La loi MAPTAM rétablit la **clause de compétence générale** des départements et des régions dont la loi du 16 décembre 2010 avait programmé la suppression pour spécialiser les compétences de ces deux catégories de collectivités.

Dans les domaines nécessitant le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales, la loi du 27 janvier 2014 définit le **rôle de chef de file** de chaque catégorie en faisant la part belle à la région. Mais le chef de file est simplement chargé de préparer un projet de convention déterminant les modalités de l'action commune.

Le rôle de chef de file de la région concerne notamment le développement économique, l'aménagement et le développement durable du territoire, les modes de transports. L'action sociale et la solidarité des territoires relèvent du département. Enfin, les communes ou les EPCI à fiscalité propre compétents organisent les modalités de l'action commune en matière d'organisation des services publics de proximité, d'aménagement de l'espace et de développement local.

- 2** Dans chaque région, la **conférence territoriale de l'action publique** est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Sous la présidence du président de conseil régional, la CTAP comprend les présidents des conseils départementaux, les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège dans la région, ainsi que des représentants élus des autres EPCI à fiscalité propre et des communes situés sur le territoire de chaque département. Le représentant de l'État peut participer aux séances.

La CTAP peut débattre et rendre des avis. Elle examine les projets de **convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence** qui, pour une durée maximale de six ans, fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées. Mais ces CTECC sont opposables aux seules collectivités territoriales et établissements publics signataires qui sont tenus de prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.

La simplification de l'organisation territoriale

A. La simplification de la carte régionale

- 1 La **loi du 16 janvier 2015** relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral vise à doter les régions françaises d'une taille qui leur permettra d'exercer efficacement leurs compétences stratégiques dans le domaine du développement économique et de la mobilité, de réaliser des gains d'efficience et de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe.

En métropole, **12 régions** se sont ainsi substituées, depuis le 1^{er} janvier 2016, aux 21 régions précédentes, par l'addition de régions existantes sans modification des départements qui les composent. Les limites de cinq régions – Bretagne, Centre (désormais dénommée Centre-Val de Loire), Île-de-France, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur – demeurent inchangées. Notamment la loi du 16 janvier 2015 ne modifie pas les limites territoriales de la Bretagne, malgré les actions des partisans du rattachement de la Loire-Atlantique.

Afin de permettre aux électeurs et aux candidats de prendre connaissance de la nouvelle carte régionale suffisamment en amont des élections, le renouvellement des conseils est repoussé au mois de décembre 2015 pour l'ensemble des régions.

- 2 Lorsqu'une région est constituée par regroupement de plusieurs régions, son **nom provisoire** est constitué de la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée du regroupement de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie qui est dénommée Normandie.

Le **chef-lieu provisoire** de cette nouvelle région est fixé par un décret qui est pris après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme siège du chef-lieu et des conseils régionaux intéressés.

- 3 Les **noms et chefs-lieux définitifs** sont fixés, après avis du conseil régional de la nouvelle région, par le décret du 8 décembre 2016. Par dérogation, la loi du 16 janvier 2015 décide, en raison de l'hostilité de nombreux élus alsaciens au regroupement avec la Lorraine et Champagne-Ardenne, que Strasbourg est le chef-lieu de sa région.

Après avoir consulté les habitants et/ou des spécialistes, les assemblées de quatre nouvelles régions votent en faveur d'un nouveau **nom** : Grand Est (Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine) ; Nouvelle-Aquitaine (Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes) ; Occitanie (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) ; Hauts-de-France Nord-Pas-de-Calais et Picardie. Les conseils des régions Auvergne-Rhône-Alpes ainsi que Bourgogne-Franche-Comté se prononcent pour la pérennisation de leurs noms provisoires.