

Fiche 1



Notions clés sur la structure générale de l'organisation administrative française



L'organisation administrative française est moins le résultat de la mise en œuvre de théories que d'une évolution pragmatique, continue et plus ou moins régulière. Pour appréhender cette organisation le rappel de notions de base est nécessaire. La France est un État **(1)** unitaire **(2)**, qui, de centralisé, est devenu déconcentré **(3)** et décentralisé **(4)**.

I - L'État ...

Les éléments pour constituer un État sont au nombre de trois : une population, un territoire, un pouvoir. La population, rassemblée par une volonté de vivre ensemble dans un territoire, se dote d'un pouvoir disposant du monopole de la contrainte légitime.

Ces trois éléments ne suffisent cependant pas à définir l'État. Deux autres notions doivent être évoquées : celle de personnalité et celle de souveraineté.

1.1 L'État est doté de la personnalité morale

Une personne morale regroupant des personnes physiques se voit reconnaître la qualité de sujet du droit. Il y a des personnes morales de droit privé, comme les associations, les sociétés commerciales, les syndicats qui se préoccupent de leurs intérêts propres ou de ceux de leurs membres ; et il y a des personnes morales de droit public, comme l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, dont le but est d'intérêt général.

En étant doté de la personnalité morale, l'État agit au nom de la population qui est sur son territoire. Il a une vie propre et indépendante des volontés individuelles de tous ses membres. Il assure sa permanence : les changements qui surviennent dans sa composition n'affectent pas son existence, ni la durée de ses décisions. Malgré la succession des hommes, le fonctionnement du pouvoir est continu: les lois votées, les traités conclus survivent à ceux qui les ont adoptés ou signés. Cette continuité est indispensable à la sécurité des relations sociales et permet l'institutionnalisation du pouvoir.

1.2 L'État est souverain

Cela veut dire que l'État dispose d'un pouvoir qui ne relève d'aucun autre. Seul l'État est souverain, car il est le seul à disposer de la faculté de s'organiser lui-même de sa propre volonté, cela se résume en une formule lapidaire : « l'État a la compétence de ses compétences ». Les autres personnes morales ne sont pas souveraines, car elles doivent inscrire leurs actions dans le cadre que l'État leur fixe.

Pour autant le terme souverain n'est pas synonyme d'omnipotent ou d'arbitraire. Car, si l'État est bien maître de son organisation, il doit s'appliquer à lui-même les règles qu'il pose et il ne pourra s'en affranchir qu'en les modifiant, c'est-à-dire en créant une nouvelle règle qui le liera.

L'État est donc une personne morale souveraine soumise au droit qu'elle crée.

II - ...unitaire

L'État peut prendre différentes formes, les plus courantes étant celles de l'État unitaire et de l'État fédéral.

L'État unitaire est celui qui ne possède qu'un seul centre d'impulsion politique. La politique de l'État est menée dans le cadre d'une organisation unique : un pouvoir législatif, qui peut être bicaméral, un pouvoir exécutif, qui peut être bicéphale. Ces deux pouvoirs légifèrent et agissent sur l'ensemble du territoire étatique.

L'État fédéral est un État où il y a plusieurs centres d'impulsions politiques. L'exemple fédéral type est celui des États-Unis d'Amérique. Au XVIII^e siècle, les treize colonies anglaises d'outre-Atlantique acquièrent leur indépendance, mais dès 1787, elles créent un État fédéral composé de treize États membres ou fédérés. Les compétences étatiques vont être partagées entre l'État fédéral qui se dote d'un centre d'impulsion politique composé du Président et du Congrès : l'un légifèrera et l'autre exécutera dans des domaines comme la défense, la monnaie, les relations internationales ; et les États fédérés qui, dotés d'un centre d'impulsion politique composé d'un exécutif, le gouverneur et d'une assemblée législative, traiteront de tous les autres champs d'action. D'un État fédéré à l'autre, les législations pourront varier, que ce soit en ce qui concerne l'état des personnes ou le droit pénal.

Le fédéralisme peut correspondre à deux démarches. La première consiste à mettre de l'unité là où il y avait de la diversité, c'est l'exemple américain ou helvétique. La seconde permet d'introduire de la diversité dans un ensemble qui n'en comporte pas assez, c'est l'exemple belge.

Quant à l'État français qui est un État unitaire, centralisé, il va devenir déconcentré et décentralisé.

III ...déconcentré

L'État centralisé, dès qu'il a une certaine étendue, ne peut exercer ses compétences de manière efficace, aussi est-il amené à mettre en place une organisation déconcentrée. La déconcentration est donc une variété de la centralisation. La déconcentration consiste à un découpage de l'ensemble du territoire en un certain nombre de circonscriptions administratives à la tête desquelles l'État place un représentant local du pouvoir central. Comme le disait un homme politique du milieu du XIX^e siècle, Odilon Barrot : « *C'est le même marteau qui frappe, mais le manche est plus court* ». Il s'agit donc d'un aménagement technique qui permet, au plus proche des populations, la mise en œuvre des politiques étatiques. Les circonscriptions administratives ne sont pas dotées de la personnalité morale, et les représentants locaux de l'État sont dans une situation d'étroite subordination hiérarchique par rapport au pouvoir central. La décentralisation, elle, s'inscrit dans une tout autre logique.

IV - ...décentralisé.

Sa mise en place progressive répond à une aspiration de la population, et plus particulièrement des citoyens et des administrés, de s'occuper eux-mêmes des affaires de proximité, qui seront qualifiées d'affaires locales par opposition aux affaires nationales. Pour satisfaire cette demande, le recours est la décentralisation. Elle se concrétise par la création de deux nouvelles catégories de personnes morales de droit public à côté de l'État : les collectivités territoriales et les établissements publics. Cela correspond à deux types de décentralisation : la décentralisation territoriale et la décentralisation technique, encore dénommée parfois fonctionnelle ou par service.

Étant dotés de la personnalité morale, les uns et les autres disposent d'organes propres pour gérer leurs propres affaires : un organe délibérant et un organe exécutif. Il y a cependant deux différences entre collectivités territoriales et établissements publics.

Les collectivités territoriales sont dotées d'une compétence générale et leurs organes délibérants sont désignés au suffrage universel direct. Les établissements publics sont dotés d'une compétence spécialisée et leurs organes délibérants ne sont pas élus directement.

Ces deux différences sont cependant remises en question depuis peu : départements et régions se voient discuter leurs compétences générales et certains établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) vont se voir dotés d'organes élus au suffrage universel direct, par une procédure de fléchage, en 2014 pour les communes dont les conseillers municipaux sont élus à la représentation proportionnelle (**cf. fiche n° 11 les principes de l'intercommunalité**).