

INSTITUTIONS POLITIQUES

FICHE 3 - LES FORMES D'ETAT

Tout Etat comprend nécessairement trois éléments : une communauté humaine, un territoire et une organisation politique. Celle-ci exerce un pouvoir d'une nature spécifique : la souveraineté.

L'Etat peut prendre deux formes : l'Etat unitaire et l'Etat fédéral.

I - L'ETAT UNITAIRE

Cette forme d'Etat s'articule autour d'un modèle idéal qui, dans la réalité, se rencontre rarement. C'est un Etat qui est un, dans ses trois éléments constitutifs, comme le rappelle l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 : « *La République est indivisible* ». Toutefois pour des raisons d'efficacité, quelques aménagements y sont en effet souvent apportés. Il s'agit de la déconcentration et de la décentralisation. D'ailleurs dans sa version actuelle, l'article 1^{er} se termine ainsi : « *son organisation est décentralisée.* »

A - La déconcentration

La déconcentration est un système d'organisation administrative dans lequel sont créés, à la périphérie, des relais du pouvoir central. Comme le disait Odilon Barrot : « *dans le cadre de la déconcentration, c'est toujours le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche* ». C'est donc toujours l'Etat qui agit mais, pour être plus efficace, il rapproche certaines de ses autorités de ses administrés. En termes plus juridiques, les organes centraux de l'administration d'Etat installent des agents, les services déconcentrés, afin d'agir dans des aires géographiques délimitées, les circonscriptions administratives.

a) Les services déconcentrés

Les services déconcentrés dépendent des services centraux par le biais du pouvoir hiérarchique. Il est détenu de plein droit par l'autorité supérieure qui peut intervenir, pour des raisons tant d'opportunité que de légalité. Il s'exerce aussi bien sur les personnes que sur les actes. Le pouvoir hiérarchique sur les actes se traduit par le pouvoir d'instruction, le pouvoir de réformation et le pouvoir d'annulation. Sur les personnes, il se traduit par le pouvoir de nomination, de notation et le pouvoir disciplinaire.

b) Les circonscriptions administratives

Une circonscription administrative est une division du territoire national à l'intérieur de laquelle une autorité administrative est compétente pour agir. Elle n'a pas de personnalité juridique.

B - La décentralisation

Dans le cadre de la décentralisation, la relation centre-périphérie est aménagée différemment puisque ce sont de véritables centres de pouvoir qui sont créés et installés à la périphérie. De manière plus juridique, l'Etat transfère à des collectivités territoriales un certain nombre de compétences exercées sous son contrôle.

Le maître mot de la décentralisation est donc l'autonomie, qui se traduit en termes plus juridiques par le principe de la libre administration des collectivités locales, posé par l'article 72 de la Constitution.

a) Le contenu de l'autonomie

1° L'autonomie juridique

Ce sont des personnes juridiques distinctes de l'Etat qui sont créées : les collectivités territoriales. Personnes morales de droit public, les collectivités territoriales disposent en tant que telles d'un patrimoine, de la capacité d'accomplir des actes juridiques et de la possibilité d'ester en justice.

Soit c'est la Constitution qui les met en place : les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Soit c'est la loi qui les institue : les régions ont été créées en 1982 par la loi avant d'être reconnues par la Constitution lors de la révision du 28 mars 2003.

2° L'autonomie organique

Les collectivités territoriales s'administrent « *librement par des conseils élus* » (article 72 de la Constitution). Alors que les autorités administratives déconcentrées sont nommées par l'Etat (le préfet), les organes délibérants des collectivités territoriales (conseil municipal, conseil général, conseil régional) sont élus par les administrés.

3° L'autonomie fonctionnelle

Les organes des collectivités territoriales gèrent, par leurs délibérations, leurs affaires propres (affaires communales, départementales, régionales), bref elles sont compétentes pour prendre en charge les intérêts des populations concernées. C'est la "*clause générale de compétence*" qui, traditionnellement, est liée à l'élément territorial de la collectivité même si, aujourd'hui, cette clause est complétée par des transferts de compétence énoncés par des lois.

b) L'étendue de l'autonomie

Elle varie en fonction de la nature des compétences transférées et de l'existence d'un contrôle de l'Etat.

1° La nature des compétences transférées

- **La décentralisation administrative et la décentralisation politique**
En France, les compétences transférées ne peuvent être que purement administratives (CC 91-290 DC 9 mai 1991 Statut de la Corse). Par contre dans des pays voisins, les entités décentralisées peuvent se voir transférer des compétences législatives, on passe alors à la décentralisation politique ou à l'Etat régional. C'est le cas de l'Italie, de l'Espagne, et plus récemment du Royaume-Uni.
- **La décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle.**
Les collectivités territoriales, en raison de leur assise territoriale, disposent, on l'a vu d'une clause de compétence générale. Par contre les établissements publics ne se voient transférer que des compétences liées à un objet beaucoup plus précis, beaucoup plus spécialisé. Aussi la décentralisation fonctionnelle va-t-elle moins loin que la décentralisation territoriale.

2° L'existence d'un contrôle de l'Etat

Si les collectivités territoriales s'administrent librement c'est, comme le rappelle l'article 72 de la Constitution, sous le contrôle du représentant de l'Etat. Ce contrôle ne peut être supprimé, mais il peut être réduit à sa plus simple expression. C'est ce qui s'est passé en 1982, lorsque la loi du 2 mars a transformé la tutelle en contrôle. Plus précisément, le contrôle d'opportunité exercé a priori s'est transformé en contrôle de légalité exercé a posteriori.

II - L'ETAT FEDERAL

La fédération est une union d'Etats (Etats fédérés) qui débouche sur la création d'un nouvel Etat (l'Etat fédéral). Les Etats fédérés ne disparaissent pas pour autant : ils disposent d'une relative autonomie, mais l'Etat fédéral qui se superpose à eux n'est que le produit de la participation des Etats fédérés

A - L'autonomie des Etats fédérés

Les Etats fédérés sont autonomes sur le plan non seulement administratif, mais aussi législatif et surtout constitutionnel.

a) L'autonomie constitutionnelle

Chaque Etat fédéré a une Constitution propre. Cette Constitution est le fruit d'un pouvoir constituant propre : la Constitution n'est donc pas accordée, voire élaborée, par l'Etat fédéral. C'est l'autonomie constitutionnelle organique. La Constitution de l'Etat fédéré peut réglementer tout ce qui n'est pas prévu par la Constitution fédérale, c'est l'autonomie

constitutionnelle matérielle. Cette autonomie est le critère qui permet de distinguer l'Etat fédéral de l'Etat "régional", c'est-à-dire, un Etat qui a connu une décentralisation politique.

b) L'autonomie législative

Chaque Etat fédéré peut adopter ses propres lois. Dans chaque Etat fédéré, il existe un Parlement local qui adopte des lois locales, c'est-à-dire applicables sur le territoire de l'Etat fédéré. C'est l'autonomie législative matérielle. Les Etats fédérés sont compétents dans un domaine qui est délimité par la Constitution fédérale. Le partage de compétence pouvant se faire selon des procédés variés.

c) L'autonomie administrative

Chaque Etat fédéré dispose, bien sûr, d'administrations propres.

B - La participation des Etats fédérés

Les Etats fédérés ont la possibilité de participer à l'expression de la volonté de l'Etat fédéral, tant sur le plan législatif que constitutionnel.

a) La participation de l'Etat fédéré au pouvoir législatif fédéral

Elle intervient par le biais de la deuxième chambre fédérale. Cette chambre est composée de représentants des Etats fédérés comme le Sénat aux Etats-Unis. Elle dispose de plus de pouvoirs non négligeables dans la procédure législative.

b) La participation de l'Etat fédéré au pouvoir constituant fédéral

Elle se fait, là encore, le plus souvent par la seconde chambre.

C - La superposition de l'Etat fédéral

Le droit fédéral l'emporte sur le droit fédéré (primauté du droit fédéral) et directement c'est-à-dire sans intervention des autorités locales (applicabilité directe du droit fédéral).

Constitution du 4 octobre 1958 (Extraits)

TITRE XII - Des collectivités territoriales

Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, **ces collectivités s'administrent librement** par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, **le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.**

Article 72-1

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Article 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales