

ORGANISATION TERRITORIALE ET RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

De quoi parlons-nous ?

La notion d'organisation territoriale renvoie au découpage national en entités administratives hiérarchisées et disposant de compétences et de moyens dédiés. Cette organisation repose sur un équilibre entre, d'une part, des collectivités territoriales (régions, départements, communes) et des établissements publics de coopération intercommunale, administrés par des conseils élus et dotés de compétences spécifiques ainsi que d'une autonomie de gestion, et, d'autre part, les services de l'Etat, non élus mais chargés de garantir l'unité de la République et le principe d'égalité devant la loi.



HISTORIQUE

La France est un État unitaire où tous les citoyens sont soumis au même et unique pouvoir, reposant sur l'existence d'une seule Constitution, qui régit l'ensemble des règles applicables sur le territoire national. Néanmoins, au cours du temps, le paysage institutionnel local a évolué à la suite de mouvements dits de déconcentration et de décentralisation (principalement illustrés par les lois de décentralisation de 1982).

En effet, le pouvoir de décision de l'Etat s'est progressivement déplacé de Paris vers les territoires grâce à l'installation de services déconcentrés de l'Etat au sein de chaque région et département.

En outre, avec le mouvement de décentralisa-

tion, l'Etat a également transféré des compétences, des moyens et des agents à des entités qui constituent des personnes morales de droit public distinctes de l'Etat, qui disposent d'une base territoriale déterminée et qui s'administrent librement par des conseils élus par les citoyens dans les conditions prévues par la loi. Ces entités disposent, par ailleurs, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Par ailleurs, au fil du temps et des lois, de nouvelles structures administratives locales ont été créées afin de permettre une mutualisation de certaines compétences mais leurs représentants ne sont pas élus au suffrage universel direct par les citoyens.

SITUATION ACTUELLE



Malgré la volonté de décentralisation et de déconcentration des services et des compétences, la multiplication des institutions, l'entremêlement des compétences et l'omniprésence de l'Etat fragmentent l'action publique et font de la France un Etat encore relativement centralisé. Cette organisation territoriale est continuellement questionnée pour sa cohérence, sa lourdeur et ses coûts. Les dernières recompositions en la matière ont entraîné la fusion de régions, la création de communes nouvelles ou encore la fusion de certaines collectivités territoriales à l'instar de la Communauté européenne d'Alsace ou de la Métropole de Lyon.

En parallèle, une logique de contractualisation a pris place entre l'Etat et les collectivités territoriales (CRTE, CPER, ACV...).

Si le financement des collectivités territoriales repose en partie sur une fiscalité directe associée aux compétences exercées, il apparaît que, au cours du temps, cette fiscalité n'a pas évolué à la mesure des transferts de compétences et repose parfois encore sur des modèles aujourd'hui obsolètes (foncier, immobilier, eau...) ou sur des assises fiscales nationales pour lesquelles les collectivités territoriales n'ont pas de marge de manœuvre.

QUALIFICATION DU FACTEUR



Tendance lourde

Tendance émergente

Signal faible

MATURITÉ DU FACTEUR



Naissant

Croissant

À maturité

Déclin

Disparition

MAÎTRISE DU FACTEUR PAR LES ACTEURS DU TERRITOIRE



Ce facteur est principalement exogène, il dépend de dispositions nationales et du cadre réglementaire. Néanmoins, les collectivités territoriales et leurs élus disposent d'une influence sur l'évolution de la gouvernance locale et le partage de compétences avec les syndicats ou établis-

sements publics de coopération intercommunale, et disposent d'un principe de libre administration de leur collectivité, les laissant maître de la mise en œuvre de leurs compétences et des moyens financiers associés.

IMPACT DU FACTEUR SUR LE MODÈLE TERRITORIAL



Les collectivités territoriales disposent d'un principe de libre administration de leur collectivité, les laissant maître dans la mise en œuvre

de leurs compétences et dans les moyens financiers associés, dans le respect néanmoins du cadre législatif et réglementaire.

IMPACT DU MODÈLE TERRITORIAL SUR LE FACTEUR



Les remontées des territoires, notamment en matière de répartition et de gestion des compétences, influent sur les réflexions législatives qui ont trait à l'organisation territoriale.

Les différentes caractéristiques socio-démographiques et économiques des territoires, ainsi que les choix politiques, ont également

une influence sur l'organisation territoriale locale, dans le respect du cadre réglementaire en vigueur (volonté politique de création d'une nouvelle collectivité territoriale par exemple, transfert d'une compétence à l'échelle intercommunale, fusion d'intercommunalités...).

HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION



HYPOTHÈSE 1 : poursuite d'une décentralisation « déguisée ».

Jusqu'en 2070, de nombreuses lois ont tenté de simplifier le « millefeuille territorial » mais ces lois successives n'ont eu pour effet que d'alourdir et de complexifier davantage l'organisation territoriale, sans jamais apporter de réponses aux problèmes de fond. Ainsi, sous couvert de l'unicité de la Nation, les compétences restent encore très centralisées.

Aux historiques collectivités territoriales (régions, départements, communes), se sont ajoutés des regroupements de collectivités territoriales XXL, avec des périmètres imposés parfois éloignés des périmètres vécus des citoyens et avec des représentants non élus au suffrage universel direct par les citoyens. De nouvelles collectivités territoriales « sur-mesure » ont également vu le jour à différents endroits du territoire national, sous couvert de réalités socio-territoriales mais aussi parfois

de simples accointances politiques : fusion de deux départements, fusion d'une communauté urbaine avec un département, fusion de deux départements avec une région... Si cette « asymétrie territoriale » permet de prendre en compte les spécificités de chaque territoire et leurs singularités, le transfert des compétences et des moyens associés ne leur permettent pas d'exercer pleinement leurs actions, qui deviennent difficilement lisibles pour le citoyen.

Parallèlement, la fonction d'élu devient de plus en plus difficile tant les responsabilités qui incombent au maire sont nombreuses et la gestion communale complexe. Dès lors, de plus en plus de communes présentent des difficultés d'administration faute de mobilisation lors des élections municipales.

HYPOTHÈSE 2 : refonte du modèle d'organisation territoriale.

Un nouvel acte fort de décentralisation a permis de clarifier les responsabilités, les compétences et les moyens associés à chaque collectivité territoriale.

Ainsi, ces dernières disposent désormais d'un transfert plein et entier du pouvoir de décision sur les compétences qui les concernent, dans le respect du principe de subsidiarité entre chaque échelon territorial. Elles bénéficient également d'une véritable autonomie réglementaire, financière mais aussi fiscale qui leur permet de mettre en œuvre pleinement ces compétences.

Par ailleurs, il existe une hiérarchisation entre les collectivités territoriales, sans concurrence entre elles, permettant la mise en œuvre de compétences stratégiques à l'échelon approprié. Le dialogue territorial qui s'opère entre différentes collectivités d'une même strate ou de strates différentes permet, enfin, de renforcer leur action, au bénéfice de l'intérêt général. Enfin, la mise en œuvre d'un suffrage universel direct pour élire les représentants des établissements publics de coopération intercommunale a permis de renforcer leur légitimité auprès des citoyens.

HYPOTHÈSE 3 : recentralisation des compétences.

Une refonte en profondeur du modèle d'organisation territoriale supprime les multiples établissements publics de coopération intercommunale et redistribue les compétences entre les collectivités territoriales historiques (régions,

départements, communes). Néanmoins, l'Etat reprend à son compte de nombreuses compétences afin d'exercer une véritable unicité d'action sur le territoire national et rester maître des décisions stratégiques, y compris localement.



RESSOURCES

- Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne, France Stratégie, 2019. URL : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na80-2019-autonomie-collectivites-final.pdf>
- Après les Rapports Woerth et Ravignon, il est temps de passer aux actes !, Régions de France, 2024. URL : <https://regions-france.org/communiquede-presse-apres-les-rapports-woerth-et-ravignon-il-est-temps-de-passer-aux-actes/>
- La construction de l'organisation territoriale de la France : chronologie, Vie publique, 2023. URL : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/126857-cconstruction-de-lorganisation-territoriale-de-la-france-chronologie>
- economie.gouv.fr/rapport-de-boris-ravignon-sur-le-cout-du-millefeuille-administratif/
- Rapports Woerth et Ravignon : le verdict des associations d'élus locaux, 2024. URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/rapports-woerth-et-ravignon-le-verdict-des-associations-delus-locaux>
- Entretien avec Cécile Jebeili, Maîtresse de conférences en Droit Public à l'Université Toulouse II Jean Jaurès. Entretien réalisé en visio le 16 septembre 2024.