

# **La décentralisation à la croisée des chemins**

*Exercice de rétro-prospective (2002-2026)*

**Nicolas Portier (Stratee)**

Rapport rédigé pour l'Institut pour la recherche de la CDC

Avril 2026

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	3
<b>1 - Les métamorphoses d'un modèle</b> .....	4
<b>1.1. Retour sur deux décennies de réformes (2002-2022)</b> .....	5
1.1.1. <i>L'Acte II de la décentralisation (2003-2005) : une intention émancipatrice</i> .....	5
1.1.2. <i>Les suites de la Commission Balladur (2009-2010) : le cycle rationalisateur</i> .....	8
1.1.3. <i>Les réorganisations structurelles de l'Acte III (2014-2015)</i> .....	11
1.1.4. <i>2017-2022 : prudence réformatrice et verticale du pouvoir</i> .....	16
1.1.5. <i>Une renationalisation financière en contrepartie d'un rôle assurantiel de l'Etat</i> 17	
<b>1.2. Les mutations des rapports inter-niveaux et des relations Etat- collectivités</b> .....	21
1.2.1. <i>le changement des polarités</i> .....	21
1.2.2. <i>Des compétences décentralisées de plus en plus « hétéro-normées »</i> .....	22
1.2.3. <i>Charte de l'autonomie locale : quelle influence ?</i> .....	25
1.2.4. <i>Les impacts de la réduction des cumuls de mandats</i> .....	26
<b>2 – Perspectives et hypothèses</b> .....	34
<b>2.1. Les termes actuels du débat</b> .....	34
2.1.1. <i>Réinterroger le sens donné au terme de « compétence »</i> .....	37
2.1.2. <i>Quel rôle pour l'Etat dans les territoires ?</i> .....	39
2.1.3. <i>Décentraliser ou autonomiser ?</i> .....	40
2.2.4. <i>Refonder notre collectivité de base</i> .....	41
<b>2.2. Les scénarios à l'horizon 2030</b> .....	45
2.2.1. <i>Hypothèse « fil de l'eau »</i> : .....	45
2.2.2. <i>Hypothèse « transformation » (scénarios)</i> : .....	47
<b>Conclusion</b> .....	55

## Introduction

Ce rapport propose une réflexion sur l'avenir possible de la décentralisation et des relations Etat-collectivités dans un contexte marqué par une inflexion des priorités de l'action publique et une crise civique de haute intensité. Il tient compte des intentions affichées par le gouvernement de Sébastien Lecornu et des propositions formulées dans le cadre du débat public qui s'est ouvert depuis quelques mois (missions de personnalités qualifiées, associations de collectivités, délégations parlementaires, formations politiques, cercles de réflexion...).

Nous proposons de dresser dans une première partie un **bilan des grands cycles de réforme** de notre organisation territoriale des deux décennies passées et des transformations de l'action déconcentrée de l'Etat. L'intention est de bien relier les évolutions des collectivités et les recompositions concomitantes des modes d'action des autorités nationales *largo sensu* (services ministériels, opérateurs, agences, autorités indépendantes...).

Le rapport propose d'**interroger la notion de décentralisation elle-même** en partant de ses ambitions initiales pour les relire à l'aune des réalités contemporaines. Seront de fait mises en regard les extensions des responsabilités confiées aux collectivités avec les pertes d'autonomie constatées dans leurs ressources fiscales et financières, l'encadrement croissant de leur action par les textes réglementaires et les obligations procédurales, le pilotage de leur agenda par les appels à projets et autres incitations. Sera également questionnée la lisibilité des différentes assemblées délibérantes locales et de leurs responsabilités concrètes.

Dans un contexte marqué par des élections locales (municipales & intercommunales) qui ont ouvert une longue séquence de rendez-vous démocratiques jusqu'en 2028, cette étude tient également compte des **mutations des priorités des politiques publiques** et des efforts fournis pour aligner les acteurs sur quelques grands chantiers collectifs tels que l'accompagnement des transitions écologiques et démographiques, la réindustrialisation, le maintien à haut niveau du maillage des services publics, les transformations des usages sociaux par le numérique (et l'intelligence artificielle générative), les nouvelles mobilités...

Dix ans après la réduction des cumuls de mandats, il semble opportun d'interroger les **instruments mis en place pour assurer les coordinations multi-niveaux** (contrats, conférences territoriales d'action publique, COP régionales...) et des partenariats opérationnels entre collectivités via des structures collaboratives (entreprises publiques locales, agences, syndicats mixtes...).

Dans une seconde partie, seront analysées les attentes et perspectives qui émergent du débat public pour offrir de **nouvelles orientations à la décentralisation**, que ce soit pour lui apporter un second souffle ou, au contraire, en remettre en cause les orientations historiques. L'avenir est à ce jour très ouvert et indécis, marqué par les évolutions incertaines de la scène politique nationale. Nous proposons de fait d'évoquer **différents scénarios possibles de transformation de notre organisation territoriale** en intégrant des hypothèses de différenciation des collectivités.

## 1 - Les métamorphoses d'un modèle

Engagée à partir des grandes lois fondatrices de 1983-1984 (lois Defferre) et correctrices de 1992-1995 (lois Joxe-Baylet du 6 février 1992 puis loi Pasqua du 4 février 1995), la décentralisation a connu depuis le début du siècle trois cycles de réformes distincts dont il est possible de dégager les lignes de force, les attendus et les résultats. Cette approche rétrospective nous semble indispensable pour souligner le caractère non-linéaire des processus de décentralisation, les changements de priorités et de contexte auxquels ils répondent.

Même s'ils ont eu tendance à s'inscrire dans une certaine continuité, sans remises en cause majeures, les arguments justificatifs des réformes ont varié entre les séquences. La décentralisation a été alternativement présentée comme une pourvoyeuse de « solutions » (agilité, souplesse, adaptation, respiration démocratique) ou traitée au contraire en tant que problème. La charge positive ou négative donnée au chantier en influence nécessairement l'orientation. D'une période à une autre, la décentralisation a pu être présentée tour à tour comme :

- **Un moyen de réformer l'Etat** et l'alléger de ses multiples charges par le transfert de responsabilités du centre vers les périphéries (justificatif A),
- **Un levier de libération des initiatives et énergies locales** (justificatif B),
- **Un vecteur de différenciation des politiques publiques** (justificatif C) pour mieux faire corps avec les réalités locales,
- **Une source de complexification et de coûts** en raison des augmentations des dépenses locales, des enchevêtrements de compétences, d'une dispersion des responsabilités (justificatif D) **voire de corruption**.

Les différentes législatures (2002 à 2022) que nous proposons d'étudier ont combiné différemment ces justificatifs des réformes, en révélant une certaine inconstance des débats publics et une influence très structurante des configurations politiques nationales sur les modes de traitement du sujet. La mise à l'agenda des réformes territoriales et leur mode opératoire ont été marqués par des singularités. Ils ont pu prendre une dimension sociétale, voire philosophique, sur « *l'art du bon gouvernement* » de la cité, ou ne répondre qu'à des considérations managériales et financières. La façon d'entrer dans la matière est révélatrice de l'esprit du temps et des contraintes contingentes de l'action publique.

Il est certain que **la décentralisation n'est pas qu'un simple dossier de technique administrative** ou de droit public. Elle ne peut non plus se restreindre à une négociation de pouvoirs entre le centre et les périphéries. L'architecture territoriale des institutions, la subsidiarité à agencer entre elles, sont au cœur de controverses politiques, au sens le plus noble, qui renvoient à des systèmes de valeurs, des références historiques, des visions du monde, des idéaux<sup>1</sup>.

La sempiternelle dialectique girondins/jacobins synthétise de manière souvent réductrice les termes du débat. D'autres lignes de partage des eaux interviennent sur des sujets tels que les choix des compétences à décentraliser, les niveaux de collectivités à favoriser, la légitimité de recompositions institutionnelles (fusions) plus ou moins autoritaires, les équilibres à rechercher entre démocratie représentative et canaux plus participatifs de contrôle citoyen. C'est également la formalisation ou non d'une hiérarchie entre échelons institutionnels qui fait encore débat. Le renforcement des régions peut être perçu comme un « *jacobinisme régional* » par les autres collectivités locales, rétives à toute tutelle et à toute subordination.

---

<sup>1</sup> Le cadre de cette note n'est pas d'exposer la place donnée à la décentralisation dans l'histoire des idées ou celle que lui accordent les différentes philosophies politiques. Pour autant, il serait utile d'y faire retour pour revenir à l'essentiel et revivifier des débats qui tendent parfois à s'enfermer dans des postures convenues ou des enjeux de pouvoirs.

Les questions fiscales et financières ne sont pas des moindres pour escorter ces débats et provoquer d'autres alignements. Qui tient les finances commande.

Est-il possible de conférer un nouveau souffle à la décentralisation et en faire un agent actif de revitalisation d'un modèle institutionnel français en crise ? A quels défis les pouvoirs locaux français vont-ils être confrontés ? Quels sont les scénarios possibles de transformation ? Telles sont les questions auxquelles ce document souhaite apporter des embryons de réponse. Faire la synthèse des cycles de réformes successifs et en présenter un bilan en sont des préalables nécessaires.

## 1.1. Retour sur deux décennies de réformes (2002-2022)

### 1.1.1. L'Acte II de la décentralisation (2003-2005) : une intention émancipatrice

Porté avec des convictions fortes par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin dès la fin de l'année 2002<sup>2</sup>, le vaste chantier de ce qui fut annoncé comme l'Acte II de la décentralisation s'inscrivait à l'époque dans la droite ligne de nombreuses initiatives sénatoriales visant à protéger les libertés locales et confier de nouvelles responsabilités aux acteurs territoriaux, jugés plus efficaces que l'Etat.

Cet Acte II renvoie alors clairement aux axes A-B-C-D évoqués plus haut. Il est marqué par une critique explicite des amputations de recettes fiscales des collectivités décidées durant la période 1999-2002<sup>3</sup> et de certaines réformes des politiques publiques (réactions à la loi SRU notamment<sup>4</sup>). Ce vaste chantier de l'Acte II s'est traduit notamment par :

- Une **révision constitutionnelle** préalable qui a : i) précisé dans la loi suprême que l'organisation de la République est décentralisée ; ii) conforté le principe d'autonomie financière des collectivités locales ; iii) rendu possibles les expérimentations et la création de collectivités à statut particulier ; iv) apporté une définition plus précise et une consistance juridique à la notion de « chef de file » ; v) élargi les capacités d'initiative locale pour organiser des référendums.
- Trois **lois organiques** (expérimentation, autonomie financière, référendum local),
- Une **dévolution de compétences nouvelles aux régions et aux départements** (loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales) assorties de compensations financières et de transferts de personnels (développement économique, orientation et formation professionnelle, personnels techniques des lycées et collèges, grandes allocations de solidarité...),

<sup>2</sup> Voir les décisions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 qui engage les Assises des libertés locales, relance les projets d'infrastructures de transport et programme des délocalisations en province d'administrations et établissements publics parisiens.

<sup>3</sup> La part des recettes propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales passe, entre 1998 et 2002, de 61,5 % à 56,6 % pour les communes et leurs groupements, de 67,2 % à 58,4 % pour les départements et de 59,9 % à 38,1 % pour les régions selon un rapport du Sénat. Rapport n° 324 (2003-2004) de Daniel Hoeffel, déposé le 26 mai 2004, sur le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités. Sont supprimées la part salaires de la taxe professionnelle (un tiers de l'assiette), les parts régionales de la taxe d'habitation et des droits de mutations à titre onéreux. Les taux départementaux sur les DMTO sont unifiés. Ces ressources sont remplacées par des dotations de compensation de l'Etat. Les sénateurs parlent alors d'« euthanasie du contribuable local » (Yves Fréville) ou de « démantèlement de la fiscalité locale ». En réaction, l'ambition de l'Acte II était de reconstruire les finances locales à partir de véritables impôts territorialisés, avec une capacité d'action locale sur les taux.

<sup>4</sup> La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) est fortement critiquée au Sénat et par les associations de maires pour les obligations nouvelles de construction de logements sociaux (règle des 20% dans les communes des principales agglomérations) et les objectifs de densification de l'urbanisme que doivent poursuivre les nouveaux outils de planification (SCOT et PLU).

- Des **encouragements aux fusions d'intercommunalités et aux mutualisations**, des innovations dans le domaine du logement (délégation des aides à la pierre).

L'Acte II a accru, à travers les transferts de compétences, les effectifs de la fonction publique territoriale et le poids du secteur public local dans le PIB (de 10% à 12% environ). Il a conforté d'un côté les responsabilités des régions dans l'aménagement du territoire et l'action économique et, de l'autre, le rôle des départements (conseils généraux à l'époque) dans la gestion des politiques sociales. Quelques années après les lois de 1999 sur l'aménagement du territoire et l'intercommunalité, il s'est montré plus prudent sur le « bloc communal », moins adapté à des transferts directs de compétences de l'Etat au regard de l'hétérogénéité structurelle des capacités municipales.

Les compensations financières des transferts de compétences ont suscité des tensions croissantes entre l'Etat et les collectivités, dans le nouveau contexte de « *discipline maastrichtienne* » (cf. le rapport Pébereau de 2005<sup>5</sup>) qui a conduit à un pilotage unifié des finances publiques. Les transferts de charges ont été couverts par des allocations de ressources non-pilotables (taxe intérieure sur les produits pétroliers devenue ensuite TICPE puis accise, taxe sur les conventions d'assurances...). Motivé à l'origine pour sanctuariser l'autonomie financière des collectivités, et même protéger leur autonomie fiscale sur des ressources propres territorialisées, l'Acte II a conduit à un effet paradoxal. Il a, en pratique, ouvert la voie à un changement de philosophie des finances locales à travers des impôts nationaux partagés et une définition très extensive des recettes prises en compte dans les « *ressources propres* » des collectivités<sup>6</sup>.

En synthèse, **l'Acte II a constitué une étape majeure entre les lois Defferre des années 1980 et notre organisation territoriale actuelle**, mais ambivalente dans ses effets concrets au regard des motivations initiales. Le poids des collectivités dans la gestion publique est alors sensiblement augmenté (+ 135 000 agents issus de transferts, 11 milliards d'euros d'allocations transférées à travers le RSA, l'APA<sup>7</sup>...), mais au prix d'une certaine réduction de leur autonomie décisionnelle concrète. Cet acte décentralisateur reste relativement sobre au sujet de la sphère communale même s'il prépare les rationalisations futures de l'intercommunalité (simplification des fusions et des mutualisations) et introduit le principe de délégation des aides à la pierre aux agglomérations dans le domaine du logement.

L'Acte II va être ponctué de manière brutale et victime d'un certain désenchantement politique. Le chef de l'Etat y verra un sujet qui « *ne parle pas aux Français* ». Il annoncera surtout la suppression de la taxe professionnelle au début de l'année 2004 dans un discours de vœux aux forces vives de la nation ; une annonce préparée dans la confidence et qui placera le chantier décentralisateur de son Premier ministre en porte-à-faux<sup>8</sup>. Les élections régionales

<sup>5</sup> Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, Documentation française, 2005, 189 p. Ce rapport préconise d'associer les collectivités à l'effort de redressement des finances publiques en gelant en euros courants les dotations de l'Etat avec deux engagements en contrepartie : ne pas leur imposer de nouvelles charges durant cinq ans et renforcer leur maîtrise sur leurs ressources propres et leurs dépenses. Seule la première préconisation aura été retenue, à savoir le gel des dotations.

<sup>6</sup> La notion d'autonomie fiscale renvoie à une capacité de modulation des taux d'imposition, à la hausse comme à la baisse, ce qui présuppose des assiettes territorialisées et une responsabilité fiscale de la collectivité par rapport au contribuable-électeur. L'autonomie financière correspond à une certaine liberté dans l'emploi des ressources et la garantie de disposer d'une part minimale de « *ressources propres* » dans son panier de recettes mais sans imposer un pouvoir d'action sur les taux d'imposition. La loi organique sur l'autonomie financière a fixé le ratio minimal de ressources propres à assurer par strate de collectivités. Elle a, dans le même temps, donné une définition très ouverte des « *ressources propres* » en y intégrant les fractions d'impôts nationaux sur lesquelles les collectivités n'ont aucun contrôle véritable.

<sup>7</sup> A travers le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APAp, l'aide sociale à l'enfance (ASE), l'aide aux personnes handicapées (APH), les départements consacrent désormais plus de 41 milliards d'euros à leur action sociale. Ces dépenses d'aide sociale pèsent plus de 70% de leurs dépenses de fonctionnement qui sont donc des dépenses d'intervention au profit de tiers. Le profil des conseils départementaux a donc totalement changé de nature.

<sup>8</sup> La taxe professionnelle sera *in fine* conservée provisoirement mais « plafonnée » à travers un dispositif de « ticket modérateur » mettant à la charge des collectivités une partie des dégrèvements garantis aux entreprises. Les travaux

et départementales de 2004 sont marquées par un très fort recul de la majorité nationale. L'opposition de gauche l'emporte dans 20 régions métropolitaines sur 22. Elle devient même majoritaire dans les départements pour la première fois de son histoire (58 sur 100). Cette bascule politique majeure infléchit l'examen en dernière lecture du projet de loi sur les responsabilités locales et amoindrit son ardeur régionaliste. Elle tend à installer les collectivités de rang intermédiaire (régions, départements) et leurs associations représentatives en contre-pouvoirs face aux initiatives gouvernementales.

D'un chantier porteur de clarification et de diffusion des responsabilités, la décentralisation sera ainsi relue très différemment à partir de 2005 jusqu'en 2010. Nombre de rapports y verront une source de dérives des coûts, d'inflation fiscale et de complexification. Le charme du terroir est passé de mode.

Sont diagnostiqués à l'époque :

- Un **enchevêtrement excessif des compétences** des différents niveaux de collectivités,
- Une **progression de l'intercommunalité désordonnée** (incohérence des périmètres, intégration financière faible, réalité aléatoire des compétences exercées...), génératrice de surcoûts et d'inflation des effectifs,
- Une **insuffisante lisibilité démocratique des responsabilités locales**,
- Un **rôle de l'Etat persistant dans les champs de compétences dévolus** aux collectivités.

Cette séquence consécutive à l'Acte II est marquée par un bilan critique qui tend à transformer l'état d'esprit des réformateurs et des multiples rapports sur le sujet<sup>9</sup>. L'appel à un « big bang » est alors récurrent, sur fond de dramatisation. Dans un contexte budgétaire fortement contraint, il est moins question d'approfondir les libertés locales et de valoriser la décentralisation en elle-même que d'en rationaliser les structures. Cette séquence intervient également dans un contexte de forte rétraction des capacités d'intervention territoriale directe de l'Etat à travers la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la transformation des administrations déconcentrées. La relation Etat-collectivités change en partie de nature sous l'influence des théories du *Nouveau management public* qui valorisent le pilotage des politiques publiques « par le haut » à travers les appels à projets, la création d'agences et d'opérateurs nationaux, les obligations réglementaires, les signaux-prix des « *incentives* » (bonus/malus, crédits d'impôts...). Les politiques contractuelles historiques mises en place lors de la décentralisation (contrats de plan Etat-région) ou au début des années 2000 (contrats territoriaux de pays et d'agglomérations) sont supplantées par de nouvelles régulations et d'autres dispositifs d'incitations. Les références « toquevilliennes » aux libertés locales cèdent alors le pas devant des rationalités comptables et budgétaires peu sensibles au supplément d'âme girondin.

Pour reprendre une distinction classique de l'analyse des politiques publiques, les relations Etat-collectivités passent d'une logique de « *partnership* » à une logique d'« *agency* » qui instrumentalise les collectivités en exécutantes des directives européennes et nationales. Cette période est en outre marquée par un considérable accroissement du pouvoir du ministère du budget dans le pilotage des finances locales et des politiques publiques. Traditionnellement éclairées par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le

---

conduits dans le cadre de la commission Fouquet permettront de préparer la suppression et le remplacement de la taxe professionnelle qui interviendront en 2010.

<sup>9</sup> Parmi les évaluations critiques il est possible de mentionner le rapport thématique de la Cour des Comptes sur l'intercommunalité (novembre 2005), le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les évolutions de la fiscalité locale « *Quand le contribuable se rebiffe* » (rapporteur Hervé Mariton), Juillet 2005. Le rapport d'information du député Michel Piron sur « *l'équilibre territorial des pouvoirs* » de février 2006. Le rapport de Pierre Richard « *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* », de décembre 2006. Le rapport Quentin-Urvoas sur la « *clarification des compétences des collectivités territoriales* » produit par la commission des lois de l'Assemblée nationale en octobre 2008. Un autre rapport thématique de la Cour des Comptes sur le pilotage par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009, 170 p.).

corps préfectoral (IGA), les missions et commissions consacrées à la décentralisation vont de plus en plus fréquemment s'appuyer sur l'Inspection générale des finances, à partir des années 2010, ce qui sera révélateur d'une mutation profonde des équilibres internes de l'Etat.

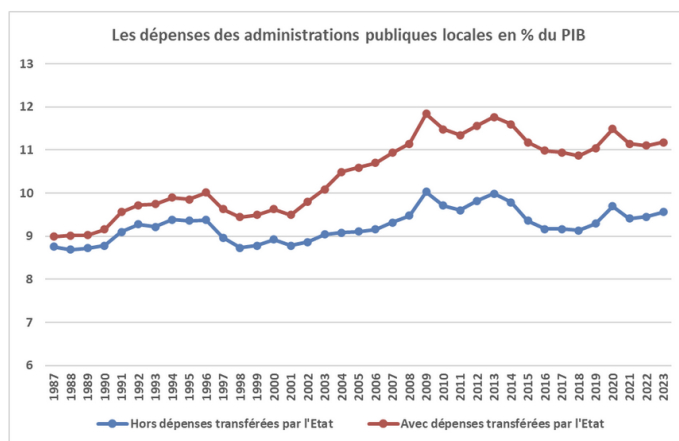
### 1.1.2. Les suites de la Commission Balladur (2009-2010) : le cycle rationalisateur

Mis en place au lendemain du discours de Toulon du chef de l'Etat Nicolas Sarkozy en pleine crise financière, le comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard Balladur a remis en mars 2009 un rapport très substantiel dont les recommandations ne seront que partiellement mises en œuvre au cours du quinquennat à travers la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 12 décembre 2010. Embrassant la question territoriale de manière très large, le rapport coalisera contre ses conclusions des acteurs aux motivations éparses. La qualité du document, préparé par un comité pluraliste, sera néanmoins saluée par de nombreux observateurs et exercera une influence durable sur les réformes ultérieures. Son appareil justificatif relève davantage des axes C-D.

Parmi ses principales propositions, le comité Balladur préconisait :

- Le **rapprochement des collectivités départementales et régionales** à travers des élus communs aux deux niveaux,
- La **spécialisation des impôts** par niveaux de collectivités,
- La **suppression de la clause générale de compétence**,
- **L'achèvement du regroupement des communes** (communes nouvelles en substitut des intercommunalités)
- La création de **collectivités métropolitaines** et une organisation spécifique du Grand Paris.

La partie financière du rapport a été remaniée en urgence pour tenir compte de l'annonce soudaine du chef de l'Etat de supprimer définitivement la taxe professionnelle et de la remplacer par d'autres ressources (discours en février 2009 devant les industriels de l'automobile). La crise provoque alors une nouvelle phase de « *verrouillage financier* » des budgets locaux<sup>10</sup>. Comme en 2004, avec un sentiment de déjà-vu, la décision souveraine et unilatérale du chef de l'Etat va avoir pour effet de raidir les oppositions des pouvoirs locaux contre l'ensemble de la réforme territoriale et d'aviver les clivages partisans autour de cette dernière.



Source : Rapport de P. Richard (2006) ; rapports de l'observatoire des finances locales ; Insee ; FIPECO.

Source : Fipeco<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Patrick Le Lidec, « *Entre desserrement et resserrement du verrou de l'Etat. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques* », Revue française de science politique, 2020/1 Vol. 70.

<sup>11</sup> Comme le montre le graphique, les réformes des années 2009-2010 clôturent une séquence de progression des dépenses publiques locales dans le PIB consécutive aux différents transferts de l'acte II et au déploiement de l'intercommunalité. Elles atteignent, hors dépenses transférées, 10% du PIB en 2009 avant de baisser au tour de 9%

Votée après des débats longs et difficiles, la loi de réforme des collectivités (RCT) programme au demeurant :

- **L'achèvement de la carte intercommunale** et sa rationalisation par des fusions/recompositions débattues par les préfets et une commission spéciale d'élus (CDCI),
- Un **nouveau statut de métropole** qui sera finalement une nouvelle catégorie d'intercommunalité (un *duplicata* du statut des communautés urbaines en réalité) alors que la commission Balladur préconisait un statut de collectivité de plein exercice (avec transformation juridique concomitante des municipalités de base),
- **La fin de la clause générale de compétence** des régions et départements,
- La **création d'un conseiller territorial** siégeant à la fois au département et à la région (avec l'intention de rapprocher/imbriquer progressivement les deux niveaux sur un modèle proche du bloc commune-intercommunalité). *Cette disposition sera supprimée lors de l'alternance de 2012 mais l'idée reste régulièrement évoquée comme une piste intéressante dans des discours ou publications (cf. rapport Woerth de 2024).*

Les ambitions de cette séquence de réformes sont moins liées à la volonté d'approfondir l'autonomie locale ou d'encourager les initiatives de terrain qu'à celle de **rationaliser nos structures territoriales** et les simplifier. Les recrutements des collectivités (au sein du bloc communal notamment) sont alors exposés à de puissantes critiques. Il sera ainsi imposé aux intercommunalités d'élaborer des schémas de mutualisation avec leurs communes membres. Deux référendums organisés en Guyane et en Martinique vont par ailleurs permettre la fusion verticale de la région et du département au sein de ces territoires, à travers des collectivités à statut particulier.

La **création des métropoles** est justifiée, quant à elle, par l'idée d'en faire les fers de lance de la compétitivité/attractivité du site France, des bases territoriales avancées à fort pouvoir de captation des investissements internationaux. Le débat ouvert au sujet du Grand Paris à l'occasion du discours de Roissy de Nicolas Sarkozy (juin 2007) se concentrera *in fine* sur le projet de nouvelle infrastructure de transport (Grand Paris Express) et un concours international d'architectes sur le thème « *Réinventer le Grand Paris* ». Les propositions de refonte institutionnelle, trop peu consensuelles, seront pour leur part temporairement ajournées.

Le quinquennat 2007-2012 est également marqué par le **Grenelle de l'environnement** qui se traduit par deux lois très structurantes sur les responsabilités locales. Elle renforce les outils de planification régionale dans de nombreux domaines et encourage la réalisation de plans climat énergie territoriaux aux diverses échelles. Elle favorise l'urbanisme intercommunal en faisant du PLUi le droit commun de l'urbanisme.

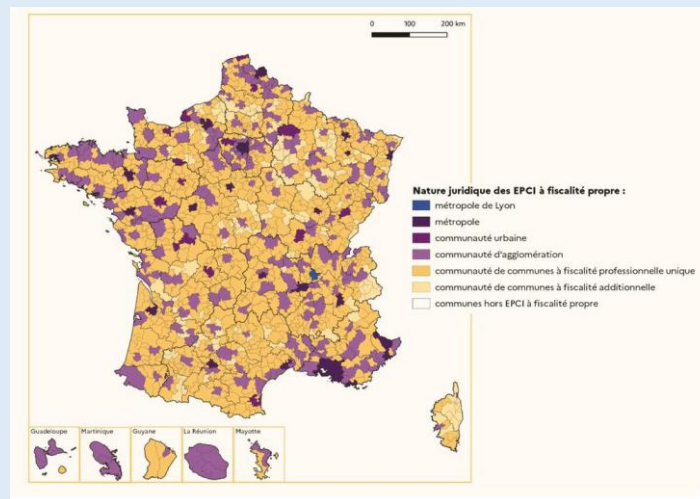
Sur le plan financier, la réforme structurelle majeure sera la **suppression de la taxe professionnelle** et son remplacement par un panier composite d'impôts de remplacement (CVAE, CFE, IFER...), répartis différemment entre échelons. A cette occasion, les spécialisations sont organisées entre niveaux institutionnels dans l'affectation des recettes ; la part départementale de taxe d'habitation étant notamment transférée aux intercommunalités. La péréquation est par ailleurs renforcée à travers un nouvel outil « horizontal » qui présente l'intérêt majeur d'agrèger les communes et intercommunalités dans les calculs de richesses (FPIC), celles-ci étant de plus en plus interdépendantes financièrement.

---

par la suite (baisses massives des dotations). Les collectivités jouent un rôle contracyclique lors des crises (2008-2009 et 2020). Leurs dépenses sont stables alors que le PIB se contracte.

## Intercommunalité : 30 ans de structuration

Pour des raisons fonctionnelles, la coopération intercommunale s'est déployée à partir du début du XXème siècle pour équiper les villes et les campagnes par le truchement des premiers syndicats techniques à vocation unique (eau, électricité, gaz...). **L'essor de l'intercommunalité moderne prend racine avec la Vème République**, l'aménagement du territoire et les progrès de l'urbanisation, à travers les SIVOM et districts (1959) et les premières communautés urbaines de la loi de 1966 (Lyon, Strasbourg, Lille, Bordeaux). Ces dernières serviront ensuite de modèle pour organiser le regroupement des communes dans des structures plus intégrées que les syndicats, et dotées d'une fiscalité propre. Les lois de 1992, 1995 et 1999 accélèrent ces regroupements à travers deux catégories principales : les communautés de communes puis les communautés d'agglomération destinées aux secteurs plus urbains. Encouragées par des **incitations financières** (à travers la dotation globale de fonctionnement dite DGF), bonifiées en cas de mutualisation de la fiscalité économique (fiscalité professionnelle unifiée), ces intercommunalités vont voir leurs compétences progressivement renforcées dans l'aménagement de l'espace, le développement économique, les politiques de l'habitat, l'organisation des transports publics locaux, la gestion des services publics environnementaux (eau, assainissement, gestion des déchets, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations...), les grands équipements collectifs (stades, médiathèques, musées...), l'action sociale, la politique de la ville...



A la suite d'un rapport critique de la Cour des Comptes paru en novembre 2005, les réformes suivantes (loi RCT de 2010, lois Maptam et NOTRe) vont renforcer les mutualisations de moyens financiers et d'agents entre communes et intercommunalités, poursuivre le processus de regroupement des communes (« *achèvement de la carte* ») à travers des extensions et fusions, rationaliser les anciennes entités intercommunales (syndicats à vocation unique).

La France recense aujourd'hui **1253 intercommunalités à fiscalité propre** contre 2600 en 2010. Le nombre de syndicats a lui-même fortement diminué (8322 aujourd'hui contre plus de 17 000 en 2000). L'intercommunalité a été un puissant outil de rationalisation d'une part, tout en portant de nouvelles dynamiques locales à travers les projets de territoires et les outils locaux de planification tels que les SCOT, les PLU intercommunaux, les plans climat air énergie territoriaux (PCAET). La **fiscalité professionnelle unifiée a réduit les concurrences** exacerbées entre communes constatées aux débuts de la décentralisation et permis de fortes solidarités pour financer des services publics locaux en commun. Les considérables disparités de ressources entre communes sont amorties par le principe de mutualisation et les politiques de péréquation.

Depuis 2014, **les élus intercommunaux procèdent du suffrage direct** mais restent désignés par les électeurs dans un cadre communal, à partir du même bulletin que celui utilisé pour l'élection municipale (concept de « scrutin fléché »). Les élus communautaires sont nécessairement élus municipaux, à travers des bulletins à double liste. Ce scrutin est critiqué pour son déficit de lisibilité et son incapacité à structurer le débat démocratique citoyen sur les grands dossiers de dimension communautaire ou métropolitaine. **Les campagnes électorales de 2026 ont confirmé cette « invisibilisation » de l'intercommunalité**, au risque d'un hiatus démocratique et d'un primat excessif de la « *démocratie du*

*sommeil* »<sup>12</sup>. Le modèle intercommunal français repose sur un principe d'intégration progressive au sein de ce que l'on appelle communément le « bloc local » : élus communs, services mutualisés, partages d'impôts, compétences enchâssées (notion d'intérêt communautaire), conférences de maires... Il s'inscrit dans un processus de « *dédoublement fonctionnel* » des communes plus que dans une logique supra-communale.

Bien que les catégories juridiques des communautés de villes, districts, syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) aient disparu, les intercommunalités à fiscalité propre restent encore organisées à travers **quatre statuts distincts** : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles. Les établissements publics territoriaux du Grand Paris sont une catégorie assimilable. Le rapport Woerth propose la fusion de ces différents statuts. Il est en effet envisageable de les réduire à deux, comme ce que proposait le rapport *Vivre ensemble* de la commission Guichard en 1976 (communautés de communes et communautés urbaines), voire de tendre vers une unification totale des différentes catégories juridiques, accompagnée de souplesses et de droits d'option permettant les adapter aux réalités territoriales.

### **1.1.3. Les réorganisations structurelles de l'Acte III (2014-2015)**

Le quinquennat 2012-2017 s'est traduit par un triptyque législatif majeur (lois MAPTAM, fusions des régions et NOTRe) et d'autres textes aux effets notables (loi ALUR, loi sur le statut de Paris). Même si elle a été marquée par d'importants revirements entre les différentes étapes d'élaboration de ces textes, cette législature a procédé à des restructurations d'ampleur des collectivités, de leurs compétences et de leurs périmètres.

Il convient de mentionner :

- La création par la loi d'une **dizaine de métropoles** de droit commun et des statuts particuliers pour les métropoles du Grand Paris, d'Aix-Marseille et de Lyon (seule métropole avec statut de collectivité correspondant au modèle que la commission Balladur promouvait en 2009)
- La création de la **collectivité unique de Corse** (à travers la fusion verticale avec les deux départements<sup>13</sup>),
- La **fusion de plusieurs régions** (dont certaines sous format « XXL » comme Grand Est, Occitanie, Nouvelle Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes),
- La **rationalisation des schémas régionaux** à travers i) le schéma d'aménagement (SRADDET)<sup>14</sup> dont la portée réglementaire est renforcée, ii) le schéma régional de développement économique (SRDE-II)<sup>15</sup>,

<sup>12</sup> Le sociologue Jean Viard a proposé cette notion de « *démocratie du sommeil* » pour évoquer des élections locales qui, dans un cadre municipal, ne sollicitent les habitants qu'à leur seul lieu de résidence, même s'ils n'y passent qu'une petite partie de leur vie éveillée. La périurbanisation des quarante dernières années a multiplié ces configurations dans ce que certains observateurs appellent des espaces « dortoirs », avec peu de services et d'équipements collectifs. Les votes sont surtout dictés par des considérations patrimoniales ou de tranquillité résidentielle. L'universitaire lyonnais Christophe Chabrot parle de « *domocratie* » (le pouvoir du *domus*, c'est-à-dire du domicile)

<sup>13</sup> Un premier projet de fusion avait été soumis à référendum en juillet 2003 et avait échoué (51% de votes défavorables)

<sup>14</sup> Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est issu de la fusion de deux schémas régionaux de transports (personnes et marchandises), de l'ancien schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT), du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), du schéma régional sur les infrastructures numériques, du schéma régional climat, air, énergie (SRCAE), du plan régional de gestion et d'élimination des déchets... Ce nouveau schéma « intégrateur » fait l'objet de révisions partielles régulières. Les régions en sont à leur deuxième édition. Le SRADDET matérialise un pouvoir réglementaire régional nouveau à travers le « fascicule de règles » annexé au document. Celles-ci doivent être prises en compte par les autres acteurs et les documents de planification infrarégionaux (SCOT) doivent leur être compatibles.

<sup>15</sup> Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDE-II) est désormais de plein droit et entièrement piloté par la région. Il encadre les régimes d'aides aux entreprises et fixe les priorités de l'action économique régionale. Les actions des autres échelons, notamment des intercommunalités, doivent être exercées « *dans le respect* » des orientations régionales.

- Une deuxième séquence de **fusion des intercommunalités** (deux tiers concernées au total),
- La **dévolution de la nouvelle compétence GEMAPI** (milieux aquatiques et prévention des inondations) aux intercommunalités,
- La **remontée de certaines compétences des départements** (transports routiers interurbains...) vers les régions,
- La **réduction des capacités d'intervention des départements dans l'économie générale**,
- Le **transfert de la gestion des fonds européens** (de l'Etat aux régions).

Le débat ouvert au printemps 2014 sur la disparition ou la transformation des conseils départementaux (scénarios évoqués par le Premier ministre Manuel Valls) a été très vite ajourné mais deux niveaux de pouvoirs publics territoriaux ont été très significativement renforcés par ces différents textes : les régions et intercommunalités.

Les régions ont bénéficié en premier lieu d'un élargissement de leurs compétences mais également de gains significatifs de leurs pouvoirs « substantiels » dans ces dernières. Leurs responsabilités de chef de file ont pris corps avec la teneur nouvelle donnée à leurs schémas stratégiques (SRDE-II et SRADDET), juridiquement opposables d'une part, mais relevant surtout de leur responsabilité exclusive (l'Etat ayant certes la charge de les approuver mais dans un rôle essentiellement procédural, avec un droit de regard limité sur le fond).

Les régions ont conforté leurs compétences en matière de mobilités, d'action économique, d'aménagement de l'espace, de planification environnementale. On notera que si leurs compétences interviennent pour partie de manière exclusive, sans recouper les champs de compétences des autres échelons de collectivités (aides directes aux entreprises, lycées, formation professionnelle, organisation des trains express régionaux dits TER...), elles sont, en d'autres matières, situées en surplomb des responsabilités exercées à des échelles infrarégionales. C'est notamment le cas dans les domaines :

- **De l'aménagement de l'espace** où les orientations régionales ont vocation à être transposées ou prises en compte dans les SCOT et PLUi, mais aussi en matière d'aménagement économique,
- Des **mobilités** où la région est devenue « chef de file » de l'intermodalité et habilitée à coordonner l'action commune des différentes autorités organisatrices (intercommunalités ou syndicats mixtes),
- De la **planification des déchets et de l'économie circulaire**, ce qui subordonne les autorités locales en charge de la gestion des déchets municipaux (intercommunalités à fiscalité propre) aux orientations régionales,
- Des **politiques énergie-climat** qui recourent les prérogatives exercées à l'échelle locale dans le cadre des plans climat air énergie territoriaux (PCAET).

En dehors de la gestion et de l'entretien des lycées (patrimoines, informatique, orientation ...), les régions se spécifient en agissant essentiellement à travers leurs pouvoirs d'influence (via leurs concours budgétaires) et leurs capacités de prescription. Elles dépensent une faible part de leurs budgets en fonctionnement interne et gèrent très peu de services publics en direct. Ceci explique leur poids relatif réduit dans les effectifs de la fonction publique territoriale (5%) mais également leurs budgets par habitant relativement faibles en comparaison d'autres régions en Europe comme les communautés autonomes espagnoles ou les régions italiennes (par lesquelles transitent les dépenses de santé, voire les rémunérations des enseignants comme dans certaines communautés autonomes...).

## Le remaniement de la carte des régions : une géographie baroque

Les fusions de régions intervenues en 2016 restent d'une compréhension malaisée au regard des engagements décentralisateurs affirmés par le président de la République François Hollande lors de son élection en 2012. La carte régionale a été imposée dans un style « décisionniste », sous la forme d'un choix fulgurant, décidé unilatéralement, sans véritable concertation préalable avec les collectivités intéressées ni consultation des citoyens, des forces économiques ou même de commissions d'experts. Seul le Parlement a pu amender le premier projet de carte de l'Élysée en date du 2 juin 2014 (cf. ci-dessous).



Les options géographiques retenues *in fine* ont fortement interrogé les observateurs attentifs en maintenant plusieurs régions dans leur périmètre ancien, parfois restreint, alors que d'autres régions ont été contraintes à la fusion. Les régions Bretagne (4 départements, 27 000 km<sup>2</sup>), Centre Val de Loire (5 départements, 39 000 km<sup>2</sup>), Pays de la Loire (5 départements, 32 000 km<sup>2</sup>), Provence Alpes Côte d'Azur (5 départements, 31 400 km<sup>2</sup>) sont demeurées inchangées alors que de grandes régions telles que Midi-Pyrénées (8 départements) ou Rhône-Alpes (6 départements) ont été jumelées avec leurs voisines. Certaines fusions ont aggloméré seulement deux anciennes régions quand d'autres en ont regroupé trois (Grand Est, Nouvelle Aquitaine). Alors que la constitution des Hauts-de-France, de la Normandie ou de Bourgogne-Franche Comté a répondu à des propositions assez anciennes et n'a guère suscité de résistances majeures, plusieurs des nouvelles entités issues des fusions de 2016 continuent d'être critiquées pour leur taille XXL : l'Occitanie (13 départements, 72 700 km<sup>2</sup>), la Nouvelle Aquitaine (12 départements, 84 000 km<sup>2</sup>) et Grand Est (12 départements, 57 400 km<sup>2</sup>).

La **rapidité de la décision**, prise à l'été 2014 et mise en application à peine 18 mois plus tard a répondu assez explicitement à la pression exercée par l'Union européenne (Conseil et Commission) pour que la France accélère ses réformes si elle voulait éviter d'être le seul Etat-membre condamné pour déficits excessifs. **La nouvelle carte régionale s'inscrit ainsi dans un programme national de réforme (PNR) chargé de rassurer les partenaires européens de la France.** Si cette motivation explique la précipitation de la décision, dont les effets négatifs seront persistants sur l'enracinement difficile du « fait régional » en France, elle n'en justifie pas pour autant les options géographiques retenues. Celles-ci ont été en fait multifactorielles, tenant compte des préférences ou réticences de « grands élus » de la majorité de l'époque et des enjeux très sensibles de localisation des futurs chefs-lieux mais aussi de considérations électorales. Le souci de faire obstacle à la conquête par le Front national de certaines régions (ancien Languedoc-Roussillon par exemple), en les associant tactiquement à d'autres collectivités, a joué un rôle d'importance. Les fusions de régions ont été jugées moins nécessaires là où ce risque était faible.

La France continentale est de fait organisée aujourd'hui à travers douze régions, de superficies très variables, mais de poids démographiques et de PIB plus resserrés (hors Ile-de-France) par rapport à la période antérieure. Il doit être précisé que **l'idée de réduire le nombre de régions a été préconisée de longue date** par de nombreuses personnalités éminentes (anciens premiers ministres, sénateurs, rapport du comité Balladur...) avant d'être mise à exécution. Plus que l'idée générale, ce sont de fait les

modalités des fusions et les délimitations privilégiées *in fine* qui ont été très fortement contestées. Un facteur contraignant et controversé de ces fusions résulte du choix d'agréger les régions en « bloc », d'un seul tenant, sans ouvrir sérieusement la possibilité de redistribuer les départements d'une ancienne région dans des directions différentes. Ce choix a eu le mérite de la simplicité mais a abouti à quelques anomalies saillantes, sans cohérence fonctionnelle, et parfois mal vécues par les populations. Une ville comme Nogent-sur-Seine est désormais à plus de 410 km de sa capitale régionale, Strasbourg, alors qu'elle n'est qu'à une centaine de kilomètres de Paris.



Certains projets de découpages présentés aux cabinets ministériels comportaient des **options de désassemblage des anciennes régions**, notamment de Pays de la Loire (Loire-Atlantique rattachée à la Bretagne, la Vendée à la Nouvelle-Aquitaine, les trois autres départements formant avec Centre Val de Loire une région Vallée de la Loire). Les 15 nouvelles régions suggérées par le rapport Balladur reposaient également sur certaines redistributions de départements (Oise vers l'Ile-de-France, Loire-Atlantique vers la Bretagne). Un autre facteur de complexité et de contestations est venu des choix des capitales régionales et des compromis établis pour répartir l'hôtel de région, le siège de l'assemblée, la préfecture, des pôles administratifs spécialisés. Certains services de l'Etat, à l'instar des académies (rectorats) n'ont pas épousé la nouvelle carte régionale. Pour autant, de nombreuses organisations publiques (Universités, agences, Banque des territoires...) et privées ont très rapidement adopté la nouvelle carte administrative pour leur propre structuration.

Les régions françaises interviennent pour l'essentiel par le truchement de tiers : opérateurs ferroviaires pour les TER (SNCF, RATP et quelques autres prestataires avec l'ouverture à la concurrence), organismes de formation professionnelle, entreprises, associations, collectivités locales... Elles s'inscrivent encore très largement dans une logique d'administration de mission et de « faire faire », ainsi que le préconisaient les pères fondateurs de la décentralisation. Leurs dépenses de fonctionnement pour compte propre sont très faibles au regard de leurs dépenses d'investissement ou d'intervention.

De manière générale, les trois lois de 2014-2015 ont contribué à d'importantes rationalisations dans l'exercice des compétences, en imposant des transferts au sein du « bloc communal » d'une part, mais aussi des départements vers les régions d'autre part. Mais elles ont également essayé de **réguler les concurrences à travers outils de coordination nouveaux**. Largement inspirée de l'expérience bretonne, la création des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) a correspondu à la volonté de mettre en place une instance officielle d'organisation de la gouvernance multi-niveaux et du « dialogue territorial ».

La réunion de cette conférence est obligatoire pour le recueil d'avis sur un certain nombre de documents de planification et de politiques publiques. Il a également été prévu de faire de la CTAP un cadre de négociation d'un nouvel outil de coordination des collectivités dans les compétences partagées ou intriquées : la convention territoriale d'exercice concerté des compétences (CTEC)<sup>16</sup>.

La nouveauté a été de placer ces conférences sous la présidence du seul exécutif régional et sans association obligatoire du représentant de l'Etat. Cette prééminence du président de région sur le représentant de l'Etat a constitué une rupture symbolique importante avec le modèle historique du « partenariat régional » et de ce qui a longtemps été appelé la « déconcentration », à savoir le déploiement en vis-à-vis de la décentralisation et d'une déconcentration de l'Etat présentée comme son « deuxième pilier ».

Comme on peut le mesurer, cette législature a été très dense en matière d'organisation territoriale. Mais elle a été scandée de surcroît par d'autres textes aux effets très structurants sur le fonctionnement des pouvoirs locaux.

**Sur les modes d'élection :** a été mise en œuvre une petite révolution avec la suppression des cumuls de mandats parlementaires et exécutifs locaux. Une loi de 2013 a en outre réformé les scrutins locaux en créant des conseillers départementaux élus par paires (« binômes » homme-femme) dans des cantons recomposés. Cette loi instaurait en outre l'élection au suffrage direct des élus intercommunaux (mais dans le cadre peu lisible du « fléchage ») tout en repondérant les sièges attribués aux communes au sein des assemblées intercommunales pour y garantir une meilleure proportionnalité démographique.

**Sur les responsabilités opérationnelles :** La loi ALUR de 2014 favorise le transfert des compétences d'urbanisme aux intercommunalités et renforce leurs responsabilités en matière de logement. La loi sur la transition énergétique et la croissance verte de 2015 consolide le rôle des intercommunalités et des régions dans la planification énergie-climat. Une autre loi de 2017 revoit le statut de Paris pour fusionner ville et département tout en permettant à de nouvelles agglomérations de se transformer en métropoles (Tours, Orléans, Metz, Dijon, Saint-Etienne, Toulon, Clermont-Ferrand).

**Sur le plan budgétaire :** les réformes de la période 2012-2017 ont été surtout marquées par la baisse drastique des dotations de l'Etat aux collectivités (une amputation de dix milliards d'euros de l'enveloppe annuelle de DGF en 2017 par rapport à 2014). Imposée par la crise budgétaire des dettes souveraines, cette réduction d'une ampleur totalement inédite a imprimé un effet très récessif sur l'investissement public et conduit les collectivités à de fortes rationalisations. Les mandats 2014-2020 ont été en conséquence extrêmement accaparés par les réorganisations institutionnelles et financières, en laissant un souvenir amer à nombre d'élus et fonctionnaires territoriaux. Ce *stress-test* territorial a imposé de conduire des réformes de structure d'importance sans incitations financières et sans « grain à moudre » pour accompagner la négociation sociale mais aussi de nombreuses pertes de mandats sous l'effet des fusions et disparitions de structures. Une part de l'impopularité de ce « paquet » de réformes territoriales y trouve sa source.

---

<sup>16</sup> Peu de CTEC ont été signées à ce jour. La région Sud Provence est l'une des plus avancées à notre connaissance. D'autres régions ont commencé à en signer en matière de culture, d'enseignement supérieur... Le département de la Gironde avait également signé en 2022 huit conventions avec cinq intercommunalités pour mieux territorialiser son action de solidarité. La signature de ces documents conditionne normalement la capacité de déroger à certaines règles encadrant plus strictement les possibilités de co-financement.



fonctionnement des collectivités à travers les contrats dits de « Cahors » (car issus d'un dispositif négocié lors de la conférence nationale des territoires tenue en décembre 2017 dans le chef-lieu du Lot). Cet encadrement contractualisé des dépenses a été dénoncé par certaines collectivités qui y ont vu un retour de la tutelle préfectorale antérieure à la décentralisation.

Difficile à déchiffrer, la législature 2017-2022 peut être relue comme « bidirectionnelle » en matière de décentralisation. Les « territoires » ont fait l'objet d'une extrême attention et d'une bienveillance affichée dans les discours ministériels et quelques actes concrets. De nombreux programmes de soutiens ont été négociés avec les associations de collectivités pour accompagner les projets locaux puis à travers les puissants budgets et appels à projets de la période de relance. Mais les politiques locales ont subi, dans le même temps, un très net effet de renationalisation. De nombreuses initiatives ont été engagées pour s'assurer de leur alignement stratégique sur les mots d'ordre nationaux. Comme si les collectivités étaient devenues trop centrales dans les politiques publiques pour les laisser décider librement de leurs priorités.

### ***1.1.5. Une renationalisation financière en contrepartie d'un rôle assurantiel de l'Etat***

Les **changements systémiques ont été principalement financiers** avec la suppression de la taxe d'habitation<sup>18</sup>. Celle-ci a prolongé le mouvement antérieur de renationalisation des finances locales et de spécialisation fiscale des différents niveaux de collectivités : transfert de la part départementale de la taxe foncière aux communes, compensation des intercommunalités et des départements par des fractions de TVA. La réforme des impôts de production décidée en 2020 dans le cadre du plan de relance a amplifié ce processus en conduisant à la suppression en deux temps de la CVAE, impôt économique territorialisé, et à son remplacement par une fraction supplémentaire de TVA pour les régions, départements et intercommunalités.

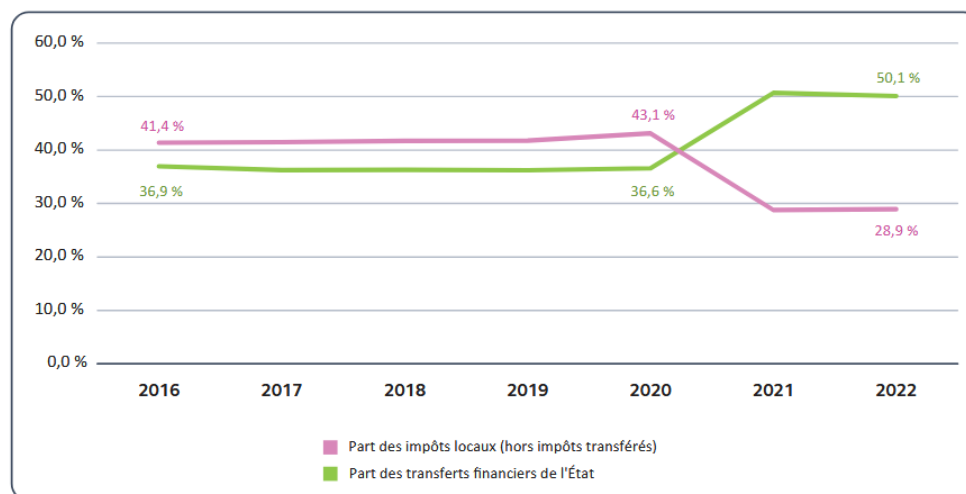
Alors qu'elle était absente des budgets locaux en 2017, **la TVA représente désormais plus de 25% des transferts financiers de l'Etat et 52 milliards d'euros en valeur en 2024 et 2025**<sup>19</sup>. Cette ressource n'entretient plus aucun lien territorialisé avec les contribuables. Les deux dernières lois de finances ont en outre procédé au plafonnement de la dynamique de cette recette, ce qui conduit *de facto* à la retirer du périmètre des « ressources propres » au sens de la loi organique sur l'autonomie financière. Comme le montre ci-après le graphique issu d'un rapport de la Cour des Comptes, un chassé-croisé est intervenu au tournant des années 2020 avec le franchissement d'un seuil symbolique. Les transferts financiers de l'Etat représentent désormais plus de la moitié des recettes des collectivités. Les impositions locales sont passées quant à elles sous le seuil des 30%. Soit moins d'un tiers.

---

<sup>18</sup> Pour rappel, la proposition énoncée initialement par le candidat Emmanuel Macron en mars 2017 visait à supprimer la taxe d'habitation (TH) des catégories sociales modestes et classes moyennes pour un montant d'environ 10 milliards d'euros. Il s'est avéré très rapidement impossible de maintenir une TH pour les seules catégories sociales les plus aisées (deux derniers déciles). La TH a de fait été intégralement supprimée pour les résidences principales, tout en étant maintenue sur les résidences secondaires. Le coût pour les finances publiques a presque doublé, passant de 10 à 18 milliards. La TH résiduelle a pour paradoxe d'assujettir des ménages qui, en tant que résidents intermittents (voire très occasionnels), consomment moins de services publics locaux.

<sup>19</sup> Cour des Comptes, Rapport annuel, Fascicule 2 : « *Les finances publiques locales 2025* »

Graphique n° 3 : évolution comparée des transferts de l'État et des impôts locaux dans les recettes des collectivités territoriales (en %)



Source : Cour des comptes, à partir des comptes de gestion des collectivités

Source : Cour des Comptes<sup>20</sup>

Dans le même temps, il est peu discutable que **l'Etat a joué un rôle « assurantiel » de très forte puissance pour les budgets locaux en 2020-2021 lors de la crise pandémique**. Seul l'Etat, en liaison avec l'Union européenne et les banques centrales, était en mesure d'organiser un plan de soutien de cette envergure à l'ensemble des forces vives (entreprises, associations, ménages...) et corps intermédiaires (collectivités, universités...).

Le gouvernement et le Parlement ont alors pris soin d'amortir l'impact de la pandémie et des confinements sur les budgets territoriaux, notamment avec le souci de préserver **la fonction contracyclique de l'investissement public local** dans le cadre des politiques de relance<sup>21</sup>. L'autofinancement des collectivités s'est de fait reconstitué et a permis un redressement très net de la commande publique et des efforts d'équipement.

La période de relance a provoqué un recours à l'emprunt, logiquement prévisible, dans une phase de retour à des seuils hauts d'investissement. A cet égard, la mise en cause ultérieure des « besoins de financement » des collectivités, intervenue de manière polémique à l'été 2024 pour expliquer le creusement des déficits publics, a été perçue comme une agression illégitime et non-recevable par les décideurs publics locaux. Tous les spécialistes des finances publiques savent en effet que **le besoin de financement des collectivités obéit à une logique de cycle**. Le recours à l'endettement des collectivités demeure, en second lieu, strictement orienté vers des dépenses d'investissement en raison de la fameuse « règle d'or » qui interdit aux collectivités de s'endetter pour financer leur fonctionnement courant. Le « besoin de financement » des collectivités n'est donc pas de même nature que celui de l'Etat. Ce dernier a lui-même stimulé leur rôle primordial d'investisseur dans le cadre de la relance et sécurisé leurs conditions d'accès à l'emprunt.

<sup>20</sup> Cour des Comptes, *Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir. Contribution à la revue des dépenses publiques*, juillet 2023, 28 p. La Cour évalue alors à 158 milliards d'euros les montants cumulés des transferts, via 155 mécanismes et fonds différents !

<sup>21</sup> Voir Jean-René Cazeneuve (député du Gers et président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, *Impact de la crise Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, 29 juillet 2020, 190 p.

## *Ajustements à la marge*

Depuis 2017, les principales réformes législatives de décentralisation ont été portées par la loi Engagement et proximité et la loi de différenciation, de décentralisation, de déconcentration et de simplification (dite 3DS) qui sont pour l'essentiel constituées de **mesures d'ajustement** et d'assouplissement. Elles ont visé à fluidifier les rapports entre collectivités d'une part, entre elles et l'Etat d'autre part. Ces lois aux nombreuses dispositions techniques apportent des simplifications et de nouvelles rationalisations tout en cherchant à supprimer des « irritants ». Les deux textes législatifs, issus d'une importante concertation préalable, n'ont pas réellement transformé notre organisation territoriale et ont été accueillis sans enthousiasme notable. Ils comprennent néanmoins quelques mesures intéressantes sur le statut de l'élu, les pouvoirs des maires, la gouvernance de l'intercommunalité, les expérimentations de transfert, la création de la notion d'autorité organisatrice de l'habitat... Ces deux lois « balais » ont été perçues comme des lois de réconciliation avec les décideurs publics locaux après de nombreux épisodes de confrontation.

**La crise des gilets jaunes de l'hiver 2018-2019** a en effet révélé de forts malaises territoriaux et l'importance du maillage des élus locaux pour préserver le contact avec les populations. Ces prises de conscience ont conduit à des programmes contractuels spécifiques avec les différentes catégories de collectivités : Action cœur de ville, Petites villes de demain, Territoires d'industrie, Villages d'avenir... Une redynamisation des maisons de services publics à travers le label France services a été en parallèle engagée. La création de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) et les nouvelles missions du CEREMA<sup>22</sup> ont veillé à renouer un lien direct entre l'Etat et les collectivités locales. La relance post-covid s'est traduite par la création des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) en parallèle de nombreux appels à projets. Sur sollicitation de l'Etat, la Banque des territoires a été également très sollicitée dans cette période.

Malgré cette nouvelle offre contractuelle et programmatique, la direction donnée aux relations Etat-collectivités depuis 2017 s'est matérialisée par l'accentuation **du pilotage « par le haut » des agendas territoriaux**. De très nombreux chantiers législatifs et programmes de politiques publiques ont marqué l'actualité des pouvoirs locaux. Sur le plan législatif, les réformes du logement social, de l'apprentissage, de l'organisation des mobilités (loi LOM), de la gestion des déchets (loi AGECE) ont fortement impacté les compétences propres des collectivités, avec des résultats contrastés d'un chantier à l'autre en termes de qualité de concertation et de résultat. La loi Climat et résilience est intervenue de manière très contraignante sur les obligations en matière de planification (SRADDET, SCOT, PLU), d'aménagement économique (inventaires des occupants des zones d'activités), de circulation urbaine (zones à faibles émissions). La loi d'accélération des énergies renouvelables a également mis à contribution les collectivités (communes) de manière inédite et controversée. La création récente du service public de la petite enfance, à la fois national mais mis en œuvre par les communes et intercommunalités, s'est déployée de manière heurtée et notoirement sous-financée. Les collectivités ont été également sollicitées pour prendre part aux réorganisations des grands services publics nationaux en matière de sécurité (polices municipales<sup>23</sup>), de santé (Ségur), d'éducation nationale (dédoublage des classes en réseau d'éducation prioritaire - REP). Les collectivités sont de fait extrêmement sollicitées par les différentes réformes nationales mais estiment l'être de plus en plus en tant qu'agents d'exécution et non en tant que véritables partenaires.

Cet **enrôlement des collectivités et de leurs actions au service des politiques nationales** a également pris une forme symbolique à travers les bilans réguliers de ce qu'il est possible de nommer le *France incorporated ou France Inc*, à savoir la propension à multiplier les labels

---

<sup>22</sup> Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

<sup>23</sup> Voir OFGL, *Les enjeux financiers des polices municipales – Nouveaux éclairages*, Cap sur n°29, octobre 2025, 24 p.. Les polices municipales représentent désormais en dépenses de fonctionnement 2,24 milliards d'euros et plus de 300 millions de dépenses d'équipement en 2024. La progression en fonctionnement est de + 41% en sept ans. Les agents de ces polices représentent désormais plus de 28 000 personnes.

gouvernementaux (France nation verte, France services, France santé, French Tech...) qui enrégimentent les initiatives décentralisées sous la bannière de communications gouvernementales prolixes. La gestion de la crise Covid a illustré cette relative confusion des pouvoirs et la dépossession des collectivités de leurs propres agendas et communications<sup>24</sup>. Leurs prérogatives réglementaires ont été court-circuitées ou neutralisées par les circuits préfectoraux, dans une proportion et des méthodes parfois jugées proches de l'excès de pouvoir. Les justifications par les considérations d'ordre public ont fait l'objet de critiques de la part des collectivités mais aussi des juridictions administratives, de la presse et des citoyens. Nombre d'élus gardent des souvenirs douloureux de ces comportements d'autorité parfois disproportionnés, voire revanchards.

---

<sup>24</sup> Céline du Boys et Marius Bertolucci, « *Gouvernance multi-niveaux de la crise de la Covid-19 en France, quels échecs et réussites ?* », *Gestion et management public*, 2021/4 volume 9, n° 4.

## 1.2. Les mutations des rapports inter-niveaux et des relations Etat-collectivités

Comme nous pouvons le mesurer, **les différents cycles de réformes ont transfiguré en vingt ans le visage de la décentralisation**. Le canevas administratif sur lequel elle s'appuie a été retissé par le déploiement des intercommunalités, leur nouveau maillage géographique (taille augmentée) et le renforcement substantiel de leurs compétences. Le processus de création de « communes nouvelles » a également participé, mais dans une moindre mesure, à reconfigurer l'écosystème communal. Les fusions horizontales de régions (et des deux départements d'Alsace), les intégrations verticales de collectivités (outre-mer, Corse, Grand Lyon, Paris...), les clarifications des missions de chefs de file, la fin de la clause générale de compétence...ont également changé les fondations de l'architecture des pouvoirs locaux tout en modifiant radicalement leurs circuits de financement.

Nous proposons maintenant d'examiner plus en détail le changement de perspective provoqué par ces réformes successives.

### 1.2.1. le changement des polarités

Le modèle « originel » de la décentralisation reposait à ses premiers jours (1982-1995) sur trois niveaux de collectivités disposant d'une clause générale de compétence, donc de larges facultés d'intervenir sur de multiples sujets. Départements et régions étaient souvent en situation de concurrence dans leur quête de leadership politique et de contrôle de leur territoire.

Les trois niveaux étaient financés à partir des **mêmes assiettes fiscales** (les « 4 vieilles » constituées de la taxe professionnelle, des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation assises sur les valeurs locatives cadastrales) avec des **pouvoirs de taux superposés**. L'intercommunalité était encore émergente et/ou structurée sous forme d'outils peu intégrés (syndicats de communes, districts...) même si s'esquissait déjà en pointillés un quatrième niveau de prélèvements obligatoires et de pouvoir de taux sur les mêmes assiettes. Les collectivités disposaient d'une **très forte autonomie fiscale et de compétences relativement peu encadrées** par les textes réglementaires.

Ce premier âge de la décentralisation était marqué par une concurrence inter-institutionnelle intense, un déficit de lisibilité des responsabilités, une propension à l'inflation fiscale. La baisse des taux d'imposition était une pratique très rare tant elle était invisibilisée par les hausses de taux des autres échelons institutionnels. Des disparités de ressources considérables (potentiels fiscal et financier) étaient constatés entre collectivités de même strate.

En miroir de ce *design* originel, le nouveau modèle est transfiguré. Il repose sur :

- Un « **bloc communal** » **totalelement remembré par l'intercommunalité de type communautaire**, avec des responsabilités majeures mais de plus en plus étroitement normées par les textes législatifs (logement, urbanisme, gestion des déchets, eau-assainissement, prévention des inondations...).
- Des **départements aux missions beaucoup plus restreintes** et recentrés sur leur vocation sociale, confrontés à d'importantes difficultés de financement ; le poids des dépenses d'intervention dans leurs budgets s'étant fortement accru avec les grandes allocations (RSA, APA...).
- Des **régions plus vastes, aux compétences significativement renforcées** dans l'économie, les transitions écologiques, l'aménagement du territoire (SRADDET), les mobilités...

Les relations inter-niveaux restent soumises au **principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre** mais la notion de « chef de file », parfois présentée comme de faible portée juridique, s'affirme peu à peu dans les grandes politiques partagées. Les départements sont reconnus pour leurs missions de chefs de file en matière d'action sociale et de solidarité. Les régions le sont également en matière de développement économique et de mobilités. Sans être très contraignant, le principe de « chef de file » favorise certaines disciplines collectives, souvent traduites dans des contractualisations. Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP), présentées comme l'une des principales innovations de la loi MAPTAM, ont pour leur part déçu et souffrent d'une composition pléthorique qui nuit au dialogue territorial<sup>25</sup>. Quant aux outils de planification (schémas), même s'ils ont été rationalisés et renforcés dans leur opposabilité juridique, ils restent perfectibles et à mieux articuler.

Les politiques contractuelles, émiettées et enchevêtrées, mériteraient également des efforts de rationalisation à l'initiative des différents acteurs. Au demeurant, de nombreux outils sont utilisés au quotidien par les collectivités pour coordonner leur action et mutualiser leurs efforts. Syndicats mixtes (plus de 3000 à ce jour), entreprises publiques locales (1350 recensées), agences (agences d'urbanisme, agences de développement, agences locales de l'énergie et du climat...) sont des outils opérationnels et/ou d'ingénierie qui structurent très largement la vie locale et mutualisent des moyens.

Les concurrences fiscales entre niveaux institutionnels ont été peu à peu supprimées par la spécialisation des ressources et la réduction des pouvoirs de fixation des taux. Seul le bloc communal dispose encore d'une certaine autonomie fiscale sur des impositions directes d'une part mais aussi sur des impôts et recettes affectés (taxe d'enlèvement des ordures ménagères-TEOM, versement mobilités, taxe de séjour...). De fait, l'effort de clarification qui était attendu au cours des années 2000 a bien eu lieu mais au prix d'une extinction des responsabilités fiscales et du lien direct avec le contribuable-électeur.

### **1.2.2. Des compétences décentralisées de plus en plus « hétéro-normées »**

Jusqu'au début des années 2000, l'Etat restait très présent sur le terrain à travers la déconcentration. Les réorganisations profondes des ministères à l'occasion de la Revue générale des politiques publiques (RGPP) puis de la Modernisation de l'action publique (MAP) ont considérablement affaibli la présence territoriale des ministères et les services préfectoraux. Dans le même temps, l'action de l'Etat s'est redéployée à travers d'autres mécanismes de pilotage tels que :

- Les circuits de financement,
- L'encadrement normatif des compétences locales
- Les obligations procédurales (schémas, mises aux normes...),
- Les appels à projets et labellisations.
- Les programmes territorialisés et contrats
- Les incitations fiscales et mécanismes financiers extra-budgétaires.

Ce nouveau modèle a été défini par la recherche universitaire comme celui du « *gouvernement à distance* »<sup>26</sup>, marqué par une renationalisation des agendas publics locaux et des ressources. Les collectivités doivent composer avec une très grande variété d'intervenants dans leurs propres domaines de responsabilités, qu'il s'agisse des grands opérateurs de financement (agences nationales), des autorités administratives indépendantes (Commission de régulation de l'énergie, Autorité de régulation des transports...), des nombreuses commissions nationales (SRU, DALO, aménagement commercial...). Les propos critiques

---

<sup>25</sup> Aurore Granéro, « *Les conférences territoriales d'action publique : quelle pertinence pour l'interterritorialité ?* », Pouvoirs locaux n°122, 2023. Voir aussi Cécile Cukierman, *Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements*, Rapport d'information n° 706 (2019-2020).

<sup>26</sup> Renaud Epstein. « *Gouverner à distance* ». Esprit, 2006, 11, pp.96-111.

visant l'Etat tendent en fait à hypostasier et réifier une puissance publique nationale devenue très polymorphe, moins clairement incarnée sur le terrain, plus dure à déchiffrer.

**Les évolutions profondes des politiques publiques réinterrogent la nature même de la décentralisation**, la substance accordée à l'autonomie locale et l'ambition donnée aux efforts de clarification des rôles. Une part croissante de l'action publique est en pratique placée sous la responsabilité juridique de collectivités territoriales, jouant un rôle d'autorités organisatrices, mais tout en étant très encadrée dans les faits, sur les plans législatif et réglementaire, par des obligations de moyens et/ou de résultats. Leur mode de financement est lui-même l'objet de barèmes et de plafonnements de plus en plus stricts. Les leviers d'action des pouvoirs locaux se re-déplient de fait sur leurs pratiques tarifaires (contributions directes des usagers au financement des services publics locaux voire aux investissements publics), sur les modes de gestion des compétences (choix de la régie ou de la délégation de service public).

Le poids du secteur public local dans les dépenses d'équipement (formation brute de capital fixe), les délégations de service public ou concessions reste pour sa part considérable. Les collectivités sont structurellement mieux placées pour engager et suivre les travaux, entretenir les patrimoines (réseaux, matériels, bâtiments publics...), piloter les appels d'offre. Les millions de kilomètres de linéaires de réseaux et de mètres carrés de bâtiments publics imposent par construction des modes de gestion décentralisés. Ceci explique le **poids prépondérant du secteur public local dans la commande publique et les dépenses d'équipement**. Réparties sur l'ensemble des niveaux institutionnels, les dépenses d'investissement progressent désormais plus rapidement en « flux » aux échelles intercommunales et régionales, même si les communes demeurent en « stock » les principaux investisseurs publics du pays.

Une tendance constante des administrations nationales est d'infléchir, par incitation ou contrainte, les orientations programmatiques des collectivités et leurs budgets d'investissement. C'est une stratégie d'influence par procuration. Elle consiste d'une part à solliciter leurs concours sur des patrimoines d'actifs relevant en théorie des seules responsabilités nationales (universités, liaisons à grande vitesse ferroviaire, hôpitaux, commissariats, gendarmeries...) et à enrôler leurs capacités d'investissement au service de priorités de l'Etat. Les concours des opérateurs (Agences de l'eau, Agence de la transition écologique ou Ademe, Agence nationale de la rénovation urbaine, Agence nationale de la rénovation de l'habitat...), les appels à projets et appels à manifestation d'intérêt, les multiples contrats... sont les principaux leviers de cet alignement de l'investissement local, consenti avec plus ou moins de grâce selon les cas. Un jeu de mise aux enchères intervient dans la répartition des enveloppes budgétaires pour **maximiser l'effet-levier des crédits publics nationaux**. De fait, les soutiens subventionnels apportés par l'Etat et ses agences aux projets locaux sont très largement contrebalancés par les concours des collectivités apportés aux plans de financement des projets de l'Etat. La logique des « financements croisés », régulièrement critiquée dans les rapports publics, ne cesse de s'accroître en pratique.

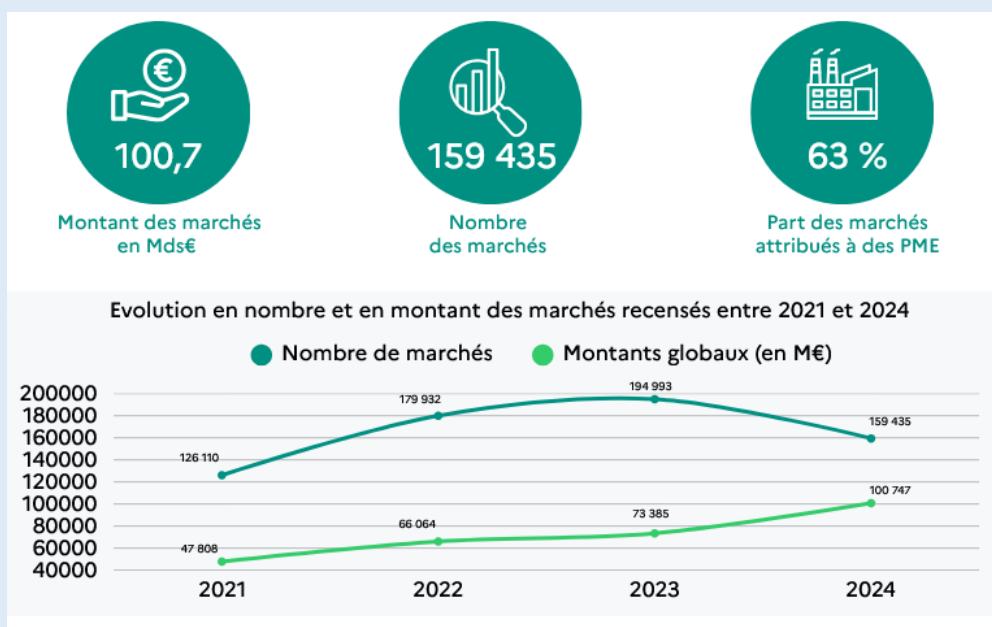
Un autre **levier majeur pour orienter l'investissement public local** repose sur les règles d'éligibilité des dépenses au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qui est aujourd'hui présenté comme le principal « concours » de l'Etat à l'investissement local (7,8 milliards prévus en 2026). Les associations de collectivités considèrent avec constance que ce fonds correspond à un « remboursement » de la TVA qu'elles acquittent sur leurs travaux et plaident pour une compensation intégrale, à raison d'un euro pour un euro. Dans les faits ces taux de remboursements sont variables et tendanciellement orientés à la baisse ou gelés. Ils sont également différenciés selon la nature des travaux. Déjà engagée, la sélectivité croissante des projets éligibles au FCTVA est aujourd'hui recommandée par des rapports de l'Inspection des Finances et de la Cour des Comptes, notamment pour financer la transition écologique.

Parmi les autres leviers de pilotage de l'investissement public local figurent les mises aux normes et les standards qu'imposent les évolutions réglementaires. Enfin, la « budgétisation

verte », à travers la cotation des dépenses d'investissement des collectivités au regard des objectifs de la transition écologique, est un exercice désormais imposé qui, bien qu'indicatif, aura pour effet d'orienter peu à peu la dépense locale selon les cotations nationales.

## Commande publique et investissement des collectivités

Le secteur public local est le principal acteur de la commande publique à travers ses différents vecteurs : marchés de travaux (neuf ou entretien), ingénieries, délégation de services publics, achats de fournitures ou de prestations (formation)... Les achats cumulés des collectivités représentaient en 2024, selon le site Fipeco et les données d'Eurostat, la moitié des 255 milliards d'euros d'achats publics des différentes administrations (Etat, hôpitaux, secteur local...) qui représentaient 8,7% du PIB. L'Observatoire économique de la commande publique (OECF) évalue pour sa part à environ 100 milliards les marchés passés en 2024 par le secteur local, avec une forte progression après la pandémie. Ses recensements ne sont pas encore totalement exhaustifs.



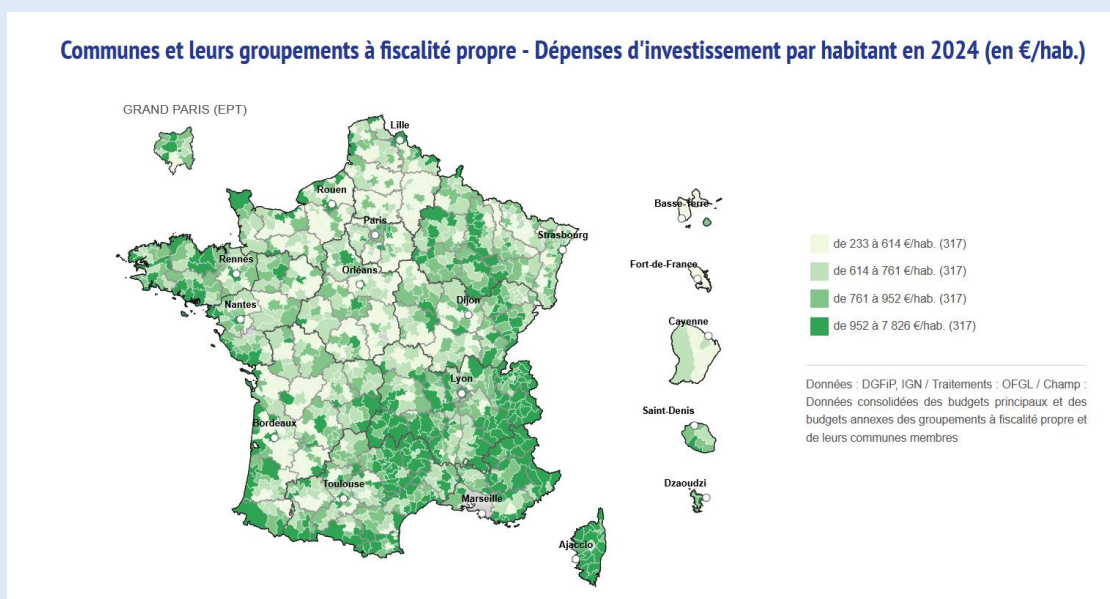
Source : OECF<sup>27</sup>

Les seules dépenses d'investissement du secteur public local se sont élevées en 2024, selon l'Observatoire des finances et de la gestion locales (OFGL) à **79 milliards d'euros (avec les budgets annexes)**, porté par la dynamique de rebond liée à la relance. Les mandats locaux 2020-2026 ont constitué de fait un cycle haut par rapport à la période 2014-2020. La part principale de l'investissement public local repose sur les communes (31 Md€) et les intercommunalités (20 Md€). Une proportion importante des dépenses des régions (15 Md€) et des conseils départementaux (12 Md€) se traduit en outre par des subventions versées aux communes et intercommunalités.

Le rôle des communes/intercommunalités dans la maîtrise d'ouvrage et les appels d'offre s'en trouve renforcé. **Rapportée par habitant, la dépense d'investissement du « bloc local » est plus élevée dans des secteurs ruraux et les territoires touristiques à forte variation saisonnière** (stations) comme le montre la carte ci-dessus réalisée par nos soins à partir de l'observatoire interactif de l'OFGL. Massif central, Alpes, Pyrénées, Corse, Bretagne et littoraux atlantiques connaissent une dépense d'équipement

<sup>27</sup> Observatoire économique de la commande publique (OECF), *Les chiffres des marchés publics*, édition 2024, 28 p.

par habitant très élevée. Elle est beaucoup plus faible dans le grand Bassin parisien et certains arrière-pays.



**Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)**

Même si certaines de ces évolutions peuvent se justifier et sont parfois pleinement acceptées par les collectivités lorsqu'elles partagent avec l'Etat des priorités collectives (cf. rénovation urbaine, adaptation au changement climatique...), elles contribuent au demeurant à réinterroger la consistance de l'autonomie locale. Les pratiques des différents acteurs révèlent en outre une très forte propension à rechercher des multi-financements auprès de l'ensemble des partenaires, quitte à déplorer par la suite les enchevêtrements de compétences, la lourdeur de la décision, les coûts cachés suscités par des instructions multiples des mêmes dossiers. La volonté affichée de tendre vers **la spécialisation des compétences et le décroisement des financements n'est souvent qu'une posture théorique**, démentie chaque jour par les pratiques constatées.

### **1.2.3. Charte de l'autonomie locale : quelle influence ?**

Les transpositions nationales des directives européennes et les impératifs de la transition écologique contribuent également à placer sous haute surveillance les politiques locales, en réinterrogeant les partages de responsabilités entre acteurs publics<sup>28</sup>. Le paradoxe est que cette érosion à bas bruit de l'autonomie s'est amplifiée postérieurement à la ratification de la charte européenne de l'autonomie locale. Adoptée le 15 octobre 1985 sous l'égide du Conseil de l'Europe, cette charte n'a été approuvée par la France qu'en 2007. Elle consacre en théorie le droit et la capacité effective des collectivités, dans le respect des lois, à gérer sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une « *part importante des affaires publiques* ». Parmi ses nombreuses dispositions, la charte souligne l'importance de disposer de « *ressources propres* », « *diversifiées* », et stipule que les collectivités locales doivent pouvoir

<sup>28</sup> La loi NOTRe (article 104), a réaménagé les dispositifs par lesquels l'Etat peut se substituer d'office à une collectivité défaillante (en cas de manquement grave) ou exercer à son encontre une action récursoire pour récupérer les sommes engagées à ses frais pour compenser son inaction. Cela concerne également d'éventuelles condamnations européennes pour manquement à des objectifs fixés par les directives.

exercer leurs compétences de manière autonome, « *sans ingérence excessive de l'État* ». Comme nous avons pu le voir, les directions prises par les finances publiques locales et les conditions d'exercice de leurs compétences par les collectivités semblent les éloigner tendanciellement des prescriptions de la charte.

Ces évolutions sont ressenties par les élus locaux et leurs équipes techniques comme un dessaisissement graduel de leurs responsabilités et d'un retour des tutelles technico-financières des anciens temps. La dévolution de prérogatives réglementaires nouvelles aux collectivités, dans leurs champs de compétences respectifs, reste très modeste ou concédée *a minima*. Ce qui est dévolu d'une main semble très souvent repris de l'autre, dans un jeu relationnel ambivalent puisque beaucoup de collectivités, à en croire les plaidoyers de leurs associations représentatives, sont en attente de responsabilités supplémentaires, tout en se montrant logiquement soucieuses de recettes afférentes. En appelant de nouvelles compétences, dont elles savent qu'elles seront mal financées en cas de transfert, elles peuvent parfois se soumettre à une forme d'asservissement volontaire et de dépendance douce à l'Etat.

#### **1.2.4. Les impacts de la réduction des cumuls de mandats**

Les nouveaux rapports Etat-collectivités doivent être enfin relus en tenant compte de deux paramètres essentiels :

- Les effets systémiques de la **déliation des mandats** parlementaires et des mandats exécutifs locaux,
- Le **renforcement de la présidentialisation du régime politique français** depuis l'instauration du quinquennat d'une part et, en second lieu, l'entrée dans une société d'« hyper-communication » (réseaux sociaux, chaînes d'information en continu...) qui transforme en profondeur la vie publique et les stratégies politiques par les annonces quotidiennes.

Cuirassé par les institutions de la Vème République, le centralisme français a longtemps été tempéré par la très forte représentation directe des élus locaux au Parlement via la pratique répandue des cumuls de mandats parlementaires et exécutifs locaux. Plusieurs centaines de députés et sénateurs étaient maires, présidents d'intercommunalités ou de conseils généraux jusqu'à la réforme votée en 2014 puis entrée en vigueur en 2017. **Ces parlementaires faisaient contre-poids à la « verticalité » du modèle institutionnel français** et constituaient, sur les sujets intéressant au premier chef les collectivités, de puissants contre-pouvoirs. Les canaux traditionnels des partis politiques de gouvernement organisaient des transactions constantes entre les positions nationales de leur formation sur les réformes législatives et leurs propres expressions locales. **Les associations représentatives de collectivités, politiquement pluralistes, bouscullaient les alignements disciplinaires des partis** en articulant les deux allégeances (solidarités partisanes/solidarités territoriales). Cette « régulation croisée » entre le national et le local, le centre et la périphérie, a été très tôt analysée par les équipes du Centre de sociologie des organisations (CSO) et présentée sous les termes de « *jacobinisme apprivoisé* »<sup>29</sup>. Dans une France dont les systèmes décisionnels, publics comme privés, restent très concentrés à Paris, la représentation des périphéries au centre est naturellement une question décisive. Le cumul des mandats a longtemps joué ce rôle systémique et imposé de négocier les réformes territoriales avec des assemblées parlementaires qui se révélaient, sur ces sujets, très peu conformes à l'image célèbre et convenue de « *godillots* ».

---

<sup>29</sup> Voir notamment Jean-Pierre Worms, « *Le préfet et ses notables* », *Sociologie du travail*, 8 (3), 1966, p. 249-275 et Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, 1976. L'auteur de ces lignes a eu la chance d'échanger avec ces auteurs dans le cadre du CSO et de faire usage de leurs travaux au cours de sa carrière professionnelle.

En 2017, une rupture majeure intervient sous la forme d'un mécanisme à double détente. Non seulement entre en vigueur à cette date la suppression des possibilités de cumul entre mandats mais la nouvelle règle voit, en second lieu, ses incidences amplifiées par la métamorphose profonde de la scène politique nationale. Porté par un « dédagisme » très puissant, le succès fulgurant de la formation *La République en Marche* et de ses alliés lors des élections législatives consécutives à l'élection présidentielle<sup>30</sup> tend à découpler radicalement la composition du Palais Bourbon de la sociologie politique des collectivités. La nouvelle majorité nationale s'appuie sur des groupes de parlementaires qui n'ont jamais été aussi peu nombreux à avoir exercé un mandat public local. Un fossé va se creuser très vite avec les grandes collectivités et trois associations représentatives des pouvoirs locaux (AMF, ADF, Régions de France) au poids majeur, dominées par des élus issus de formations politiques renvoyées soudainement dans l'opposition. Les tentatives de mettre en place de nouveaux cadres de négociation et de dialogue à travers la Conférence nationale des territoires (CNT) seront des échecs. Le comité des finances locales (CFL) va progressivement dériver lui aussi vers une simple chambre d'écho des protestations des élus locaux, alors qu'il servait encore en 2010-2011 de véritable lieu de négociation de la réforme du remplacement de la taxe professionnelle<sup>31</sup>.

Hormis la phase de gestion de crise durant les épisodes de confinement liés au Covid-2019, qui donnera lieu à des réflexes d'union sacrée, les outils de régulation des rapports national/local et les cadres de négociation des réformes institutionnelles et fiscales se sont progressivement désactivés. Avec un sentiment de dérive des continents entre vie publique nationale et problématiques locales. Le « *désencastrément* » (Renaud Epstein) Etat/territoires se joue de fait aussi bien au sein du système nerveux central, à Paris, avec l'affaiblissement des connexions élus/Parlement que sur le terrain, avec les pertes de pouvoir des services déconcentrés et la transformation des modes d'action de l'Etat (agences, normes, appels à projets, labellisations, hyper-communication...).

### **Une conférence nationale des territoires sans lendemain**

La suppression de la taxe d'habitation et plusieurs réformes législatives contestées ont provoqué, à partir de l'été 2018, le boycott de la conférence nationale des territoires (CNT) par trois associations nationales de collectivités - l'Association des Maires de France, l'Assemblée des départements de France et Régions de France - regroupées au sein de la démarche « Territoires Unis », largement appuyée par le président du Sénat. Ces trois associations étaient alors présidées par des personnalités situées clairement dans l'opposition au gouvernement et proches de la majorité sénatoriale. De son lancement à l'été 2018 jusqu'à la pandémie Covid, l'initiative Territoires Unis a contribué à transformer les collectivités en contre-pouvoirs et en force d'opposition à l'exécutif national. Peu propice à des réformes d'envergure, une telle configuration a conduit de fait à une très grande prudence législative. Les associations aux représentations plus spécialisées (Intercommunalités de France, France urbaine, Villes de France, Association des petites villes de France, Association des Maires ruraux de France...) n'ont pas suivi la démarche de boycott de Territoires Unis et ont contribué au lancement de programmes spécifiques répondant aux attentes de leurs adhérents.

La séquence pandémique a temporairement suspendu les logiques d'affrontement dans une logique d'intérêt général supérieur, imposant au quotidien des coordinations resserrées entre pouvoirs publics nationaux et locaux en vue de soutenir l'économie, d'organiser la gestion de crise et les déconfinements puis de déployer les mesures de relance. Efficace dans sa contestation des réformes gouvernementales, la démarche Territoires Unis a été beaucoup moins adaptée à la formulation de contre-propositions structurées lors des débats de la loi 3DS, les points de vue et attentes des trois associations étant

<sup>30</sup> Nous rejoignons les analyses de Renaud Epstein, « *Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie* », Revue française de science politique 2020/1. Vol. 70.

<sup>31</sup> Une instance a néanmoins progressé durant cette période à travers le Comité national d'évaluation des normes (CNEN ex-CCEN) qui évalue systématiquement depuis 2014 l'impact technique et financier des projets de textes législatifs ou réglementaires créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

manifestement peu alignés. Les associations ont repris leur autonomie depuis 2022 et s'expriment séparément dans le cadre du nouveau débat ouvert par le gouvernement Lecornu.

L'échec de la Conférence nationale des territoires en 2018 fait suite à une autre expérience manquée, à savoir la tentative de créer un Haut conseil des territoires (HCT) dans le cadre de la loi MAPTAM. Ce HCT devait permettre d'institutionnaliser le dialogue entre l'exécutif national et les représentants des pouvoirs locaux. Se présentant comme la chambre des collectivités, le Sénat y a vu une structure concurrente de ses prérogatives et s'est opposé à ce projet. Les seules instances formalisées de dialogue bilatéral Etat-collectivités sont par conséquent le comité des finances locales (CFL) créé en 1979 et Conseil national d'évaluation des normes né en 2013. Les associations de collectivités participent également à de nombreuses instances consultatives nationales mais multipartites et qui ne relèvent pas d'un dialogue bilatéral Etat-collectivités.

### **1.2.5. Bilan général : une réussite sans regret, des progrès constants, des améliorations possibles**

Comme nous avons pu le constater, les réformes territoriales n'ont pas manqué au cours des deux dernières décennies et sont même devenues l'un des exercices favoris des gouvernements successifs pour entrer en discussion avec les collectivités et le Parlement. Les voies empruntées comme les justificatifs employés ont alterné mais tout en gardant un **cap assez constant**, avec de fortes impressions de redondance dans les diagnostics et les recommandations générales.

Malgré la rémanence d'expressions convenues sur le « millefeuille » administratif, l'organisation territoriale française a beaucoup évolué et connu la fusion ou la disparition de nombreuses structures. **La différenciation a progressé.** La décentralisation de responsabilités et de compétences a été évaluée de manière positive quasi-systématiquement depuis les lois Defferre, sans volonté de retour à l'état *ex ante*. Les dévolutions de patrimoines (routes, aéroports...), de responsabilités dans la planification (ex. SDRIF, SCOT...) ou la gestion d'aides à des tiers (aides aux entreprises, grandes allocations sociales...) ont été pour l'essentiel des réussites et n'ont pas provoqué de distorsion majeure des principes d'égalité, faussement protégés auparavant par la centralisation et l'uniformité juridique de façade.

Les capacités d'agir données dans les années 1980 sont peu à peu devenues de véritables missions d'autorités organisatrices confiées aux différentes collectivités dans leurs champs respectifs, assorties **de pouvoirs et de devoirs de plus en plus étroitement prescrits**. Si persistent des appels récurrents à une nouvelle vague de « clarifications » des compétences, il convient de tenir compte des progrès réels déjà apportés grâce à la notion de « chef de file » dans l'agencement des pouvoirs et des cœurs de métier.

Non sans résistance, les départements ont été invités à se recentrer sur leurs missions de solidarité et leurs interventions « humano-centrées » (autonomie, action sociale et médico-sociale...) qui gagnent chaque jour en importance. **Les régions sont de véritables autorités organisatrices en matière de transports interurbains** (et même des mobilités locales quand les communautés de communes ont renoncé à se saisir de cette compétence). Elles le sont également implicitement dans la définition des **aides aux entreprises** (hors immobilier). Leur rôle de « chef de file » en matière d'aménagement du territoire et de planification écologique (biodiversité, économie circulaire...) a pris une consistance beaucoup plus nette avec la nouvelle force juridique des SRADDET et de leurs fascicules de règles.

Les collectivités ont développé une action très puissante dans de nombreuses directions tout en demeurant pour la plupart dans des trajectoires budgétaires raisonnées, surveillées de plus en plus près par les chambres régionales des comptes, les services de l'Etat (préfectures, comptables publics...), les médias d'investigation locaux.

Plusieurs lois ont renforcé les cadres déontologiques et identifié la cartographie des risques en termes de probité. Des condamnations pénales d'élus ou de fonctionnaires territoriaux défraient régulièrement la chronique judiciaire, à l'instar d'autres univers sensibles, mais cela doit être analysé avec nuance :

- La **proportion des délits condamnés reste très faible** au regard du nombre de collectivités, d'élus et d'actes administratifs<sup>32</sup>,
- Le **durcissement des textes et des contrôles** tend à augmenter la visibilité des pratiques répréhensibles et le nombre des condamnations,
- Les **actes condamnés sont de gravité très différente** entre des stratégies élaborées de prise illégale d'intérêt, voire de corruption, et des délits mineurs, dans certains cas involontaires.

Sous l'influence de l'Agence française anticorruption (AFA), de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), du Parquet national financier (PNF), de la protection des lanceurs d'alerte (article 40 du code de procédure pénale), du droit des oppositions, de la création de postes de déontologue dans les grandes collectivités, les pratiques illicites deviennent de plus en plus exposées<sup>33</sup>.

De manière générale, la décentralisation nous semble de fait moins affectée par les risques et pratiques de corruption que lors de ses premiers pas des années 1980-1990 où elle était instrumentalisée par le financement extra-légal des partis politiques français et se retrouvait au cœur de nombreuses affaires politico-judiciaires. L'Agence française anticorruption tend à considérer que l'alternance politique, la réduction des cumuls de mandats (simultanés ou dans la durée), la plus grande collégialité des décisions et la répartition des responsabilités au sein des exécutifs tendent à protéger les collectivités des abus. La densité des contentieux et des condamnations est en fait très disparate entre régions et territoires, ce qui nécessiterait des moyens d'investigation proportionnés dans les zones les plus à risques, notamment celles les plus exposées à la pénétration des réseaux de grande criminalité ou de délinquance financière. Les décisions les plus sensibles se situent à ce jour dans les attributions de marchés publics, les actes d'urbanisme, les octrois de subvention aux entreprises et associations... Il est normal que des précautions fortes soient prises autour de ces dossiers très sensibles.

Alors que la première phase de la décentralisation avait été parfois comparée à une « République de fiefs » et à un « sacre des notables »<sup>34</sup>, marqués par des pratiques de quasi-privatisation des pouvoirs locaux et un fort clientélisme, **la décentralisation a elle-même secrété ses anticorps** et progressé en maturité avec les réformes successives. Des situations caricaturales de personnalisation du pouvoir et d'autocratie peuvent persister ici ou là, c'est un fait avéré, mais elles apparaissent géographiquement circonscrites. L'application correcte des règles de gestion, la transparence accrue sur les décisions publiques, le

---

<sup>32</sup> Selon l'observatoire de la SMACL, environ 2500 élus locaux auront fait l'objet de poursuites judiciaires au cours des mandats 2020-2026, dont seulement 37% d'entre eux condamnés au final. Ces chiffres doivent être rapprochés des 579 000 élus en fonction même s'ils sont plus concentrés sur les exécutifs territoriaux (39 000 avec les intercommunalités et grands syndicats). Ils sont en augmentation de 20% par rapport aux mandats précédents mais avec des motifs diversifiés (harcèlements, diffamations...), un durcissement des textes et des procédures d'investigation renforcées. Voir SMACL, *Le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux, 2024-2025*, 312 p.

<sup>33</sup> Les collectivités plaident au demeurant pour que les politiques de prévention ne tombent pas dans l'excès. La reconversion des élus en fin de mandat devient parfois très difficile en raison de l'étendue des incompatibilités. Les obligations imposées aux élus de se retirer de la salle de l'assemblée délibérante lorsque sont soumis à délibération certains dossiers dont ils ont la charge au quotidien peuvent être contre-productives (alors que l'abstention lors des votes pourrait parfois suffire).

<sup>34</sup> Pour une enquête ethnographique dans un département (Yonne) sur les premières heures de la décentralisation et son fonctionnement notabiliaire, on peut se reporter à l'ouvrage célèbre de Marc Abélès, *Jours tranquilles en 89*, Odile Jacob, 1989, 420 p.

renforcement des capacités d'expression de l'opposition<sup>35</sup> et l'abaissement de la prime majoritaire excessive donnée aux listes arrivées en pole position lors des scrutins municipaux... seraient de nature à réduire encore ces « anomalies » démocratiques qui ternissent parfois l'image de la décentralisation tout entière.

Pour faire obstacle au risque de « féodalisation » de la vie locale, les travaux de théorisation juridique sur les éléments constitutifs d'une collectivité mériteraient d'être mis à jour pour en rappeler la pluralité et les équilibres. Une collectivité repose en effet sur cinq composantes majeures :

- Un territoire délimité,
- Une population (le « corps politique »),
- Une assemblée délibérante pluraliste,
- Un exécutif,
- Une administration.

Il est encore frappant de constater combien les collectivités locales sont souvent hypostasiées à travers les personnes physiques qui les incarnent, les « *élus locaux* » (en général résumés à leurs seuls exécutifs<sup>36</sup>), mais moins en tant que personnes morales, parties prenantes de la puissance publique. Les associations de collectivités se présentent elles-mêmes comme des « *associations d'élus* » bien qu'elles représentent des collectivités dans la plénitude de leur cinq composantes. Alors que l'Etat s'autodéfinit très souvent à travers ses administrations centrales ou ses hauts-fonctionnaires locaux (préfets, DREAL, recteurs, DDFIP), les collectivités sont résumées à leurs seuls décideurs politiques. Cette asymétrie est génératrice de malentendus. Il est parfois considéré que les élus n'ont pas les compétences techniques suffisantes pour exercer certaines responsabilités, ou ne sont pas assez « formés » (au risque d'accentuer la tendance à la professionnalisation), en omettant qu'ils sont accompagnés au quotidien par des services administratifs et managers expérimentés, des agences techniques, des expertises de haut niveau.

Pas plus qu'un parlementaire ne saurait être un expert de tous les sujets abordés dans les projets de loi soumis à son vote, un élu local doit pouvoir s'appuyer sur une administration professionnelle chargée d'éclairer ses choix politiques. Il peut même être préjudiciable de confondre les rôles et de constater un mélange des genres qui peut voir certains décideurs politiques locaux (vice-présidents, adjoints...) développer une propension à se muer en chefs de service. Les rôles extensifs des cabinets politiques et des collaborateurs d'élus dans les grandes collectivités peuvent également entretenir cette confusion. Il est donc important de bien considérer que **les collectivités sont avant tout des administrations productrices de services d'intérêt général, en charge de « biens collectifs »**, gérées au quotidien par des agents relevant du statut de la fonction publique, intégralement tournées vers leur population. Elles sont naturellement placées sous le contrôle d'assemblées et d'organes exécutifs désignés par le « corps politique », mais ne peuvent s'y réduire.

Le raccourci souvent établi entre collectivités (personnes morales) et élus locaux (personnes physiques) est en fait symptomatique de l'héritage persistant d'une hypercentralisation dans laquelle les élus n'avaient qu'une fonction d'intermédiation auprès de l'Etat, l'administration relevant pour l'essentiel du préfet en tant qu'exécutif. Le monde a aujourd'hui radicalement changé et un *aggiornamento* des sémantiques serait bienvenu pour reconsidérer les pouvoirs publics locaux.

---

<sup>35</sup> Sans y être tenues, certaines majorités régionales (Ile-de-France, Bourgogne Franche Comté...) confient à leur opposition la présidence de la commission des finances, à l'instar des pratiques introduites à l'Assemblée nationale et au Sénat.

<sup>36</sup> Force est de constater que les simples conseillers (sans mandat dans l'exécutif), bien qu'ils forment l'immense majorité des « *500 000 fantassins de la République* » parfois célébrés dans des discours assez convenus, n'ont jamais fait l'objet d'une réelle attention dans les débats parlementaires et restent un impensé de la recherche universitaire.

La décentralisation s'est de fait accompagnée depuis 1982 d'une montée en compétences régulière en s'appuyant sur une **fonction publique territoriale structurée**, avec ses filières générales et techniques, mais également grâce à de nombreux opérateurs satellites (entreprises publiques locales, agences d'urbanisme, établissements publics fonciers...) qui ont professionnalisé les administrations locales. Même si demeurent d'importants besoins d'ingénierie dans les espaces de faible densité, renforcés par la technicisation croissante des politiques publiques, l'intelligence territoriale a changé de dimension en l'espace de deux décennies, au risque de susciter parfois quelques ressentiments et des critiques des supposés « *sureffectifs* » ou « *trains de vie dispendieux* » des administrations locales

### Fonction publique territoriale : une expansion continue

Les agents de la fonction publique territoriale (FPT) étaient estimés au 1<sup>er</sup> janvier 2024 à **1 905 000 agents environ** et 1 887 000 sans les contrats aidés (Insee Première n°2052, mai 2025). Ces effectifs ont progressé au cours des trois dernières décennies avec les transferts de compétences (140 000 agents de l'Etat transférés entre 2006 et 2010), l'essor de l'intercommunalité et les nouvelles missions assumées par les autorités locales. Entre 1997 et 2023, le site Fipeco évalue à 46% la croissance des effectifs de la FPT (+ 588 000 agents).

Les recrutements ont eu tendance à intervenir par vagues et sont de natures assez différentes selon les niveaux de collectivités. **Les plus gros employeurs demeurent de très loin les communes** (1,1 million, 55%) qui accueillent une très large majorité d'agents de catégorie C sur des missions de services peu qualifiées, mais très intensives en main d'œuvre : agents d'entretien, cantines scolaires, espaces verts... Les **intercommunalités (392 000 agents, soit 20% de la FPT) ont connu la progression en pourcentage la plus soutenue** de leurs effectifs avec leur déploiement étendu à la France entière et les transferts de compétences en provenance des communes, des syndicats techniques voire de l'Etat. Elles affichent des effectifs désormais plus élevés que les départements (15%) ou que les régions, peu dotées en personnels (5%) compte tenu de leur profil très spécifique. Au tournant des années 2010, des incitations fortes ont été adressées aux communes et intercommunalités pour qu'elles maîtrisent davantage leurs recrutements et accroissent leurs mutualisations. **Les évolutions législatives ont promu les schémas de mutualisation et sécurisé juridiquement les recours aux services communs** entre les deux niveaux d'administration. Des optimisations ont pu intervenir dans la durée, à l'occasion des départs en retraite mais aussi des fusions institutionnelles.

La croissance des effectifs publics doit être mise en regard de la croissance générale de l'emploi en France sur longue période. **Alors que les agents publics représentaient 22% des salariés en 1989 et 21% au tournant des années 2000, ils sont passés sous le seuil des 20% en 2023<sup>37</sup>**. La progression la plus forte au cours de la dernière décennie a été celle de la fonction publique hospitalière, suivie de la FPT. Le taux d'encadrement général des populations par les trois fonctions publiques est encore marqué par de très fortes disparités entre départements, dans un rapport d'un à trois. Il convient à ce sujet de **tenir compte de la diversité des modes de gestion des services publics locaux**. Certaines administrations et collectivités pratiquent davantage la gestion déléguée (entreprises délégataires, associations, sociétés d'économie mixte, agences...) que d'autres.

Les métiers de la fonction publique peuvent en outre perdre en attractivité selon les périodes, notamment lorsque se durcissent les règles applicables aux agents (cadres d'emploi) et leurs conditions de rémunération (gel des points d'indice). Les difficultés de recrutement et le turn-over restent une réalité pour de nombreux employeurs territoriaux<sup>38</sup>. **Les contractuels sont plus répandus dans la fonction publique territoriale** (26%). La pratique du temps partiel s'est assez fortement développée dans la fonction publique en général et notamment dans les collectivités. Il convient de fait d'observer les évolutions des effectifs en raisonnant en équivalent temps plein. Les secteurs dans lesquels interviennent les recrutements les plus importants sont les services techniques, la petite enfance et l'éducation, la filière sociale, la sécurité, les services administratifs et numériques. Les métiers en lien avec la transition écologique connaissent un développement soutenu depuis 2020.

<sup>37</sup> SDessi, *Fonction publique. Chiffres clefs*. Edition 2025, 25 p..

<sup>38</sup> Horizons RH 2025, *Tendances de l'emploi territorial et politiques RH des collectivités et des intercommunalités*, 29 p.

## *La France fragmentée par la décentralisation ?*

La décentralisation a-t-elle fait exploser les inégalités territoriales comme le redoutaient ses opposants aux débuts des années 1980 ? A l'analyse, celles-ci ont été très notablement réduites en l'espace de quatre décennies de réformes visant à mutualiser les ressources fiscales les plus génératrices d'inégalités spatiales (fiscalité économique en premier lieu), tout en renforçant les mécanismes de péréquation (en volume et en ciblage). Les inégalités de ressources par habitant étaient considérables dans la période antérieure à la décentralisation et ont été en partie accentuées au début des années 1980 par la concurrence des communes dans l'attraction des entreprises. C'est naturellement à cette échelle très fine du territoire, fragmentée en 36 000 entités, que les inégalités de ressources disponibles au regard des charges, également très hétérogènes, ont connu les amplitudes les plus élevées, dans un rapport interdéciles allant d'un à dix.

La promesse d'égalité des communes de France a longtemps été une fiction et un slogan incantatoire. **L'hétérogénéité extrême des réalités municipales** a rendu *de facto* impossible tout scénario de dévolution symétrique de responsabilités sur des pouvoirs locaux aussi disparates. Le droit des collectivités multiplie ainsi les seuils démographiques et les stratifications des communes selon leur taille pour définir leurs droits et obligations. Il est en outre extrêmement difficile d'objectiver les charges par habitant d'une commune sans tenir compte de sa densité, ses linéaires de voirie, ses patrimoines bâtimentaires, la présence d'une école, la proportion de résidences secondaires (certaines communes voyant leur population multipliée par 10 voire 15 entre basse et haute saisons). La proportion des charges transférées à l'intercommunalité peut être également très variable et biaise la comparaison. Toutes choses égales par ailleurs, une commune démunie regroupée avec des communes à fort potentiel financier profite d'un effet de richesse intercommunal ; ce qui ne sera pas le cas d'une commune similaire associée avec des communes encore plus défavorisées qu'elle. Ceci conduit à plaider pour la poursuite de la consolidation financière et fiscale des « blocs communaux » pour organiser la péréquation et les transferts de l'Etat aux collectivités.

En agrégeant les recettes totales par habitant des « blocs communaux » (communes & intercommunalité) grâce au site interactif de l'OFGL, il apparaît que les écarts de recettes par habitant (qui intègrent de fait des niveaux différents d'effort fiscal) sont pour l'essentiel resserrés dans une fourchette de 1500 euros par habitant à 3000 euros par habitant, soit un rapport d'un à deux. Les « blocs » situés hors de ce corridor sont pour la plupart des territoires de montagne, dont la population résidente à l'année n'est pas représentative<sup>39</sup>. Si l'on observe les disparités de recettes à l'échelle des communes, celles-ci peuvent s'étirer de quelques centaines d'euros par tête à plus de 15 000 euros en Nouvelle Aquitaine, de 46 euros par habitant à 11 000 dans les Hauts-de-France, de quelques centaines d'euros par habitant à plus de 50 000 en Normandie. Même en gommant les cas extrêmes, **les écarts restent extrêmement élevés entre communes** et ne pourront être effacés que par une forte mutualisation des recettes et des dépenses au niveau intercommunal.

Toute évaluation des dispositifs de péréquation entre collectivités se doit de préciser en amont le périmètre des recettes étudiées, les choix de gestion des assemblées locales (effort fiscal demandé aux contribuables locaux) mais aussi objectiver les critères objectifs de charges obligatoires. 40 ans de débats sur ces sujets n'ont pas totalement abouti à unifier les critères et indicateurs, ce qui conduit à d'importantes dissonances entre collectivités mais également à la **superposition de mécanismes de péréquation agissant dans des directions parfois contraires**. Les péréquations interviennent de fait à la fois via des dispositifs dits « verticaux » au sein des dotations de l'Etat (dotation de solidarité rurale, dotation de solidarité urbaine,

---

<sup>39</sup> Le record est atteint par le territoire de la communauté de communes Val Vanoise qui, avec ses communes, recense près de 24 000 euros de recettes par habitant ! La métropole du Grand Paris, avec ses communes, se situe autour de 3300 euros par habitant. Le territoire le moins doté en recettes est une petite communauté de communes de l'Aisne avec 1250 euros par habitant. Source : OFGL.

dotation d'intercommunalité) mais également via des dispositifs « horizontaux » d'échelle nationale (fonds de péréquation intercommunale et communale), ou régionale (fonds de solidarité de la région Ile-de-France). Ces derniers sont abondés par des prélèvements sur les collectivités les plus favorisées et reversent les produits aux collectivités les plus pauvres en ressources. L'intensité péréquatrice et la performance redistributive de ces mécanismes, de même que les critères retenus, sont encore très hétérogènes. L'une des principales pistes de réforme serait d'unifier les critères de richesses et de charges pris en compte et d'articuler plus explicitement (voire fusionner) les différents outils de péréquation qui fonctionnent actuellement en aveugle les uns aux autres.

La péréquation horizontale nationale financée par prélèvement sur les ressources propres des collectivités trouve ses limites en ayant pour effet de dégrader le lien fiscal direct avec les contribuables. Un prélèvement à une bonne échelle de mutualisation et de solidarité (bassin de vie intercommunal) assurerait à la racine un effet correcteur des disparités très puissant, sans ponctionner le produit de l'impôt local de manière excessive. En outre, **la réduction tendancielle des ressources propres dans les budgets locaux élargit les marges de manœuvre de la péréquation « verticale »** à travers les concours et transferts financiers de l'Etat, que ce soit à travers les ciblage des dotations (DGF) mais aussi les règles d'évolution des compensations fiscales et des impôts partagés<sup>40</sup>. La péréquation horizontale peut ainsi intervenir de manière subsidiaire, en étant ciblée sur la correction des situations les plus extrêmes.

### Synthèse des grandes transformations

- Un **processus de spécialisation de responsabilités** entre collectivités (Régions/départements, bloc communal)
- Une **intercommunalité généralisée**, recomposée, renforcée mais démocratiquement carencée
- Des **rationalisations effectives de structures** : suppression de nombreux syndicats de communes, fusions verticales (outre-mer, Grand Lyon, Corse...) et horizontales (régions, départements d'Alsace, intercommunalités, communes nouvelles...)
- Des **processus de mutualisation** sous contrainte budgétaire
- Des **administrations publiques territoriales** renforcées en moyens et en expertise
- Des **responsabilités étendues** pour un poids globalement stable des dépenses publiques locales dans le PIB (si l'on neutralise les transferts de l'Acte II),
- Une **forte dépendance financière** aux décisions nationales
- Un **rôle macro-économique du secteur public local** dont le caractère contracyclique s'érode
- Une **fiscalité locale historique, devenue résiduelle** (taxes foncières) et dont l'assiette principale attend encore sa révision complète (valeurs locatives)
- Des **inégalités de ressources progressivement réduites par les péréquations** financières verticales et horizontales<sup>41</sup>
- Une **lisibilité démocratique des assemblées territoriales à construire aux échelles supra-municipales**
- Des **formes de renationalisation paradoxale des enjeux locaux** (pilotage à distance, pertes d'autonomie financière, encadrements procéduraux et normatifs, retour de quasi-tutelles et des contrôles d'opportunité...)
- Des **impacts systémiques très importants de la fin du cumul des mandats** sur les relations inter-niveaux et les régulations croisées national/local

<sup>40</sup> Voir sur ce sujet le récent rapport de la Cour des Comptes, mars 2026.

<sup>41</sup> Les principales inégalités de ressources étaient jadis constatées à l'échelle des communes, même en tenant compte de leurs inégalités de charges. Les différents mécanismes de péréquation intervenant à l'échelle du bloc communal représentent près de 11 milliards d'euros en 2024, dont 3,6 milliards correspondent à des mécanismes horizontaux, financés par prélèvements des collectivités les plus favorisées. Source : OFGL.

## 2 – Perspectives et hypothèses

« Depuis vingt ou trente ans la décentralisation est en train de se défaire »

Sébastien Lecornu, Premier ministre

Les arguments justificatifs qui ont accompagné les nouvelles annonces gouvernementales en matière de décentralisation se rapprochent de ceux employés lors de l'Acte II, il y a plus de vingt ans. Il ne s'agit plus tant de réformer les collectivités par l'Etat que de réparer l'Etat par la décentralisation. Bien que la contrainte budgétaire reste le facteur structurant, les pistes d'économies semblent désormais attendues, pour l'essentiel, des améliorations des coordinations et interfaces entre institutions publiques. Les **principales redondances sont identifiées entre l'action de l'Etat et celle des collectivités**. Les fusions (ou effacements) de structures locales ne sont plus jugées prioritaires, mise à part l'évocation épisodique d'une redynamisation (volontaire ou contrainte) des créations de communes nouvelles.

Devant les représentants des conseils départementaux, à l'automne 2025, le Premier ministre a défendu l'idée de mieux faire « *circuler le pouvoir* » au sein du pays, renouant ainsi avec l'esprit et l'objectif majeur de l'Acte II. La configuration politique actuelle redonne du poids aux analyses et propositions du Sénat (comme en 2003), chambre qui dispose d'une majorité stable et bénéficie de la préséance dans l'examen des textes portant sur l'organisation des pouvoirs locaux.

L'annonce d'un nouvel acte de décentralisation est intervenue en outre dans une séquence marquée par une **actualité géopolitique dense et préoccupante** qui polarise les priorités nationales de l'Etat sur les enjeux de défense, de sécurité et de souveraineté ; à savoir le cœur régalien de ses missions. Il est implicitement demandé aux collectivités de décharger un Etat saturé de demandes sociales de ce qu'il ne parvient plus à faire correctement ou qui lui coûte trop cher. La loi 3DS n'a apporté que des réponses parcellaires et prudentes aux critiques adressées à son fonctionnement.

Le renforcement de l'action des départements dans le champ médico-social, de celle des régions dans les mobilités (SERM), la réindustrialisation, les transitions écologiques ou de celle des agglomérations dans le logement... peut être présenté comme une nouvelle division du travail. Celle-ci viendrait répondre aux divers dysfonctionnements constatés lors de la crise Covid puis durant la relance.

### 2.1. Les termes actuels du débat

Plusieurs sujets sont au cœur du débat public et inscrits à l'agenda depuis l'automne 2025 :

- La **réorganisation des administrations centrales** et la **rationalisation des opérateurs** verticaux de l'Etat (agences, établissements publics...),
- Un **renforcement des pouvoirs des préfets**<sup>42</sup> à travers la déconcentration et la polarisation hiérarchique des pouvoirs (sans grande clarification à ce jour des pouvoirs respectifs des préfets de région et préfets de département),
- Le **retour en grâce du cadre départemental** à travers l'attention portée aux politiques populationnelles (santé, social, enfance...), l'enjeu de renforcer les solidarités et les services publics de proximité, les assistances techniques à apporter aux petites collectivités rurales,

<sup>42</sup> Le rapport de Boris Ravignon évoque la « *masse de granit* » qu'incarne l'Etat territorial autour du préfet et souligne la demande quasi-unanime des élus locaux rencontrés dans le cadre de sa mission pour en faire l'interlocuteur direct des collectivités et le garant de l'unité de la parole de l'Etat.

- La mise à l'honneur insistante **du dévouement des maires et des équipes municipales** à travers la célébration du « dernier kilomètre » de l'action publique<sup>43</sup> ; célébration un peu surjouée dans un contexte de préparation d'élections locales qui projettent elles-mêmes vers la recomposition à venir du Sénat (50% des sièges du Sénat à renouveler à l'automne 2026) et les élections nationales de 2027.

Les annonces de mesures de décentralisation et de rétablissement d'un climat de confiance entre Etat et collectivités doivent être par ailleurs comprises comme une compensation des nouvelles pressions budgétaires qui sont imposées à ces dernières. Nous l'avons vu, les collectivités ont très mal vécu en 2024 les propos les désignant comme les principales responsables des dérives des comptes publics (en raison d'une augmentation de leur « besoin de financement » dans le haut du cycle de l'investissement public local). Les **nouvelles ligatures financières** (mise en réserve de certaines de leurs ressources à travers le Dilico<sup>44</sup>, sous-indexation de leur part de TVA, transformation de dégrèvements en compensations gelées ou amputées...) exacerbent à nouveau les tensions. Le Sénat s'est certes dressé en rempart protecteur de l'autonomie financière des collectivités et a atténué les efforts initialement demandés par le projet de loi de finances 2026, mais certaines strates de collectivités (intercommunalités et grandes villes notamment) vont subir des ponctions très lourdes.

L'ouverture d'un nouveau chantier de décentralisation conduit en toute logique à **réactiver les débats sur la reconstitution de l'autonomie financière des collectivités**. La capacité offerte aux régions d'instituer un versement mobilités (VM) additionnel été introduite l'an passé. Le Premier ministre n'exclut pas l'attribution d'une fraction de la CSG aux départements pour couvrir leurs missions dans les politiques médico-sociales et l'accompagnement du vieillissement. Une réflexion s'engage également pour restaurer le lien fiscal avec les habitants dans le cadre communal/intercommunal ; lien désactivé avec les résidents non-propriétaires depuis la suppression de la taxe d'habitation.

Les propositions des associations de collectivités se déploient dans plusieurs directions :

- Pour les régions et départements, le souhait que leurs missions de chefs de file soient confortées, par **réduction des doublons constatés au sein des services de l'Etat** (services déconcentrés, opérateurs...). Cette demande est accompagnée d'une revendication de moyens budgétaires en gestion directe et de pouvoirs réglementaires augmentés dans leurs champs de responsabilités.
- Pour la **sphère communale/intercommunale, des revendications limitées en matière de transferts** (à l'exception du logement pour lequel des demandes de décentralisation pleine et entière émanent des métropoles, voire de certaines agglomérations) mais de **fortes demandes exprimées en matière d'allègement normatif** et de simplification.

Ces propositions des associations de collectivités et les pistes du gouvernement évoquées lors de leurs congrès respectifs de l'automne 2025 ne préfigurent pas un vaste chamboulement de l'organisation territoriale française. Elles confirment des priorités accordées à une nouvelle

---

<sup>43</sup> L'emploi récurrent de cette notion de « dernier kilomètre » pour évoquer la commune est assez révélateur de l'instrumentation de cette dernière par les politiques centrales. Au lieu d'être le premier niveau de l'action collective, dans une logique de subsidiarité ascendante, la commune se voit réduite à un simple terminus des politiques publiques nationales. On retrouve les traces persistantes du centralisme napoléonien et des décrets de l'an VIII (Chaptal) qui, du gouvernement aux préfets et des préfets aux communes, organisaient la transmission des ordres « à la vitesse du fluide électrique ».

<sup>44</sup> Ce dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico) a été introduit pour la première fois par la loi de finances pour 2025 et consiste en un prélèvement direct de l'Etat sur la fiscalité locale. Présenté comme exceptionnel et temporaire, suivi d'une restitution ultérieure des recettes, il représente plus d'un milliard d'euros en 2025. Les montants sont répartis entre niveaux et ciblent les collectivités les plus aisées.

reconfiguration de l'Etat, à son repli des compétences décentralisées et à ses changements de mode opératoire (réduction des appels à projets, délégation ou transferts de moyens...).

Le **rapport demandé à Boris Ravignon**, maire de Charleville-Mézières et président d'Ardenne métropole, a apporté des chiffrages précis des coûts des enchevêtrements de compétences entre collectivités et surtout avec les services de l'Etat (7,5 milliards d'euros). Il également mesuré les effets potentiellement inflationnistes des règles nationales applicables aux ressources humaines des autorités locales (évolution du point d'indice, cotisations...). Les propositions du rapport abordaient par nécessité les sujets de clarification des compétences en recommandant de mieux identifier l'autorité en charge de chaque politique publique (avec une responsabilité juridique et financière claire), la réduction des financements croisés (qui provoque la multi-instruction), la simplification de la contractualisation, le retour à des contrôles de l'Etat *a posteriori*, la systématisation des études d'impact de toute nouvelle norme. Ce rapport de mission très apprécié fait l'objet d'une phase II<sup>45</sup>.

La plupart des rapports des délégations parlementaires intègrent cette attente de stabilité des cadres institutionnels tout en mettant également l'accent sur les clarifications à agencer dans les relations Etat-collectivités. **Des rapports de mission, comme celui remis par l'ancien député Éric Woerth** au gouvernement en 2024<sup>46</sup>, préconisent néanmoins quelques réformes structurelles (suppression de la métropole du Grand Paris, instauration du conseiller territorial...) et des réorganisations de certaines compétences.

De manière générale, les composantes politiques situées dans un grand « arc central » composite s'inscrivent dans ces constats et ces nouvelles priorités axées sur le rééquilibrage des relations Etat-collectivités, la reconstitution de l'autonomie financière et l'allègement normatif.

Les formations de centre gauche et de centre droit sont traditionnellement plus enclines au renforcement des régions et aux intercommunalités, institutions perçues comme « modernisatrices ». La droite républicaine, de filiation « bonapartiste » (au sens de la classification célèbre de l'historien René Rémond) et la majorité sénatoriale sont pour leur part très à l'écoute des associations de maires et des revendications des départements<sup>47</sup>.

Le Rassemblement national est aujourd'hui la formation la plus tranchée dans ses propositions de réorganisation territoriale. Les porte-parole habilités de cette formation plaident officiellement pour la suppression des régions et le transfert aux départements des compétences intercommunales. Le nouveau poids électoral et parlementaire atteint par cette formation politique nécessite d'intégrer ces options dans les scénarii prospectifs.

L'analyse des expressions publiques et propositions officielles des formations politiques nationales (via leurs groupes parlementaires) ne fait guère apparaître de réflexions approfondies à ce jour. Se manifestent des préférences pour tel ou tel niveau décisionnel, accompagnées de mots d'ordre assez généralistes et convenus sur la clarification des compétences, la simplification des normes, le renforcement du pouvoir d'agir des maires, la capacité de dérogation aux normes à accorder aux préfets... **Beaucoup de formules semblent « routinisées » et illustratives d'une certaine fatigue des débats sur le sujet**, au terme des multiples rounds de concertation engagés par l'exécutif depuis 2017. A l'analyse, la plupart des formations politiques se montrent assez prudentes avec des propositions trop tranchées

---

<sup>45</sup> Boris Ravignon, *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, mai 2024, 240 p. Le rapport ne chiffre pas les coûts de coordination avec les opérateurs nationaux. Entre collectivités et services de l'Etat « classiques », il évalue les coûts les plus élevés dans la sphère du « bloc communal » à travers l'enseignement scolaire (1,2 Md€), l'urbanisme (820 M€), la gestion des voiries (566 M€) ou encore l'action sociale et médico-sociale (418 M€). Le rapport souligne aussi les coûts associés au principe de séparation ordonnateur/comptable qui multiplient les doubles instructions, de même qu'il chiffre les impacts des normes, des règles de la commande publique et les prescriptions indirectes qui viennent d'institutions comme les fédérations sportives.

<sup>46</sup> Eric Woerth, *Décentralisation : le temps de la confiance*, mai 2024, 160 p.

<sup>47</sup> Il convient néanmoins de souligner que certains élus membres ou proches des Républicains restent inscrits dans l'héritage des réformes de modernisation gaulliennes et de figures tutélaires comme Olivier Guichard.

susceptibles de les placer en porte-à-faux ou en contradiction avec leurs propres soutiens parmi les exécutifs locaux. Les rapports parlementaires trans-partisans sont également tenus à ce type d'autocensure, sans même s'aventurer à proposer des scénarios ou des hypothèses exploratoires. A ce titre, la vie parlementaire a plutôt tendance à perdre sa capacité à énoncer des propositions opérationnelles en vue de repenser l'autonomie fiscale et financière locale, d'améliorer les scrutins, de conforter les pouvoirs réglementaires locaux.

De fait, nombre de propositions génériques restent sans mode d'emploi concret comme si l'initiative était attendue du seul pouvoir exécutif ou d'une énième commission d'experts.

### **2.1.1. Réinterroger le sens donné au terme de « compétence »**

Parmi les sources d'ambiguïtés, il convient de souligner les problèmes que soulève aujourd'hui le mot d'ordre de « *clarification des compétences* ». Alors que celle-ci a plutôt progressé tant au sein du bloc communal qu'entre départements et régions, si l'on excepte quelques champs dans lesquels ont été délibérément préservées des compétences partagées, c'est entre l'Etat et les collectivités que nombre de rapports constatent les doublons et enchevêtrements.

Il peut sembler paradoxal que le **néo-interventionnisme de l'Etat dans les champs de compétence décentralisés** résulte le plus souvent de textes législatifs et réglementaires (décrets, circulaires), adoptés par des groupes parlementaires ou proposés par des ministres qui déplorent simultanément la confusion des pouvoirs. Un minimum de cohérence serait opportun, à ce sujet, pour tempérer les incursions du pouvoir central dans les compétences décentralisées et, a minima, les assortir de précautions fortes. Une application réelle de l'article 40 de la Constitution aux pouvoirs locaux serait déjà un grand progrès<sup>48</sup>. Autre contradiction de l'époque : tout en appelant à la poursuite de la clarification des compétences, un certain nombre de rapports préconisent de revenir sur les répartitions des « cœurs de métier » opérées par la loi NOTRe au nom d'un besoin d'« *assouplissement* » (action économique des départements, nouvelles attributions dans les politiques de l'eau...) voire de rétablir la clause générale de compétences. Ces propositions seraient naturellement antinomiques avec tout objectif de clarification et révèlent la teneur oxymorique de certains rapports.

Deuxièmement, les niveaux de détail atteints par les textes réglementaires dans l'encadrement des compétences locales provoque lui-même des attentes concomitantes de dérogation aux textes votés. **Le retour en grâce du pouvoir préfectoral pour déroger à la loi et adapter les textes à la diversité des situations locales peut à cet égard étonner.** N'est-ce pas la décentralisation elle-même qui devrait rendre possible cette différenciation, via le pouvoir réglementaire propre des assemblées locales dans leurs domaines de responsabilités ? Le faible emploi à ce jour du pouvoir de dérogation par les préfets s'explique parfaitement tant il contrevient à ce qu'ils sont censés incarner dans les territoires, à savoir le respect de la norme, de l'égalité des droits et de l'unité nationale. La brièveté de leur durée de séjour dans une affectation donnée est également peu compatible avec des prises de décision dérogatoires au droit commun, aux effets persistants bien après leur mutation. C'est aux assemblées territoriales, démocratiquement élues, qu'il serait plus cohérent de confier l'adoption des règles d'application et de mise en œuvre, dans le respect général de lois nationales. Des textes nationaux moins prolixes et moins uniformes laisseraient davantage de respiration au pouvoir réglementaire local ou régional. Bref, si les collectivités doivent incarner la diversité et permettre des politiques différenciées, l'Etat se doit en revanche de demeurer le symbole et le garant de l'unité. Inverser les rôles pourrait avoir des conséquences délétères.

En troisième lieu, la notion de compétence a impérieusement besoin d'être repensée au regard des réalités actuelles de la décentralisation et de la nature des politiques publiques. Il

---

<sup>48</sup> Article 40 de la Constitution : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* ». Les conditions de transfert aux intercommunalités de la compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) en 2014 auraient pu conduire à une censure au vu de cet article.

conviendrait notamment de prendre en compte la polysémie de la notion de « compétence » et distinguer :

- La **clause générale de compétence**, désormais réservée aux seules communes (même si elles ne comptent que 100 habitants !), qui autorise à s'emparer de tout sujet non exclusivement attribué à une autre autorité,
- Les **compétences partagées** qui permettent aux différents niveaux d'intervenir (mais sans aucunement leur imposer de le faire) comme en matière d'action culturelle, de développement du sport, du tourisme... Ce sont de fait des capacités d'agir plus que des responsabilités.
- Les **compétences de « chef de file »** qui confèrent un pouvoir de coordination dans des politiques publiques appelant le concours nécessaire de plusieurs niveaux.
- Les **compétences d'attribution exclusive**, octroyées à un niveau d'autorité précis (cf. collèges aux départements, état civil aux communes, formation professionnelle et gestion des fonds européens aux régions...),
- Les **compétences d'autorités organisatrices** qui vont au-delà des précédentes en renvoyant à la gestion complète d'un service public (avec des obligations afférentes, des pouvoirs réglementaires associés et des moyens de financement dédiés) comme l'eau, la collecte et le traitement des déchets, des réseaux de transports...

Sans les insérer dans cette typologie, il convient également de mentionner les compétences « attrape-tout » qui sont assimilables à des missions très larges, sans périmètre clair et prédéfini, et qui permettent de contourner les règles théoriques de répartition. Par exemple, la compétence de « solidarité entre les territoires » des conseils départementaux de même que la compétence « politique de la ville » des agglomérations sont emblématiques de ces **sésames juridiques qui autorisent de larges interprétations et des excursions en dehors des compétences d'attribution**. Par le maintien de leurs compétences dans l'« attractivité » territoriale (à travers le tourisme), de nombreux départements ont réussi à préserver leurs agences de développement économique sous un autre nom. De même, certaines collectivités revendiquent aujourd'hui une compétence d'autorité organisatrice de la « transition écologique » ce qui est naturellement un **libellé omnivore** au vu de l'ampleur de ce défi collectif. Désigner un « chef de file » dans une telle politique aurait naturellement plus de sens puisque cette notion présuppose, par construction, la contribution de plusieurs autorités à l'action commune.

La diversité des configurations tient à la complexité des politiques publiques en cause et invite à considérer avec prudence certains projets un peu simplistes de rationalisation, portés par le slogan « *une compétence, une collectivité, une ressource* ». Cette segmentation est matériellement impossible dès que l'on se porte au-delà d'une prestation bien délimitée de service public (par exemple la gestion des archives), d'un type de bâtiments (par exemple les écoles) ou d'actes administratifs (par exemple les autorisations d'urbanisme) qu'il est aisé de circonscrire et d'attribuer à tel ou tel acteur.

Que ce soit dans l'entretien des voiries et les politiques intermodales de transport, de l'aménagement de l'espace, des multiples chantiers de la transition écologique (biodiversité, qualité de l'air, bruit, cycles de l'eau...), de la politique de cohésion urbaine... des actions communes et des continuums doivent être organisés entre niveaux institutionnels. Certains auteurs, comme le géographe Daniel Béhar, ont à juste titre mis en garde contre une vision très « taylorienne » de la répartition des compétences, à travers des spécialisations fonctionnelles si poussées qu'elles interdiraient de fait toute énonciation d'un programme de mandat. Sans renoncer à réduire le nombre d'intervenants sur les mêmes dossiers, il est plus fécond de **mieux spécifier les contributions respectives attendues des différents niveaux** (maîtrise d'ouvrage, planification, pouvoirs réglementaires, tarifications, apports financiers à des tiers, appui en ingénierie ou en cofinancements...) **dans la chaîne de production des politiques publiques**. Il faut également promouvoir des outils et mécanismes délibératifs qui favorisent les coordinations entre niveaux et simplifient les interfaces ; mécanismes qui

pourraient être plus simples que le lourd dispositif des CTAP et CTEC évoqué en première partie.

On notera que le chantier actuel de décentralisation est justement porté par la critique de réformes ou de pratiques qui ont tendu à transformer les collectivités en simples exécutantes. La segmentation excessive des compétences peut favoriser cette tendance de l'époque alors que les grands chantiers à venir nécessiteront plutôt des démarches systémiques et panoramiques (à 360°), inscrites dans des stratégies ou projets de territoires intégrés. Ils appellent en outre un dialogue territorial inter-niveaux entre une échelle de coordination, de planification et de mobilisation de financements (le « chef de file ») et des échelles plus opérationnelles, notamment au sein du « bloc communal » qui sert d'espace de projection au sol de la plupart des politiques publiques.

### **2.1.2. Quel rôle pour l'Etat dans les territoires ?**

Une autre précaution mérite d'être prise au sujet du rôle de l'Etat dans l'accompagnement (et le contrôle) de la décentralisation. Il est aujourd'hui espéré de ses représentants locaux (préfectures, DDT...) davantage d'appuis que d'injonctions sur les compétences décentralisées. Mais il est surtout attendu un fort réinvestissement sur les compétences non-décentralisées, à savoir le bon fonctionnement des **services publics nationaux** que sont la santé, l'éducation nationale, la sécurité civile (police, gendarmerie...). Les difficultés actuelles de ces services préoccupent légitimement les exécutifs locaux et les citoyens. Nombre de collectivités apportent déjà leurs concours auxiliaires à leur fonctionnement, bien au-delà de simples contributions à l'entretien des parcs bâtimentaires. Ces concours auxiliaires, en principe facultatifs, deviennent peu à peu des quasi-obligations d'agir pour les collectivités. Il serait au demeurant paradoxal que le nouveau chantier qui s'engage se résume au renforcement d'une institution préfectorale qui incarne, depuis les décrets de l'an VIII, le centralisme napoléonien. Constater que des rapports officiels préconisent de placer les polices municipales sous le pouvoir de coordination du préfet dans certaines circonstances interroge sur les risques de retour des tutelles d'avant 1981.

**Un débat doit ainsi porter sur le degré de « décentralisation » à instiller dans le fonctionnement de ces services nationaux.** Les polices municipales viennent de plus en plus soulager la police nationale et la gendarmerie, en leur permettant de se recentrer sur leurs priorités. Mais comment éviter que leur intervention ne produise un paradoxal effet d'accélération du retrait de l'Etat ? Comment repenser la contribution plus active des pouvoirs locaux aux organisations des offres de soins, aux politiques de prévention, à la réponse aux déserts médicaux ? Comment approfondir les efforts conduits par les collectivités pour aider les enseignants à exercer leur métier dans les meilleures conditions ? Un retrait intégral du corps préfectoral, de l'Education nationale et de l'Assurance-maladie de ces missions n'est guère envisageable mais il demeure possible d'améliorer les agencements des responsabilités, sans s'illusionner sur leur séparation complète. Au-delà de ces exemples, l'hypothèse d'un repli stratégique de l'Etat sur ses seules missions « régaliennes » peut sembler bien théorique au regard des réalités actuelles et des attentes sociales. Sauf à redéfinir avec précision ce que ce que recouvre le terme « régalien » dans la société du XXIème siècle.

Le débat qui s'ouvre gagnerait ainsi à **préciser ce qui est attendu de l'Etat dans les régions et les territoires**, notamment là où il apparaît comme l'acteur le mieux placé et le plus outillé pour agir de manière opérationnelle. Ses interventions restent objectivement très attendues dans la prévention et la gestion des crises (inondations, incendies, pandémies, manifestations...), le suivi des défaillances d'entreprises et des conflits sociaux, la répression des fraudes, les contrôles des flux financiers du monde économique, les autorisations environnementales complexes, le suivi des grands projets d'infrastructures (LGV, nouveaux projets de réacteurs...), la coordination des politiques des grands bassins hydrographiques, la protection des massifs et des littoraux. Il serait ainsi opportun de mieux sérier les missions « socles » des services de l'Etat dans les départements et régions, et de ne procéder à d'éventuels transferts qu'après expérimentations préalables probantes.

### 2.1.3. Décentraliser ou autonomiser ?

La décentralisation rencontre, sur le papier, une demande sociale de rapprochement des pouvoirs et de décongestionnement de l'appareil central de l'Etat. Elle a à son actif de proposer des circuits courts de décision, une incarnation plus forte et plus proche de la responsabilité politique, une « déparisianisation » de la vie intellectuelle et morale. Il lui reste au demeurant beaucoup à faire pour s'appuyer sur un véritable mouvement social, des mobilisations de cercles de pensée, des engagements de la société civile, une coalition formant un « bloc hégémonique ». Un changement de méthode et de sémantique serait sans doute bienvenu pour s'extraire du canevas classique et souvent éculé des débats sur la décentralisation. La Commission nationale du débat public (CNDP), tiers de confiance aux savoir-faire reconnus, pourrait être chef d'orchestre de cette concertation approfondie.

Il ne s'agit pas seulement de « dé »-centraliser mais de transformer plus en profondeur les pratiques de décision et de construction des projets locaux, dans une **dynamique d'autonomisation et de mise en capacité des territoires**. Cela présuppose, en premier lieu, une connaissance des pratiques démocratiques et participatives avancées les plus convaincantes dans la reconstruction du lien civique et le dépassement des individualismes catégoriels. Le « participationnisme » est confronté actuellement à une phase de doute<sup>49</sup>, cherchant des formules plus satisfaisantes de « démocratie continue », mais il répond toujours à de fortes attentes des populations. Décider seul, sans associer au préalable, devient extrêmement difficile.

Les élections locales de mars 2026 ont confirmé la prolifération des listes « citoyennes »<sup>50</sup>. Les pratiques référendaires se multiplient depuis dix ans<sup>51</sup>. Les instances consultatives de la nébuleuse du « *conseillisme* » (conseils de développement, conseils citoyens, conseils de jeunes, conseils de quartiers, conseils des aînés...) et les outils d'implication (budgets participatifs...) prolifèrent également. Leurs réussites diverses, l'alternance des temps forts et des temps faibles, les biais souvent répertoriés (modes de composition, absentéisme...), ne sauraient justifier un quelconque renoncement à l'inspiration qui les anime. Il reste beaucoup à inventer pour **repenser la notion de « collectivité locale » en tant que communauté civique organisée**, loin de toute forme d'appropriation par les seuls professionnels de la politique ou d'hyper-concentration du pouvoir par des accumulations excessives de mandats dans l'espace et dans la durée<sup>52</sup>.

L'une des revendications majeures du mouvement des gilets jaunes, soutenue sur ce point par une large majorité des Français, concernait l'extension des pratiques de consultation et de votation populaire. Elle doit être prise très au sérieux dans un contexte d'érosion de la confiance de l'opinion dans nos institutions et dans les formations politiques classiques.

---

<sup>49</sup> Marion Loisel et Nicolas Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Textuel, 2024, 188 p.

<sup>50</sup> La coopérative Fréquence commune qui appuie ces démarches « citoyennes » a recensé en 2026 un total de 704 listes contre 384 en 2020. 126 ont été élues au premier tour et 171 qualifiées pour le second. Les victoires concernent pour l'essentiel des petites villes, des bourgs (Crest, Lans-en-Vercors, Notre-Dame-des-Landes...) et des villages. Beaucoup de listes citoyennes sont portées par des acteurs associatifs ou écologistes mais quelques-unes ont fait jonction, entre les deux tours, avec des listes d'extrême droite.

<sup>51</sup> Ont été recensés plusieurs centaines de référendums locaux depuis la loi de 2004 sur des sujets tels que les fusions de communes, les enjeux d'environnement, les polices municipales (armement), la vidéo-surveillance, la tarification des services publics, l'implantations d'éoliennes... Certains référendums ont été jugés illégaux car hors des compétences des collectivités (et souvent mis en œuvre dans une logique contestataire cf. référendum contre une fermeture d'usine). D'une dizaine par an en moyenne avant 2020, les référendums locaux sont montés en puissance au cours du mandat qui s'achève. De 10 en 2019, ils sont passés à 26 en 2021 et 74 en 2022. Beaucoup de ces référendums restent à ce stade consultatifs et non-décisionnels, loin des votations de type suisse.

<sup>52</sup> Les élections de mars 2026 montrent que se sont à nouveau présentés (et parfois avec succès) des maires sortants élus pour la première fois en 1977 ! L'existence de ce type de « fiefs » n'existe plus en réalité qu'à la seule échelle municipale, et dans des configurations très particulières. Elle trahit parfois des pratiques notoirement clientélistes. Mais il est incontestable qu'existe une demande de très forte incarnation du pouvoir municipal, qui peut sembler antinomique avec les demandes de participation.

#### **2.2.4. Refonder notre collectivité de base**

La faible participation (57% au premier tour) aux élections locales de mars 2026 confirme la fatigue d'un modèle et l'épuisement de certaines illusions. **Le néo-communalisme contemporain tend à surestimer la capacité à ressourcer les représentations politiques** et à revivifier la démocratie à partir de découpages municipaux amplement débordés par les pratiques sociales modernes. Plus de la moitié des communes françaises comptent moins de 500 habitants, 70% moins d'un millier. Beaucoup d'entre elles n'ont plus de café, de commerce, d'école élémentaire, de salle des fêtes... et s'appuient au mieux sur quelques agents municipaux, voire une secrétaire de mairie à temps partiel. A l'extrême opposé, les municipalités les plus peuplées des villes centres sont de puissants appareils administratifs mais enfermés dans un découpage historique largement transgressé par les flux entrants et sortants des populations résidant dans leurs couronnes périurbaines. Le développement de ces villes se joue même, le plus souvent, en dehors de leurs propres limites ; ce qui renforce pour elles l'enjeu de se redéployer à l'échelle de l'agglomération ou de la métropole. Beaucoup de ceux qui « habitent » la ville dans la journée et la font fonctionner n'y dorment pas et, par conséquent, n'y votent pas. N'ont-ils pas leur mot à dire sur son destin ?

Selon les calculs des politologues, 82% des communes de moins de 500 habitants n'ont recensé qu'une seule liste au premier tour des élections. Ce « choix sans choix » a prévalu également dans 71% des communes de 500 à 1000 habitants, de 60% de celles composées de 1000 à 1500 habitants et encore près de la moitié (47%) dans la strate supérieure jusqu'à 3500 habitants<sup>53</sup>. Au total, deux communes sur trois ont été concernées par l'absence de pluralisme. Certains experts ne voient dans cette élection qu'une procédure de ratification formelle (avec une abstention en progression et de nombreux bulletins blancs ou nuls). **La « prime aux sortants »** est extrêmement forte dans les petites communes, témoignage de la gratitude de la population à l'égard des bonnes volontés de celles et ceux qui prennent de leur temps pour la vie collective. Pour autant, les démissions en cours de mandat tendent à se multiplier. Nombre de conseils municipaux finissent incomplets. Le cadre municipal atomisé reste indiscutablement apprécié pour coopter des représentants d'habitants, à l'image d'un conseil syndical de copropriété, mais il n'est plus en mesure de supporter une véritable compétition électorale pluraliste, autour de projets territoriaux concurrents portant sur l'avenir d'un bassin de vie.

L'exiguïté du périmètre municipal a le mérite d'unifier la commune autour de ses élus (maires, adjoints, conseillers municipaux), en assurant leur très grande proximité-accessibilité, mais au prix d'une impuissance politico-administrative et d'une **désaffection du scrutin local**. Un certain appauvrissement des sujets abordés dans les professions de foi et les campagnes municipales (quand il y en a) est également constaté. De fait, l'un des grands enjeux de tout projet de redynamisation de la démocratie locale sera de parvenir à combiner les deux échelles de délibération et d'élection, tout en autorisant des cumuls de mandats à l'intérieur du « bloc » communal. Le double scrutin institué à Paris et Marseille (triple scrutin à Lyon), distinguant vote d'arrondissement et vote municipal pourrait servir d'inspiration. Il faudra le transposer avec **deux canaux électifs distincts aux échelles municipale et communautaire**, tout en acceptant le double positionnement de certains candidats. Cela favorisera l'affiliation plus transparente et explicite des têtes de listes municipales à des projets territoriaux soumis au débat démocratique ; loin des négociations d'arrière-cour aujourd'hui en vigueur lors de ce que l'on appelle le « troisième tour » intercommunal.

Dérivée du vote communal, l'élection actuelle des conseillers intercommunaux via le « fléchage » s'est confirmée, avec la troisième édition de 2026, totalement inapte à porter le débat public à l'échelle communautaire ou métropolitaine, là où se concentrent peu à peu les compétences juridiques et moyens d'agir sur la « fabrique » du territoire : urbanisme, logement, mobilités, environnement, économie et emploi, vie culturelle... **Un projet de**

---

<sup>53</sup> Pierre-Henri Bono, « *Municipales 2026 : La compétition électorale en net recul* », Conférence Sciences Po, 19 mars 2026.

**reconstitution de l'autonomie locale ne peut de fait se concevoir sans une démocratisation plus profonde des intercommunalités** et l'organisation du pluralisme à cette échelle. Longtemps protégées de la « politisation » par les désignations de second degré et le filtrage municipal, les intercommunalités ne pourront pas demeurer plus longtemps des *terra incognita* de la confrontation démocratique directe. On ne peut que rejoindre à cet égard les analyses de Jean Coldefy et Jacques Lévy sur la nécessité de redéployer la démocratie territoriale à l'échelle des bassins de vie<sup>54</sup>. Cette mutation peut se concevoir de manière graduelle, en commençant par les intercommunalités d'une certaine taille. A défaut, il serait *a minima* opportun de laisser aux électeurs la liberté de voter dans la commune de leur choix au sein de leur intercommunalité de résidence (lieu de travail, lieu d'étude...) en se libérant du seul critère du logement qui n'est parfois qu'un lieu de transit dans un parcours résidentiel au sein de l'agglomération ou du bassin de vie.

### Confiance et politique

Le dernier baromètre de la confiance politique du CEVIPOF (février 2025) a confirmé l'inexorable désenchantement de nos concitoyens à l'égard du fonctionnement des institutions et de la vie publique. L'érosion de la confiance est une tendance constatée au sein de nombreuses démocraties libérales mais spécifiquement marquée en France. Seulement 26% des Français déclaraient avoir confiance dans la politique contre 39% en Italie (pays pourtant très critique de ses élites politiques) et 47% en Allemagne. Seulement 23% des Français faisaient confiance à leur gouvernement contre 35% en Italie et 38% en Allemagne. 61% de nos concitoyens disent encore avoir confiance dans leur maire (contre 23% pour le chef de l'Etat et 27% au Premier ministre). Le discrédit est maximal en ce qui concerne les partis politiques avec un score de 16% de confiance. 65% des Français (contre 50% des Allemands) ont déclaré se détourner de la politique. Seulement 28% considèrent que la démocratie fonctionne bien contre 37% des Italiens et 51% des Allemands. **Les demandes de participation sont également ambivalentes**, faites de désirs de référendums voire de concertations plus systématiques mais aussi de doutes sur les lenteurs des processus démocratiques. 48% partagent le jugement selon lequel « rien n'avance en démocratie, il faudrait moins de démocratie et plus d'efficacité » et 41% l'idée qu'il faudrait un « homme fort qui n'a pas besoin des élections ou du Parlement ». La demande d'un « vrai chef pour remettre de l'ordre » est partagée par 73% des Français (60% des Allemands et des Italiens). L'exigence de consultation et d'association à la décision est ainsi hissée sur une ligne de crête, hésitant entre le conseilisme participatif et l'autoritarisme plébiscitaire.

Source : Sciences Po Cevipof Opinionway, « En quoi les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », Baromètre de la confiance politique, 2025, 175 p.

La technicisation de la gestion locale et des politiques publiques confère une prime importante aux profils experts, formés dans les instituts d'études politiques, les cabinets d'élus ou les services de collectivités. Certains politologues en concluent au caractère irréversible de cette professionnalisation et suggèrent de la traduire dans un véritable statut<sup>55</sup>. Être élu local, départemental ou régional serait ainsi un véritable métier. Il est possible de se montrer plus réservé sur cette option en distinguant les strates de collectivités et les types de mandats exercés en leur sein. Un simple mandat de conseiller au sein d'une assemblée locale ne peut être assimilé à un métier. Les mandats exécutifs, y compris dans des petites villes (plusieurs milliers d'habitants) et des communautés de communes, commencent en revanche à y ressembler. Ces activités sont aujourd'hui peu compatibles avec une activité professionnelle

<sup>54</sup> Jean Coldefy et Jacques Lévy, *Réforme territoriale : pour une démocratie locale à l'échelle des bassins de vie*, Terram, avril 2024, 40 p.

<sup>55</sup> Éric Kerrouche et Elodie Lavignotte, *Profession : élu.e locale.e. La fin d'un mythe républicain, pour un renouveau démocratique*, Berger Levrault, 2020, 253 p.

à plein temps par ailleurs. A défaut de statut et de dispositions facilitant l'alternance dans le temps de mandats publics et d'un retour vers la vie active, **le risque est d'accentuer le vieillissement des exécutifs locaux (retraités) ou d'encourager les carrières politiques à vie**, conduites sans expérience réelle au sein d'autres univers professionnels. C'est une chose que de permettre l'exercice à plein temps d'un mandat public local (et de l'assimiler à un véritable métier temporaire en CDD), c'en est une autre que de transformer ces mandatures en « profession » et en carrières éternelles.

*Vers un renouveau de la vie publique impulsé d'en bas ?*

La démocratie locale pourrait être au contraire confortée dans sa contribution active à l'implication citoyenne et à la **circulation des élites publiques par leur renouvellement à partir du bas**. Les apprentissages s'opèrent dans les conseils municipaux avant de monter d'échelle, dans les intercommunalités puis les échelons supérieurs. Cette circulation ascendante favoriserait l'ancrage des mandats dans des pratiques sociales diverses. A certains égards, ce canal de formation et ce « cursus » probatoire étaient naguère aménagés au sein des grandes formations politiques nationales mais contrariées par les pratiques d'accumulation territoriale des mandats par les mêmes personnalités.

La Vème République a provoqué initialement une « nationalisation » politique du local avec la très forte bipolarisation droite-gauche, les systèmes de scrutins à deux tours (qui ont favorisé la quadripartisme), les cumuls de mandats qui permettaient de « tenir » une circonscription parlementaire en l'adossant à une collectivité pivot, pourvoyeuse de ressources. Les politologues considèrent que cette nationalisation a atteint son pic maximal au début des années 1980. Les élections municipales de 1983 sont marquées par des confrontations de listes affiliées aux quatre grands partis politiques de l'époque, y compris dans des communes de quelques milliers d'habitants. Les professions de foi, les matériels de campagne (affiches, tracts...) sont les mêmes partout en France. Les dirigeants des partis multiplient les meetings de soutien. Les votes des électeurs sont alors quasiment alignés entre leur choix local et leur choix national d'un scrutin à l'autre. Que ces temps semblent loin ! La décentralisation a totalement rebattu les cartes. A partir de certains seuils démographiques de villes ou dans les plus grandes collectivités (régions notamment), les têtes de listes restent il est vrai tenues de s'affilier à des courants nationaux pour être identifiables des électeurs, mais leurs listes sont en général composites, leurs programmes centrés sur les considérations locales, leurs affiches dénuées de référence aux formations nationales. La coopération intercommunale a également contribué à changer la donne en multipliant les « pactes de gouvernance » associant des élus de tous bords dans les exécutifs communautaires pluralistes et en imposant de dépasser le sectarisme partisan.

De grandes collectivités (régions, conseils généraux, villes-centres...) faisaient jadis l'objet de parachutages fréquents d'anciens ministres ou de hauts cadres dirigeants des partis. Ces pratiques sont désormais si souvent sanctionnées dans les urnes que les grandes formations nationales n'osent plus guère s'y aventurer. Même les partis plus contestataires veillent à renforcer l'ancrage progressif de leurs candidats avant toute tentative de conquête d'une collectivité. D'une époque qui voyait les partis nationaux projeter leurs nouveaux cadres (secrétaires d'Etat, membres de cabinets ministériels ...) sur les territoires et les envoyer en « mission », la situation est aujourd'hui inverse. **C'est plutôt dans le vivier des élus locaux**, souvent sans étiquette ou issus de la « société civile », que les formations nationales vont progressivement **devoir opérer leurs recrutements**. En tout état de cause, l'affaiblissement des partis politiques historiques et les règles de non-cumul invitent à repenser les mécanismes de promotion politique et de recrutement des futures élites nationales en partant du terrain. Ce processus peut conduire à refouler le mouvement historique d'« *énarchisation* » des dirigeants politiques français qui surprend tant les observateurs étrangers. Une diversification des parcours ne sera pas mal venue pour nourrir le creuset national.

Cette circulation des élites « par en bas » nécessiterait une progression plus rapide de la parité dans les mandats mayoraux mais également une inversion de la tendance actuelle au

vieillessement des premiers magistrats des communes. En 1983, 12% d'entre eux n'avaient pas 40 ans. Ils sont moins de 4% dans ce cas aujourd'hui. L'âge moyen est passé de 55 ans à 64 ans. Le morcellement des communes et leur petite dimension moyenne (plus de la moitié ont moins de 500 habitants) accentuent le **vieillessement général des élus municipaux** (atténué dans les grandes villes)<sup>56</sup>. A l'échelle des régions et départements, ce syndrome est moins accentué. Les conseils départementaux ont été fortement rajeunis et féminisés (parité absolue) par le scrutin binominal introduit il y a dix ans. Les assemblées régionales sont également plus jeunes et strictement paritaires (avec le scrutin de liste intégral). On retrouve néanmoins, comme dans les communes et intercommunalités, d'importants écarts entre la composition des assemblées et celle de leurs exécutifs (plus âgés, plus masculins, plus « professionnalisés »). L'accès aux exécutifs est filtré par des gages d'expériences, des savoir-faire appris dans les cabinets, une disponibilité à plein temps.

L'accès aux sièges de la représentation nationale (assemblée, sénat) pourrait intervenir dans la continuité de mandats locaux, tout en veillant à ce que ce cursus ne produise pas des barrières à l'entrée excessives. Cet apprentissage des mandats publics par l'élection locale pourrait être préférable à d'autres cursus et tempérer les recrutements trop standardisés à partir de la haute fonction publique et des activités annexes de la vie politique (assistants parlementaires, cabinets...). Alors que seulement 14% des députés nouvellement élus en 1978 avaient été des collaborateurs politiques au préalable, ils étaient 33% en 2012<sup>57</sup>. Cette professionnalisation n'a pas été sans lien avec le rejet croissant des partis traditionnels et le « dédagisme » de 2017.

Le besoin de renouvellement doit être au demeurant **mis en balance avec d'autres considérations tenant à l'expérience parlementaire et à la notoriété nationale**. La qualité du débat législatif et de l'expertise des assemblées appellent des processus d'apprentissage et des transmissions de savoir-faire entre générations de députés ou de sénateurs. C'est à la fois nécessaire dans la fabrique de la loi et le contrôle de l'exécutif mais aussi dans la connaissance des administrations centrales. Les néo-parlementaires mettent plusieurs mois à décrypter le fonctionnement des assemblées, des travaux en commission, des circuits de dépôt des amendements, des enjeux de spécialisation technique. La présence de députés et sénateurs expérimentés, dotés d'une certaine mémoire des débats législatifs, contribue souvent à la qualité des débats. Un équilibre est de fait à trouver dans l'hybridation des parcours et des forces parlementaires.

---

<sup>56</sup> Le moment de l'élection provoque un effet de rajeunissement apparent entre maires sortants et entrants comme en 2026 où l'âge moyen passe de 63,9 ans à 58,9 ans. Mais si l'on compare les âges à la seule date d'entrée dans le mandat, l'âge moyen progresse encore d'une année à l'occasion des récents renouvellements. Certains élus de 80 ans et plus se sont représentés en 2026, parfois pour leur sixième ou septième mandat consécutif. Et ce dans des communes de tailles très diverses. Beaucoup ont été reconduits dès le premier tour avec des scores flatteurs qui indiquent un attachement indéfectible des populations à leur premier magistrat. Des contre-exemples existent naturellement, souvent caractérisés par la dissidence d'un(e) adjoint(e) impatient de succéder à l'édile ou l'évidence du « mandat de trop ».

<sup>57</sup> L'accès au Parlement représentait en 2012 un investissement en politique de douze ans en moyenne, contre seulement 6 ans pour les élus de 1978. Voir Julien Boelaert, Sébastien Michon, Etienne Ollion, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Raisons d'agir éditions, 2017, 152 p.

## 2.2. Les scénarios à l'horizon 2030

Alors que les différents cycles de réformes étudiés en première partie ont été marqués par une certaine continuité en termes d'orientation générale, une plus grande incertitude entoure les évolutions imaginables à l'avenir. Les débats de fond sur la décentralisation doivent notamment s'inscrire dans la perspective des grands rendez-vous nationaux à venir. Ils peuvent redonner une dimension très politique à des débats souvent perçus comme très techniques et transformés en affaire de spécialistes. Ce faisant, il est possible d'attendre de cette « politisation » des sujets d'organisation territoriale un progrès des connaissances du grand public sur le fonctionnement de nos institutions.

Force est de constater que les réformes territoriales successives n'ont jamais été accompagnées de la moindre campagne d'information civique. **La décentralisation a historiquement été pensée par des élus, pour des élus, mais a rarement été l'objet de débats approfondis**, éclairés, préparés, avec les « forces vives » et les populations. De fait, une convention nationale citoyenne, adossée à des auditions retransmises en ligne, à des visites de terrain et des débats de fond de caractère informatif, pourrait exercer un rôle utile pour désenclaver le sujet. Un investissement très important devrait être entrepris par ailleurs dans les campagnes nationales d'information destinées au grand public, relayées par des journées portes ouvertes.

A l'occasion des débats de 2027, les questions territoriales ne seront sans doute pas placées au premier rang des interventions et annonces adressées au plus grand nombre. Elles devront néanmoins figurer, par nécessité, dans les programmes et déclarations des candidats (ou de leurs soutiens). Les candidats auront *a minima* à s'exprimer sur leurs intentions en matière de transferts de compétences, de fiscalité locale, de coordination entre l'Etat et les collectivités sur les grands dossiers des politiques publiques. Ne rien en dire sur ces sujets serait un manquement regrettable vis-à-vis des Français et sans doute une erreur tactique. Surtout, les questions territoriales reviendront très rapidement en force dans l'exercice du pouvoir et la mise en place des politiques publiques.

Sans prétendre prédire l'avenir, nous proposons d'explorer, sous une forme très schématisée, deux hypothèses de travail et des sous-scénarios :

- **L'une constituée d'évolutions graduelles**, qui pérenniseraient les fondamentaux de notre organisation territoriale actuelle tout en l'accompagnant de correctifs,
- **L'autre intégrant des scénarios (et sous-scénarios) de transformation** de plus grande magnitude après 2027.

### 2.2.1 Hypothèse « fil de l'eau » :

Cette hypothèse correspond à une trajectoire d'amélioration incrémentale des coordinations inter-institutionnelles et à un léger regain d'autonomie des pouvoirs locaux. Il peut s'esquisser dès 2026 en s'appuyant sur des réformes législatives consensuelles et des réorganisations de l'Etat relevant du seul pouvoir réglementaire. Les orientations des rapports Woerth et Ravignon en servent de fils conducteurs pour l'essentiel.

L'Etat se déconcentre davantage (suite de la circulaire du Premier ministre d'août 2025) et se restructure sur lui-même. Il rationalise ses différents opérateurs et redéfinit leurs modes opératoires autour du corps préfectoral. Le **partage des rôles des agences et services déconcentrés** est repensé en dialogue étroit avec les collectivités. L'objectif affiché est de réduire les coûts de coordination et de déléguer, voire décentraliser, la mise en œuvre de certains programmes nationaux. Il est possible de repenser la représentation du local à Paris à travers des instances de concertation de très haut niveau, et de « **réencastrer** » l'Etat dans les territoires par la déconcentration. Un accent particulier est mis sur les trois grands

services publics nationaux finement territorialisés (santé, éducation, sécurité). Ce modèle renoue avec la « *déconcentration* ».

**Les contractualisations directes de l'Etat sont plus sélectives**, redéployées sur les grandes transitions, concentrées sur des programmes coûteux. Une partie de ses concours budgétaires est confiée aux régions, là où leur rôle de chef de file est consacré par la loi. **Une conférence de coordination est instaurée entre l'Etat et les régions**, appuyée sur un secrétariat permanent. Les résolutions communes de cette conférence ont la force d'un comité interministériel. Cet agenda régional est principalement ordonné autour des stratégies économiques générales (SRDE-II, réindustrialisation, politiques d'innovation, pôles de compétitivité, enseignement supérieur et formation professionnelle...), de la planification écologique (suites des COP régionales, plan eau, adaptation au changement climatique...), de l'aménagement du territoire et des grands enjeux de mobilité (électrification des usages, services express régionaux métropolitains, lignes ferroviaires...).

**Les départements sont confortés en tant qu'échelle de coordination des politiques médico-sociales et « populationnelles »**, de l'organisation fine des *continuum* de services publics (schémas d'accessibilité et d'amélioration des services publics et au public) en lien étroit avec le bloc communal, des politiques de sécurité civile (services d'incendie et de secours) et de gestion des risques. Les multiples commissions thématiques sont rationalisées. Le cadre géographique du département est un espace de négociation et de dialogue entre l'Etat, le conseil départemental, les intercommunalités et représentants des associations de maires, les élus référents de la région, les caisses de protection sociale. Les parlementaires sont associés aux travaux et font remonter les préoccupations locales au sein des assemblées. Cette fonction « interface », déjà fonctionnelle dans de très nombreux départements, se systématisent peu à peu.

**Le « bloc communal » est stabilisé** tout en étant conforté dans ses capacités à agir sur la « fabrique urbaine » à travers le pilotage complet des politiques de l'habitat (logement social, parc locatif privé, rénovation...), de l'aménagement opérationnel et de la maîtrise d'ouvrage de la majorité des équipements collectifs et bâtiments publics. Les dispositifs visant la sobriété foncière et le zéro artificialisation nette (ZAN) sont repensés en profondeur, dans un cadre beaucoup plus contractuel avec les régions. La **décentralisation des politiques du logement** s'opère progressivement, sur candidature et sous condition (PLUi, PLH, respect des trajectoires SRU...) et s'appuie sur la notion d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH). L'AOH cogère par délégation contractuelle les moyens mutualisés à l'échelle nationale (1% logement, aides personnalisées au logement, certificats d'économie d'énergie, prêts sur fonds d'épargne...).

**Les contributions des collectivités aux trois grands services publics nationaux** (santé, éducation, sécurité) comme celles de l'Etat déconcentré et des caisses de protection sociale apportées aux services publics locaux (petit et grand cycle de l'eau, gestion des déchets, mobilités, petite enfance, autonomie, aménagement du territoire, vie associative...) s'inscrivent dans une réflexion à 360° et un cadre transparent. Cette réflexion vise à **l'harmonisation des niveaux de services entre bassins de vie et à des mutualisations poussées**, tenant compte de l'extrême diversité des contextes départementaux. La fongibilité des financements et la globalisation des conventionnements accompagne ce processus. Un inventaire général est dressé pour évaluer les décroissements possibles des circuits de financement et les gains d'efficacité collective.

Ces avancées relèvent pour l'essentiel de dispositions réglementaires ou de correctifs législatifs légers. Elles peuvent de fait intervenir dans des délais assez brefs, y compris avant l'échéance de cette législature pour certaines d'entre elles. Ces évolutions améliorent les relations Etat-collectivités mais demeurent invisibles pour le grand public et les usagers. Elles n'ont quasiment aucun impact sur la désaffection démocratique.

### 2.2.2. Hypothèse « transformation » (scénarios) :

L'hypothèse transformatrice, déclinable à travers des options très différentes, a peu de chance d'advenir dans le contexte politique actuel, sans majorité parlementaire stable, au crépuscule d'une législature compliquée. La prolifération de propositions de lois témoigne à l'heure présente de divergences croissantes entre formations politiques sur les orientations à donner à la décentralisation. Les coalitions aléatoires qui se forment lors des votes rendent de fait très incertain le résultat final des parcours parlementaires des projets ou propositions de lois. Les trois scénarios qui suivent sont par conséquent renvoyés aux débats de 2027 et du prochain quinquennat. Ils sont, par construction, très schématiques et pourraient intégrer des variantes voire d'autres combinaisons de leurs différentes « briques ».

#### ✓ **Le scénario « déconstruction » :**

Ce **scénario correspond à une remise en cause radicale des réformes** poursuivies depuis le début de la Vème République pour affirmer un pouvoir régional fort et favoriser le regroupement des communes à travers des formules coopératives. Il incarne un « *retrofit* » institutionnel d'ampleur, dans une logique de retour aux cadres d'administration issus de la Révolution française, des décrets de l'an VIII et des lois de la IIIème République issues du programme de Nancy. Ce schéma « paléo-jacobin » pourrait sembler totalement imaginaire s'il ne correspondait aux intentions affichées par une force politique d'importance croissante au Parlement, le Rassemblement national, mais aussi par des parlementaires siégeant sur d'autres bancs. En fonction des résultats des urnes en 2027, il n'est donc pas totalement exclu que surviennent des réformes visant à un démembrement progressif des institutions intercommunales et régionales.

Même si elle est envisagée par certains responsables politiques, **la disparition sèche (et concomitante) des intercommunalités et régions est en pratique difficilement concevable**. Elle nécessiterait de redéployer des compétences, des budgets et des effectifs d'agents publics considérables en direction des autres niveaux institutionnels. La dimension actuelle des communes rend matériellement impossible la redescente des compétences intercommunales à leur échelle. Les expériences de démutualisation intercommunale sont là pour témoigner de l'extrême complexité d'un tel exercice même quand il est conduit sur des sujets d'importance mineure. Les équipements financés en commun depuis plus de 50 ans dans certains cas, les réseaux et services déployés désormais à l'échelle du bassin intercommunal (transports, collecte des déchets, réseaux d'eau et d'assainissement, parcs de logements sociaux, crèches...) seraient très difficiles à répartir et à segmenter. La suppression graduelle des intercommunalités à fiscalité propre (communautés et métropoles) nécessiterait de fait de redistribuer leurs compétences et ressources vers des structures intercommunales à caractère plus technique, au risque d'un retour à la prolifération de syndicats et de structures diverses mal coordonnées. L'autre option serait d'organiser ces transferts « vers le haut », en départementalisant tout ou partie des missions exercées par les actuelles intercommunalités. Cette recentralisation départementale aurait pour effet de dessaisir les maires et élus municipaux qui pilotent à ce jour les communautés et métropoles. Aujourd'hui très imbriquées avec les communes (agents mutualisés, services communs, impôts partagés, reversements financiers...), un tel scénario de départementalisation, même partiel, semble de fait impraticable et serait totalement contre-productif.

Sans supprimer les intercommunalités de manière radicale, ce « *chamboule-tout* » pourrait être amoindri en se contentant de rouvrir le jeu sur les répartitions de compétences en leur sein. Pourraient être supprimées les compétences obligatoires ainsi que toutes les incitations financières et fiscales qui ont historiquement favorisé l'intégration intercommunale. Les capacités juridiques données aux communes de se retirer unilatéralement de leur intercommunalité pourraient être libéralisées. Ce sous-scénario plus graduel reviendrait peu à peu à l'hypothèse d'une prolifération de structures de coopération alternatives, moins intégratrices que l'intercommunalité à fiscalité propre de type communautaire. La volonté

d'alléger le « millefeuille » conduirait surtout à un « maquis » opaque, sans supprimer de strate.

**Effacer les régions du paysage institutionnel français semble de même très improbable** après 70 ans d'existence sous forme de régions de programmes pour la planification (1955), de commissions de développement régional (CODER en 1964), d'établissements publics régionaux (1972) puis de collectivités de plein exercice en 1982, avec des assemblée élues au suffrage direct depuis 1986. Là encore, l'hypothèse d'une suppression sèche poserait la question des reprises de compétences et des moyens auxquelles elle donnerait lieu. Il est techniquement possible de restituer aux conseils départementaux les compétences perdues avec la loi Notre, de leur transférer l'entretien et la gestion des lycées, de répartir entre eux et les services déconcentrés de l'Etat l'octroi des aides aux entreprises... mais au prix d'une considérable désoptimisation. Les responsabilités exercées dans l'aménagement du territoire, l'organisation des transports (TER), la formation professionnelle, l'environnement et la transition écologique (économie circulaire, biodiversité, parcs naturels régionaux...) s'imaginent mal dans une logique départementalisée.

Plus que d'une disparition, le scénario « déconstructeur » peut en revanche théoriquement s'imaginer par l'affaiblissement politique de la région et la perte de son statut de collectivité de plein exercice. Le cadre régional pourrait persister à travers les circonscriptions régionales de l'Etat (préfets de région) et une forme d'établissement public interdépartemental (de type syndicat mixte) aux missions progressivement réduites et des représentations politiques de second degré (délégués des départements). Un retour au modèle de 1972 pourrait également intégrer des représentants des grandes villes et associations de maires dans une logique multiniveaux.

L'auteur de ces lignes assimile ces différentes éventualités à un scénario-catastrophe.

#### ✓ **Le scénario « accélération »**

A l'extrême opposé du précédent, le scénario de l'accélération resterait inscrit dans le prolongement des réformes territoriales modernisatrices de la Vème République tout en étant assorti d'une forte **reconquête de l'autonomie locale sur le plan financier et réglementaire**. Il achèverait la régionalisation et la réforme de l'administration locale en allant jusqu'au bout du schéma que préconisait peu ou prou le grand document qui a préparé la décentralisation : le rapport Vivre ensemble de 1976 (commission Guichard). Il serait provoqué par la crise des finances publiques françaises, la menace de condamnation de la France pour manquement à ses disciplines budgétaires par la Cour de Justice européenne, et par des injonctions multiples à rationaliser ses structures administratives.

Ce scénario reposerait tout d'abord sur un **programme fort de régionalisation**, par transfert d'importantes compétences et ressources des administrations et agences nationales, voire des caisses de protection sociale et des organismes relevant du paritarisme.

Dans le prolongement des réformes intervenues au milieu de la décennie 2010, les régions verraient leurs prérogatives réglementaires renforcées à travers la planification stratégique et leurs attributions d'autorités organisatrices dans le champ des mobilités, de l'économie circulaire (co-pilotage de la responsabilité élargie des producteurs), de la transition énergétique (carte de déploiement des EnR, planification du réseau...), des aides aux projets industriels et à la décarbonation des sites... Certains opérateurs nationaux pourraient être plus fortement régionalisés ou travailler sous mandat régional. Les régions verraient leur rôle renforcé dans la définition de la carte de l'enseignement supérieur public et privé (suivi des formations, agréments...), la délivrance des titres, le pilotage de l'offre de formation professionnelle initiale et continue, le financement de l'apprentissage. Les affectations des enseignants et déroulements de carrières pourraient être organisés dans un cadre principalement régional (et subsidiairement national) en impliquant davantage les

collectivités. Il pourrait en être de même dans l'organisation des examens et d'une partie des programmes pédagogiques, autour d'un tronc commun.

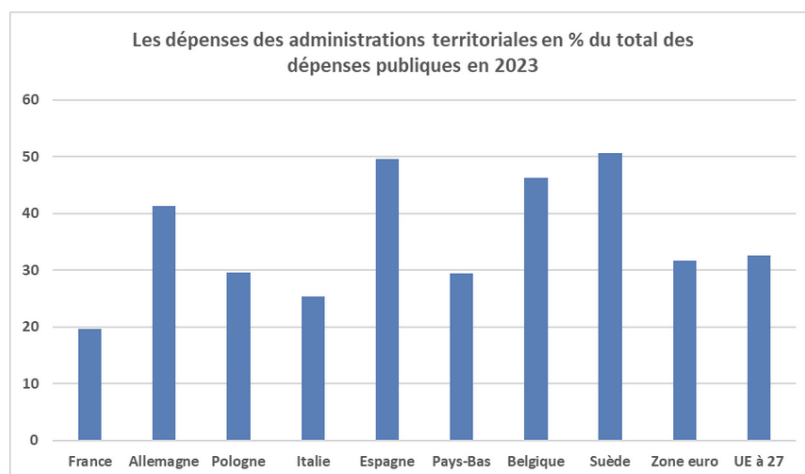
**Leur intervention dans la santé** pourrait se traduire par la cotutelle des agences régionales de santé et des orientations budgétaires de l'assurance-maladie. La carte hospitalière et les regroupements en groupements territoriaux serait placée sous leur responsabilité. Toute l'organisation fine de l'offre de soins, des articulations entre médecine de ville, cliniques et hôpitaux de proximité, des politiques de prévention, des soins à domicile... pourrait s'appuyer sur les communautés professionnelles et territoriales de santé (CPTS) adossées aux intercommunalités, mais liées par des contractualisations régionales pluriannuelles en matière de financement. La gestion de la démographie médicale serait régionalisée.

Les administrations régionales et infrarégionales de l'Etat seraient prioritairement recentrées sur les missions dites régaliennes (sécurité, justice, fisc, douanes, répression des fraudes...) avec quelques compléments sélectifs. Des missions d'appui de l'Etat aux acteurs régionaux et territoriaux resteraient actives, par subsidiarité, sur demande d'un exécutif territorial ou en cas de carence constatée de la collectivité dans l'exercice de ses missions obligatoires (par exemple sur saisine de l'assemblée, pour faire suite à une décision de justice ou un rapport d'alerte de la chambre régionale des comptes ...).

**Le « bloc local »** verrait sa dynamique historique d'intégration conduite à son terme par institutionnalisation d'une **collectivité locale unique, à double degré : la communauté territoriale**. La communauté et les conseils municipaux formeraient à terme une seule personnalité morale et un employeur public unifié. La communauté territoriale détiendrait la clause générale de compétence, reposerait sur un nouveau mécanisme d'élection fondé sur une circonscription territoriale unique et détiendrait les principales prérogatives fiscales (assiettes foncières). Les mairies de secteurs, de regroupements de villages (communes nouvelles), ou d'arrondissements (à Paris, Lyon, Marseille) seraient des subdivisions des communautés. Elles seraient juridiquement confortées dans la gestion directe des services publics de proximité, les activités à forte intensité de contact relationnel (écoles, crèches, EHPAD, centres communaux d'action sociale, services à domicile ...), les cadres de démocratie participative, l'animation de la vie locale. La communauté territoriale aurait pour obligation d'harmoniser les ressources et moyens d'agir entre communes, arrondissements ou secteurs. Dans les très grandes agglomérations, la ville-centre serait subdivisée en mairies de secteurs et ses services administratifs redéployés entre communauté (fonctions-supports) et secteurs (services de contact).

Ce scénario trancherait **pour l'effacement généralisé de la collectivité départementale** avec la répartition de ses missions actuelles entre les régions, les « blocs communaux » et les services de l'Etat (voire les caisses de protection sociale). Le département demeurerait en tant que cadre d'action de l'Etat à travers les préfetures, les circonscriptions législatives et sénatoriales, les ressorts d'intervention de certains organismes. Les régions renforcées pourraient y territorialiser leurs propres services et désigner des référents régionaux par département. Les « maisons » ou antennes avancées des régions, déjà déployées par certaines d'entre elles, pourraient s'appuyer sur ce cadre départemental sans y être tenues.

Une part beaucoup plus importante des dépenses publiques serait en pratique placée sous le contrôle des assemblées locales et territoriales, passant de 20% à ce jour à 30% voire au-delà pour rejoindre les grands pays européens décentralisés et/ou régionalisés.



Source ; Eurostat ; FIPECO.

**En termes fiscaux et financiers**, ce scénario permettrait une reconquête de l'autonomie fiscale et financière des deux niveaux institutionnels principaux. La taxe foncière pourrait être progressivement unifiée à l'échelle communautaire (taux unique) tout en préservant une fraction communale dans le partage des produits. La totalité des impôts assis sur les valeurs locatives cadastrales (taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, TEOM, taxe Gemapi...) seraient gérés à cette échelle, facilitant la modernisation indispensable d'une assiette qui repose sur les valeurs de marché évaluées en 1970 ! L'une des plus grandes iniquités du système fiscal français serait corrigée.

Une option consisterait à dissocier la taxe foncière assise sur les locaux professionnels de celle assise sur les logements. La première pourrait être réunifiée avec la cotisation foncière des entreprises (CFE) et distinguer deux composantes : une part correspondrait à la détention d'un local et une part liée à l'usage de ce dernier. Sur les résidences principales, la reconstitution du lien fiscal avec les usagers des locaux (locataires) pourrait également s'opérer au sein de la taxe foncière en distinguant, en toute transparence, la part à la charge du propriétaire d'une fraction répercutable sur le locataire. L'autonomie fiscale et financière du bloc local reposerait également sur les taxes affectées (versement mobilités, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...) et les grilles de tarification des usagers des services publics.

**Le regain d'autonomie fiscale et financière des régions** doit être pensé en cohérence avec le renforcement de leurs missions et leur redevabilité démocratique. Le « signal-prix » fiscal doit passer par un impôt acquitté par les personnes physiques (ménages) et de taux modifiables par les régions. Une fraction modulable de l'impôt sur le revenu serait, à l'échelle des grandes régions, peu génératrice d'inégalités territoriales compte tenu des faibles écarts de revenus médians (par unité de consommation) constatés à ce jour entre régions. Une péréquation inter-régionale pourrait être envisagée sur les produits fiscaux acquittés par les très hauts revenus.

#### *Deux autorités à pouvoir fiscal fort*

A l'issue de ces réorganisations, **deux niveaux territoriaux disposeraient de responsabilités fiscales directes et lisibles**, avec un pouvoir de modulation de taux d'imposition sur des assiettes larges (valeurs locatives des terrains et immeubles pour les communautés territoriales, revenus des ménages pour les régions). Cette fiscalité directe serait complétée par des fractions de ressources mutualisées et péréquées, cohérentes avec les responsabilités exercées. Le financement des politiques d'adaptation au changement climatique pourrait être assuré par des déclinaisons régionales du Fonds Barnier, abondé par

un prélèvement sur les contrats d'assurances. Les certificats d'économie d'énergie (CEE) pourraient abonder des fonds régionaux et des contrats territoriaux pour accompagner l'électrification des mobilités, les offres nouvelles de transport collectif, la décarbonation de l'industrie. Les participations des entreprises aux politiques de formation et de logement (« 1% » formation et « 1% » logement) devraient être gérées dans un cadre régional, en lien avec des organismes paritaires plus décentralisés dans leurs prises de décision. Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pourrait être mutualisé au sein d'un fonds d'investissement régional destiné à accompagner les opérations d'aménagement, de construction de logements et d'acquisitions foncières.

Ce scénario pourrait être accompagné par un **décalage des échelles d'organisation de l'Etat et des collectivités**<sup>58</sup>. L'Etat resterait d'une part organisé dans un cadre départemental, sans collectivité directement placée en vis-à-vis, et pourrait se redéployer à une échelle inter-régionale à travers des administrations de mission légères, interministérielles, travaillant en lien avec les régions tout en coordonnant des programmes ou chantiers nationaux. Ces missions seraient rattachées directement au Premier ministre et ne seraient pas en charge des politiques de sécurité ; celles-ci incombant à une filière préfectorale spécifique restant sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

### Vers un modèle fédéral ?

Sans fort ancrage dans l'histoire politique française<sup>59</sup>, le fédéralisme a fait un étonnant retour depuis quelques mois dans le débat public avec des appels d'anciens responsables politiques éminents (Jean-Louis Borloo...) et la publication de quelques tribunes. Ces propositions néo-fédéralistes sont encore éparses mais peuvent conforter une hypothèse de « programme fort » de régionalisation et répondre à des revendications d'autonomie accrue de certaines régions (Corse, Outre-Mer, Bretagne...) sans nécessairement transformer l'intégralité de l'organisation territoriale française, que ce soit vers un fédéralisme symétrique de type allemand et autrichien (voire états-unien), ou asymétrique (avec des dévolutions beaucoup plus fortes réservées à certaines régions ou « nations » comme en Espagne ou en Grande Bretagne).

Une hypothèse fédérale supposerait l'attribution à des Etats fédérés de compétences exclusives sur lesquelles l'Etat fédéral n'aurait plus aucune capacité d'intervention. Même s'il existe plusieurs types de fédéralisme, on considère en général qu'il présuppose la coexistence d'un Etat fédéral et d'Etats fédérés réunis par une constitution formant la Fédération. La fédération rassemble ces parties dans un « Tout » qui les transcende. Les Etats fédérés disposent en général d'une compétence législative dans leurs domaines exclusifs de compétences. Ils sont représentés directement au sein d'une deuxième chambre du Parlement fédéral (comme le Bundesrat en Allemagne, le Sénat aux Etats-Unis) et sont de fait colégislateurs sur les compétences partagées.

On voit bien toute la distance qu'il y a à ce jour entre le modèle français et un système fédéral authentique. L'Etat, à travers le Parlement, reste en France le titulaire de la « compétence de la compétence » et le seul législateur souverain. Les pouvoirs réglementaires des collectivités n'en sont que des dérivés. Les régions n'ont pas de représentation *ès qualités* au sein de la deuxième chambre (Sénat), le référendum de 1969 proposé par le Général de Gaulle s'étant soldé par le rejet de son projet de régionalisation très avancée et de transformation de la Haute assemblée. Fédéralisation et décentralisation doivent en outre être distinguées sur un point fondamental : celui des pouvoirs accordés aux collectivités locales de proximité. Les autorités municipales/intercommunales peuvent être

<sup>58</sup> Ce scénario avait été évoqué dans un ouvrage collectif paru pour le vingtième anniversaire des lois de décentralisation sous le pseudonyme de Charles Floquet, *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Editions de l'Aube, 2002.

<sup>59</sup> L'école proudhonienne a été éclipsée par l'école marxiste au XXème siècle au sein du socialisme français. Le régionalisme fédéraliste est resté un phénomène assez littéraire (Félibrige provençal des héritiers de Mistral...). Le mouvement constitué après-guerre autour de La Fédération a réuni des personnalités éminentes, très investies dans la construction européenne, mais sans exercer une forte influence directe sur la vie politique nationale.

intégralement subordonnées aux Etats fédérés dans certains systèmes fédéraux. La recentralisation opère à cette échelle intermédiaire. De fait, les associations de maires sont en France très peu favorables à une régionalisation poussée, dénoncée comme un risque de « jacobinisme régional ». L'unitarisme républicain reste également très puissant dans l'imaginaire collectif et se nourrit d'un lien ombilical entre l'Etat et les maires, qui aiment à rappeler qu'ils en sont les représentants dans la commune.

### ✓ **Le scénario « compromis »**

Ce scénario serait moins radical à plusieurs égards. Il préserverait le conseil départemental mais en modifiant la composition de son assemblée pour l'articuler plus étroitement avec le « bloc communal ». Il reprendrait l'hypothèse évoquée en 2014 par le Premier ministre d'alors (Manuel Valls) pour **transformer le département en fédération d'intercommunalités**, sous forme d'un établissement public, ou d'une collectivité à statut spécial. Le conseil départemental pourrait ainsi être composé, au second degré, d'élus désignés par leurs pairs à l'intérieur des ressorts intercommunaux (au scrutin de liste proportionnel)<sup>60</sup>. Cette intégration verticale présenterait plusieurs avantages en réduisant les concurrences de leadership et les enchevêtrements de périmètres entre les cantons et les intercommunalités. Elle permettrait de moduler les compétences exercées à l'échelle départementale, dans une logique de subsidiarité, en tenant compte des très fortes différences d'enjeux entre les espaces densément urbanisés (métropoles notamment) et les secteurs diffus.

Un intérêt évident de ce **couplage entre « bloc communal » et département** serait d'assurer les cohérences de politiques publiques et les continuums de services publics. Bloc communal et conseils départementaux interviennent conjointement sur les voiries et l'action sociale. Les liaisons inter-degrés entre écoles élémentaires et collèges (école dite du « socle ») pourraient être renforcées. La nouvelle composition de l'assemblée départementale permettrait en outre, grâce à une relation dite « *in house* », l'absorption de structures départementales travaillant déjà au service des communes et intercommunalités telles que les syndicats d'énergie, les conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE), les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les grands syndicats d'eau et de traitement de déchets, les agences techniques départementales, les offices HLM départementaux... Ce scénario serait ainsi de nature à revivifier le cadre départemental d'action publique et à autoriser des mutualisations à la carte, adaptées à des contextes aussi différents que ceux de la Creuse, de la Haute Garonne ou de l'Essonne. La subsidiarité prévaudrait, laissant les élus du bloc communal le soin de décider des missions déléguées à l'échelle départementale. Cette « remontée » de compétences pourrait être consistante en milieu rural, quasi-inexistante dans les départements les plus urbanisés. Cette mutation du département romprait avec la quête d'uniformité et de symétrie qui a inspiré sa création.

Au sein du bloc local, les intercommunalités pourraient demeurer des personnes morales distinctes des communes, malgré une intégration financière et institutionnelle graduellement renforcée, tout en progressant en termes de redevabilité démocratique. Elle pourrait être rendue plus lisible à travers des améliorations du scrutin actuellement en vigueur (par exemple une élection distincte de l'exécutif communautaire). La conférence des maires pourrait disposer de prérogatives spécifiques afin de faire contrepoids à cet exécutif communautaire directement élu sur le fondement d'un projet de territoire plus lisible. Les

---

<sup>60</sup> La création des nouveaux cantons, imposée par le principe d'équivalence démographique dont le Conseil constitutionnel se veut le garant, a provoqué l'introduction des « binômes » paritaires (homme-femme). Cette réforme a incontestablement rajeuni et féminisé (50-50) les assemblées départementales. Mais elle a dans le même temps créé de vastes cantons en secteur rural qui ont fragilisé la proximité de l'ancien maillage. Ce qui faisait la force historique et politique du conseil départemental – son fort ancrage rural – a été affaibli.

catégories juridiques d'intercommunalités pourraient être unifiées ou réduites à deux formules.

Ce scénario de « compromis » pourrait être également assorti d'un programme de régionalisation plus prudent, ou plus différencié, en maintenant (à géométrie variable) des services régionaux de l'Etat conséquents, investis des missions de contrôle mais aussi d'expertise et de mise en œuvre de certaines politiques publiques (cf. gestion des crises socio-économiques et sociales, prévention des risques majeurs...). Le programme fort de régionalisation serait réservé à des régions expérimentatrices et volontaires, prêtes à exercer de nouveaux droits mais à condition d'en assumer l'intégralité des obligations et devoirs correspondants. Cette asymétrie serait transitoire ou limitée à des spécificités territoriales fortement justifiées, afin d'éviter un scénario de type espagnol.

- *Le devenir des collectivités à régime particulier :*

Que ce soit dans un scénario « accélérateur » ou dans un autre plus tempéré, certaines fusions de structures sont encore à programmer en utilisant l'option des collectivités à statut particulier. Il est ainsi possible de relancer des fusions dites « verticales » en outre-mer (à la Réunion et en Guadeloupe où demeurent un conseil départemental et un conseil régional sur un même ressort géographique) mais aussi dans les grandes métropoles (cf. métropole Aix-Marseille avec le département des Bouches-du-Rhône). L'architecture institutionnelle du Grand Paris sera à repenser, comme en a exprimé l'intention le Premier ministre (cf. encadré ci-après). Des évolutions potentielles des périmètres de certaines régions (cf. cas particulier de l'Alsace<sup>61</sup> et de sa revendication de retrait du Grand Est) sont à envisager à la marge.

### **Grand Paris, Ile-de-France : quelles simplifications ?**

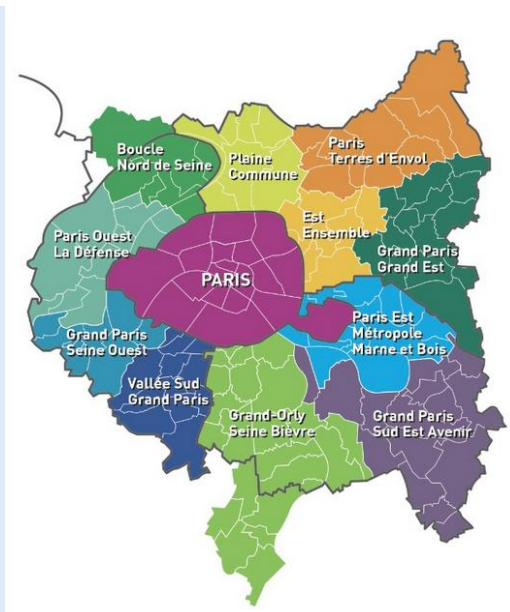
La région Ile-de-France est caractérisée par l'une des configurations territoriales les plus complexes, en enchevêtrant dans un territoire très densément peuplé (12 millions d'habitants, environ 18% de la population française), sur une superficie restreinte (2% du territoire national), de très nombreuses institutions. **Cette complexité atteint son paroxysme au sein de la Métropole du Grand Paris** (131 communes, 7 millions d'habitants) qui est la seule de France à comprendre en son sein trois départements « classiques » et une collectivité à statut particulier (ville-département de Paris), 11 intercommunalités à statut spécifique (les établissements publics territoriaux - EPT), mais aussi de très puissants syndicats techniques spécialisés (déchets, énergie, eau, assainissement...) dont les budgets cumulés approchent celui de la région. Il convient également de noter que l'Etat, les grands opérateurs nationaux (cf. Société du Grand Paris, RATP, SNCP, ADP...) et les établissements publics d'aménagement préservent un rôle majeur dans l'organisation francilienne où se multiplient les opérations d'intérêt national (OIN).

Plusieurs scénarios sont en débat pour réduire le nombre d'échelons. Le rapport Woerth a préconisé la suppression de la Métropole du Grand Paris (structure très peu intégrée à ce jour). D'autres avis plaident pour une fusion au sein de la métropole des actuels départements et intercommunalités spécifiques (EPT) pour créer

le Grand Paris sous la forme d'une collectivité à statut particulier. Une telle hypothèse serait certainement source de tensions et de concurrences extrêmes avec la région Ile-de-France et la ville de Paris, et imposerait sans doute leur propre transformation.

---

<sup>61</sup> Une proposition de loi visant la création d'une collectivité territoriale unique d'Alsace est entrée en examen parlementaire au moment de la rédaction de ce rapport ; initiative dénoncée avec vigueur par les présidents de région lors de la journée du 2 avril 2026 commémorant les dix ans de la création des nouvelles régions.



Un scénario moins brutal consisterait à **transformer les EPT en intercommunalités de droit commun** et convertir la métropole en établissement public à statut particulier (fonctionnant comme un syndicat mixte) unifiant les grands syndicats techniques franciliens. Transformés en communautés d'agglomération, les EPT seraient membres de plein droit du Grand Paris dans une logique « gigogne » remédiant aux incohérences et dysfonctionnements actuels<sup>62</sup>. L'avenir des départements franciliens, notamment de « petite couronne », pourrait être mis en débat ultérieurement, en tenant compte des scénarios de transformation envisagés pour la France entière. Les compétences et moyens des départements pourraient, en Ile-de-France, être aisément répartis entre la région, les intercommunalités et l'établissement public métropolitain.

<sup>62</sup> Le Grand Paris est aujourd'hui le seul espace en France dans lequel les autorités en charge des PLU intercommunaux (les EPT) ne sont pas membres de l'autorité chargée du SCOT (la métropole). Cette incohérence et ce non-alignement se retrouvent dans l'économie, le logement, le cycle de l'eau. La première rationalisation à opérer, en dehors même de tout projet de suppression, serait d'intégrer les EPT dans la gouvernance du Grand Paris. Ne pas l'avoir prévu en 2015 a fait perdre dix ans.

## Conclusion

Le chantier législatif qui s'ouvre en ce printemps 2026 a peu de probabilité, nous l'avons vu, de transformer la décentralisation et l'organisation territoriale des pouvoirs à brève échéance. Il peut néanmoins servir de débat préparatoire aux grands rendez-vous de 2027 et projeter la France à l'horizon 2040 ou 2050. Intégrer ces perspectives, dans un contexte de très fortes bifurcations industrielles, démographiques, écologiques, énergétiques... doit conduire à retrouver une certaine audace tout en restant solidement en prise avec les réalités institutionnelles, politiques et financières.

**Cette audace doit être celle du pari décentralisateur mais d'un pari repensé à l'aune de l'autonomie.** Il ne s'agit pas seulement de transférer à partir du centre (ou du sommet) mais de rebâtir à partir du bas et des périphéries. Dans une période marquée par les dérives préoccupantes des sociétés démocratiques vers des pratiques « illibérales », souvent augmentées dans les systèmes présidentiels à dérive plébiscitaire, la décentralisation doit s'inscrire dans une ambition résolue de défense du pluralisme, des contre-pouvoirs et des corps intermédiaires. Les collectivités territoriales sont à valoriser à ce titre pour leur fonction stabilisatrice de la société et leur rôle de « couches protectrices ». Elles doivent également servir d'anticorps face aux dégradations des rapports sociaux constatées depuis quelques années, en valorisant l'entraide, la coopération, les pratiques contractuelles, l'esprit du bien commun et du civisme élémentaire. Un tel pari présuppose de diffuser les responsabilités au sein de la communauté nationale, avec des droits et devoirs équilibrés, placés en miroir les uns des autres.

La décentralisation et la reconstruction de l'autonomie locale ont besoin de s'appuyer sur une **redevabilité démocratique** beaucoup plus profonde, ce qui milite pour des choix clairs à travers la primauté accordée à deux échelles de « gouvernement » des territoires : l'une à l'échelle locale, l'autre au niveau intermédiaire (« méso-gouvernement »). Notre conviction est qu'il faut sans tarder conduire à son terme la consécration des régions et des communautés territoriales. Certains experts ou praticiens privilégient d'autres échelles, en plaidant pour le grand retour des cadres communaux et départementaux. Le débat est légitime et doit être conduit respectueusement. Pour autant, nous ne voyons pas comment ces découpages surannés pourraient être mis en adéquation avec l'organisation contemporaine de la vie économique et sociale. Surtout, nous peinons à comprendre comment ces relais historiques du modèle administratif napoléonien, volontairement entretenus dans la fragmentation, pourraient soudainement se réinventer en supports d'un nouvel acte décentralisateur. Un tel pari relèverait à nos yeux de l'oxymore.

Il faudra donc bien **privilégier un schéma simplifié**, adossé à **deux niveaux d'autorités prépondérantes**, pour ressourcer en profondeur la citoyenneté locale et l'engagement collectif. Espérer le faire avec quatre échelons généralistes est pour nous une illusion qui finit par porter préjudice à la décentralisation dans son ensemble. Les tendances actuelles à la recentralisation risquent d'être confortées par des non-choix persistants. Il serait par ailleurs impensable de bâtir un authentique scénario de reconquête de l'autonomie financière et fiscale des collectivités à tous les étages. Celle-ci conditionne pourtant la redevabilité démocratique.

Il nous semble que les communes, encore évolutives dans leur format (avec les communes nouvelles), resteront une réalité durable mais sous autre forme. Elles ne pourront demeurer au-delà de 2030 le point cardinal des grands rendez-vous démocratiques locaux. En l'état, la dispersion communale tend à fragiliser la légitimité de milliers d'élus (mal élus car trop bien élus avec les listes uniques) et à organiser de l'impuissance à agir. **La primauté communale freine les solidarités financières et mutualisations à renforcer au niveau local.** Le

découpage municipal reçu en héritage contribue à segmenter les bassins de vie et, dans les grandes agglomérations, à entretenir la polarisation sociale et certaines formes inquiétantes de sécessionnisme. L'impuissance de nombreuses communes tend à multiplier les appels à l'Etat dans une logique de servitude volontaire. Loin des énoncés décentralisateurs affichés. Un moment de vérité est donc venu.

Les nouvelles réformes, quelles qu'elles soient, ne devront pas se déployer en empruntant une logique punitive ou sacrificielle. Elles gagneront, nous semble-t-il à s'inscrire dans un processus historique et une trajectoire sans regret, en rendant surtout hommage à tous les acteurs qui ont construit pas à pas la décentralisation. L'intercommunalité ne se serait jamais construite sans les maires et leurs adjoints qui la font vivre en pratique, tous les jours sur le terrain. Elle prospérera encore à l'avenir en se nourrissant du vivier de ces élus municipaux. Rien ne serait plus inefficace que d'en faire une institution abstraite, plaquée artificiellement sur les communes. Ce n'est pas ainsi qu'a pu prendre corps la réussite de la « révolution silencieuse » de l'intercommunalité dont a longtemps parlé Marc Censi<sup>63</sup>, son infatigable promoteur. Il faut que les communautés territoriales de l'avenir préservent leur raison d'être en tant qu'incubateurs de coopération entre les équipes municipales (élus, agents), les villes et les campagnes, les services publics et les acteurs privés (entreprises, associations...), les collectivités et les services de l'Etat... Elles doivent promouvoir cet esprit de coopération à des échelles plus larges à travers les démarches interterritoriales au sein des SCOT, des pôles métropolitains ou pôles d'équilibre territoriaux, les bassins versants dans la gestion de l'eau.... **Toute transformation de notre système municipal et intermunicipal doit s'inscrire dans cet esprit coopératif** qui a totalement renouvelé la gestion publique locale à travers des approches en mode projet. L'observateur attentif des territoires, en 2026, n'a pas nécessairement conscience des métamorphoses accomplies en un quart de siècle. Des transformations considérables qui mériteraient un récit plus heureux que ne donnent à voir certains rapports critiques. Le succès rencontré dans le débat public par la notion de « territoire » depuis quelques années ne peut se comprendre sans ces coopérations de forte intensité.

De son côté, la régionalisation n'aurait pas pu advenir, avec tout ce qu'elle a apporté, si on lui avait confié dès l'origine les lourdes charges des conseils généraux puis des conseils départementaux. La question se pose aujourd'hui en d'autres termes. Les régions sont organisées, disposent d'administrations structurées et d'agences puissantes. Transformer les conseils départementaux et les faire évoluer vers autre chose, que ce soit des assemblées de second degré composées d'élus du « bloc communal » ou des échelons déconcentrés des régions (avec le retour à un mode de scrutin de type « conseiller territorial ») peut s'envisager de manière sereine, à condition d'établir des systèmes de transition intelligents, sans vainqueurs ni vaincus. Ces institutions ont rempli leur rôle historique mais doivent aujourd'hui savoir muter.

**L'enjeu de ces transformations est aussi de réparer l'Etat, non de le déconstruire.** La France reste une « *nation-state* » (et non une « *kultur-nation* ». Elle s'est unifiée progressivement autour de lui. L'Etat moderne s'y est en partie inventé à partir de la Renaissance et pour s'extraire des troubles des guerres de religion. Cette place particulière ne signifie pas qu'il faille considérer le centralisme irréversible ou même en faire un synonyme de force et d'efficacité. Bien au contraire. C'est parce que les institutions de la Vème République ont mieux assis la stabilité de l'Etat et reconstitué ses grandes missions qu'il a été possible de décentraliser et régionaliser sans drame. Le Général de Gaulle comme François Mitterrand l'ont exprimé dans des phrases restées célèbres. Réparer l'Etat par la « circulation du pouvoir » et le redéploiement de ses capacités stratégiques au service de nouvelles priorités

---

<sup>63</sup> Marc Censi a été maire de Rodez et président du Grand Rodez de 1983 jusqu'en 2008. Il a été également président de la région Midi-Pyrénées entre 1987 et 1998. Il a créé et présidé l'Assemblée des communautés de France (AdCF) devenue Intercommunalités de France.

n'a rien de déshonorant. C'est la valeur ajoutée de son action, l'image qu'il donne de lui-même au corps social, qui pourront y gagner.

Une **nouvelle division du travail** entre les pouvoirs locaux, régionaux et nationaux, assise sur le principe de subsidiarité, doit être ainsi proposée. Elle imposera à chacun de renoncer aux postures convenues pour repenser la puissance publique d'une manière plus solidaire, plus cohérente, plus efficace. Un projet pour un second quart de siècle au cours duquel tant de défis collectifs seront à relever.