INSTITUT Montaigne

RÉFORME DE L'ÉTAT

Rationaliser et responsabiliser

METTRE EN ŒUVRE

les REPÈRES de MONTAIGNE

L'organisation des pouvoirs publics est complexe, onéreuse et peu lisible.

Pour restaurer la confiance envers nos élus et nos institutions, tant au niveau central que local, trouvons les moyens de la rationaliser et de la responsabiliser.

les REPÈRES de MONTAIGNE

RÉFORME DE L'ÉTAT

L'organisation de l'État conditionne l'efficacité de l'action publique, la vitalité démocratique et la compétitivité économique du pays. Un État mal administré peine à assurer ses missions essentielles et entrave l'initiative économique et civique. Rationaliser l'organisation publique, c'est restaurer la lisibilité de l'action de l'État, renforcer la responsabilité de chacun et honorer le pacte citoyen.

Définition



L'organisation des pouvoirs publics désigne la façon dont la puissance publique est structurée pour produire et exécuter les politiques publiques. Elle recouvre l'articulation entre l'État central (ministères et agences), l'État territorial (préfectures et services déconcentrés) et les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements, régions et leurs établissements). Elle fixe concrètement qui décide, qui met en œuvre, qui finance et qui rend des comptes.

Le thème de la réforme de l'État recouvre trois enjeux complémentaires : la fonction publique, qui met en œuvre les décisions du pouvoir politique; les règles budgétaires, qui organisent l'allocation des moyens nécessaires à leur exécution; et l'organisation territoriale, qui détermine la manière dont l'action publique est déployée au plus près des citoyens. Cette note est consacrée à ce troisième volet, les deux autres enjeux étant traités dans des notes distinctes.

Cette note fait partie d'une collection de 25 notes thématiques publiées par l'Institut Montaigne pour l'élection présidentielle 2027 :

Les repères de Montaigne
25 recommandations pour la France

L'Institut Montaigne traite ici une vingtaine de thèmes interdépendants jugés cruciaux. Ils s'organisent autour des 4 ambitions qui doivent animer une campagne présidentielle :

- ↘ **Protéger la nation**
- ↘ **Créer de la richesse pour tous**
- ↘ **Garantir le vivre ensemble**
- ↘ **Mettre en œuvre efficacement les politiques publiques**

Par souci de priorisation, certains thèmes ne font pas l'objet de note dédiée malgré leur importance (culture, sport, politique de la ville, transports, etc.).



SE PROTÉGER

SÉCURITÉ NATIONALE
Protéger nos intérêts vitaux

SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE
Renforcer notre résilience

DÉFENSE NATIONALE
Faire face aux nouvelles menaces

POLITIQUE ÉTRANGÈRE
Assurer la crédibilité et le rayonnement de la France

FRANCE-EUROPE
Développer nos intérêts communs

SÉCURITÉ INTÉRIEURE
Garantir la sécurité sur l'ensemble du territoire

JUSTICE
Réconcilier les Français avec leur justice



CRÉER DE LA RICHESSE

COMPÉTITIVITÉ
Combattre à armes égales

TRAVAIL ET POUVOIR D'ACHAT
Vivre mieux de son travail

INNOVATION ET TECHNOLOGIES
S'adapter en continu

ÉDUCATION
Une école qui instruit et émancipe

ÉNERGIE
Produire une énergie compétitive, souveraine et durable

AGRICULTURE
Relancer notre modèle agricole



VIVRE ENSEMBLE

ACCÈS AUX SOINS
Être bien soigné partout en France

RETRAITE
Garantir un système équitable et pérenne

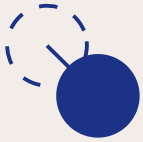
LOGEMENT
Rendre le logement accessible

POLITIQUE FAMILIALE
Répondre aux nouvelles réalités

PAUVRETÉ ET PRÉCARITÉS
Agir pour les plus fragiles

IMMIGRATION ET INTÉGRATION
Piloter, intégrer et apaiser

ENVIRONNEMENT ET CLIMAT
Faire de la transition écologique une force



METTRE EN ŒUVRE

RÉFORME DE L'ÉTAT
Rationaliser et responsabiliser

FONCTION PUBLIQUE
Moderniser pour mieux servir

DÉMOCRATIE
Restaurer la confiance politique

FINANCES PUBLIQUES
Financer nos ambitions

DÉBUT DE MANDAT
Passer à l'action

SOMMAIRE

p.08

MIEUX COMPRENDRE

p.10
En quelques chiffres
|
p.11
Comment en est-on arrivé là ?
|
p.14
Que se passe-t-il si on ne fait rien ?
|
p.15
Nos atouts
|
p.16
Vu de nos territoires
|
p.18
Et ailleurs ?
|
p.20
Le champ de contraintes
|
p.22
Les idées reçues du débat

p.24

DANS LE DÉBAT

p.28
Idée N°1
|
p.40
Idée N°2
|
p.50
Idée N°3

p.60

LA RECOMMANDATION DE MONTAIGNE

p.62
Nos principes d'arbitrage
|
p.65
Pourquoi cette voie ?
|
p.68
Feuille de route
|
p.70
Coût et ressources
|
p.71
Indice d'acceptabilité

p.72

SOURCES

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 1



MIEUX COM-PRENDRE

EN QUELQUES CHIFFRES

34 875
communes
(40 % du nombre total de communes en Europe)

8 110
syndicats intercommunaux

1253
intercommunalités

101
départements

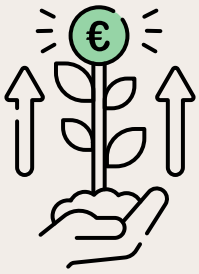
18 régions
(13 en métropole)

426
opérateurs de l'État
(agences, universités, musées…)

317
organismes consultatifs

70
directions ministérielles et secrétariats généraux

2 267
DISPOSITIFS DIFFÉRENTS D'AIDES POUR LES ENTREPRISES, PORTÉS PAR TOUS LES ÉCHELONS



70 %
des communes françaises comptent **MOINS DE 1000 HABITANTS**

Près de **560 000**
ÉLUS LOCAUX
2 à 3 fois plus qu'en Suède et en Allemagne rapporté à la population



80 %
des politiques publiques font intervenir **TOUS LES ÉCHELONS TERRITORIAUX**

65 %
des Français ne trouvent pas claire la répartition des compétences



Qu'est-ce que cela dit ?

LE DÉFI DU MILLE-FEUILLE

En France, l'État n'est ni pleinement centralisé ni véritablement décentralisé.

Tiraillée entre la volonté de rapprocher la décision du terrain et des réflexes centralisateurs, l'administration française est devenue une organisation complexe, peu lisible et difficilement gouvernable. **La prise de décision demeure largement concentrée à Paris, tandis que l'exécution est éclatée entre une multitude d'acteurs.** Un choix clair et assumé sur l'architecture de l'action publique semble nécessaire pour alléger l'organisation de l'État, responsabiliser les acteurs publics et faciliter la vie des citoyens.

COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

UNE DÉCENTRALISATION SANS RESPONSABILISATION

Depuis quarante ans, l'État a délégué la gestion d'un nombre croissant de politiques publiques aux collectivités, sans leur céder pleinement les leviers permettant de les conduire. Les départements versent ainsi le RSA, mais son montant reste fixé nationalement ; les régions construisent et entretiennent les lycées, mais l'État garde la main sur l'ensemble des programmes et la gestion des personnels. La décentralisation a donc moins remplacé l'action centrale qu'elle ne lui a ajouté de nouveaux exécutants.

En outre, ces dernières années, les collectivités ont perdu une grande partie de leur pouvoir fiscal, si bien que les citoyens ne peuvent plus relier les impôts qu'ils acquittent aux services publics qui leur sont proposés. En dissociant la décision locale de son financement, ce système affaiblit la responsabilité politique des élus.

UNE TUTELLE NORMATIVE

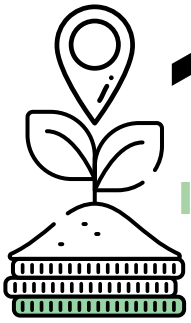
Avec la décentralisation, l'État a progressivement perdu une partie de ses capacités d'action directe. **Pour continuer à orienter les politiques publiques, il a multiplié les normes, les schémas et les financements conditionnés.** Un maire souhaitant rénover une école doit ainsi identifier le bon appel à projets, se conformer au cahier des charges d'un opérateur national pour obtenir une subvention, articuler son projet avec plusieurs documents de planification, respecter de nombreuses normes techniques et rendre compte séparément à chaque financeur.

Dans les petites collectivités, cette complexité oblige souvent à recourir à des bureaux d'études, qui absorbent une partie des crédits disponibles. **Pour les habitants, les conséquences sont concrètes : projets retardés, coûts de gestion accrus, services moins adaptés aux besoins locaux et responsabilités difficiles à identifier lorsque le résultat n'est pas au rendez-vous.**

LE REFUS DE REVOIR LA CARTE TERRITORIALE

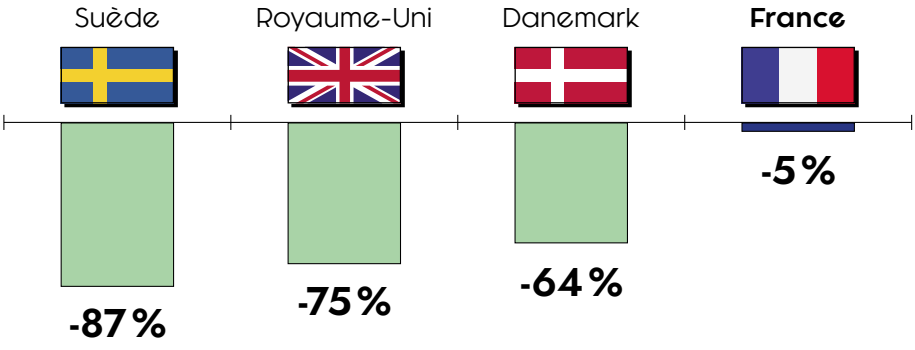
Plutôt que de rationaliser le nombre de communes comme ses voisins européens, la France a choisi d'ajouter une strate supplémentaire : les intercommunalités. Censées mutualiser les services, elles se sont en réalité superposées aux communes : le nombre total d'agents de ces deux échelons a ainsi augmenté de près de 50 % en trente ans.

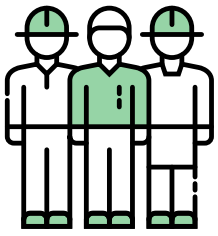
Le même phénomène d'empilement s'est produit avec les métropoles, qui se sont ajoutées aux conseils départementaux sans les remplacer. À Aix-Marseille-Provence, la métropole coexiste ainsi avec le département des Bouches-du-Rhône sur un territoire largement commun. L'empilement atteint son paroxysme avec le Grand Paris : sur un même territoire coexistent 130 communes, 11 établissements publics territoriaux, une métropole, la Ville de Paris, trois départements et une région.



1/3 de l'investissement local dépend du soutien financier de l'État central

Nombre de communes
depuis 1950





+ 1,1 million d'agents publics
depuis 25 ans

Dont la moitié provenant de la fonction publique territoriale

Chronologie

1969

↘ Le faux départ

Défenseur d'une conception centralisée de l'État, le général de Gaulle propose néanmoins une réforme destinée à créer des régions dotées d'assemblées élues. Le « non » qui le sanctionne personnellement entraîne l'échec de cette tentative de décentralisation et confirme le maintien du modèle jacobin centralisateur.

1982

↘ La première vague de décentralisation

Sous le mandat de F. Mitterrand, de nombreuses compétences de l'État sont transférées aux départements et aux régions. Ces échelons ne sont plus dirigés par les préfets, mais par des représentants élus. L'État renonce aussi à son pouvoir de blocage sur leurs décisions. Il conserve toutefois une large maîtrise des normes qui encadrent leur action et décide des ressources qu'il leur attribue. Ce n'est que vingt ans plus tard, en 2003, que le principe d'une République « décentralisée » est inscrit dans la Constitution.

2013

↘ La rationalisation inachevée

F. Hollande revient sur la fusion, prévue sous N. Sarkozy, des conseillers départementaux et régionaux. Il engage à la place une rationalisation de la carte territoriale : réduction du nombre de régions de 22 à 13, montée en puissance des intercommunalités et création des métropoles. Plus de dix ans après sa mise en œuvre, peu d'économies et de gains d'efficacité ont été documentés.

2017

↘ L'État « start-up »

En 2017, E. Macron promeut un État « start-up », plus agile, responsabilisant les acteurs publics dans la modernisation de l'action publique. Le comité mis en place ne donnera toutefois lieu à aucune refonte structurelle de l'organisation étatique, qui reste éclatée entre un grand nombre d'acteurs. Au lendemain des Gilets Jaunes, la loi « 3DS » visait à mieux adapter les normes aux réalités locales. En pratique, cette différenciation entre les territoires reste limitée, tandis qu'aucune clarification des responsabilités n'a été engagée.

QUE SE PASSE-T-IL SI ON NE FAIT RIEN ?

LA POURSUITE D'UNE ACTION PUBLIQUE ILLISIBLE ET PEU EFFICACE… QUI NOURRIT LA DÉFIANCE DÉMOCRATIQUE

La dilution des responsabilités est source d'une défiance croissante : chaque échec est attribué à « l'État » dans son ensemble, sans que le citoyen sache identifier clairement les acteurs responsables. Cette méconnaissance s'étend même aux compétences régaliennes : 23 % des Français pensent à tort que le département rend la justice et 19 % attribuent cette mission à la région.

Sans action, les démarches administratives resteront complexes : par exemple, un ménage souhaitant rénover son logement doit naviguer entre les aides de l'État, de l'Agence nationale de l'habitat, de la région, du département et de l'intercommunalité, avec des critères et des procédures différents selon les dispositifs. Chaque organisme dispose de ses propres critères, ce qui allonge les délais et peut conduire l'usager à renoncer à ses droits.

La complexité entraînera également une dégradation continue de l'attractivité économique du pays.

Pour les entreprises, les projets sont longs et complexes à mener, y compris pour les partenaires privés impliqués. Par exemple, la création d'un échangeur sur l'A86 à Vélizy (Yvelines) a nécessité l'intervention coordonnée de toutes les strates : il s'est ainsi écoulé 12 ans entre le début de la concertation en 2011 et le début des travaux.

Enfin, le sentiment de ne pas avoir les compétences nécessaires pour faire face à la complexité de l'État est l'une des principales raisons cités par les Français comme les dissuadant de se présenter aux élections municipales, faisant craindre une crise de l'engagement local.



1 Français sur 5

dit avoir confiance dans son État



C'est l'un des taux **les plus faibles** de l'UE

NOS ATOUTS POUR RENVERSER LA TENDANCE

Le diagnostic sur l'organisation territoriale fait largement consensus : illisibilité de la répartition des compétences, non-concordance des frontières administratives avec les bassins de vie, inflation des structures de coordination, faiblesse de la reddition des comptes… Il est désormais possible de **projeter le débat plus facilement vers les solutions possibles.**

Dans un paysage politique fragmenté, **la décentralisation** constitue par ailleurs l'un des rares sujets susceptibles de rassembler au-delà des clivages partisans.

70 % des Français déclarent qu'ils accorderont une attention particulière aux propositions des candidats visant à renforcer les compétences locales, avec un soutien majoritaire dans presque tous les électorats.

Enfin, malgré la complexité de l'État, la confiance envers les élus locaux – notamment les maires – reste forte et nettement supérieure à celle accordée à l'échelon central.

L'engagement civique demeure également fort, comme en témoignent les 900 000 candidats aux élections municipales de 2026.



70 %

des Français

déclarent qu'ils accorderont une attention particulière aux propositions des candidats visant à renforcer les compétences locales



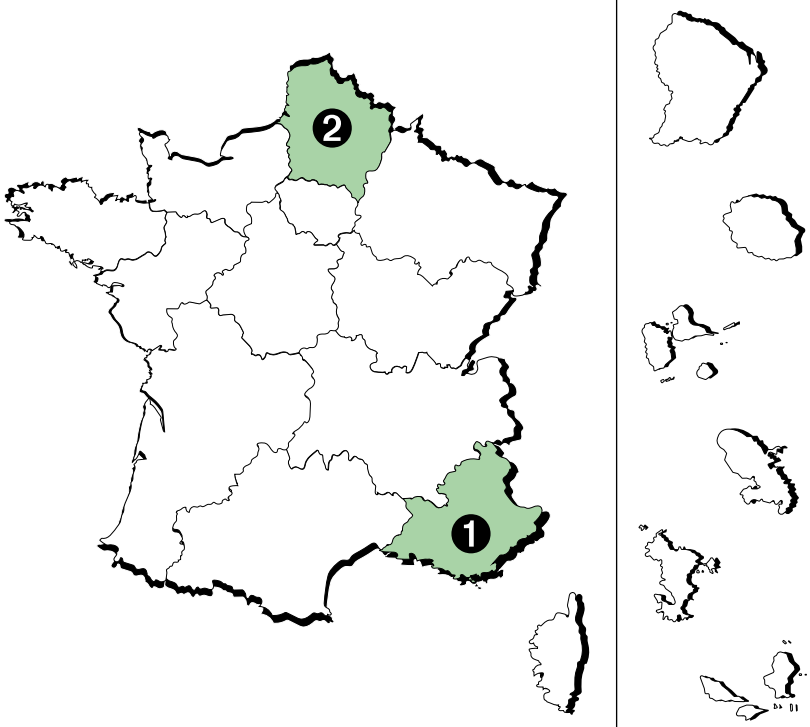
68 %

des citoyens

font confiance aux collectivités territoriales pour gérer efficacement l'argent public

VU DE NOS TERRITOIRES

Parce que les politiques publiques concernent les Français dans toute la France, **l'Institut Montaigne et l'Institut Enterritoires ont souhaité faire entendre le point de vue d'acteurs clés de nos régions** sur les grands enjeux du débat présidentiel.



Plusieurs dizaines d'élus, de responsables économiques, de représentants associatifs ou d'acteurs engagés dans la vie locale nous livrent leur regard et leurs attentes (ci-contre, 2 extraits).



1

Nathalie Chaudon
Directrice France Nature Environnement Paca

La décentralisation des décisions est essentielle pour que les politiques publiques locales, qui connaissent bien les enjeux de leur territoire, définissent leur stratégie d'action.

La gestion de l'eau en fournit un exemple : organisée au niveau des bassins versants, elle répond aux besoins humains, environnementaux et économiques. Les acteurs doivent disposer d'un budget et d'une fiscalité propres, tandis que l'État conserve le contrôle de l'égalité et les décisions stratégiques.

La région dispose, sur ses bassins versants, de structures de gestion de l'eau avec leur budget et gouvernance propres. Parallèlement, l'État porte une stratégie sur la ressource en eau *via* la DREAL et une démarche participative encadre les questions de sécheresse. Cette répartition entre stratégie étatique, démocratie participative et structures décentralisées permet une action adaptée aux besoins du territoire. La territorialisation de la planification écologique, animée conjointement par l'État et la Région jusqu'au niveau départemental, illustre cette logique.

La bonne pratique est donc cette articulation entre stratégie de l'État et décisions locales : gestion décentralisée par bassin versant, gouvernance participative et territorialisation de la planification écologique. Ces synergies créent une dynamique dans les territoires et pourraient être transposées à d'autres politiques publiques.



2

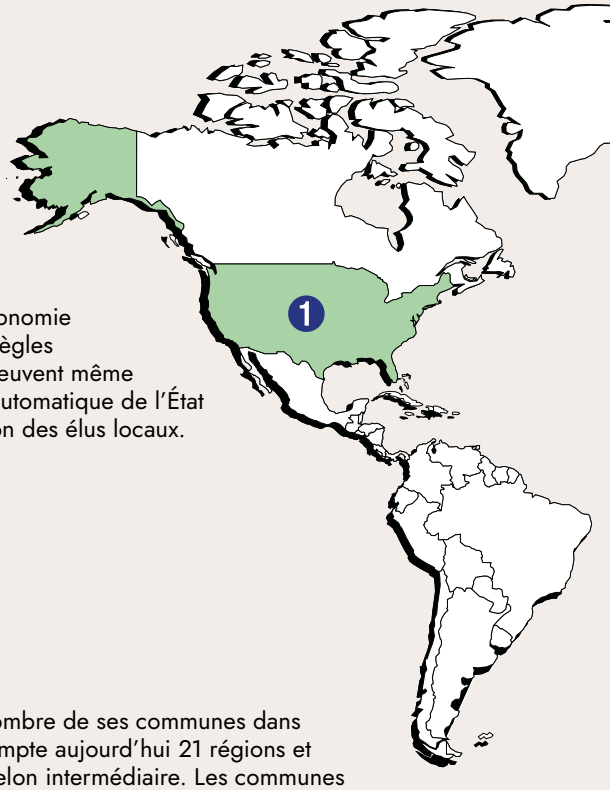
Christophe Coulon
Vice-président de la Région Hauts-de-France en charge des Mobilités, des infrastructures de transport et des ports

La loi NOTRe de 2015 a clarifié les compétences des collectivités locales sans remettre en cause la place de l'État dans les politiques qu'elles conduisent. Les chevauchements demeurent, notamment pour les réseaux routiers, où État, Département et Commune peuvent agir, ou dans l'éducation, où l'État conserve l'autorité sur les gestionnaires tandis que Départements et Régions assument les locaux. En 2027, il faut engager un acte profond de décentralisation afin que l'État se concentre sur ses missions régaliennes.

Les collectivités locales sont un point d'appui essentiel pour rendre un service public de proximité, notamment dans les solidarités et la santé. Un nouvel acte de décentralisation doit conforter ce rôle, avec une ressource spécifique encadrée par des trajectoires annuelles de financement. Le préfet doit devenir le patron de tous les services de l'État qui resteront dans ses compétences régaliennes. La fonction publique étant de moins en moins attractive, ses règles de fonctionnement doivent aussi évoluer : l'emploi à vie n'est plus un facteur déterminant et le statut de la fonction publique territoriale doit être profondément modernisé.

ET AILLEURS ?

La France combine un État unitaire puissant et une organisation territoriale à 4 niveaux – commune, intercommunalité, département, région –, là où la majorité de ses voisins fonctionnent avec 2 ou 3 niveaux. Pour rationaliser cette architecture, la France a privilégié une logique de coopération à travers l'intercommunalité, plutôt que de revenir sur l'empilement des structures. Ailleurs en Europe, les réformes ont été plus radicales.



1 États-Unis

RESPONSABILISATION TOTALE

Les États fédérés disposent d'une large autonomie fiscale et sont généralement soumis à des règles d'équilibre budgétaire. Les municipalités peuvent même être placées en faillite, sans renflouement automatique de l'État fédéral, ce qui renforce la responsabilisation des élus locaux.

2 Suède

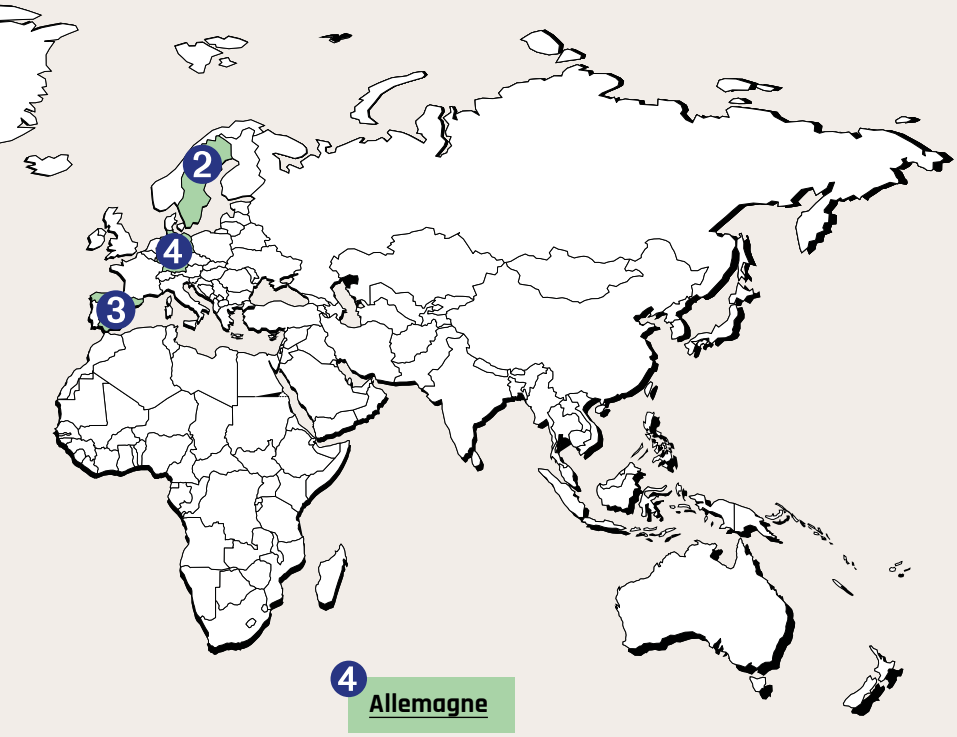
FUSIONS ASSUMÉES

Le pays a divisé par 10 le nombre de ses communes dans les années 1970. Le pays compte aujourd'hui 21 régions et 290 municipalités, sans échelon intermédiaire. Les communes suédoises rassemblent en moyenne 20 fois plus d'habitants qu'en France (36 000 contre 1 800). Leur taille dépasse, pour la plus grande, deux fois la superficie de la Corse. Elles peuvent ainsi gérer des compétences centrales comme l'enseignement secondaire ou certains services sociaux, et sont considérées comme un modèle d'efficacité en Europe.

3 **Espagne**

UNE RÉELLE AUTONOMIE DE MOYENS

En Espagne, certaines communautés autonomes (Pays basque, Navarre) disposent d'une autonomie fiscale très étendue. Elles fixent et perçoivent directement la plupart des grands impôts puis reversent à l'État une contribution destinée à financer les compétences restées nationales, comme la défense ou la diplomatie.



4 **Allemagne**

LE LAND PAR DÉFAUT

L'État fédéral ne dispose que des compétences explicitement énumérées par la Loi fondamentale (politique étrangère, défense, nationalité, monnaie, grandes infrastructures). Les *Länder*, qui disposent de l'ensemble des autres compétences, assurent l'exécution de la quasi-totalité des politiques publiques.

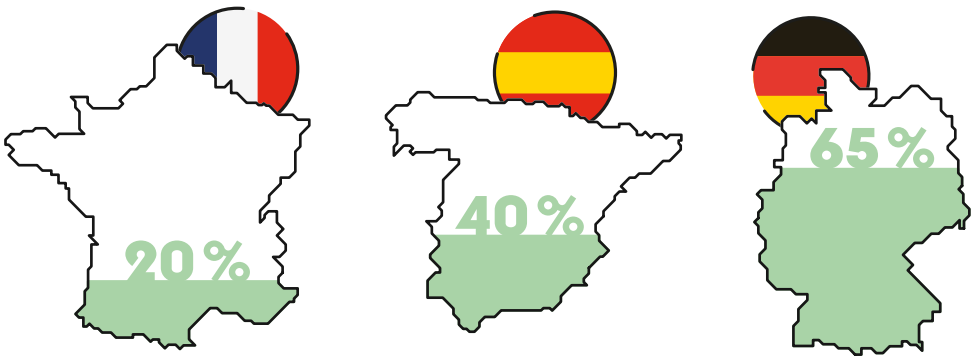
LE CHAMP DE CONTRAINTES

UN HÉRITAGE JACOBIN

La méfiance issue de la Révolution française envers les féodalités locales a durablement marqué l'organisation de l'État. Pendant la majeure partie du XIXe siècle, les maires étaient nommés par le préfet, et non élus.

Cette **culture centralisatrice** s'est prolongée sous la IIIe République, qui a associé l'égalité républicaine à l'uniformité des règles sur l'ensemble du territoire. Les **grandes lois de décentralisation** prises à partir de 1982 n'ont pas rompu avec cet héritage, en déléguant la gestion de procédures plus que de réels pouvoirs.

Aujourd'hui encore, les possibilités de différenciation locale demeurent faibles et cantonnées à des sujets techniques, comme le nombre d'emplacements vélos dans les trains régionaux.



Taux de dépense publique exécutée au niveau local

UNE DEMANDE NOUVELLE DE DÉCENTRALISATION

En miroir de la défiance croissante envers l'État central jugé à la fois **omniprésent et impuissant**, les Français manifestent une confiance nettement plus élevée et supérieure à la moyenne européenne à l'égard de leurs collectivités locales.

Celle-ci s'accompagne d'une demande accrue de décentralisation, désormais partagée même au sein des électorats historiquement jacobins, à droite et à l'extrême droite.

71%

des Français
sont favorables au fédéralisme

20%
des Français font confiance à leur **député**

68%
des Français font confiance à leur **maire**

UN FORT ATTACHEMENT AU CADRE LOCAL

Toute réforme de la carte territoriale doit composer avec la force des identités locales et la confiance importante accordée à la figure du maire. Le dispositif des communes nouvelles, censé encourager les fusions, a ainsi souvent été vécu comme une atteinte à l'histoire et à l'identité communale. De même, le département conserve une forte valeur symbolique héritée de la Révolution.

LES IDÉES REÇUES DU DÉBAT

SEULE LA DÉCENTRALISATION PERMET DE SIMPLIFIER L'ACTION PUBLIQUE

FAUX

La décentralisation peut rendre l'action publique plus adaptée aux réalités locales et plus réactive. Elle n'est toutefois pas synonyme de simplification : en France, la multiplication des niveaux d'intervention – tandis que l'État conservait une partie importante de ses propres leviers d'action – a provoqué un enchevêtrement des compétences et des financements.

Par ailleurs, une décentralisation plus poussée peut entraîner une grande complexité du droit : lorsque chaque territoire dispose du pouvoir d'adopter ses propres normes, les citoyens et les entreprises doivent composer avec des règles en matière de fiscalité, d'urbanisme ou de droits sociaux très différentes selon leur lieu de résidence ou d'activité.

TOUTES LES DÉCISIONS SONT PRISES À PARIS

PLUTÔT VRAI

La France reste un État unitaire, y compris dans sa décentralisation. Des procédures ont été transférées, mais rarement le pouvoir de fixer les règles. Les collectivités, en particulier les départements et les régions, dépendent largement voire en totalité de transferts de l'État. La suppression de la taxe professionnelle puis de la taxe d'habitation a renforcé cette centralisation financière : les impôts pilotables par les élus locaux ont été remplacés par l'affectation d'impôts nationaux, sur lesquels les collectivités n'ont pas la main. Cette évolution limite leur autonomie et leur capacité à financer leurs choix politiques. Au total, la décentralisation française a davantage consisté à émietter les acteurs de mise en oeuvre des politiques sur le terrain qu'à établir de véritables responsabilités autonomes de Paris.

BEAUCOUP DE COMMUNES, C'EST PLUS DE DÉMOCRATIE

À NUANCER

Si le grand nombre de communes françaises est présenté comme une garantie de proximité démocratique, il entraîne aussi certains inconvénients. Les plus petites communes disposent ainsi de moyens financiers et administratifs très limités, tandis que leur périmètre correspond de moins en moins aux bassins d'emploi et de déplacement des habitants. Les décisions importantes sont alors souvent prises à l'échelle intercommunale, dans des institutions peu identifiées par les électeurs. L'émiettement communal peut aussi appauvrir le choix démocratique : lors des élections municipales de 2026, sept communes sur dix ne comptaient qu'une seule liste candidate. Pour un quart des Français, voter ne signifiait pas choisir entre plusieurs projets, mais confirmer la seule équipe constituée. Avec une multitude de petites communes, la démocratie locale peut ainsi demeurer proche en apparence, tout en devenant moins effective puisque les élus disposent de peu de moyens, que les décisions sont prises ailleurs et que l'élection n'offre plus de véritable choix.

POUR RÉGLER LE PROBLÈME DE LA DETTE, IL SUFFIT DE RÉDUIRE LE MILLE-FEUILLE ET LE NOMBRE D'OPÉRATEURS

À NUANCER

La complexité de l'État a certes des conséquences très concrètes sur nos finances publiques : le seul coût de l'enchevêtrement des compétences entraîne une perte estimée à 7,5 Md€ chaque année – un montant supérieur au budget du ministère de l'Agriculture. Quant aux opérateurs, le Sénat estime les économies possibles à 540 millions d'euros. Cumulés, ces montants ne représentent toutefois que 6 % des économies totales à effectuer d'ici 2029 pour stabiliser la dette.

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 2



DANS LE DÉBAT

L'IMPÉRATIF D'UNE STRATÉGIE POLITIQUE

DEPUIS QUARANTE ANS, LA FRANCE N'A JAMAIS VÉRITABLEMENT TRANCHÉ ENTRE CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

Elle a ajouté de nouveaux niveaux d'action sans supprimer les anciens, transféré des responsabilités sans les moyens correspondants et multiplié les dispositifs de coordination sans clarifier les chaînes de responsabilité. Il en résulte un empilement de structures et une répartition des compétences peu lisible qui pèse directement sur la qualité du service rendu, la capacité d'agir des acteurs publics et la lisibilité démocratique. Cette situation a accéléré la dégradation des finances publiques et de la confiance des Français dans l'État central – qui est désormais l'une des plus faibles d'Europe.

Le prochain président de la République, qui sera nécessairement confronté à cette impasse, devra trancher trois questions décisives :

1. **Faut-il poursuivre la décentralisation débutée depuis 1982, ou au contraire revenir vers une logique plus centralisée ?** Derrière cette question se joue la place respective de l'État et des collectivités locales dans la conduite des politiques publiques.

2. **Faut-il assumer une grande réforme de la carte territoriale** – suppression d'échelons, fusion de communes, redéfinition du rôle des départements –, au prix de tensions avec les collectivités et d'une révision constitutionnelle ?

3. **Faut-il doubler cette refonte de l'organisation territoriale d'une revue de l'organisation de l'État lui-même :** recentrer ses missions, simplifier son administration, revoir les modalités de contrôle, d'évaluation et de financement de l'action publique ?

Ces arbitrages vont bien au-delà d'un simple débat institutionnel : en déterminant où se situe effectivement le pouvoir, qui décide et qui doit en répondre devant les citoyens, ils détermineront à la fois l'efficacité de l'action publique, la soutenabilité des finances publiques et la lisibilité du fonctionnement démocratique du pays.

TOUR D'HORIZON DES **IDÉES QUI ANIMENT LE DÉBAT PUBLIC**

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°1

RESPONSABI
LES COLLEC

Quel parti pris ?

Cette première stratégie s'inscrit dans la continuité de la décentralisation engagée depuis 1982, tout en cherchant à en corriger les principaux défauts.

Elle part du constat que l'inefficience de l'organisation actuelle tient moins au nombre d'échelons qu'à l'absence de véritable responsabilisation politique et budgétaire : les compétences s'enchevêtrent, les financements demeurent peu lisibles et l'État continue d'intervenir en permanence dans des champs pourtant décentralisés.

Il en résulte une organisation dans laquelle chacun agit et co-finance, sans que personne ne puisse être clairement tenu pour responsable.

L'objectif de cette voie politique est de **donner de réelles marges de manœuvre aux collectivités,** sans remettre en cause le principe d'égalité entre elles ni bouleverser la carte territoriale.

Il s'agit de substituer à une logique de cogestion et de saupoudrage une logique de responsabilité claire :
- à chaque politique publique, un pilote identifiable ;
- à chaque compétence, des moyens cohérents ;
- à chaque décision, un responsable visible.

Cette stratégie fait aussi le choix du **réalisme institutionnel :** sans suppression d'échelon, elle ne nécessite pas de réforme constitutionnelle ce qui assure une mise en œuvre plus rapide et politiquement plus accessible. En contrepartie, elle permet des économies et une simplification plus limitées que ce qu'autoriserait une remise à plat plus radicale.

LISER TIVITÉS LOCALES

IDÉE N°1 DU DÉBAT

CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS LOCALES

Simplifier la répartition des compétences

La répartition des compétences entre les échelons, souvent présentée comme floue, est en réalité très précisément définie dans un tableau de 29 pages du ministère de l'Intérieur. Le problème tient donc moins à l'absence de règles qu'à leur extrême complexité et aux nombreux recoupements existants : 80 % des compétences font ainsi intervenir simultanément tous les échelons. En matière de logement par exemple, l'État réglemente, plusieurs opérateurs portent des programmes de financement spécialisés, les régions interviennent au titre de l'aménagement, les départements proposent souvent des dispositifs d'accès aux droits, les intercommunalités peuvent modifier les règles d'urbanisme tandis que les communes conservent des leviers opérationnels.

Simplifier cette organisation suppose de revenir à l'esprit d'origine de la décentralisation telle qu'imaginée en 1982 : des « blocs » de compétences larges, cohérents et attribués de façon exclusive à chaque échelon. Une **loi de clarification territoriale** devra donc prévoir plusieurs ajustements :

↘ **Les régions seront l'échelon stratégique du développement économique** en ayant la main sur toutes les politiques qui le permettent au niveau local : stratégie industrielle, mobilités structurantes et l'ensemble du continuum orientation-formation-emploi. À ce titre, elles récupéreront :

- la gestion des routes nationales, autoroutes non concédées et routes départementales structurantes ;
- la gestion des infrastructures logistiques (ports, voies navigables, réseau ferroviaire) afin de renforcer la cohérence entre aménagement du territoire et stratégie industrielle ;
- la gestion des collèges actuellement opérée par les départements, pour unifier la gestion du second degré et rationaliser la politique immobilière scolaire ;
- le pilotage complet de l'orientation, de la formation professionnelle et des politiques de retour à l'emploi aujourd'hui opérées par l'État et France Travail, afin de faire de la région l'interlocuteur unique des entreprises sur ces enjeux.

↘ **Les départements seront recentrés sur le seul bloc des solidarités :** handicap, prévention de la perte d'autonomie,

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

accompagnement à domicile. En contrepartie, ils abandonneront les compétences qui ne relèvent pas de cette logique de solidarité territoriale : gestion des routes départementales, actions en matière de développement économique, de sport, de tourisme et de culture.

↘ Le bloc communal (communes ou intercommunalités) restera l'échelon de droit commun pour toutes les politiques de proximité : urbanisme, écoles maternelles et primaires, habitat, déchets, eau, mobilités locales.

Cette clarification sera opérée *via* une revue du Code général des collectivités locales. En complément, seront supprimées toutes les formulations larges qui servent aujourd'hui de fondement juridique à des interventions extensives, bien au-delà des compétences d'attribution : la compétence de « politique de la ville » pour les intercommunalités, la « solidarité entre les territoires » ou l'« attractivité » pour les départements, qui leur ont permis de maintenir leurs agences de développement économique malgré les tentatives précédentes de confier cette prérogative exclusivement à la région.

L'objectif est d'éviter que les blocs de compétences clarifiés en droit soient immédiatement reconstitués dans les faits par le jeu d'intitulés trop flous.

Sanctionner réellement les dépassements de compétences

Aujourd'hui, de nombreux élus continuent d'intervenir au-delà de leurs compétences faute de conséquence dissuasive : le contrôle exercé par les préfets est inégal et le juge se limite à annuler a posteriori les actes pris hors compétence. Une nouvelle répartition des compétences ne produira pas, seule, davantage de discipline.

Pour rendre cette clarification effective, le contrôle de ces dépassements sera ouvert aux citoyens. L'intérêt à agir devant le juge administratif leur sera ouvert en tant que contribuables locaux, y compris en l'absence de préjudice financier direct. Cette possibilité permettra de compléter le contrôle exercé par les préfets.

Le juge pourra alors prononcer une nouvelle sanction spécifique pour « confusion de l'action locale ». Elle exposera le président d'une collectivité intervenant hors de son champ de compétence à une retenue allant jusqu'à six mois d'indemnités et, en cas de manquements répétés, une peine d'inéligibilité temporaire.

Fusionner les conseillers départementaux et régionaux

La clarification des compétences n'aura qu'une portée limitée tant que les départements et les régions disposeront de leurs propres élus : chaque exécutif restera incité à intervenir sur le terrain de l'autre pour répondre aux attentes des électeurs du territoire sur l'ensemble des sujets.

La fusion des statuts de conseiller départemental et régional en un élu unique vise à limiter cette concurrence institutionnelle. Elle permettra de mieux articuler leurs décisions et de réduire les interventions croisées.

Cette réforme devra être adaptée à la taille actuelle des régions : un redécoupage des circonscriptions sera nécessaire afin de réduire le nombre d'élus par département et d'éviter des assemblées régionales pléthoriques.



ALIGNER LES FINANCEMENTS SUR LES COMPÉTENCES EXERCÉES

Clarifier les compétences et limiter les chevauchements ne suffit pas à responsabiliser les collectivités : encore faut-il que leurs ressources soient cohérentes avec les missions exercées et que les élus puissent en moduler le niveau par la fiscalité locale, en en assumant le coût politique. Aujourd'hui pourtant – et encore plus depuis la suppression de la taxe d'habitation –, les collectivités dépendant largement de transferts de l'État qu'elles ne maîtrisent pas. Les élus locaux peuvent alors exciper de moyens insuffisants, tandis que les contribuables peinent à relier le niveau de prélèvement à la qualité des services qu'ils financent.

La responsabilisation des collectivités suppose donc de mieux aligner les compétences exercées et les moyens disponibles, et de permettre aux collectivités de moduler ces ressources.

Attribuer aux régions une fiscalité liée à l'activité économique, avec un pouvoir de taux sur l'impôt sur les sociétés

Avec la suppression progressive de la CVAE, les régions ne disposent plus de recettes directement liées à l'activité économique de leur territoire.

Pour rétablir ce lien entre leurs compétences et leurs ressources, **elles percevront une part de TVA et d'impôt sur les sociétés.** Elles disposeront en outre d'un pouvoir de modulation de l'IS dans une limite de trois points, tandis que l'État abaissera son propre taux à 22 %. Les élus régionaux seront ainsi responsabilisés : ils pourront faire varier une partie de leurs recettes en fonction de leurs choix budgétaires.

En contrepartie, les recettes de fiscalité énergétique aujourd'hui attribuées aux régions, ainsi que la taxe sur les certificats d'immatriculation, seront réaffectées à l'État afin de lui permettre de piloter de manière cohérente la stratégie nationale de transition écologique.

Financer les départements par une unique dotation de l'État

Les départements offrent l'exemple le plus clair d'un mauvais alignement entre compétences et ressources : ils financent des dépenses sociales dynamiques (notamment le versement du RSA) dont ils ne maîtrisent pas l'évolution. En parallèle, leurs recettes dépendent fortement des droits de mutation (« frais de notaire »), une recette immobilière cyclique sans lien avec leurs missions sociales. Lorsque le marché immobilier est porteur, ils peuvent accroître leurs dépenses (y compris de fonctionnement) ; lorsqu'il se retourne, ils invoquent la rigidité de leurs dépenses sociales pour solliciter un soutien accru de l'État, sans réflexion sur leurs dépenses de fonctionnement.

Pour mettre fin à cette incohérence, **les départements perdront le bénéfice des DMTO et seront financés par une dotation unique, fortement péréquatrice.** Cette évolution est cohérente avec un besoin d'intervention très variable selon les territoires.

Concentrer les impôts locaux sur le seul bloc communal

La fiscalité locale établit un lien direct entre les habitants, les services publics dont ils bénéficient et les élus qui en fixent le niveau. Il est pertinent de l'attribuer au bloc

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

communal, car il assure les services de proximité les mieux identifiés par les citoyens.

↘ **Créer une contribution universelle pour le financement des services publics locaux.** Elle regroupera la taxe foncière et l'ensemble des taxes locales aujourd'hui affectées à des services spécifiques (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe GEMAPI, taxe de balayage, etc). Cette contribution sera due par l'ensemble des résidents du territoire, alors que la suppression de la taxe d'habitation a concentré la fiscalité locale sur les seuls propriétaires.

L'assiette sera modernisée en prenant pour référence la valeur vénale des biens plutôt que les valeurs cadastrales actuelles, peu cohérentes avec la réalité immobilière. La réforme sera mise en œuvre sur la durée du mandat pour éviter des transferts trop brusques entre contribuables et entre collectivités.

Le bloc communal conservera par ailleurs les instruments fiscaux liés à ses politiques locales, notamment la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe sur les logements vacants.

↘ **Affecter au bloc communal les « frais de notaire »** – aujourd'hui réparti entre départements, communes et État. La fiscalité du logement sera ainsi attribuée au niveau le plus directement concerné. Un fonds de péréquation évitera que cette ressource ne creuse les écarts entre collectivités – du fait de sa forte dépendance au lieu des transactions immobilières et au niveau des prix.

Au total, une véritable responsabilité fiscale, avec un pouvoir de modulation des taux, sera reconnue aux régions et au bloc communal. Pour ce dernier, la quasi-totalité de ses ressources proviendra de recettes fiscales propres après la réforme, contre environ la moitié aujourd'hui. Le lien entre les décisions des élus et les impôts acquittés sera clarifié.

Réduire les dotations de l'État aux collectivités

L'attribution aux collectivités de ressources fiscales cohérentes avec leurs compétences permettra de réduire leur dépendance aux transferts de l'État central – qui représentent aujourd'hui près de 150 Md€. Ceux-ci seront donc recentrées sur une seule fonction : corriger les écarts de richesse entre collectivités.

La mesure phare de cette stratégie

Fusionner les statuts de conseiller départemental et régional en un unique conseiller territorial

Cette mesure de simplification territoriale reprend une réforme initiée en 2010, qui prévoyait la fusion des deux statuts pour les élections 2014. Elle a été abrogée avant sa mise en place.

Son objectif est de limiter la concurrence institutionnelle entre les élus régionaux et les élus départementaux. La logique électorale valorise l'intervention des élus sur tous les sujets, ce qui entretient les empiétements de compétences. La gestion de l'ensemble des sujets d'un territoire étant regroupée, l'action des élus serait simplifiée et mieux articulée.

Cette réforme nécessitera de définir un mode de scrutin unique, d'établir des mesures de protection de la parité des élus et de redessiner certaines circonscriptions afin d'éviter des assemblées régionales pléthoriques.

Une dotation unique de péréquation remplacera la quinzaine de fonds et dotations existants, dont la gestion impose chaque année à la Direction générale des collectivités locales de collecter près de deux millions de données.

En complément, une dotation unique d'investissement local se substituera aux multiples enveloppes actuelles (DETR, DSIL, financements autonomes des opérateurs) afin de simplifier les circuits de financement et réduire les coûts de gestion.

Limiter le nombre de financeurs pour chaque projet

La mobilisation de plusieurs niveaux de collectivités, de l'État et d'un opérateur national pour financer des projets est devenue quasi systématique, y compris pour des opérations modestes. Cette fragmentation alourdit l'action publique : le montage des dossiers, la négociation des conventions, la coordination entre financeurs et le respect d'obligations de suivi distinctes représentent près de 10 % du montant des subventions (1 Md€ par an). En outre, cette superposition ralentit les projets et dilue la responsabilité politique.

Si la règle selon laquelle une collectivité ne peut financer que des projets relevant de ses compétences existe en droit, elle demeure inappliquée faute de sanction. Elle sera donc rendue opposable par l'application de la sanction pour « confusion de l'action locale » décrite précédemment.

En complément, les canaux autonomes de financement des opérateurs seront supprimés au profit d'un circuit unique transitant par le préfet, afin d'éviter la multiplication des guichets et des appels à projets parallèles. L'objectif est de substituer à la logique actuelle de saupoudrage une logique de responsabilité.

IDÉE N°1 DU DÉBAT

RESPONSABILISER LES COLLECTIVITÉS SUR LEURS RÉSULTATS

Mettre les collectivités en concurrence sur la qualité de leur gestion financière

La Direction générale des collectivités locales produira, pour les régions, départements, intercommunalités et communes de plus de 3 500 habitants, des bilans financiers harmonisés et pédagogiques. Fondés sur la comparaison avec des collectivités comparables, ils s'appuieront sur quelques critères simples : niveau d'épargne, poids des dépenses de personnel, dynamique des dépenses de fonctionnement, dette rapportée à la capacité d'autofinancement. **Ces éléments seront synthétisés dans une note unique, de A à E, permettant d'identifier immédiatement si la collectivité est bien gérée, fragilisée ou en dérive.**

Ces bilans seront diffusés à mi-mandat puis avant tout scrutin local, en même temps que la propagande électorale. Ils rendront visibles les écarts de gestion et permettront aux électeurs de comparer la situation financière de la collectivité avec le niveau de prélèvement et la qualité du service rendu.

Permettre une reprise en main rapide par le préfet en cas de dérive financière

Les bilans financiers ne feront pas qu'informer les électeurs ; ils guideront aussi l'action de l'État.

↘ **Une collectivité classée D fera l'objet d'un suivi renforcé,** avec l'obligation de présenter

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

un plan de redressement lors du prochain débat d'orientation budgétaire.

↘ **Une collectivité classée E pendant deux exercices consécutifs basculera dans une procédure de reprise en main,** pouvant aller jusqu'à une substitution de l'exécutif local par le préfet, en lien avec la chambre régionale des comptes.

L'objectif est d'agir de façon plus systématique et précoce qu'aujourd'hui, où l'intervention de l'État reste rare et n'intervient véritablement que lorsque la collectivité n'est plus en mesure de voter son budget à l'équilibre.

Instaurer une règle d'or de l'emploi public territorial

L'emploi public territorial constitue l'un des principaux moteurs de la dépense locale : en trente ans, les effectifs des collectivités ont progressé 7 fois plus vite que ceux de l'État central. Dans le même temps, l'État ne peut corriger directement cette dynamique : pour respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités, il ne peut agir qu'indirectement en baissant ses transferts. Or les exécutifs locaux peuvent absorber cette contrainte en réduisant d'abord l'investissement plutôt qu'en maîtrisant leurs charges de fonctionnement.

Pour contenir les dépenses de personnel tout en préservant la liberté de choix – et donc la responsabilisation – des collectivités, la logique de comparaison sera prolongée dans le champ des effectifs locaux, *via* l'instauration d'une **règle d'or.** Celle-ci prévoira que **le nombre d'agents par habitant d'une collectivité ne peut excéder de plus de 20% la moyenne des collectivités comparables.** Tout dépassement entraînera une minoration de 50% des subventions de l'État, au motif que leur obtention présuppose une gestion efficiente des deniers publics.

Les collectivités de moins de 3500 habitants seront exclues du dispositif.

Par ailleurs, afin de ne pas pénaliser la gestion en régie, la sanction ne s'appliquera que si le dépassement des effectifs s'accompagne d'un coût de fonctionnement par habitant (incluant les prestations externalisées et financements versés aux délégataires) supérieur à la moyenne de référence.

IDÉE N°1 DU DÉBAT

TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ÉTAT CENTRAL ET LA FONCTION PUBLIQUE

Supprimer les administrations centrales intervenant dans des champs décentralisées

Malgré les transferts de compétences opérés depuis quarante ans, l'État continue de disposer d'administrations centrales et d'opérateurs intervenant dans des domaines largement décentralisés : sport, culture, tourisme, cohésion territoriale, solidarités, etc. Leur maintien favorise les doublons et nuit à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique.

Ces administrations seront donc fusionnées au sein d'une direction unique et resserée. Placée sous l'autorité d'un ministre de l'Action territoriale, elle n'aura plus vocation à gérer directement les politiques publiques territorialisées mais à exercer le rôle d'arbitre et de garant : produire les cadres d'évaluation des performances locales (dont la règle d'or des effectifs locaux), organiser la péréquation, coordonner les grands projets impliquant plusieurs collectivités, assurer certaines prérogatives relevant encore de l'État central (respect de la loi SRU, tutelle des fédérations, etc).

Cette réorganisation aura vocation à se traduire par une baisse des effectifs. Une partie des agents, non intégrés à la nouvelle direction de l'Action territoriale, seront par ailleurs transférés vers les collectivités appelées à exercer pleinement ces compétences.

Rationaliser fortement le nombre d'opérateurs

La même logique doit conduire à revoir en profondeur le paysage des opérateurs. **Tout opérateur intervenant dans le pilotage d'une politique publique aura vocation, par principe, à être réintégré au sein du ministère compétent dans un délai de deux ans.** Lorsqu'il intervient dans un champ largement décentralisé (comme l'Agence nationale du sport, l'Agence nationale de la rénovation urbaine, l'Agence nationale de l'habitat, l'Ademe), il sera soit supprimé, soit intégré à la direction de l'Action territoriale. Les subventions délivrées par ces opérateurs aux collectivités auront vocation à leur être directement réalloués *via* une majoration de leurs dotations, afin de supprimer les circuits parallèles de financement et les effets de guichet.

Donner une autonomie de gestion à la fonction publique territoriale

Le traitement des agents territoriaux reste fixé nationalement, alors même que les collectivités supportent seules le coût budgétaire des revalorisations décidées par l'État. Les élus locaux assument ainsi la responsabilité politique et financière d'un coût de fonctionnement qu'ils ne maîtrisent qu'en partie.

La gestion salariale de la fonction publique territoriale sera donc déconnectée de celle de l'État *via* une autonomisation de la gestion du point d'indice dans la fonction publique territoriale. La solution la plus robuste ne sera pas de laisser chaque collectivité fixer isolément son point, au risque d'alimenter une concurrence salariale désordonnée, mais d'organiser cette autonomie au niveau d'une instance nationale propre aux employeurs territoriaux, sur le modèle d'une négociation de branche. Cette instance pourra fixer une grille indiciaire territoriale et une trajectoire d'évolution salariale propres à la territoriale, en fonction de l'inflation, des tensions de recrutement, des métiers et des capacités budgétaires du secteur local.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

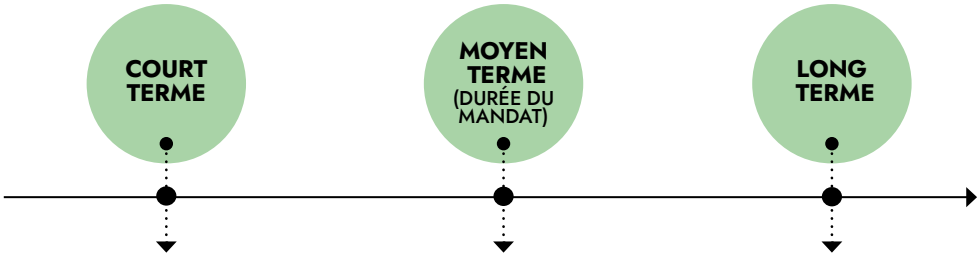
En France

Quelques dispositifs de responsabilisation par les résultats ont déjà été mis en place, notamment dans le domaine médical (indicateurs de qualité publiés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour les Ehpad). Ceux-ci restent toutefois fragmentaires et souvent déclenchés par des crises. Le refus temporaire opposé par l'Etat à des journalistes d'accéder aux données « PMSI » en 2022, qui permet de classer les hôpitaux et cliniques selon leur performance, illustre le changement culturel requis.

En Suède

En 2006, l'État suédois et l'Association des collectivités locales et des régions (SKR) a mis en place la plateforme *Kolada* : elle propose plus de 6 000 indicateurs de performance permettant la comparaison de toutes les collectivités (290 municipalités et 21 régions) dans le domaine de l'éducation, la santé, l'environnement et l'économie, la santé financière de la municipalité, etc. Accessible à tous, la plateforme propose des outils de visualisation pour que le grand public puisse comparer facilement les performances des collectivités. Dernièrement, un serveur *(Kolada MCP)* a permis l'intégration de ces résultats dans des logiciels d'IA.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ



Dès le début du mandat, une loi de clarification de l'action locale clarifiera la répartition des compétences par grands blocs. Elle créera aussi les mécanismes de sanction en cas de dépassement de compétence, élargira le contrôle aux contribuables locaux et posera les premières règles de limitation des cofinancements.

Une révision organique modifiera les ratios minimums d'autonomie financière des départements pour permettre leur financement par une dotation unique de l'État, assortie de garanties visant à respecter le principe de ressources propres suffisantes.

La nouvelle fiscalité locale montera progressivement en charge, de même que le recentrage des transferts de l'État sur la seule péréquation et la création d'une dotation d'investissement local unique.

Le conseiller territorial sera rétabli pour limiter la concurrence entre départements et régions.

La DGCL publiera à mi-mandat et lors de chaque élection les bilans financiers des collectivités, servant de base à une logique graduée de comparaison, de correction, voire de reprise en main préfectorale en cas de dérive persistante.

La règle d'or de l'emploi public territorial entrera également en vigueur.

À terme, cette stratégie fera émerger une organisation territoriale plus lisible avec moins d'acteurs intervenant sur un même sujet, des ressources mieux alignées sur les compétences exercées et des circuits de financement simplifiés.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Combien cela rapporterait approximativement ?

5,1 Md€

Le rapport de Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif (2024) estime que la clarification des responsabilités et des compétences permettrait 7,4 Md€ d'économies, principalement grâce à une réduction des coûts de coordination entre les différents niveaux d'administration. Les communes, en particulier, représentent près de 65% des économies estimées.

Toutefois, en l'absence de certitude sur l'efficacité et la bonne application des mécanismes empêchant les empiètements de compétences, et considérant le maintien à l'identique de la carte communale et l'absence de réduction du nombre d'échelons, une estimation prudente d'un quart de cette économie est décomptée.

L'instauration d'une règle d'or limitant le nombre d'agents par habitant d'une collectivité à 20% de la moyenne observée dans sa strate démographique pourrait rapporter, en partant des effectifs actuels, entre 2,7 et 3,5 Md€ d'économies. Une seule région se trouve aujourd'hui au dessus de 20% de la moyenne des régions. Pour les départements, en prenant 4 strates démographiques, 18 départements dépassent de 20% la moyenne de leur strate. Pour les communes, faute de données disponibles, il est considéré qu'une part similaire (entre 15% et 25%) se situent au dessus de 20% de la moyenne de leur strate démographique.

Enfin, la rationalisation du nombre d'opérateurs rapporterait, selon la commission d'enquête sénatoriale, 10 M€ grâce à des suppressions d'organes consultatifs et 540 M€ par la mutualisation des fonctions support.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

Cette stratégie ne bouleverse pas la carte territoriale et ne nécessite pas de révision constitutionnelle. Sa mise en œuvre, qui ne suppose pas l'accord du Sénat, est plus aisée que celle des autres stratégies.

Elle devra toutefois respecter l'exigence constitutionnelle selon laquelle les ressources propres représentent une part déterminante des ressources de chaque catégorie de collectivités. Pour les départements, la loi organique interdit que leur ratio d'autonomie financière descende sous le niveau constaté en 2003 (58,6 %). Sans révision organique, une fraction d'impôt devra encore leur être affectée en plus de la dotation unique prévue, pour respecter ce plancher.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie privilégie la faisabilité politique : elle n'ouvre pas des chantiers sensibles comme l'articulation entre communes et intercommunalités ou la suppression du département, quitte à accepter des économies plus limitées ou à renoncer à une clarification plus nette de l'action locale.

Elle assume également de poursuivre la spécialisation des collectivités par blocs de compétences, alors même que de nombreuses politiques publiques supposent des interventions coordonnées à plusieurs niveaux. Le pari est que la lisibilité des responsabilités l'emporte ici sur les gains potentiels d'une approche plus souple.

Enfin, elle revient sur la centralisation fiscale de ces dernières années en redonnant aux régions et au bloc communal des ressources plus directement liées à leurs compétences.

POINTS DE TENSION

La réduction et la simplification des enveloppes de dotation existantes seront perçus par de nombreux élus comme une perte de marges de manœuvre et un désengagement de l'État.

Le recentrage des départements sur le seul bloc des solidarités – alors qu'il est actuellement une collectivité assez généraliste – combiné à la perte de leurs leviers fiscaux propres, pourrait entraîner une forte contestation du Sénat et des élus de cet échelon.

La création du conseiller territorial, qui avait déjà suscité de fortes oppositions en 2010, raviverait également les critiques sur l'équilibre entre départements et régions.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°2

ENCLENCHER ÉTAPE DU FÉD

Quel parti pris ?

Cette deuxième stratégie assume une rupture avec quarante ans de réformes territoriales fondées sur une même logique : transférer davantage de compétences tout en spécialisant toujours plus finement les échelons. Rationnelle sur le papier, cette logique n'a pas produit la clarification attendue, se heurtant à une réalité où tout le monde est contraint de faire un peu tout. À mesure que les politiques publiques devenaient plus interdépendantes, la fragmentation des compétences a multiplié les coûts de coordination, ralenti l'action et dilué les responsabilités.

Cette voie politique propose donc de remplacer la logique de spécialisation par une logique de hiérarchisation. Dans cette conception, plus proche de celle d'autres États européens comme l'Allemagne, il ne s'agit plus d'empiler des niveaux d'action spécialisés mais de créer un nouveau statut – les régions autonomes – à qui serait octroyé un véritable pouvoir normatif et fiscal, ainsi qu'un pouvoir de tutelle sur les échelons inférieurs. Elles deviendront le niveau de droit commun de l'action publique non régalienne, tandis que l'État sera recentré sur un noyau très restreint de compétences souveraines.

Une telle orientation suppose une révision constitutionnelle profonde. Elle implique d'abandonner le principe selon lequel aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre, d'accepter une différenciation institutionnelle entre territoires et de rompre avec l'idée que l'égalité républicaine exige l'uniformité territoriale.

Plus ambitieuse et plus conflictuelle que la précédente, cette stratégie est aussi la seule à assumer pleinement une sortie du centralisme jacobin.

LA PREMIÈRE ÉRALISME

IDÉE N°2 DU DÉBAT

CRÉER UN NOUVEAU STATUT DE RÉGION AUTONOME, DOTÉ D'UNE LARGE LIBERTÉ NORMATIVE ET FISCALE

Aujourd'hui, les collectivités ne peuvent pas fixer librement les règles applicables dans les domaines dont elles ont la charge. Elles peuvent seulement adapter à la marge certaines normes nationales, dans des cas prévus par la loi et selon des conditions strictes. Leur pouvoir reste donc essentiellement un pouvoir d'exécution, et non un véritable pouvoir normatif autonome. Pour les lycées par exemple, les régions financent les bâtiments, leur entretien et une partie des personnels non enseignants, mais ne décident pas des programmes, de l'organisation des enseignements ou des critères d'évaluation, fixés au niveau national.

L'obtention du statut de région autonome bouleversera cette logique. Seule une liste limitative de compétences demeurera du ressort exclusif de l'État central (défense nationale, justice, diplomatie, conditions d'obtention de la nationalité, garantie des libertés publiques et des droits fondamentaux). Pour le reste, **la région autonome deviendra le niveau de droit commun de l'action publique :** elle disposera de la capacité d'édicter des normes de portée générale applicables sur son territoire, sous la forme de lois territoriales. Dans les matières ne relevant pas des compétences attribuées à l'État, une norme nationale ne pourra pas prévaloir sur une loi territoriale concurrente. Le pouvoir normatif des régions autonomes ne sera donc plus un simple pouvoir réglementaire limité et subordonné à la loi nationale – comme c'est actuellement le cas –, mais un véritable pouvoir de fixation de la norme garanti par la Constitution et de valeur équivalente à la loi nationale.

Ainsi, une région autonome pourra décider elle-même des modalités du zéro artificialisation nette ou de la mise en place de zones à faibles émissions. Elle définira une partie des programmes scolaires – autour d'un tronc commun national – pour mieux refléter ses priorités économiques, historiques ou linguistiques, et organisera le recrutement des enseignants. Elle adaptera les obligations de construction de logements sociaux ou les normes de construction à la réalité de son marché immobilier et à sa géographie. En matière de santé, elle pourra ordonner le regroupement d'établissements ou fixer des règles plus contraignantes sur l'installation des médecins. Cette autonomie normative pourra s'étendre à certaines modalités de la citoyenneté locale dès lors qu'elles offrirent

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

aux administrés des droits plus favorables que le socle national : par exemple, abaisser à 16 ans l'âge du droit de vote pour les élections locales ou élargir les conditions de mise en œuvre d'un référendum d'initiative citoyenne.

Ce pouvoir normatif sera encadré. Les lois adoptées par les régions autonomes pourront être déférées au Conseil constitutionnel afin de vérifier qu'elles ne portent atteinte ni aux droits et libertés constitutionnellement garantis, ni aux engagements européens et internationaux de la France.

Reconnaître l'autonomie fiscale des régions autonomes

Une « autonomie financière » des collectivités est déjà reconnue par la Constitution ; celle-ci a toutefois été interprétée très souplement, ce qui a permis au législateur de réduire fortement leur pouvoir fiscal. Les régions et départements dépendent en pratique du reversement d'impôts nationaux dont ils ne maîtrisent souvent ni le taux, ni l'assiette.

Le statut de région autonome permettra, à l'inverse, une véritable autonomie fiscale. Il conduira à la perception directe de la fiscalité économique, foncière, énergétique ou environnementale. **La région autonome aura la faculté de moduler le taux de ces prélèvements, de les supprimer ou d'en créer de nouveaux.** L'État conservera la perception d'une « contribution nationale obligatoire » versée par les régions autonomes afin de financer la participation à l'Union européenne, le paiement de la charge de la dette et le financement des compétences régaliennes qui lui resteront attribuées.

Pour les impôts et cotisations finançant les régimes de protection sociale comme l'indemnisation chômage ou les arrêts-maladie, des conventions conclues entre l'État et les régions autonomes prévoieront les modalités de leur transfert (périmètre des recettes transférées, mécanismes de péréquation, conditions dans lesquelles l'État garantira la continuité des droits). Les prélèvements et cotisations finançant les retraites, qui reposent sur une logique de mutualisation intergénérationnelle et interterritoriale, seront exclues du champ de ces conventions.

La mesure phare de cette stratégie

CRÉER DES RÉGIONS AUTONOMES

Créer au sein du territoire français des régions autonomes, à partir d'un nouveau périmètre défini à la demande des collectivités, est une décision à rebours de la tradition jacobine française, guidée par la volonté de contenir les velléités indépendantistes de certaines régions françaises à l'identité plus marquée.

Elle s'inspire des modèles semi-fédéraux italien ou espagnol, mais avec un système à deux statuts : celui de région autonome et celui de région classique.

L'État central resterait très présent sur les territoires n'ayant pas pris ce statut, mais se retirerait complètement, hors compétences régaliennes, de la gestion des régions autonomes. Celles-ci seraient libres de réorganiser leur territoire en concertation avec les collectivités qui leur seraient subordonnées, de lever des impôts, de créer des normes, de définir les programmes scolaires, etc.

Cette stratégie implique d'accepter que les écarts de richesse entre territoires puissent augmenter. Aujourd'hui, ceux-ci demeurent limités : le PIB par habitant varie de un à deux entre l'Île-de-France et les Hauts-de-France ou la Bourgogne-Franche-Comté. Dans un système de régions autonomes, certaines pourraient privilégier l'attractivité économique par une fiscalité modérée ; d'autres choisir un niveau plus élevé de transferts sociaux quitte à accepter une croissance plus faible. Les écarts de richesse entre les territoires seront donc potentiellement amenés à se creuser.

Cette stratégie suppose également d'assumer une forme de concurrence fiscale entre territoires. Celle-ci pourra avoir des effets vertueux en renforçant la responsabilité politique des exécutifs locaux et en les incitant à proposer les meilleurs services au coût le plus maîtrisé. Mais elle entraînera aussi une plus grande complexité : une entreprise implantée sur plusieurs régions autonomes pourra être confrontée à des cadres fiscaux et des obligations réglementaires distinctes.



OCTROYER LE STATUT DE RÉGION AUTONOME AUX COLLECTIVITÉS QUI EN FERONT LA DEMANDE

La réforme de 2015 a réduit le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13. Son bilan demeure toutefois mitigé : les gains de gestion sont restés limités, tandis que ces « grandes régions » se sont révélées trop vastes ou composites pour susciter une véritable adhésion civique – jusqu'à nourrir des demandes de retour en arrière, comme en Alsace.

Un scénario dans lequel la région autonome deviendrait le pivot de l'action publique suppose qu'elle dispose d'une forte légitimité politique. Il faut donc faire davantage coïncider les périmètres administratifs avec des ensembles historiques ou géographiques cohérents. **Les régions actuelles ne deviendront donc pas automatiquement des régions autonomes. Ce statut sera ouvert aux territoires qui en feront la demande et dont le périmètre sera jugé politiquement cohérent.**

Une région, un département, une intercommunalité ou un groupement de ces collectivités pourra engager la procédure en adoptant, dans les mêmes termes pour l'ensemble des assemblées concernées, une délibération demandant l'accès au statut de région autonome. Cette demande fera l'objet d'une instruction par l'État afin de vérifier le respect des critères, fixés par une loi organique, en matière de seuil démographique, de continuité géographique et d'absence d'atteinte à la cohérence des échelons limitrophes. Si ces conditions sont réunies, le projet sera soumis à une consultation des populations concernées. En cas de vote favorable, la création de la région autonome sera actée par une loi.

Concrètement, avec une telle réforme, la région Bretagne pourra, avec le département de la Loire-Atlantique, demander la constitution d'une région autonome bretonne ; il en est de même pour la communauté d'agglomération du Pays basque et de ses 158 communes, ou de la Collectivité européenne d'Alsace actuellement incluse dans la région Grand-Est. De grands ensembles urbains comme Paris et les départements de la petite couronne, les métropoles de Lyon ou d'Aix-Marseille-Provence pourront solliciter ce statut pour exercer des compétences plus en ligne avec leur réalité d'agglomération d'envergure européenne.

Certaines régions actuelles, comme la Normandie ou l'Île-de-France, pourront demander ce statut sans modification de leur périmètre.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Les collectivités n'ayant pas demandé ou s'étant vu refusé le statut de région autonome resteront dans le cadre juridique actuel.

Une règle prévoira qu'aucune nouvelle région autonome ne peut être créée à l'intérieur du périmètre d'une autre déjà reconnue. Elle créera une forte incitation à la clarification rapide des périmètres.

DONNER À LA RÉGION AUTONOME UN POUVOIR DE TUTELLE SUR LES ÉCHELONS INFÉRIEURS

Depuis quarante ans, la France cherche à clarifier la décentralisation en spécialisant chaque échelon territorial sur un bloc de compétences distinct. Cette approche, inspirée du taylorisme industriel des 30 Glorieuses, fonctionne mal dans une société où les politiques sont interdépendantes et où l'efficacité de l'action publique dépend de leur bonne coordination : l'efficacité de la politique du logement dépend de sa bonne imbrication avec celle de l'emploi, l'atteinte des objectifs de la transition écologique ne peut être séparé des choix industriels et urbains, etc. À mesure que les compétences ont été éclatées, l'action publique s'est fragmentée, les coûts de coordination ont augmenté, les délais d'arbitrage se sont allongés et les contradictions se sont multipliées.

Cette logique de spécialisation sera remplacée par une logique de hiérarchisation. Dans cette conception, plus proche de celle retenue dans plusieurs États européens comme l'Allemagne, il ne s'agit plus d'empiler des niveaux d'action spécialisés, mais de reconnaître à la région autonome un véritable pouvoir de tutelle sur les échelons inférieurs, afin qu'elle puisse garantir la cohérence d'ensemble de l'action publique sur son territoire.

Faire de la région autonome la cheffe de file de toutes les politiques locales

Les régions autonomes se verront reconnaître un pouvoir de coordination contraignant, en rupture avec le principe aujourd'hui inscrit dans la Constitution selon lequel aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre. Ainsi, elles pourront adopter des schémas opposables aux collectivités infra-régionales dans tous les domaines non-régaliens. Elles disposeront aussi d'un pouvoir de substitution lorsqu'une collectivité inférieure n'exercera pas correctement une mission qui lui a été confiée ou contrevient de manière manifeste aux orientations qu'elle aura arrêtées.

Permettre à chaque région autonome d'organiser librement son architecture territoriale

La région autonome définira librement, *via* l'adoption de lois territoriales, l'organisation des échelons inférieurs sur son territoire. Elle définira le nombre d'échelons, leur périmètre et leurs compétences, qui cesseront d'être définis de manière identique sur l'ensemble du territoire national. Si elle le souhaite, elle pourra renoncer à son pouvoir de tutelle sur certains champs pour laisser davantage d'autonomie aux échelons inférieurs. Cette liberté d'organisation permettra de tenir compte de la diversité des situations entre les régions autonomes urbanisés et celles plus rurales. Par exemple :

- Une région autonome à dominante rurale pourra conserver un maillage communal dense tout en maintenant les départements comme échelons de coordination. Ceux-ci ne seront plus conçus comme des

collectivités généralistes, mais comme des structures de mutualisation au service des communes, avec une assemblée composée de représentants de celles-ci. Ils gèreront la voirie, une partie de l'urbanisme, ou la continuité entre écoles primaires et collèges.

- À l'inverse, une région autonome fortement métropolisée pourra retenir une architecture beaucoup plus intégrée. Une région autonome du Lyonnais, incluant la métropole actuelle et les espaces jusqu'à Bourg-en-Bresse, Vienne et Saint-Étienne, pourra ainsi ne pas maintenir de niveau départemental ou communal intermédiaire. Seules quelques grandes circonscriptions locales seront créées pour les fonctions de proximité comme l'état civil, les écoles primaires et petits équipements du quotidien.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

En France

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité d'Outre-mer à statut particulier depuis l'accord de Nouméa en 1998. Elle est dotée d'un pouvoir législatif autonome : le Congrès peut voter des textes qui ont valeur de loi dans des domaines majeurs (fiscalité, droit du travail, protection sociale), et qui ne peuvent être contestés que devant le Conseil constitutionnel.

L'accord de Bougival de 2025 a ouvert la voie à une progressive autonomisation avec la création de « l'État de Nouvelle-Calédonie » et celle d'une nationalité calédonienne.

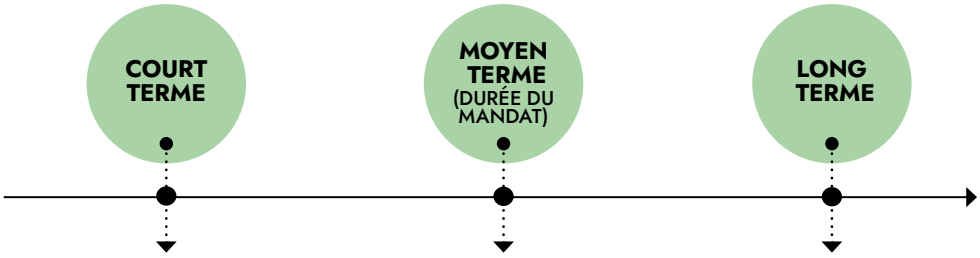
En Espagne

Depuis 1978, l'Espagne est divisée en dix-neuf communautés et villes autonomes *(comunidades autónomas)*. La Constitution indique que la Nation espagnole « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui en font partie », et donne à ces dernières une autonomie politique, avec un pouvoir législatif et exécutif autonome. Chaque région détermine ainsi son « statut d'autonomie », son organisation territoriale et sa répartition des compétences avec l'État espagnol. La différenciation des normes reste assez limitée en pratique sauf dans les programmes éducatifs, avec des enseignements en langue régionale dispensés en Galice ou en Catalogne. Les régions disposent également d'une relative autonomie fiscale, avec un pouvoir de création d'impôts.

En Italie

Le modèle italien s'approche du modèle fédéral, même si l'État reste unitaire, car il accorde un statut particulier à ses 20 régions *(regioni)*, elles-mêmes divisées en 102 provinces et 8 000 communes. La répartition des compétences obéit à une logique de subsidiarité descendante : l'État leur transfère des compétences qu'elles transfèrent à leur tour aux échelons inférieurs.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ



Une révision constitutionnelle reconnaîtra le statut de région autonome, leur pouvoir normatif, leur autonomie fiscale et leur capacité à organiser librement les niveaux infra-territoriaux. Elle définira les matières relevant encore de l'État central et les conditions de contrôle par le Conseil constitutionnel.

Dans le même temps, une loi organique fixera les conditions de dépôt des demandes et d'accès au statut de région autonome (seuil démographique, continuité territoriale, procédure de consultation locale).

Les premières régions autonomes seront créées par la loi puis se verront transférer, par vagues successives, les compétences, ressources et personnels correspondants.

En parallèle, l'État se retirera des champs décentralisés et se recentrera sur ses fonctions régaliennes et de péréquation.

Les lois territoriales commenceront à redéfinir l'organisation infra-régionale, la répartition des compétences entre échelons ainsi que les premières adaptations normatives et fiscales.

Cette réforme permettra une différenciation beaucoup plus marquée des territoires. Les écarts entre régions autonomes pourront se creuser dans leurs choix de financement, de priorités de dépense, d'organisation institutionnelle ou de normes locales.

Pour autant, cette différenciation ne conduira pas nécessairement à une divergence totale : comme l'illustre le cas espagnol, une forme de convergence pourra progressivement se faire jour dans de nombreux domaines, sous l'effet des contraintes budgétaires et de la comparaison entre territoires. Les différences les plus durables porteront sans doute davantage sur les adaptations institutionnelles et culturelles permises dans les territoires à forte identité historique, comme l'Alsace, la Bretagne ou le Pays basque.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Combien cela coûterait approximativement ?

Variable,
mais coûteux à court-terme

LE COÛT TOTAL DE CETTE STRATÉGIE DÉPENDRA DU NOMBRE DE TERRITOIRES QUI CHOISIRONT D'ADOPTER LE STATUT DE RÉGION AUTONOME

Chaque région devra se doter des administrations, des systèmes d'information et des fonctions support nécessaires à l'exercice de ses nouvelles responsabilités. Une partie de ces dépenses correspondra au simple transfert de missions aujourd'hui assurées par l'État ; une autre résultera toutefois de la duplication, dans plusieurs régions, de capacités actuellement mutualisées à l'échelle nationale. Cela conduira à perdre une partie des gains liés à la centralisation des achats, des outils numériques ou de l'ingénierie publique. Les régions les moins peuplées pourraient en outre supporter des coûts fixes proportionnellement plus élevés.

L'adoption différenciée du statut renforcera ce phénomène. Tant que certaines régions resteront régies par le droit commun, l'État devra conserver les administrations chargées d'y exercer les compétences concernées, tandis que les régions autonomes créeront leurs propres services. Cette coexistence entraînera durablement des doublons entre l'échelon central et les institutions locales. À court terme, la faible mobilité géographique des agents limitera également le transfert effectif des emplois de l'État vers les régions.

Ces coûts doivent toutefois être mis en regard des gains attendus d'une organisation susceptible de mieux adapter les politiques publiques aux besoins locaux. Ils pourront être contenus par l'utilisation des institutions régionales existantes et la suppression progressive des services centraux devenus sans objet. Ces économies ne se matérialiseront néanmoins qu'à long terme et à condition que les transferts de compétences s'accompagnent d'un transfert effectif des moyens et d'une réduction parallèle des structures nationales.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

Une telle réforme suppose une large révision de la Constitution. Elle précisera que le principe d'égalité, s'il garantit à tous les citoyens les mêmes droits et libertés fondamentales, ne fait pas obstacle à l'application de règles différentes entre régions autonomes (article 1), limitera le domaine de la loi nationale aux seules compétences attribuées à l'État (article 34) ; reconnaîtra les régions autonomes comme dotées d'un pouvoir normatif ayant force de loi sur leur territoire (article 72) et permettra au Conseil constitutionnel de contrôler les lois adoptées par celles-ci (articles 61 et 61-1).

Ce changement constitutionnel devra être voté en termes identiques par l'Assemblée et le Sénat, avant d'être approuvé soit par référendum, soit par la majorité des 3/5e du Parlement réuni en Congrès.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie assume de permettre la création de régions autonomes dont le périmètre serait fondé sur des critères culturels et non d'optimisation économique ou structurelle.

Cette stratégie assume une rupture avec la conception traditionnelle, en France, du principe d'égalité. Elle ouvre la possibilité de fortes inégalités entre les régions autonomes sur les plans financier, fiscal ou éducatif.

POINTS DE TENSION

Cette stratégie implique de déléguer de larges compétences à des territoires ne disposant pas des infrastructures ou des personnels dédiés. Elle ne pourra donc se faire que sur le temps long et nécessitera une réallocation des ressources et des agents publics sur le territoire.

Elle entraînera une grande diversité des normes applicables selon les régions autonomes en matière fiscale, sociale ou environnementale. Cela pourra réduire la lisibilité du droit et créer des coûts d'adaptation supplémentaires pour les entreprises exerçant dans plusieurs territoires.

Enfin, en reconnaissant une large autonomie politique et normative à certains territoires, cette stratégie peut nourrir des revendications plus larges de sécession.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°3

METTRE FIN TERRITORIAL

Quel parti pris ?

Cette troisième voie ne cherche pas, comme la précédente, à répartir différemment le pouvoir local, mais à mettre fin à son éclatement.

La France se singularise en effet par la superposition d'exécutifs élus sur 4 échelons intermédiaires – communes, intercommunalités, départements et régions. Dans ces conditions, mieux répartir les compétences ne suffirait pas : **le problème tient moins à l'imprécision des textes qu'à l'existence même de plusieurs centres de pouvoir locaux,** chacun étant naturellement porté à intervenir sur l'ensemble des sujets qui structurent la vie du territoire. Un président de conseil départemental ou régional est ainsi incité à se saisir de toutes les préoccupations visibles de ses administrés y compris lorsqu'elles ne relèvent pas formellement de ses compétences – d'autant que ces frontières demeurent largement méconnues des citoyens. La voie d'une spécialisation stricte des échelons est par ailleurs contre-productive dès lors que la réussite de nombreuses politiques publiques – transition écologique, mobilités, logement, aménagement – suppose des actions à plusieurs niveaux.

Le citoyen n'attend pas de connaître « qui fait quoi » ou le *back office* de l'harmonisation : il demande simplement des services publics présents et efficaces.

Cette stratégie fait ainsi le choix d'une rupture avec la logique de décentralisation politique ouverte par les lois Defferre de 1982, qui ont transféré l'exécutif local des préfets aux élus et multiplié les centres de décision intermédiaires. Elle lui substitue une organisation verticale et resserrée : d'un côté, des intercommunalités élargies et puissantes pour les services de proximité ; de l'autre, un État déconcentré renforcé pour les politiques structurantes.

Cette option politique implique la suppression des conseils départementaux et régionaux comme niveaux d'exécutifs politiques de plein exercice, ainsi qu'une révision constitutionnelle.

AU MILLEFEUILLE

IDÉE N°3 DU DÉBAT

TRANSFORMER LES COMMUNES EN CIRCONSCRIPTIONS DES INTERCOMMUNALITÉS

Les intercommunalités n'ont cessé de monter en puissance depuis leur création en 1992. Toutes les communes doivent désormais faire partie d'une intercommunalité, lesquelles se voient confier un nombre croissant de compétences : 100 % des intercommunalités exercent la compétence de collecte des ordures ménagères, 77 % la voirie, 60 % les mobilités ou la gestion des plans locaux d'urbanisme, etc.

Cette montée en puissance ne s'est pas accompagnée d'une rationalisation parallèle des 34 874 communes françaises – avec des inconvénients de plus en plus visibles :

- Deux tiers d'entre elles comptent moins de 1000 habitants, avec des moyens financiers et humains – parfois un seul secrétaire de mairie – trop faibles pour exercer leurs compétences.
- Le périmètre communal est souvent trop étroit pour traiter des enjeux qui se jouent à l'échelle plus large du bassin de vie. Le débat démocratique s'en trouve affaibli : en matière de transports par exemple, l'élection municipale ne peut être le moment de trancher les intérêts divergents entre centre ou périphérie, mais tend plutôt à juxtaposer des promesses communales contradictoires et peu adaptées à l'efficacité du système de mobilités dans son ensemble.
- L'émiettement communal pénalise également les intercommunalités. Parce que chaque commune doit être représentée, leur gouvernance est souvent lourde et peu lisible (143 communes et 208 conseillers communautaires pour Reims Métropole par exemple).
- Enfin, le maintien simultané de la commune et de l'intercommunalité a ajouté un niveau d'administration sans produire de gains de rationalisation : pour 10 agents créés dans les intercommunalités, seulement 1 a disparu dans les communes. Au total, les effectifs de ces deux échelons ont crû de 700 000 agents en quarante ans.

L'intercommunalité deviendra ainsi la collectivité locale de droit commun.

En plus des compétences communales et intercommunales – eau, déchets, urbanisme, mobilités, développement local –, elle récupèrera une part de celles aujourd'hui assumées par les départements et disposera de la clause générale de compétence. Enfin, elle pourra se voir déléguer certaines compétences des niveaux supérieurs (région ou État), lorsqu'elle estime pouvoir les mettre en œuvre plus efficacement.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce mécanisme sera encadré par une convention conclue avec l'État, précisant le périmètre de la compétence transférée et les moyens correspondants.

Cette clarification sera prolongée sur le plan financier. Les recettes aujourd'hui affectées aux communes et aux départements seront redistribuées vers ce nouvel échelon local : les droits de mutation (DMTO) reviendront aux intercommunalités, en cohérence avec leur rôle en matière de logement.

Afin de ne pas diluer l'identité communale dans les nouvelles intercommunalités, les anciennes communes ne disparaîtront pas comme repères de proximité : **elles conserveront leurs noms et leurs limites en tant que circonscriptions infra-communautaires,** mais sans constituer un niveau administratif et politique autonome.

Adapter le périmètre de certaines intercommunalités pour le rendre plus cohérent avec le bassin de vie

La carte actuelle des 1254 intercommunalités ne correspond pas toujours aux bassins de vie réels des habitants, ni aux bassins d'emploi. Certaines demeurent trop étroites au regard des flux quotidiens qu'elles sont censées organiser ; d'autres résultent de compromis administratifs anciens sans véritable cohérence. Or, si l'intercommunalité a vocation à devenir l'échelon de droit commun de l'action locale, son périmètre doit épouser les territoires vécus.

Une période transitoire de deux ans sera ouverte pour permettre aux communes d'adapter les périmètres intercommunaux existants (rattachement à une autre intercommunalité, fusion ou division d'intercommunalités, etc). Les ajustements proposés seront validés par le préfet, sous trois conditions : continuité géographique, meilleure coïncidence avec les bassins de vie ou d'emploi, taille critique suffisante (50000 habitants dans les espaces les plus intégrés). À défaut d'accord local, le préfet arrêtera lui-même le périmètre applicable.

Cette stratégie permettra par exemple la création d'une Ville du Grand Paris regroupant Paris, les départements de petite couronne et certaines communes de grande couronne fortement intégrées à l'agglomération. Ce nouvel ensemble, d'environ 7 millions d'habitants, disposera d'une taille comparable aux grandes métropoles européennes et sera mieux armé pour porter des politiques structurantes. Aujourd'hui à l'inverse, la gouvernance de ce territoire est éclatée entre 5 échelons superposés : la Ville de Paris, les communes de petite couronne, les départements, les établissements publics territoriaux, la Métropole du Grand Paris et la Région Île-de-France.

Assurer la légitimité démocratique de cet échelon local unifié

Une première option consiste à élire, dans chaque ancienne commune, des représentants appelés à siéger au conseil de l'intercommunalité. Cette solution préserve la représentation de chaque commune. Toutefois, dans les territoires très morcelés, elle conduirait à surreprésenter fortement les petites communes par rapport à leur poids démographique et aboutirait à des assemblées pléthoriques. Surtout, le maire de l'échelon unifié continuerait d'être élu au suffrage indirect, ce qui affaiblirait sa visibilité.

Une seconde option est d'instaurer un double scrutin : l'un pour désigner les représentants des circonscriptions communales, l'autre pour élire l'exécutif de la collectivité. Cette formule, qui permettrait d'identifier le maire de l'échelon unifié, entretiendrait toutefois une ambiguïté : avec un scrutin dédié aux anciennes communes, elle laisserait penser que celles-ci conservent une autonomie politique propre, alors même que la réforme vise précisément à leur retirer le statut de collectivités de plein exercice.

La solution la plus équilibrée consiste donc à retenir un scrutin unique à l'échelle de la nouvelle collectivité, avec une représentation territoriale garantie non pas commune par commune, mais par circonscriptions de proximité. Les anciennes communes les plus petites seront regroupées au sein de circonscriptions plus larges, de manière à garantir à chaque partie du territoire une représentation minimale sans surreprésenter les petites communes. Ce système permettra de concilier ancrage territorial, lisibilité démocratique et capacité de décision.



RATIONALISER FORTEMENT LE RESTE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

La rationalisation de l'échelon communal ne suffira pas à simplifier l'action locale : tant que départements et régions disposeront de leurs propres exécutifs élus, chaque niveau restera politiquement incité à intervenir sur les mêmes politiques. **Cette stratégie assume donc une rupture majeure : replacer les périmètres départemental et régional dans une chaîne territoriale conduite par l'État.** Ces territoires continueront d'exister comme cadres d'organisation des politiques publiques, mais ne disposeront plus d'exécutifs politiques autonomes. La réforme reviendra ainsi sur le basculement engagé par les lois Defferre de

La mesure phare de cette stratégie

REFONDER LA DÉCENTRALISATION AUTOUR DES INTERCOMMUNALITÉS

Ce scénario propose une rupture nette : faire du maire un élu local puissant, à la tête d'un territoire qui corresponde enfin à la vie réelle de ses administrés. Il disposera des compétences, des agents et des ressources aujourd'hui dispersés entre communes, intercommunalités et départements.

Les communes actuelles deviendront les circonscriptions de proximité de ces nouvelles collectivités. Les périmètres intercommunaux pourront en outre être redessinés autour des bassins de vie afin que les décisions sur le logement, les mobilités ou le développement économique soient prises au niveau où se jouent réellement ces enjeux. Il s'agit donc d'un changement d'échelle démocratique.

Cette réforme mettra fin à une singularité française : les communes françaises représentent près de 40 % des communes de l'Union européenne et sont trois fois plus nombreuses qu'en Allemagne, pour une population pourtant inférieure. Elle substituera à l'émiettement actuel un pouvoir local identifié, plus fort et pleinement responsabilisé.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

1982, qui avaient transféré le pouvoir exécutif départemental et régional du préfet vers des élus locaux.

Confier l'exécutif régional au préfet de région

Le préfet de région deviendra l'exécutif unique à l'échelle régionale. Il dirigera à la fois les services déconcentrés de l'État et les services de l'actuelle région, dont les compétences, les personnels et les moyens auront été transférés à l'État.

Il sera chargé de décliner les politiques nationales et de coordonner l'action territoriale, notamment en matière d'aménagement, d'infrastructures et de développement économique. La région ne constituera donc plus un pouvoir politique distinct de l'État et des intercommunalités, mais leur cadre de coordination.

Revoir la composition des assemblées régionales

Les 1 757 conseillers régionaux élus au suffrage universel direct seront remplacés par une assemblée composée à parité des parlementaires élus dans la région et de représentants des intercommunalités. Elle associera ainsi la représentation nationale et les exécutifs locaux aux grandes orientations régionales, sans recréer un exécutif politique autonome. L'assemblée débattra de la stratégie régionale, formulera des orientations sur les crédits territorialisés et contrôlera leur mise en œuvre par le préfet de région.

Les élections régionales prévues en mars 2028 ne seront pas organisées. À cette date, les parlementaires concernés et les représentants désignés par les intercommunalités intègreront de droit la nouvelle assemblée.

Supprimer l'élection des assemblées départementales

Les prochaines élections départementales, prévues en mars 2028, ne seront pas organisées. Les 4 050 conseillers départementaux ne seront pas renouvelés.

Organiser un transfert ordonné des personnels des conseils départementaux et régionaux vers les services de l'État ou les intercommunalités

Dès mars 2028, au moment de la fin des mandats électifs, les départements et régions entreront dans une période transitoire de deux ans. Leurs administrations, comprenant 98 900 agents pour les régions et 286 400 agents pour les départements, seront placées sous la responsabilité d'un administrateur de transition nommé par l'État, chargé d'assurer la continuité du service public et de préparer le transfert des services.

À l'issue de cette période, les fonctionnaires affectés à une intercommunalité seront intégrés dans un cadre d'emploi correspondant. Ceux dont les missions seront reprises par l'État bénéficieront d'un droit d'option entre l'intégration dans un corps de la fonction publique d'État ou le détachement sans limitation de durée, sur le modèle des transferts réalisés à partir de 2004. Les agents contractuels verront leur contrat repris de plein droit par le nouvel employeur, sans modification de ses clauses substantielles. La suppression des conseils départementaux et régionaux s'accompagnera du transfert des services, biens et contrats vers les administrations qui reprendront leurs compétences.

Les changements d'affiliation entre la CNRACL et le régime des pensions civiles de l'État feront l'objet d'une compensation actuarielle entre régimes. Elle garantira la neutralité financière du transfert et la conservation intégrale des droits constitués avant celui-ci.



FAIRE DU PRÉFET LE PILOTE DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES

Le succès de cette stratégie suppose de refaire du préfet le véritable chef d'orchestre de l'action publique territoriale. Cela implique de renforcer ces services et d'unifier la chaîne de commandement de l'État autour de lui. Les préfets exerceront les compétences aujourd'hui dévolues aux départements et aux régions qui ne seront pas transférées aux intercommunalités. Cette évolution supposera de faire passer l'État local d'un rôle principalement contrôleur à un rôle d'opérateur et de pilote.

Faire du préfet de région le coordinateur des préfets de département et le véritable relai territorial de l'État

Le préfet de région verra son autorité étendue à l'ensemble des services déconcentrés qui conservent aujourd'hui une organisation propre et une chaîne de tutelle ministérielle distincte, comme les services académiques ou les agences régionales de santé. Les délégations territoriales des opérateurs maintenus seront, elles aussi, réintégrées dans les services préfectoraux. Cette unification devra également être visible dans la parole publique : les identités visuelles propres des opérateurs seront supprimées et leurs dépenses de communication interdites, afin que l'expression de l'État revienne aux seuls ministres au niveau national et, dans les territoires, aux seuls préfets.

Fort de ces moyens, le préfet de région deviendra le responsable de la bonne application des politiques publiques dans les territoires. Il lui reviendra de répartir les enveloppes budgétaires territorialisées et de garantir la cohérence de l'action publique dans la région. Ces prérogatives s'exerceront sous le contrôle de l'assemblée régionale. Elle ne disposera d'aucun pouvoir d'initiative, mais pourra demander le réexamen des décisions les plus structurantes prises par le préfet de région.

Les préfets de département deviendront, quant à eux, des relais de proximité chargés de la mise en œuvre opérationnelle des politiques décidées à l'échelon régional et du suivi de leur exécution. La réforme placera ainsi les services déconcentrés de l'État dans une chaîne de commandement claire et pleinement unifiée, sans concurrence des services des collectivités.

Placer les préfets sous l'autorité du Premier ministre, et plus du ministre de l'Intérieur

Aujourd'hui, les préfets relèvent organiquement du ministère de l'Intérieur, ce qui entretient une ambiguïté sur leur positionnement : ils sont à la fois représentants de l'État dans son ensemble et rattachés à un ministère sectoriel.

Dans une organisation où le préfet devient le pivot du pilotage territorial, son caractère interministériel sera consacré en le plaçant sous l'autorité du Premier ministre, seul à même d'arbitrer entre politiques publiques et de garantir la cohérence de l'action de l'État. Cette clarification de la chaîne de commandement permettra de sortir d'une organisation fragmentée, où chaque ministère décline ses priorités de manière verticale, parfois sans articulation avec les autres politiques publiques conduites sur un même territoire. Elle consacrera une logique de pilotage territorial unifié, dans laquelle le préfet deviendra responsable de la cohérence et de l'efficacité de l'action de l'État au niveau local.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

En France

Dans les Mauges, 64 communes ont fusionné en 2015 pour former six communes nouvelles, elles-mêmes réunies au sein d'une communauté d'agglomération de près de 120 000 habitants. La gouvernance intercommunale a ainsi été grandement simplifiée (de 64 à 6 communes), démontrant qu'il est possible de préserver les identités locales tout en changeant radicalement d'échelle de décision.

La recentralisation du RSA montre également qu'un transfert de compétences des départements vers l'État est possible. Depuis 2022, l'État a ainsi repris dans les Pyrénées-Orientales, en Seine-Saint-Denis et en Ariège l'instruction et le financement de l'allocation, tandis que les départements demeurent chargés de l'accompagnement.

Plusieurs territoires ont par ailleurs déjà supprimé ou fusionné des échelons. Depuis 2018, la collectivité de Corse exerce les compétences auparavant réparties entre la région et les deux départements. En 2021, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin ont fusionné au sein de la Collectivité européenne d'Alsace. À Lyon, la métropole exerce sur son territoire les compétences de l'ancienne communauté urbaine et celles du département. Ces précédents montrent que la carte territoriale française n'est pas intangible, même s'ils restent plus limités que la transformation proposée ici.

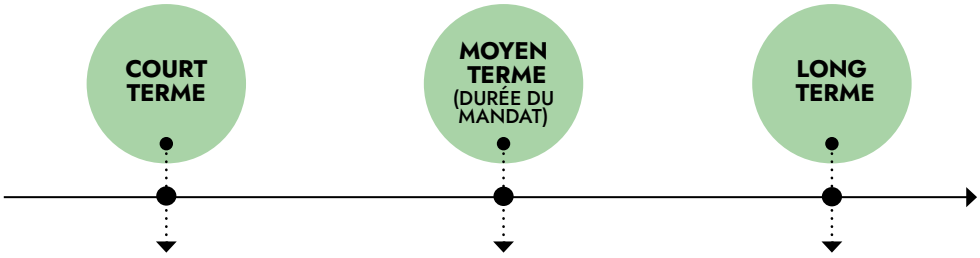
Enfin, les transferts de personnels nécessaires à une telle réforme ne seraient pas sans précédent. À la suite de la loi de 2004, environ 130 000 agents de l'État (personnels techniques des collèges et lycées, agents chargés des routes) ont été transférés aux régions et aux départements. Ils ont pu choisir entre intégrer la fonction publique territoriale ou demeurer dans la fonction publique d'État *via* un détachement sans limitation de durée.

Dans les pays nordiques

Au Danemark, en 2007, le nombre de communes a été réduit de 271 à 98 et les 14 comtés ont été remplacés par 5 régions. Les communes, devenues plus grandes, ont reçu de nouvelles compétences auparavant exercées par l'État ou les comtés. Un seuil de 20 000 habitants a servi de référence ; les communes trop petites devaient fusionner ou conclure une coopération obligatoire avec une collectivité voisine.

La Suède a également adapté sa carte communale, de plus de 2 000 communes en 1950 à 290 aujourd'hui. La Finlande a suivi une logique comparable. La réforme engagée en 2007 a encouragé les fusions de communes et imposé la mise en commun des services nécessitant une population plus importante. Constatant ensuite que l'échelle communale restait insuffisante pour certaines missions, le pays a transféré les services sociaux, sanitaires et de secours à 21 collectivités régionales.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ



La Constitution sera modifiée pour acter la suppression de deux échelons de collectivités.

Une loi de réorganisation territoriale créera le régime transitoire de liquidation des anciennes collectivités et fixera les garanties applicables aux personnels.

L'État renforcera les pouvoirs du préfet sur les services déconcentrés, dans la continuité du décret de juillet 2025. Son rôle de pivot territorial sera affirmé par sa subordination au Premier Ministre.

La période de transition pour ajuster le périmètre des intercommunalités sera lancée.

Les élections départementales et régionales ne seront pas organisées. Les parlementaires nationaux élus dans la région et les représentants des intercommunalités prendront place dans les nouvelles assemblées régionales.

Deux ans après le début du mandat, la période de transition prendra fin et la formation d'intercommunalités de taille critique, coordonnée par le préfet, sera définitivement actée.

Le transfert progressif des compétences, des services et des personnels vers l'État, les régions et les intercommunalités sera organisé jusqu'à la fin du mandat.

Les structures transitoires se substituant aux régions et départements seront dissoutes après certification de leurs comptes et transfert de leurs derniers engagements. Les personnels relèveront définitivement de leur nouvel employeur.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Combien cela rapporterait approximativement ?

18,1 Md€

par an

Le rapport de Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif évalue à 7,4 Md€ par an le coût de l'enchevêtrement des compétences et 130 M€ par an les économies liées à la disparition des organes politiques départementaux.

À ces gains s'ajouteraient les économies liées à la rationalisation des fonctions support, qui représentent environ 210 000 postes dans les collectivités territoriales. En retenant une hypothèse prudente de gain d'efficacité de 5 % par an, fondée sur des exemples étrangers, la mutualisation des services départementaux et régionaux permettrait de réduire leurs effectifs de 14 175 agents sur le quinquennat, soit une économie annuelle de 774,7 M€ en rythme de croisière.

Concernant le bloc communal, le retour sur la hausse des effectifs intervenue depuis la montée en puissance de l'intercommunalité permettrait d'envisager la suppression de 90 000 postes sur le quinquennat. La mutualisation complémentaire des fonctions support permettrait de réduire les effectifs de 35 000 agents, soit une économie totale estimée à 6,8 Md€ par an. Enfin, à partir des estimations de la Cour des comptes, les économies liées à la massification des achats publics et à la mutualisation des circuits de commande publique – favorisées par la montée en puissance des intercommunalités – peuvent être estimées à 3 Md€ par an.

Ces économies pourraient être réduites par le transfert des agents actuellement employés par les départements et régions. En cas d'harmonisation par le haut des grilles et régimes indemnitaires entre la fonction publique territoriale et la celle d'État, mieux rémunérée de 9 % à catégorie identique, son coût est estimé à 1,7 Md€ par an. Une telle harmonisation n'est toutefois pas obligatoire.

Au total, le potentiel d'économies est estimé à près de 18,1 Md€ par an en rythme de croisière. Si un recoupement partiel entre certaines économies de coordination et celles identifiées par le rapport Ravignon peut être envisagé, ce chiffrage demeure conservateur dans la mesure où il n'intègre pas les gains potentiels liés à la rationalisation du patrimoine immobilier public.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

Une modification constitutionnelle suppose l'accord du Sénat. Selon l'article 89, le projet doit être voté en termes identiques par les deux chambres, avant d'être définitivement approuvé soit par référendum, soit par la majorité des 3/5e du Parlement réuni en Congrès.

La réussite de la transition supposera de garantir aux agents l'absence de mobilité géographique imposée hors d'un périmètre raisonnable.

La disparition des 4 050 conseillers départementaux n'entraînera pas de difficultés financières majeures pour les élus : 72 % d'entre eux sont aussi maires ou adjoints et une part importante conserve parallèlement une activité professionnelle.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie considère que la clarification des interventions des collectivités doit passer prioritairement par une simplification du millefeuille administratif plutôt que par une clarification juridique du périmètre des compétences.

Cette stratégie fait le choix de l'intercommunalité au détriment de la commune, qui devient une simple circonscription électorale sans administration propre.

Elle arbitre également en faveur d'une rationalisation des échelons régionaux et départementaux.

POINTS DE TENSION

La suppression de deux échelons auxquels les Français sont attachés sera un point de tension majeur.

89 % des Français se disent attachés à leur département et 86 % en sont fiers. Il est toutefois probable que cet attachement ne concerne pas le conseil départemental lui-même : seuls 31 % des Français connaissent le nom de son président.

De même, près des trois quarts des sondés se déclarent attachés à la commune, contre un peu plus d'un tiers pour l'intercommunalité. L'attachement à l'intercommunalité affiche toutefois une progression régulière.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

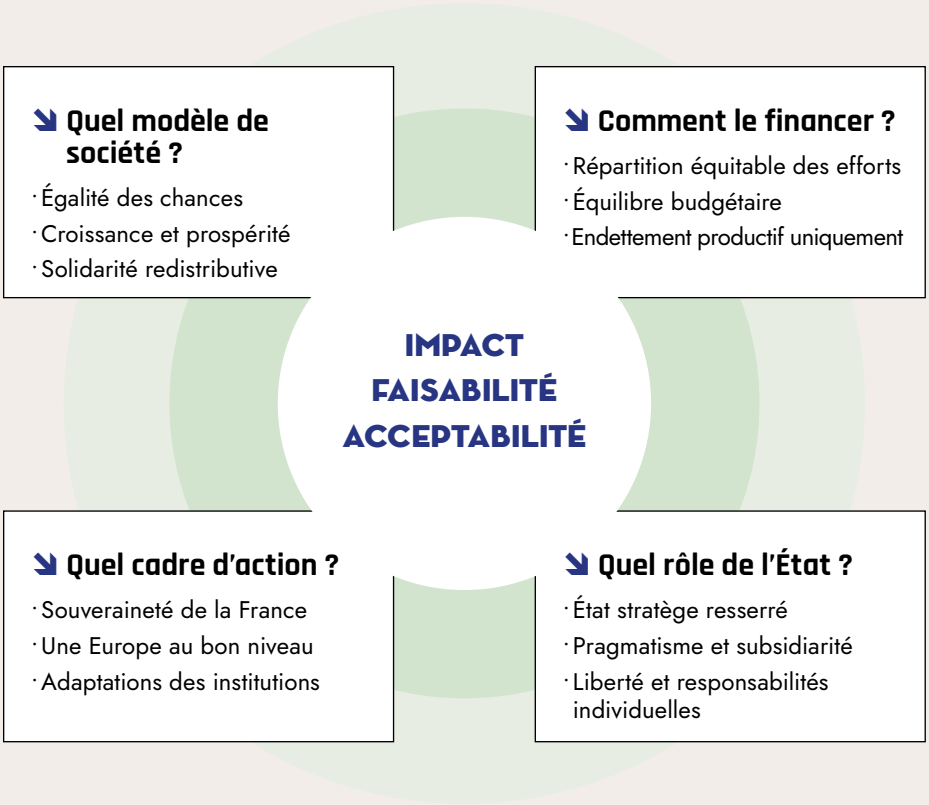
LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 3

LA RECOM-MANDATION DE MONTAIGNE

NOS PRINCIPES D'ARBITRAGES

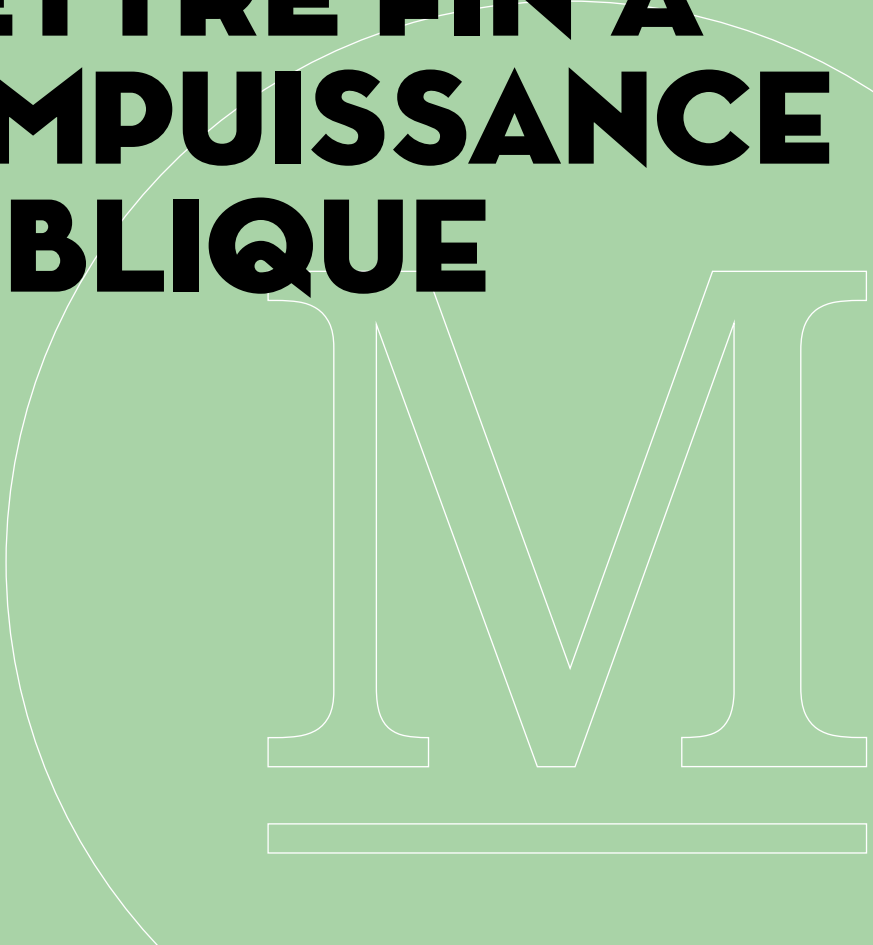
Pour ses propres recommandations, l'Institut Montaigne a structuré sa grille de réflexion selon les principes suivants :



LA VOIE CHOISIE PAR L'INSTITUT MONTAIGNE

NOTRE RECOMMANDATION

METTRE FIN À L'IMPUISSANCE PUBLIQUE



POURQUOI CETTE VOIE ?

CLARIFIER L'ACTION LOCALE, RESPONSABILISER LES ACTEURS PUBLICS

La France se caractérise par une organisation territoriale illisible, coûteuse et peu responsabilisante. 4 échelons locaux interviennent simultanément sur un même territoire. Dans le même temps, l'État a conservé ses propres administrations et circuits de financement, y compris dans des domaines pourtant décentralisés. Cet empilement disperse les moyens, dilue les responsabilités politiques, prive trop souvent les décideurs publics des leviers nécessaires pour agir et génère des coûts devenus incompatibles avec l'état de nos finances publiques.

La recommandation de l'Institut Montaigne écarte deux fausses solutions. **La première serait de se limiter à une nouvelle clarification juridique des compétences.** Cette voie, déjà empruntée sans succès, ne suffira pas à empêcher les près de 560 000 élus – naturellement incités à répondre aux attentes de leurs administrés – d'intervenir au-delà de leur champ de responsabilité. **La seconde impasse consisterait à préserver l'ensemble des échelons existants, et notamment les quelque 35 000 communes françaises. Cet émiettement, sans équivalent en Europe, maintient de nombreuses collectivités s**ous la taille critique nécessaire pour exercer pleinement leurs compétences, éloigne les périmètres politiques des bassins de vie réels et alourdit la gouvernance des intercommunalités, pourtant mieux placées pour agir à l'échelle pertinente.

L'enjeu est donc de mettre fin à l'impuissance publique par une organisation territoriale fortement resserrée, capable d'agir au bon niveau, grâce à des responsabilités claires et les moyens correspondants. L'Institut Montaigne propose à cette fin une architecture cible fondée sur un seul échelon politique pour les services du quotidien, une chaîne de commandement unifiée pour l'État territorial et, partout, un responsable identifiable disposant des moyens d'agir. Ses contours précis, comme sa mise en œuvre, supposeront une association étroite des territoires, afin d'adapter le contenu et le rythme de la réforme aux réalités locales.

AXE 1

REPENSER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE AUTOUR DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'objectif serait de faire progressivement de l'intercommunalité la collectivité de droit commun de l'action locale. À l'issue d'une période de transition, les citoyens n'auront plus vocation à élire un conseil municipal autonome à l'échelle de leur commune ; ils voteront pour des représentants de leur commune, rattachés à une liste conduite par un candidat à la mairie intercommunale. Pour tenir compte du fort attachement à l'échelon communal, les communes historiques conserveront leur nom et leur périmètre, mais ne disposeront plus d'une autonomie politique, administrative ou budgétaire propre. Cette transformation implique de doter l'intercommunalité de la clause générale de compétence. Elle reprendra également l'ensemble des personnels et des moyens aujourd'hui alloués aux communes, facilitant une nécessaire rationalisation.
Elle aura la charge des services publics de proximité ainsi que de certaines compétences actuellement assumées par les départements, notamment en matière de voirie.

Si les intercommunalités ont vocation à devenir l'échelon local central, leur périmètre doit correspondre aux bassins de vie réels. L'initiative de ces évolutions de

périmètre sera laissée au terrain, grâce à une période transitoire de deux ans qui permettra aux communes de déterminer elles-mêmes les ajustements souhaitables. Le préfet validera ces accords locaux, et pourra imposer certains regroupements pour des territoires déterminés - notamment pour ouvrir la voie à un renforcement des métropoles et leur donner enfin une taille comparable à celle de leurs homologues européens. Dans l'agglomération parisienne, les cinq niveaux aujourd'hui superposés pourront ainsi être ramenés à deux échelons politiques : une Métropole du Grand Paris et la région Île-de-France.

AXE 2

RENFORCER L'AUTONOMIE FISCALE DES INTERCOMMUNALITÉS ET VALORISER LEURS RÉSULTATS

La responsabilité politique n'existe pas sans responsabilité fiscale. Afin que l'échelon qui décide des politiques de proximité soit également celui qui en assume le financement devant les contribuables, **l'ensemble de la fiscalité locale sera affecté à l'intercommunalité via la création d'une contribution locale universelle. Celle-ci sera due par tous les résidents**, en remplacement d'une taxe foncière aujourd'hui due par les seuls propriétaires – alors que les locataires bénéficient eux aussi des services publics locaux. Les droits de mutation (« frais de notaire »), aujourd'hui principalement affectés aux départements, seront également transférés aux intercommunalités, qui pourront en fixer le taux. La fiscalité immobilière reviendra ainsi à l'échelon responsable de l'habitat et de l'aménagement. Un fonds de péréquation, géré par des représentants des collectivités (et non par l'État), évitera que ne se creusent les écarts de ressources entre les territoires. La réforme reposera ainsi sur un principe simple : l'intercommunalité décide, l'intercommunalité prélève, l'intercommunalité rend compte. Elle mettra fin à l'opacité de la fiscalité locale et à la dépendance croissante des collectivités aux transferts de l'État, lesquels seront presque intégralement supprimés. Enfin, les collectivités disposeront de davantage de liberté pour reconnaître la performance de leurs personnels ou traiter les situations d'insuffisance professionnelle, grâce à une évolution des règles de recrutement et de gestion des agents publics (*Cf. Note Fonction publique*).

En contrepartie de leurs pouvoirs fiscaux et décisionnels accrus, les intercommunalités devront rendre compte de la qualité de leur gestion. La Direction générale des collectivités locales publiera, à mi-mandat puis avant chaque scrutin local, des bilans harmonisés et pédagogiques permettant de comparer les collectivités à travers une note de gestion financière allant de A à E. Toute collectivité notée E pendant deux exercices consécutifs fera l'objet d'un plan de redressement sous le pilotage du préfet. La mise en concurrence entre les collectivités s'étendra à l'emploi public territorial, l'un des principaux déterminants de la dépense locale. **Une règle d'or s'appliquera aux intercommunalités et aux régions** : leur nombre d'agents par habitant ne pourra excéder trop fortement la moyenne des collectivités comparables (*Cf. Note Fonction publique*). Tout dépassement entraînera la minoration des subventions de l'État. La suppression des doublons administratifs entre échelons et la mutualisation des fonctions support faciliteront le respect de cette règle.

AXE 3

VERS UNE RÉORGANISATION DES ÉCHELONS INTERMÉDIAIRES

PUBLIQUE

La montée en puissance des intercommunalités, en partie redessinées autour des bassins de vie, interroge le maintien d'un échelon politique distinct entre celles-ci et la région. Il paraît donc pertinent de **s'interroger sur la finalité des conseils départementaux**, à l'issue d'une phase de concertation associant les régions, les départements et les intercommunalités. Leur maintien entretiendrait en effet les interventions concurrentes, les financements croisés et la dilution des responsabilités. C'est cette logique politique, davantage que l'imprécision des textes, qui alimente le millefeuille territorial. Les compétences des départements devraient être révisées, soit pour les répartir entre les intercommunalités, les régions et l'État – avec un transfert corollaire des personnels, soit pour redéfinir leurs objectifs.

De leur côté, **les régions auraient vocation à devenir l'échelon stratégique du développement économique et de l'aménagement du territoire.** À l'inverse des services de proximité dévolus aux intercommunalités, les politiques de compétitivité nécessitent une vision à l'échelle de bassins économiques plus larges et une coordination avec les infrastructures de transport, les établissements de formation et les filières industrielles. Pour disposer d'un bloc de compétences cohérent leur permettant de piloter l'ensemble de ces leviers, les régions récupéreraient la gestion des routes nationales, des autoroutes non concédées et de certaines routes départementales, en complément des transports ferroviaires régionaux qu'elles pilotent déjà ; la gestion des principales infrastructures logistiques (ports, voies navigables) afin de mieux articuler aménagement du territoire et stratégie industrielle ; ainsi que le pilotage de l'orientation, de la formation professionnelle et des politiques de retour à l'emploi, aujourd'hui opérées par l'État et France Travail, afin de faire de la région l'interlocuteur unique des entreprises sur ces enjeux.

AXE 4

RÉDUIRE LE CHAMP DES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET RÉARMER L'ÉTAT TERRITORIAL AUTOUR DU PRÉFET

La clarification des responsabilités devra être menée jusqu'au niveau central. Les administrations intervenant dans des politiques décentralisées seront fortement resserrées. **Les opérateurs intervenant dans des champs qui doublonnent l'action locale seront supprimés ou réintégrés dans l'État** (*Cf. Note Fonction publique*). La décentralisation devra ainsi se traduire par un retrait effectif de l'État central des compétences qu'il a transférées. En parallèle, **l'État territorial sera réorganisé autour d'une chaîne de commandement unifiée.** Aujourd'hui, services déconcentrés et délégations territoriales d'opérateurs relèvent de tutelles distinctes, avec leurs propres doctrines et parfois leur propre communication. Afin de redonner une seule voix et une véritable capacité de commandement à l'État dans les territoires, **l'ensemble de l'administration déconcentrée et les délégations territoriales des opérateurs maintenus seront placés sous l'autorité du préfet de région.** Les services des préfectures départementales pourraient être intégrés à une administration régionale unique, les préfets de département devenant ainsi des adjoints territoriaux du préfet de région, chargés de la mise en œuvre des politiques de l'État au plus près du terrain. L'objectif est simple : moins d'État là où il a décentralisé, mais un État unifié, plus fort et responsabilisé là où il demeure compétent et nécessaire.

La réussite d'une telle réforme suppose d'en négocier la mise en œuvre avec les parties prenantes afin de prendre en compte les réalités spécifiques de certains territoires et de conduire la transformation de la manière la plus efficace et la moins perturbante pour les services publics au quotidien.

FEUILLE DE ROUTE

DANS LES 100 PREMIERS JOURS

VERROUILLER LE CADRE JURIDIQUE DE LA RÉFORME ET PRÉPARER SA MISE EN ŒUVRE

La première année du mandat posera les bases constitutionnelles et organiques de la réforme, et ouvrira les procédures préparatoires à sa mise en œuvre.

Une *task force* directement rattachée au Premier ministre sera installée dès le début du mandat pour préparer techniquement la réforme. Elle coordonnera un ensemble de missions inter-inspections chargées de définir la doctrine de répartition des compétences départementalesentre les échelons à la suite de leur rationalisation, les modalités de fusion des taxes locales dans une contribution universelle, ainsi que les modalités de transfert des personnels, systèmes d'information, actifs et dettes.

Une révision constitutionnelle interviendra dès la première année du mandat. Celle-ci supprimera au moins un échelon de la liste des collectivités et ouvrira la possibilité de faire de la commune une simple circonscription de proximité au sein d'une collectivité intercommunale, selon un calendrier fixé par la loi. En complément, une revue organique adaptera les règles d'autonomie financière applicables à cette nouvelle architecture territoriale.

Par la suite, le vote d'une loi ordinaire portant transformation de l'organisation territoriale française organisera les modalités de passage vers le nouveau système, en s'appuyant notamment sur les conclusions des missions inter-inspections. Elle précisera les conditions dans lesquelles la clause de compétence générale sera transférée aux intercommunalités à compter de 2032 afin de ne pas amputer les mandats en cours.

Cette loi ouvrira également une période transitoire de deux ans de redécoupage des périmètres intercommunaux. Pendant cette phase, les communes et les intercommunalités pourront, après accord des conseils municipaux ou communautaires correspondants, déposer auprès des préfectures leurs propositions d'évolution de la carte – qu'il s'agisse de rétrécir certaines intercommunalités trop vastes ou trop hétérogènes, d'en agrandir d'autres ou, dans certains cas, de permettre l'absorption de certaines périphéries par des métropoles. En l'absence d'accord local, le préfet arrêtera les périmètres applicables. Il fixera également le regroupement des communes les plus petites au sein de circonscriptions électorales plus larges, de manière à garantir à chaque partie du territoire une représentation minimale au sein du conseil de l'intercommunalité sans reconduire la surreprésentation actuelle des plus petites entités.

En parallèle, la loi de programmation des finances publiques 2027-2032 fixera les modalités de la règle d'or de l'emploi public territorial. Elle fixera aussi une trajectoire pluriannuelle de ressources pour les régions sur le quinquennat.

PUBLIQUE

Enfin, un décret de réarmement de l'État territorial autour du préfet prévoira la réintégration dans les services préfectoraux des délégations territoriales des opérateurs, le principe de fermeture des circuits de financement autonomes et le retour de la parole publique territoriale de l'État au seul préfet. Le préfet de région deviendra le pilote de l'ensemble des services déconcentrés et le coordinateur des préfets de département.

DURANT LE MANDAT

STABILISER CE NOUVEL ÉQUILIBRE TERRITORIAL

Une fois le cadre juridique fixé, le reste du mandat devra être consacré à la mise en œuvre effective de la réforme.

Sur le plan électoral, le mandat devra préparer les premières élections intercommunales directes. Les élections de 2032 seront les premières organisées selon le nouveau schéma : un vote de liste à l'échelle intercommunale, avec des représentants pour chaque ancienne commune ou groupe de communes. Cette échéance devra également correspondre à la bascule du régime fiscal local : à partir de cette date, l'essentiel de la fiscalité locale sera affecté aux intercommunalités.

La période courant jusqu'à cette échéance électorale devra également être celle de la première mise en concurrence des résultats de gestion. Les premiers bilans harmonisés et pédagogiques produits par la direction générale des collectivités locales devront être diffusés avant les premières élections intercommunales directes. Ils permettront de comparer les collectivités à travers une note de gestion financière de A à E. En parallèle, la règle d'or de l'emploi public territorial entrera progressivement en vigueur, afin que la comparaison entre collectivités porte aussi sur leur capacité à maîtriser leurs effectifs.

Une fois la nouvelle carte intercommunale stabilisée et les premières élections passées, la signature de conventions de transfert permettra aux intercommunalités qui en ont la capacité d'exercer durablement certaines compétences aujourd'hui assurées par des échelons supérieurs.

Le mandat devra enfin s'accompagner d'une réforme de l'État central et des opérateurs. Le champ des administrations centrales intervenant dans des secteurs décentralisés sera réduit, et les opérateurs exerçant des missions analogues à celles d'une administration centrale ou de services déconcentrés seront fusionnés ou réintégrés dans les ministères.

À PLUS LONG TERME

Une réflexion pourra être engagée sur le renforcement de l'autonomie fiscale des régions, afin de leur reconnaître un pouvoir de taux sur une fraction de certains impôts – notamment l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés. Cette évolution s'accompagnera d'une réduction correspondante des transferts de l'État.

COÛT ET RESSOURCES

17,9 Md€

d'économies par an.

La suppression d'un échelon, en plus des administrations communales, entraînerait une clarification de fait des responsabilités, permettant de réduire des coûts de coordination évalués à 7,4 Md€ par an.

La réforme prévoit également le déploiement de l'IA et une réduction corollaire des effectifs territoriaux. Les fonctions support représentent environ 210 000 postes dans les collectivités territoriales. Dans les départements, l'application d'un gain d'efficacité progressif de 5 % par an permettrait de supprimer 10 500 postes sur le quinquennat, soit près de 574 M€ d'économies annuelles en fin de quinquennat. Ce montant pourrait atteindre 775 M€ en considérant les fonctions support régionales. Dans le bloc communal, la même hypothèse conduirait à la suppression de 35 000 postes, soit 1,9 Md€ par an.

À ces gains s'ajoute la suppression de 90 000 emplois hors fonctions support, correspondant au retour sur une partie de la hausse des effectifs intervenue depuis la montée en puissance des intercommunalités, pour une économie annuelle de 4,9 Md€ en fin de quinquennat. La massification des achats et la mutualisation des circuits de commande publique permise par la rationalisation des échelons territoriaux et l'atteinte d'une taille critique, pourrait produire 3 Md€ d'économies annuelles en appliquant certaines estimations de la Cour des comptes.

Si un recoupement partiel entre certaines économies de personnel et celles identifiées par le rapport Ravignon peut être envisagé, ce chiffrage demeure conservateur dans la mesure où il n'intègre pas les gains – potentiellement très importants – susceptibles de résulter de la rationalisation du patrimoine immobilier des collectivités (réduction des surfaces, mutualisation des centres techniques, cessions d'actifs et diminution des coûts d'exploitation).

Ces économies pourraient être partiellement réduites par l'intégration d'une part des agents de l'échelon supprimé dans les préfectures – la fonction publique d'État étant mieux rémunérée

PUBLIQUE

d'environ 9% à catégorie comparable. Pour les personnels départementaux par exemple, en cas d'harmonisation intégrale par le haut des grilles et des régimes indemnitaires, le surcoût serait sensiblement inférieur à l'hypothèse maximale de 1,7 Md€ estimée dans la troisième stratégie, puisque seule une fraction des personnels serait transférée vers la fonction publique de l'État. Une partie importante rejoindra les intercommunalités et demeurera dans la fonction publique territoriale. Une telle harmonisation n'est en outre ni automatique ni juridiquement nécessaire.

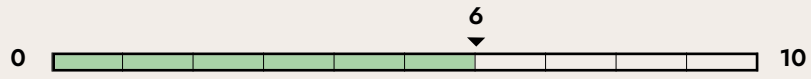
Au total, le gain brut est estimé à environ 17,9 Md€ par an en rythme de croisière. Ce chiffrage ne valorise pas les gains non budgétaires attendus de la réforme, notamment l'amélioration de la lisibilité des responsabilités et l'amélioration attendue de la qualité du service public.

INDICE D'ACCEPTABILITÉ CITOYENNE

Afin de mesurer l'acceptabilité des réformes proposées, **l'Institut Montaigne et Verian** ont développé un Indice d'Acceptabilité Citoyenne, noté de 0 à 10.

Cet indice synthétise trois dimensions essentielles de l'acceptabilité d'une réforme : son impact perçu pour la société, sa légitimité et son acceptabilité morale, ainsi que l'adhésion personnelle qu'elle suscite.

RÉFORME DE L'ÉTAT :
METTRE FIN À L'IMPUISSANCE PUBLIQUE



Il est calculé à partir des réponses des Français à trois questions posées après présentation de chaque projet de réforme. **Plus le score est élevé, plus la réforme est jugée acceptable par les citoyens.**

Les résultats sont issus d'une enquête en ligne réalisée en août et septembre 2026 auprès d'un échantillon de 1500 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

SOURCES

Acar, B., Reix, P., & Giudici, V. (2022). *Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines*. Ministère de l'Intérieur.

Assemblée Nationale. (2010). *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales* (Étude d'impact n° 3235).

Assemblée Nationale. (2023). *Rapport d'information sur la rationalisation de notre administration comme source d'économies budgétaires*.

Beaune, C., Fasan, M., & Lyrot, A. (2026). *Du périph' à la métropole : construire la « Ville du Grand Paris »*. Haut Conseil de la stratégie et au plan.

Cevipof. (2025). *Baromètre de la confiance politique CEVIPOF – Vague 16*. Sciences Po. *(Note : mis à jour d'après la notice d'analyse 2025-2026)*.

Coldefy, J., & Lévy, J. (2024). *Réforme territoriale : pour une démocratie locale à l'échelle des bassins de vie*. Institut Terram.

Conseil d'État. (2023). *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*.

Cour des comptes. (2018). *Rapport public d'évaluation : La DGFiP, dix ans après la fusion*.

Cour des comptes. (2023). *La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver (Rapport public thématique)*.

Cour des comptes. (2024). *Rapport thématique : Les scénarios de financement des collectivités territoriales*.

Cour des comptes. (2024). *Finances publiques locales – Fascicule 1*.

Cour des comptes. (2025). *La situation et les perspectives des finances publiques*.

Cour des comptes. (2025). *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la deterritorialisation de l'impôt*.

Direction générale des collectivités locales (DGCL). (2025). *Les collectivités locales en chiffres – Édition du panorama 2025*.

Direction générale des collectivités locales (DGCL). (2025). *Tableau de répartition des compétences entre niveaux de collectivités territoriales*.

Direction générale de la fonction publique (DGAFP). (2025). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (Volume Rémunérations)*.

Direction générale de la fonction publique (DGAFP). (2025). *Rapport annuel complet sur l'état de la fonction publique – Édition Web*.

European Parliament. (consulté en juillet 2026). *Eurobarometer: Public opinion surveys on local, national and EU governance*.

Gouvernement Français / Info Gouv. (2025). *Refonder l'État local : donner toute sa place administrative au préfet*.

IFOP. (2025). *Décentralisation, identité territoriale, revendications… Le régionalisme français à l'épreuve du temps*.

Institut Montaigne. (2024). *Responsabilité : plaidoyer pour l'action*.

Institut Terram / Le Laboratoire de la République. (2025). *Conseils municipaux : renouer avec l'engagement citoyen*.

Institut Terram. (2026). *Le pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ?*

Intercommunalités de France. (2026). *L'intercommunalité, mode d'emploi : Statuts, compétences et fiscalité*.

Lambert, A., & Boulard, J.-C. (2013). *Rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative*. Secrétariat général du Gouvernement.

Légifrance. (1958). *Constitution du 4 octobre 1958 : article 72 relatif au statut des collectivités.*

Légifrance. (2025). *Décret portant publication de l'Accord de Bougival sur la modernisation des services de proximité (Texte JORFTEXT000052197304).*

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Italie). (consulté en juillet 2026). *Contributi e incentivi di finanza locale in favore dei comuni italiani.*

OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A handbook for subnational governance efficiency.*

OECD. (2025). *Subnational Governments Infrastructure Finance: Country focus on federal and regional frameworks.*

les REPÈRES de MONTAIGNE

Cette note, publiée par l'Institut Montaigne, fait partie de la collection :
Les repères de Montaigne, 25 recommandations pour la France
Dépôt légal : Octobre 2026
Sous la direction générale de Marie-Pierre de Bailliencourt
Enquête territoriale : Institut Enterritoires
Enquête d'acceptabilité : Verian

Design graphique : Élodie Ruiz ; Studio Nathalie Bastide
Mise en page : Matthieu Mercier



Imprimé en France par Maqprint
ISSN : 1771-6756

Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tel. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

INSTITUT Montaigne

MÉTHODOLOGIE

Chaque note est le produit d'une réflexion collégiale. Celle-ci mobilise **25 années d'expertise en politiques publiques, plusieurs mois de revue de littérature scientifique et d'analyses de données officielles sourcées.** Elle s'appuie sur des auditions de chercheurs, d'économistes et d'experts indépendants, ainsi que sur des échanges réguliers avec les entreprises adhérentes de l'Institut Montaigne, des élus et des personnalités œuvrant au quotidien dans les territoires.

Nous avons tenu compte des idées présentes dans le débat politique et des attentes exprimées par les Français, telles qu'elles ressortent des enquêtes et sondages de ces derniers mois. Les mesures que nous proposons découlent ainsi d'arbitrages pris dans l'intérêt de la France en conciliant efficacité, faisabilité opérationnelle et acceptabilité citoyenne.

MERCI !

L'Institut Montaigne remercie chaleureusement son comité directeur, ses équipes internes, les experts permanents et associés, les entreprises adhérentes ainsi que l'ensemble de ses partenaires, qui ont contribué pendant 18 mois à l'élaboration de ces notes.

INSTITUT Montaigne

REPÈRES POUR LA FRANCE

L'Institut Montaigne, espace de réflexion indépendant et apartisan, au service de l'intérêt général, s'engage dans la préparation de l'élection présidentielle 2027.

Parce que nous pensons qu'il est indispensable de favoriser un débat démocratique sur le fond, réaliste et nuancé, **nous publions 25 notes thématiques pour informer les citoyens et inspirer les candidats.**
En diffusant un contenu accessible à tous, nous souhaitons **donner des repères sur l'état réel de la France, poser un diagnostic et encourager les arbitrages nécessaires** au service de 4 ambitions : créer de la richesse, vivre ensemble, se protéger et mettre en œuvre nos politiques publiques.

Cette initiative vise à restaurer la confiance politique et à dessiner pour la France un futur désirable.