

UNE AUTRE DÉCENTRALISATION EST-ELLE POSSIBLE ?



Institut Valmy

Repenser la décentralisation

Juin 2025

« Demain, nous serons peut-être en République, mais nous n'aurons plus d'État. Nous aurons peut-être un État, mais il ne sera pas républicain ».

Michel Debré, *La mort de l'État républicain*

« La République une et indivisible, c'est notre royaume de France »

Charles Péguy, *L'Argent, suite*

SOMMAIRE

Page 5 : Introduction : Cigale parisienne et fourmi provinciale ?

Page 8 : Acte 1 – Photographie de la France décentralisée en 2025

Page 20 : Acte 2 – Une méthodologie de réforme

Page 31 : Acte 3 – Que propose-t-on ?

Page 42 : Conclusion : renforcer les collectivités locales, espaces de solidarités, de projets et de participation

Page 47 : Annexes

Page 52 : Liste des personnes auditionnées et de celles ayant participé à l'élaboration du rapport

Introduction :

Cigale parisienne et fourmi provinciale ?

« La vie des gens ne se décide pas sur un tableau Excel. Il est temps de prioriser l'humain, de repenser nos politiques en fonction des besoins réels et non des exigences budgétaires imposées d'en haut. Il est temps d'avoir confiance en l'intelligence des territoires et de nous laisser la main. J'ai refusé un Gouvernement technique, précisément parce qu'aux temps difficiles que nous affrontons, nous devons apporter des réponses politiques. Je ne me satisferai pas de réponses de comptables, car, pour estimable que soit cette profession, ce n'est pas de cela dont le pays a besoin »,

François SAUVADET, président de l'Association des Départements de France

Ces derniers mois, la polémique sur l'état des finances publiques n'a cessé d'enfler. En cause, le dérapage incontrôlé du déficit public au sens de Maastricht pour les années 2023 et 2024 (5,5% en 2023 et 5,8% du PIB en 2024) et le poids toujours plus important de la charge de la dette publique, elle-même d'ores et déjà abyssale, qui menace la souveraineté économique et financière de notre pays. En effet, depuis 2019, la dette publique a cru de 14,9 points de PIB. Or, bien que l'enchaînement des crises explique en partie ce dérapage, l'incapacité des gouvernements successifs à contenir le déficit est aujourd'hui inquiétant.

Dans ce contexte, le gouvernement Attal, et son ministre de l'Économie Bruno Le Maire, ont pointé du doigt tout au long de la commission d'enquête sur ledit dérapage d'une part les erreurs de prévisions des services ministériels et d'autre part, la hausse incontrôlée des dépenses d'investissement des collectivités locales. Bruno Le Maire et Thomas Cazenave ont relevé notamment une augmentation extrêmement rapide de la dépense des collectivités locales (20 % de la dépense publique), alimentant le déficit à elles-seules de 16 Mds €¹. Ces affirmations ont immédiatement suscité un vent de fronde parmi les élus locaux, qui ont rétorqué que l'inflation ou encore la revalorisation des traitements des fonctionnaires décidée par l'État constituaient l'essentiel de la hausse des dépenses des collectivités ; Et de conclure, en mettant en avant le sérieux budgétaire des collectivités depuis plusieurs décennies.

Cette controverse autour de l'état des finances publiques locales, encouragée par la concurrence entre les différents échelons politiques et le refus des uns et des autres d'assumer leur propre responsabilité, n'est qu'un symptôme dont la cause plus profonde réside dans la répartition floue et inefficace des rôles entre État et collectivités. En effet, la virulence de l'affrontement politique révèle la confusion qui règne autour des responsabilités de chacun, du fait de la suppression de certaines ressources propres, de leur remplacement par des impôts d'État affectés, et l'abandon de certaines compétences sans alternative crédible pour leur financement.

Le débat sur la décentralisation ne peut pas être un débat budgétaire. C'est d'abord une question politique.

Pourtant – et ces échanges houleux en sont la démonstration éclatante - la logique comptable a progressivement pris le pas sur la réflexion politique, au profit d'un discours néo-managérial et techniciste. Alors que la décentralisation, entreprise en 1982 puis approfondie par la loi constitutionnelle portée par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2003, devait en principe favoriser la démocratie, l'efficacité et le dynamisme économique, force est de constater que s'y est substituée la recherche de la rationalisation de l'action des collectivités locales. Cette recherche de rationalisation a ainsi encouragé la promotion de l'intercommunalité et des Régions, censées remplacer la commune et le Département, au prix d'un enchevêtrement administratif coûteux financièrement et illisible pour le citoyen.

Porté par ce contexte, le mouvement de rationalisation a pris d'autres chemins que celui de la réforme de l'organisation territoriale, notamment celui de la limitation de l'autonomie financière des collectivités locales dont les recettes sont aujourd'hui pour l'essentiel apportées par l'État. Parallèlement, le législateur a continué à renforcer la contrainte normative qui encadre l'action des collectivités dans leurs différents champs de compétences à savoir aussi bien l'urbanisme, le logement, l'environnement, le développement économique que l'action sociale ou l'insertion.

¹ Lettre des intéressés aux présidents des commissions des finances des deux chambres.

Ainsi, sur le plan financier et dans leurs domaines de compétences, les collectivités locales sont de plus en plus considérées comme des opérateurs de l'État au service de stratégies définies aux niveaux national et européen, malheureusement bien souvent déconnectés des réalités de terrain. Ce mouvement contribue à renforcer le malaise démocratique qui décourage les élus locaux. Quant aux citoyens, ils constatent l'éloignement progressif des centres de décision et l'inadaptation de ces derniers à leur quotidien.

La querelle budgétaire n'est cependant qu'un des aspects de ce que révèle ce débat sur la Décentralisation. Analysons la nature des protagonistes, qui dit beaucoup sur la mutation du système démocratique français. Auparavant, une telle controverse aurait été l'affaire de personnalités politiques elles-mêmes en prise avec les deux réalités et obligées d'arbitrer en conséquence. En effet, à l'époque où le Parlement était peuplée de députés-maires et autres sénateurs-présidents de conseil Régionaux, il fallait concilier l'intérêt de l'État central et celui des collectivités locales. Le non-cumul des mandats, acté il y a dix ans, a depuis produit ses effets, avec le résultat de faire émerger deux classes politiques qui ne se croisent plus guère et qui appréhendent différemment l'intérêt général. Il n'aura pas échappé à l'observateur politique avisé, en effet, que ni Bruno Le Maire, ni Thomas Cazenave, tous deux à l'origine de la controverse, n'ont, dans leur carrière, exercé de mandat local. Il semble donc que ce débat incarne à lui seul la mutation d'une classe politique désormais accoutumée au non-cumul.

Enfin, l'on peut souligner que l'intelligibilité du débat est largement entravée par l'extrême complexité de l'écosystème des collectivités territoriales. Parmi les trois niveaux de collectivités, les Départements — sans doute le maillon institutionnel le plus vulnérable — se sont pourtant montrés les plus explicites. Par la voix de l'ADF, ils ont rappelé avec clarté que « *les Départements ne sont pas les communes, qui ne sont pas les Régions* » ajoutant : « *En matière de finances publiques, amalgamer des réalités aussi différentes sous l'étiquette de "collectivités locales" ne donne un plat digeste que pour Bercy, toujours en quête de l'argent des autres, dont il manque régulièrement.* » Les Départements sont en effet les plus fragilisés par l'évolution récente des dépenses, notamment la montée du poids des politiques sociales — qui représentent désormais 60 % de leurs dépenses de fonctionnement, contre 50 % il y a dix ans —, ainsi que par la chute de leurs recettes, en particulier due au ralentissement du marché immobilier. Ainsi, deux tiers d'entre eux pourraient se retrouver en déficit dès 2025.

Cet épisode démontre bien qu'en essayant de produire une « doctrine » sur la décentralisation, l'Institut Valmy s'attelle à un sujet complexe mais ô combien nécessaire. Car depuis trente ans, l'on n'a cessé de vanter les mérites de la décentralisation sans aller jusqu'au modèle fédéral — que l'Institut Valmy rejette —, et de penser la relation aux territoires en traitant les sujets de manière discontinue : réforme du mode de scrutin, réforme de la tailles des collectivités (fusion des Régions, des EPCI, des cantons), décisions sur la fiscalité (suppression de la taxe d'habitation), transferts de compétences... Les Écossais ont le Loch Ness, les Français ont la décentralisation...

Par le présent rapport, l'Institut Valmy entend donc proposer plusieurs axes de réflexion afin de remédier à la cacophonie ambiante.

En premier lieu, il s'agit de renouer avec **l'idée d'une commune conçue comme le premier et indispensable échelon, permettant aux communautés de se structurer selon une conception naturaliste et libérale autour de l'école comme pilier fondamental.** Pour l'Institut Valmy, la commune doit être au cœur d'une fondation qui naît à la base, au plus proche des citoyens.

Le second principe réside dans la **rénovation des Départements et des Régions, que l'Institut Valmy propose de relier pour créer un véritable bloc départemental. Le premier échelon, départemental, doit opérer une refonte opérationnelle, car il est la seule circonscription d'action au croisement de la déconcentration administrative et de la décentralisation politique ; quand au second échelon, régional, il doit regagner sa légitimité en s'adaptant aux spécificités historiques et culturelles.** Ainsi, là où le Département pourrait être amené à évoluer pour mieux prendre en compte les dynamiques urbaines, la Région doit concilier l'héritage historique et une mission de mutualisation et de dynamisme économique. Cette répartition intégrerait ainsi un principe d'asymétrie, avec des Régions aux tailles inégales.

L'Institut Valmy propose également **une clarification de l'administration déconcentrée de l'État par l'abandon de l'« État-Région », jugé inefficace et déconnecté des réalités du terrain.** A l'inverse, les préfets de Département demeureront des interlocuteurs clés et la carte des sous-préfectures serait modernisée et étoffée.

En somme, l'Institut Valmy propose une clarification à tous les niveaux, en renforçant le lien entre l'État et la commune qui seraient les pierres angulaires d'un tel dispositif, dans lequel les Régions et les Départements seraient repensés afin que leur géographie, leurs prérogatives et leur architecture financière soient plus efficaces et en phase avec les réalités qu'elles englobent.

UNE VALSE A TROIS TEMPS : UNE HISTOIRE DE LA DECENTRALISATION

LE TEMPS DES LIBERTES LOCALES

Comme l'explique le professeur Arnaud Duranthon, dans un rapport publié par l'ADF⁸, la décentralisation française puise son origine dans une conception politique visant, par la voie d'une conception naturaliste-libérale des institutions locales, à contester les excès produits par la centralisation politique, juridique et administrative héritée de l'Histoire. Les premiers pas de la décentralisation datent de la III^{ème} République, avec, dès les années 1870 et 1880, un début de décentralisation départementale et communale, laquelle passe par la restauration du principe d'élection des maires. Le discours décentralisateur est alors principalement négatif, en ce qu'il est une réaction à la centralisation excessive des périodes antérieures.

La conception naturaliste-libérale, forgée par la loi de 1884 sur la décentralisation communale, a servi de modèle idéologique pour le Département et la Région. Elle est avant tout assise sur l'histoire singulière de la commune, qui pour un auteur comme Alexis de Tocqueville est l'incarnation de l'esprit de liberté, sans lequel aucun accomplissement démocratique ne saurait se réaliser : *« C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté »*. La commune, lieu de fraternité, préexiste à la Nation, elle n'est pas une création de la loi, mais née de la nature des choses. Elle a non seulement une historicité mais aussi essentialise une vicinité, pour les libéraux. Benjamin Constant parle même de « patriotisme de localité », une manière de modérer le rationalisme des législations postévolutionnaires et impériales.

Le Département, fruit des anciennes frontières des territoires de l'Ancien Régime, n'est pas perçu par la République comme artificiel, mais découle de l'Histoire, et son territoire fut largement négocié avec les populations concernées. Il a ainsi hérité de la même ouverture libérale que la commune, inaugurant le concept de « libertés locales » en plus de la « liberté communale ».

Il est à noter que la III^{ème} République a eu tendance à protéger l'organisation communale des bouleversements induits par l'urbanisation, en instituant l'élection indirecte des sénateurs, l'organisation des cantons et des conseils généraux, et la protection contre toute fusion communale qui ne serait pas demandée par les maires concernés. La carte des communes a donc peu évolué depuis cent ans, bien que la France se soit majoritairement urbanisée.

LE TEMPS DE LA LIBRE-ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Dans le Préambule de la Constitution de 1946, apparaît la notion de « libre administration des collectivités territoriales », qui est à la fois consécration et perversion de l'approche libérale. En effet, l'administration réduit la liberté à ses frontières administratives, et juridicise ce qui était jusque-là conçu comme des groupements naturels. La liberté n'est plus politique, mais juridique. De cette approche naît un discours plus désincarné, qui ne cherche pas à défendre l'existence politique de communautés au sein de l'ensemble étatique mais à formuler juridiquement les modalités d'expression de collectivités conçues comme des entités administratives. La

⁸ <https://departements.fr/wp-content/uploads/2023/12/Arnaud-Duranthon-Le-destin-contrarie-de-la-decentralisation-francaise-version-pre-finale.pdf>

tentation fédéraliste introduite en germe dans la revendication libérale disparaît dans ce qui n'est qu'un mode d'organisation des pouvoirs.

En 1981, l'alternance politique a apporté avec elle un big-bang organisationnel dans un État traditionnellement jacobin, sans faire référence aux étapes libérales de la III^{ème} République. La décentralisation avait pour but d'améliorer la vie des Français de manière très concrète, mais en limitant cette décentralisation à une libre-administration, c'est-à-dire sans remettre le moins du monde en question la nature centralisée de l'État. Pour autant, certains acquis radicaux de la période de la III^{ème} République avaient été conservés et gravés dans le marbre, comme la clause de compétence générale, outil majeur de la reconnaissance politique des pouvoirs locaux.

LE TEMPS DES RECENTRALISATIONS

Après la phase initiale de décentralisation des lois Defferre, une forme rampante de recentralisation s'est opérée dès le tournant des années 1990. Année après année, on assiste à la suppression de nombreuses recettes fiscales des collectivités territoriales, puis de la taxe d'habitation, baisse ou suppression des impôts de production. Les collectivités locales ont perdu tout pouvoir sur la fixation des taux des impôts supprimés, les méthodes de compensation restant obscures.

En réalité, deux mouvements ont convergé.

Le premier a concerné le niveau communal. La création et le développement de l'intercommunalité depuis les lois en 1995 ont recentralisé les compétences des communes vers les EPCI et amorcé un premier mouvement de centralisation au niveau communal. En 2010, un changement structurel intervient avec la loi du 16 décembre de réforme des collectivités territoriales, qui rend obligatoire pour toute commune d'intégrer une intercommunalité et de lui transférer des compétences. C'est la fin de l'intercommunalité volontaire, ouverte à la fin du XIX^{ème} siècle qui conférait un pouvoir d'entente entre communes (loi du 5 avril 1884) et avait débouché sur la création des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU, 22 mars 1890). S'ensuit la loi **MAPTAM** du 27 janvier 2014, qui visait à renforcer le rôle des métropoles et à introduire la notion de collectivité « chef de file », sans pour autant clarifier réellement la répartition des compétences.

Le second a concerné le niveau départemental. Le renforcement de l'échelon régional dans le cadre de la loi constitutionnelle de 2003 dévitalise les Départements. D'investisseurs, les Régions se sont muées en instances de gestion, là encore sans réflexion préalable. En apparence, « L'acte 2 de la décentralisation » qui s'ouvre avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et qui est suivie de trois lois organiques, consacre l'autonomie financière des collectivités territoriales et ouvre la possibilité à la réalisation de référendums locaux. De plus, de nouvelles compétences sont transférées par l'État, principalement dans le domaine économique et social mais aussi la possibilité de gestion d'infrastructures (routes, aéroports, ports). Néanmoins, depuis cette date, l'État est devenu le premier contribuable des collectivités territoriales. La loi du **16 janvier 2015** a réduit le nombre de Régions métropolitaines de 22 à 13, avec effet au 1er janvier 2016, renforçant le poids financiers de ces nouveaux acteurs.

Ces deux mouvements de recentralisation intermédiaires se sont rencontrés et articulés avec la loi NOTRe du 7 août 2015, qui a renforcé les compétences stratégiques des Régions, notamment en matière de développement économique, tout en supprimant la clause de compétence générale pour les Départements et les Régions. Si la clause de compétence générale est conservée pour les communes, la loi impose, sauf exception, une population d'au moins 15 000 habitants à toute intercommunalité et une délimitation des compétences décidées par en haut. C'est une nouvelle couche d'intégration forcée, pilotée par les préfets, sans considération pour les divergences territoriales et historiques. En 2015, toute intercommunalité hérite ainsi des compétences eau et assainissement, quelle que soit sa position géographique. L'intercommunalité devient supra-communauté, comme l'explique le géographe Gérard-François Dumont, professeur émérite à Sorbonne Université .

La loi de 2015 fusionne les Régions pour les transformer en mastodontes. Elle transfère également aux Régions de nouvelles compétences , sans s'interroger préalablement sur leur connaissance du terrain. Le transport scolaire, pourtant très bien géré par les Départements, leur a ainsi été transféré. C'est l'ultra-régionalisation, qui en 2021 va même jusqu'à confier aux Régions un pouvoir d'urbanisme à travers le dispositif ZAN (loi climat et résilience).

Le dernier clou dans le cercueil avait été forgé par le rapport Woerth qui ambitionnait de renforcer les « com-com » avec un statut unique, de larges compétences et d'une ressource fiscale propre (les droits de mutation). Cent mille conseillers municipaux auraient été dans la foulée supprimés, conduisant à détruire la démocratie locale. L'une des explications à ce phénomène est peut-être à rechercher également dans le fait que le macronisme a coïncidé avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle classe politique, très urbaine et très diplômée, pétrie de logiques managériales et comprenant mal une organisation territoriale héritée du XIXème siècle. Le non-cumul des mandats, là encore, n'a pas aidé, et l'Histoire s'est alors accélérée. Dans le même temps, un troisième courant de recentralisation a agi : celui de la recentralisation européenne, qui frappe tous les pays d'Europe : même les länders allemands ont perdu du terrain face à Bruxelles .

LES QUATRE ACTEURS DE LA DECENTRALISATION

LA COMMUNE, DE ROCHEFOURCHAT A PARIS

Les communes, au nombre de 34 945, rassemblent 494 598 élus. Ce chiffre masque toutefois d'immenses disparités. En effet, la plus petite commune de France, Rochefourchat (Drôme) ne comptait qu'un seul habitant en 2009, tandis que la plus peuplée, Paris, en comptait 2,1 millions. Pour mesurer ce phénomène, l'on remarque que 52,5% des communes comptent moins de 500 habitants et concentrent 6,1% de la population. A l'inverse, 6,3% des communes comptent plus de 5 000 habitants et concentrent 62,9% de la population. Au milieu, les communes ayant entre 500 et 5 000 habitants, représentent 41,1% du nombre total des collectivités pour 31,1% de la population.

Il n'y a donc pas un mais au moins deux, sinon trois blocs communaux, et le terme de commune est trompeur, car les moyens et les besoins diffèrent énormément. Une seule certitude cependant : quelle que soit la taille, la commune est un ensemble politique de proximité dont le maire est le référent.

Ce maillage territorial est un héritage de l'Ancien régime dont la forme était celle de la paroisse, c'est-à-dire qu'elles étaient définies comme un groupement d'habitations autour d'une pratique religieuse et d'un seigneur levant l'impôt. Le décret du 14 décembre 1789 créa 44 000 municipalités (sur le territoire des anciennes "paroisses") baptisées "communes" en 1793 avec pour tâche de percevoir les contributions directes. La raison d'être des communes était donc identitaire, fiscale et s'est transformé avec le temps en échelon de proximité et de démocratie : Il a fallu attendre la loi de 1884 pour que les citoyens élisent librement leur conseil municipal au suffrage universel.

Aujourd'hui, cette réalité est en passe de disparaître. Les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont pris le pas sur les communes, pour devenir parfois des métropoles où les notions de proximité et de démocratie sont relatives. Par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron a réduit de façon significative la dimension fiscale de la commune.

En outre, la commune est perçue comme une anomalie au plan européen pour ses détracteurs. Elle est aussi au carrefour des contradictions françaises, que ces derniers savent exploiter: on peut profiter des services de la ville-centre sans en avoir à les payer, refuser les logements sociaux et la population qui va avec, tout en acceptant

qu'elle refasse les routes et les trottoirs. La proximité, pour les adversaires de la commune, ne serait en réalité que repli sur soi.

L'EPCI : CINQ STATUTS, ET MEME UN PEU PLUS

Les EPCI sont animées par 65 624 conseillers communautaires. L'écosystème des EPCI est lui-aussi très hétérogène. On distingue d'une part les intercommunalités à fiscalité propre au nombre de 1255, en incluant la collectivité territoriale de Lyon qui est un cas spécifique : 21 métropoles (912 communes, pour une population totale moyenne d'environ 870 000 habitants), 14 communautés urbaines (659 communes, pour une population totale moyenne approchant 225 000 habitants), 227 communautés d'agglomérations (7 522 communes, pour une population moyenne de 105 000 habitants), 992 communautés de communes (25 789 communes, pour une population moyenne de 22 075 habitants).

A cela, il faut ajouter 8 777 syndicats : SIVU (Syndicats intercommunaux à vocation unique), SIVOM (Syndicats intercommunaux à vocation multiple), syndicats mixtes, pôles métropolitains, pôles d'équilibre territorial et rural, établissements publics territoriaux. La taille de ces différentes entités est là aussi extrêmement variable : les SIVU et SIVOM sont des petits poucets (12 à 14 000 habitants en moyenne) par rapport aux syndicats mixtes (452 000) ou aux PETR (605 000).

LE DEPARTEMENT, ENTRE COHESION SOCIALE ET COHESION TERRITORIALE

Les Départements, au nombre de 95, auxquels il faut rajouter huit collectivités à compétence départementale, sont administrés par 4 044 conseillers Départementaux, élus par binôme dans 2 022 cantons. Créés par Napoléon, ils sont régis par un principe de spécialité - depuis l'abrogation de la clause de compétence générale par la loi du 7 août 2015 (NOTRe) - mais couvrent en réalité des champs disparates dont la cohérence d'ensemble est incertaine.

Leur budget de fonctionnement est absorbé principalement par l'action sociale : l'enfance (via l'ASE pour Aide sociale à l'enfance, la PMI pour Protection maternelle infantile et le soutien aux familles en difficulté financière) ; le handicap (via la PCH pour Prestation de compensation du handicap, les MDPH pour Maisons départementales des personnes handicapées, l'hébergement et l'insertion sociale), le grand âge (via l'APA pour Allocation personnalisée d'autonomie, la création et la gestion des maisons de retraite) et l'aide sociale (via le RSA pour Revenu de solidarité active), sans véritable autorité sur les politiques menées.

Les Départements jouent un rôle essentiel dans la cohésion territoriale, notamment via le SDAASP, qui vise à renforcer l'offre de services dans les zones mal desservies. Ils peuvent également gérer des crédits du Fonds social européen (FSE). Compétents en matière d'aménagement du territoire et de transports, ils interviennent sur la voirie rurale et départementale, la gestion de l'eau, le remembrement, les transports scolaires pour les élèves handicapés, ainsi que, dans certains cas, sur les aérodromes ou ports. La gestion des Services Départementaux d'incendie et de secours (SDIS) relève également de leur responsabilité.

En matière d'éducation, les Départements assurent l'entretien des collèges et la gestion des personnels techniques et de santé (ATOSS). Ils exercent aussi des compétences culturelles et touristiques partagées avec d'autres collectivités, à travers les bibliothèques, musées, archives et actions de valorisation du patrimoine.

Cependant, leur capacité d'action est aujourd'hui fragilisée par des tensions budgétaires croissantes. Le financement départemental repose sur des ressources procycliques, telles que la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui fluctuent en fonction de la conjoncture économique, alors même que les dépenses sociales augmentent en période de crise. À cela s'ajoute l'effet de la crise immobilière, qui a réduit les recettes issues des valeurs locatives, et le désajustement des dotations de l'État, restées en deçà de la hausse des charges, creusant les déficits.

LA REGION, LA PROJECTION DE L'ETAT SUR LE TERRITOIRE

Les Régions ont été conçues par la DATAR comme des outils d'aménagement du territoire, répondant à un objectif économique : dépasser l'échelle départementale jugée inadaptée à l'action économique d'envergure. Créées en 1972 comme établissements publics, elles deviennent collectivités territoriales en 1982. Leur trajectoire a cependant varié selon qu'elles correspondaient ou non à des territoires d'identité (Bretagne, Alsace, Auvergne).

La réforme des grandes Régions, justifiée par une logique de « taille critique », a accentué leur déconnexion identitaire – à l'exception de quelques cas comme la Bretagne ou la Normandie. Contrairement aux communes ou aux Départements, les Régions n'ont ni la même historicité ni la même proximité avec les citoyens : elles relèvent davantage d'une projection de l'État. La France se distingue par ailleurs comme le seul pays démocratique composé uniquement de grandes Régions.

Les conseils Régionaux rassemblent 1910 conseillers. À leur côté, les CESER ont vu leur influence décliner, devenant des instances peu visibles, parfois peu légitimes, et marginalisées dans le débat public. Ainsi, le CESER de Normandie regroupe 130 membres (contre 102 au conseil régional), avec 14 collaborateurs dont deux chargés de communication, pour un budget régional de 4,5 Mds €.

LE NERF DE LA DECENTRALISATION

DEPENSES

Au point de vue du fonctionnement, les collectivités locales emploient au total (chiffres 2022) 1,97 millions de personnes (hors emplois aidés) dont 72,7 % de fonctionnaires. Les communes se taillent la part du lion avec 57 % de ce total, suivies par leurs EPCI (19 %), puis les Départements (18 %) et enfin les Régions (5 %). Le bloc communal est celui dont les frais de personnel ont le plus augmenté, avec une très forte augmentation des effectifs des agents communaux et intercommunaux, de plus de 40 %, passant de 1 million à 1,487 million d'agents. La masse salariale a en conséquence augmenté de 166 % en euros constants entre 1996 et 2022, sans intégrer les 8 777 syndicats mixtes et leurs 87 700 agents.

Les collectivités locales représentent 60 % des dépenses d'investissement public en France. Toute dépense n'est en soi pas mauvaise. Elles ont pu jouer un rôle contracyclique très positif, par exemple en 2008 lorsque Nicolas Sarkozy a pris des mesures dynamiques sur le FCTVA.

RECETTES

Historiquement, le financement des collectivités locales a précédé la dévolution de leurs compétences. Ainsi, les quatre impôts finançant ces dernières dataient respectivement de 1974 (taxe d'habitation, remplaçant la contribution mobilière ; taxes foncières remplaçant les contributions foncières) et 1975 (taxe professionnelle, remplaçant la patente, datant de 1791, taxant en fonction de l'outil de travail toute personne exerçant une activité professionnelle non salariée). Avec la suppression des recettes directes, et leur compensation par l'Etat, les limites se sont brouillées. Ainsi, si l'État collectait 176,9 Mds € de TVA en 2024, seuls 96 milliards lui étaient attribués, le reste étant distribué à la protection sociale ou aux collectivités locales. La suppression de la taxe d'habitation a ainsi coûté 23 Mds €.

Les collectivités locales perçoivent également des dotations de l'État, mais ces dernières ont tendanciellement baissé ces dernières années. Ainsi, pour la ville de Bry-sur-Marne, la dotation générale de fonctionnement est

passée de 4,16 millions d'euros en 2014 à 395 000 euros en 2023, soit une division par dix. A Marly (Grand Est), en dix ans, la DGF a été divisée par deux, passant de 1,4 millions à 700 000 euros.

Au point de vue des ressources, les taxes et impôts représentaient 165,3 Mds € sur les 250 milliards précités, le solde correspondant à des concours de l'État (37,1 milliards) et des autres recettes, sans ignorer les emprunts (16,5 milliards).

TABLEAU : LES PRINCIPALES RECETTES FISCALES DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2023

	Première recette fiscale	Seconde recette fiscale	Troisième recette fiscale	Quatrième et cinquième recettes fiscales	Total des recettes perçues	Rappel recettes totales
Commune + EPCI	Taxe sur le Foncier Bâti (39,8 Md€)	Fraction de TVA (15,3 Md€)	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (8,4 Md€)	Droits de Mutation à Titre Onéreux (4,8 Md€) Taxe d'habitation (3,9 Md€)	95,9 Md€	106,7 Md€
Départements	Fraction de la TVA (20,2 Md€)	Droits de Mutation à Titre Onéreux (13 Md€)	Taxe sur les conventions d'assurance (8,9 Md€)	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, 5,1 Md€ Taxe sur la Consommation Finale de l'Electricité (0,8 Md€)	48,2 Md€	73,7 Md€
Régions	Fraction de la TVA (11,1 Md€)	TICPE (5,4 Md€)	Taxe sur les certificats d'immatriculation (2 Md€)	Impôts et taxes Corse et Outre-Mer (1 Md€) Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau (0,7 Md€)	26,7 Md€	36,3 Md€

Source : DGCL, 2023

Le bloc communal dépend pour son fonctionnement à 64 % des impôts et taxes, contre 73 % pour les Départements et 81 % pour les Régions. Les cinq taxes les plus importantes représentent 75 % des recettes fiscales des communes, contre 99,6 % de celle des Départements et 75% de celles des Régions. En d'autres termes, les communes sont les moins dépendantes des impôts et les Départements sont tributaires d'un nombre d'impôts plus réduits.

Si on prend la liste des 18 taxes les plus importantes affectées aux collectivités, plusieurs détails sautent aux yeux. Seule une grosse moitié (10) est affectée uniquement à une seule strate. Il s'agit essentiellement de ressources fiscales du bloc communal. A l'inverse, les Départements n'ont droit à aucune recette fléchée en propre, et les Régions seulement trois. Plus de la moitié des recettes sont affectées aux trois niveaux. Il n'y a aucune symétrie, ni cohérence dans cette répartition, sinon le poids de l'Histoire.

TABLEAU : UNE REPARTITION DES TAXES AFFECTEES SANS COHERENCE

Taxes affectées	Au seul bloc communal	Aux seuls Départements	Aux seules Régions	A deux niveaux de collectivités	A trois niveaux de collectivités
Nombre	7	0	3	1	7
Liste	TH, TFB, TFNB, CFE, TASCOT, TEOM, versement mobilité,	x	TCL, Taxe d'apprentissage, GEMAPI + TASA	Taxe de séjour	IFER, TVA, DMTO, TICPE, TSCA, TCFE, Taxe d'aménagement
Total financier	66,3 Md€	0	2,7 Md€	0,8 Md€	92,7 Md€

Source : DGCL, 2023

Si on rapproche la liste de ces 20 taxes des compétences des collectivités, la cohérence, ici encore, n'est pas évidente.

TABLEAU : UNE REPARTITION DES TAXES DECORRELEE DES COMPETENCES

Nom de la taxe et produit	Champ, assiette et collectivité qui devrait être destinataire en théorie	Collectivité destinataire en pratique	Cohérence (part affectée à la bonne collectivité ⁹)
Fraction de TVA, 50,8 Md€	Consommation, Economie, Régions	Trois niveaux de collectivité	38%
TFB (Taxe sur le Foncier Bâti), 39,8 Md€	Propriétaires immobiliers, urbanisme, commune	Commune	100%
DMTO (Droits de mutation à titre onéreux), 16,3 Md€	Propriétaires immobiliers, urbanisme, commune	Trois niveaux de collectivité	28%
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), 10,9 Md€	Marchandises et voyageurs, Transport, Départements		47%
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), 9,2 Md€	Particuliers / Assurance, Sécurité civile et Economie, Départements et Régions		98%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), 8,5 Md€	Particuliers et entreprises, Propreté, Commune	Commune	100%
Cotisation Foncière sur les entreprises (CFE), 7,6 Md€	Entreprises / immobilier, urbanisme / économie, commune et Région.		100%
Versement mobilité (VM), 5,1 Md€	Entreprises, Transports en commun, Transports/Cohésion territoriale, Département	Commune	0%
Taxe d'habitation (TH), 3,9 Md€	Résidences secondaires et meublés, Tourisme et habitat, Département et Commune.	Commune et Département	100%
Taxe sur la consommation finale de l'électricité (TCFE), 3 Md€	Consommation d'électricité, Habitat et Economie, Commune et Régions	Commune et Département	66%
Taxe sur les certificats d'immatriculation, 2 Md€	Automobilistes, Transport, Département	Régions	0%
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER), 1,7 Md€	Entreprises de l'énergie, du ferroviaire et des télécommunications / Economie / Régions	Trois niveaux de collectivité	38%
Taxe sur le Foncier Non-Bâti (TFnB), 1,9 Md€	Propriétaires, Urbanisme, Commune	Commune	100%
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), 0,9 Md€	Etablissements de commerce de détail, Cohérence territoriale / Economie, Département / Régions	Commune	0%
Taxe de séjour, 0,8 Md€	Touristes, Tourisme, Département	Commune	0%
Taxe d'aménagement, 0,6 Md€	Propriétaires, Urbanisme, Commune	Trois niveaux de collectivité	66%
GEMAPI, TASA, 0,5 Md€	Propriétaires immobiliers et entreprises, Urbanisme et Protection des milieux, Commune	Commune et Région Idf	50%
Taxe d'apprentissage, 0,2 Md€	Entreprises, Apprentissage, Région	Région	100%
Source DGCL, 2023			

LA SANTE FINANCIERE

En 2022, les collectivités locales représentaient 250 Mds € de dépenses (187,5 pour le fonctionnement et 61,6 pour l'investissement) pour des recettes équivalentes, avec une capacité de financement légèrement positive. Néanmoins, la somme des emprunts nouveaux (16,5 milliards) étant supérieure aux remboursements de dette (14,5 milliards), leur trésorerie était plus élevée (3,7 milliards). Leur dette était de 159,3 Mds €.

Le tableau ci-dessous ventile par type de collectivité la structuration des recettes et dépenses (en Mds €, chiffres 2023) :

⁹ Lorsque le fléchage a été constaté sur une collectivité par rapport à deux théoriquement valables, le pourcentage de cohérence a été mis à 100%.

TABLEAU : PRINCIPALES DONNEES FINANCIERES

	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Épargne brute (en % des recettes)	Recettes d'investissement	Dépenses d'investissement	Besoin de financement en investissement (en % de l'épargne brute)	Dettes (en % du total)
Communes	94,1	79,5	14,7 (15,6 %)	12,6	27,2	14,6 (99 %)	65,6 (40,7%)
EPCI	38,6	31,3	7,3 (18,9 %)	4,8	12,3	7,5 (97 %)	29,4 (18,2%)
Départements	70,5	63,3	7,2 (10,2 %)	3,2	12,5	9,3 (77 %)	30,5 (18,9%)
Régions	30,2	24,4	5,9 (19,5 %)	6,1	13,7	7,6 (128 %)	35,4 (22%)

Source : DGCL, 2024

Ce tableau nous enseigne plusieurs choses. La première étant que les Régions, bien qu'étant l'acteur local le plus léger, sont celles qui s'en sortent le mieux lorsqu'il s'agit de dégager un excédent de fonctionnement, mais ce sont également celles qui parviennent le moins à tenir leur budget d'investissement, et qui, par conséquent, s'endettent. Les Régions présentent le ratio d'endettement le plus élevé (117 % des recettes de fonctionnement), avec une dette cumulée équivalente à celle des Départements, bien que ces derniers disposent d'un budget deux fois plus important. À l'inverse, les Départements, malgré une épargne de fonctionnement modeste et des recettes d'investissement limitées, parviennent à mieux couvrir leurs besoins d'investissement. Leur taux d'endettement reste le plus faible parmi les collectivités, à 43,2 %.

Le bloc communal (communes et EPCI), situé entre ces deux pôles, concentre 56,8 % des dépenses publiques locales (soit 150,3 Mds € sur 264,2) et 58,9 % de la dette. Les EPCI, en particulier, affichent des capacités financières comparables aux Régions, mais une gestion plus soutenable.

Depuis la crise sanitaire, le stock de dette des collectivités a augmenté pour la quatrième année consécutive, atteignant en 2024 une hausse de 7 % par rapport à son niveau antérieur. Les Départements, suivis des Régions, concentrent la quasi-totalité du besoin annuel de financement.

Enfin, en 2022, la dynamique de dépenses d'investissement était tirée par le bloc communal (+9,7 %), tandis que les Régions voyaient leurs investissements reculer (-1 %), concentrant leurs efforts sur le remboursement de la dette (+

LES TROIS CONSEQUENCES D'UNE DECENTRALISATION MAL-PENSEE

L'INFLATION NORMATIVE ET ADMINISTRATIVE

Faute de mettre de l'ordre en choisissant de faire coexister deux systèmes (un révolutionnaire, fondé sur le binôme commune / Département, l'autre contemporain, fondé sur le binôme EPCI / Région), la France ressemble à un patchwork institutionnel, déstructuré et complexe.

Si l'on peut penser que les lois initiales sur la décentralisation étaient bien conçues, un emballement normatif s'est produit à partir des années 2010. Onze textes de réforme ont été votés en dix ans : loi RCT (réforme des collectivités territoriales, 2010), loi organique sur les modes de scrutin locaux (2013), loi MAPTAM sur les métropoles (2014), loi sur les grandes Régions (2015), loi sur les communes nouvelles (2015), loi NOTRe (2015), loi relative au statut de Paris (2017), loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (2019), loi relative à l'expérimentation (2021), loi 3DS sur la différenciation, décentralisation, déconcentration (2022). Outre la folle agitation juridique, cette avalanche de textes a rendu précaire une

organisation vieille de deux siècles et mis sens dessus dessous le schéma originel, avec des créations incessantes de collectivités (intercommunalités, métropoles, bassins, Grand Paris, etc.) qui ont de facto recentralisé sur le plan local ce qui avait été auparavant dévolu.

La concrétisation de la décentralisation a largement contribué à la popularisation du terme de "millefeuille administratif", utilisé pour décrire la complexité et la multiplicité des niveaux d'administration territoriale en France¹⁰. Le discours d'efficacité n'a eu de cesse de complexifier le droit et l'administration locale, conduisant la décentralisation à être malade de ses normes.

LE COUT CACHE DU MILLE-FEUILLES

Il existe en réalité deux façons d'évaluer le coût du système territorial actuel. Un rapport récent¹¹ remis au gouvernement chiffre le coût du millefeuille administratif à environ 7,5 Mds € par an. Ce fardeau est inégalement réparti : les collectivités locales en supportent la plus grande part (environ 6 milliards), tandis que l'État en assume 1,5 milliard. Le rapport montre que les doublons de compétences pèsent différemment selon les domaines : l'enseignement (1,2 milliard), l'urbanisme (près de 820 millions) ou encore la voirie (566 millions) sont parmi les plus concernés.

À cela s'ajoutent les coûts de coordination administrative nécessaires pour mener un même projet à bien ou simplement faire fonctionner l'action publique. L'État a opéré une décentralisation sans véritable stratégie, multipliant en parallèle les programmes d'intervention en direction des territoires – « Petite ville de demain », « Cœur de bourg », relance écologique, « Territoires zéro chômeur », contrats de ville, etc. Les Régions font de même avec les intercommunalités via une logique de contractualisation. Résultat : les financements, les études et les compétences se recourent, souvent sans cohérence, rendant l'action publique illisible pour les citoyens.

L'Institut Terram illustre bien cette confusion à travers l'exemple des mobilités. La gestion de la voirie relève de quatre structures différentes, qui interviennent souvent toutes dans les agglomérations. Les transports en commun sont partagés entre la Région, les agglos et divers syndicats. Le stationnement est géré par les communes, alors qu'il constitue un levier central pour inciter au report modal vers les transports en commun. Le covoiturage, quant à lui, est pris en charge tantôt par les communautés d'agglomération, tantôt par les Régions ou des syndicats mixtes. À Paris, cette désorganisation est flagrante : la mairie restreint la circulation automobile – ce qui est justifié – mais sans qu'une solution de remplacement soit encore en place (le Grand Paris n'étant pas opérationnel). À cela s'ajoutent des tensions sur l'usage des couloirs de bus, que la Région souhaite conserver pour les bus, tandis que la mairie les transforme en pistes cyclables, sans réelle concertation.

Un autre coût, moins visible mais réel, concerne la gestion des ressources humaines. Chaque collectivité dispose de son propre système de paie, entraînant des coûts fixes élevés. L'État pourrait mutualiser cette charge en proposant un système d'information unique et partagé. Par ailleurs, la création et le développement des EPCI ont contribué, en une décennie, à faire croître d'un million le nombre de fonctionnaires territoriaux. La Cour des comptes a recommandé de revenir aux effectifs de 2010, ce qui impliquerait une baisse d'environ 100 000 postes.

¹⁰ https://fr.wiktionary.org/wiki/millefeuille_administratif

¹¹ <https://www.latribune.fr/economie/france/simplification-le-millefeuille-administratif-couterait-7-5-milliards-d-euros-a-l-etat-998620.html>

L'EFFONDREMENT CIVIQUE

Au fur et à mesure que la collectivité humaine disparaît au profit de la technostructure, on se dirige vers un effondrement civique, d'autant que l'organisation illisible et inefficace interdit d'établir un lien entre responsabilité politique et gestion.

En effet, chaque collectivité alimente la demande de services publics, souvent en lien avec le cycle électoral local. Plus il y a de strates, plus les demandes et les dépenses s'accumulent, alimentant une véritable course aux subventions. Résultat : l'endettement est réparti entre communes, Départements, Régions, État et Union européenne.

La responsabilité devient diffuse, et la question de l'utilité réelle des dépenses est évacuée. D'autant que les collectivités financent peu elles-mêmes leurs politiques : la règle d'or interdit en principe de financer le fonctionnement par l'emprunt, mais dans les faits, c'est l'État qui absorbe les déficits en recourant à la dette. Cette dette reste donc localement « indolore ». Seuls quelques impôts locaux comme la taxe foncière, les droits de mutation ou la CFE connaissent une hausse notable – mais marginale par rapport à l'ampleur du déséquilibre global.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La décentralisation française, souvent présentée comme un processus de renforcement des libertés locales, s'inscrit en réalité dans une dynamique plus complexe et paradoxale, marquée par trois temps historiques.

Dans un premier temps, à partir de la IIIe République, les institutions locales – en particulier les communes et les départements – sont reconnues comme des entités naturelles et historiques, incarnant l'esprit de liberté politique. Cette approche naturaliste-libérale fonde les "libertés locales" sur une philosophie démocratique enracinée, où la commune est perçue comme le socle de la vie civique et de l'autonomie politique.

Vient ensuite la période ouverte en 1946, où la notion de libre administration est consacrée dans la Constitution. Mais cette reconnaissance transforme la liberté politique en une compétence administrative encadrée juridiquement. L'autonomie devient gestion. Les lois Defferre de 1982 modernisent l'organisation territoriale sans pour autant rompre avec la logique centralisatrice de l'État : elles améliorent la distribution fonctionnelle des compétences sans poser la question de la souveraineté locale.

Enfin, depuis les années 1990, on assiste à une recentralisation rampante, déguisée sous des réformes techniques. Le développement de l'intercommunalité, la montée en puissance des régions, la réduction des recettes fiscales propres des collectivités et la complexification des circuits budgétaires aboutissent à une perte de lisibilité démocratique. L'échelon communal, historiquement central, est marginalisé au profit de structures technocratiques éloignées du citoyen. Ce que l'on présente comme une décentralisation accrue masque en réalité une recentralisation par l'organisation, la fiscalité et la tutelle.

Sur le plan budgétaire, les collectivités représentent plus de la moitié de l'investissement public, mais leur autonomie financière est grignotée. La suppression des impôts locaux (taxe d'habitation, CVAE...) a renforcé leur dépendance vis-à-vis de l'État. Les recettes sont mal réparties et souvent incohérentes avec les compétences réelles. Les départements, malgré des missions sociales lourdes, conservent une certaine résilience budgétaire, tandis que les régions, devenues hypertrophiées, accumulent les dettes. Le bloc communal, quant à lui, assure une part majeure des dépenses publiques locales, mais voit ses marges d'action réduites.

En somme, plus l'État proclame la décentralisation, plus il centralise en réalité par des mécanismes opaques, des transferts conditionnels, et une gouvernance à distance. Le mythe d'une décentralisation efficace et démocratique se heurte aux logiques de recentralisation budgétaire, technocratique et européenne.

Cette évolution pose une question fondamentale : la décentralisation française n'est-elle pas devenue un outil d'illusion démocratique, maquillant une recentralisation silencieuse ? En effet, sous couvert de rationalisation, d'efficacité ou de modernisation, l'État redessine les compétences, redéfinit les périmètres d'action, et retire progressivement aux collectivités leurs leviers d'autonomie – notamment fiscaux. Cela se traduit par une perte de contrôle sur la levée de l'impôt (remplacée par des dotations fléchées ou des fractions de TVA), une réduction de la capacité d'initiative, et une multiplication des normes descendantes.

La commune, pourtant pilier fondateur de la République, est la principale victime de cette recentralisation. La réalité des moyens et des compétences s'est déplacée au niveau intercommunal, et le maître est devenu le guichetier universel d'une action qui se passe ailleurs. De lieu de souveraineté locale, la commune devient alors une exécutante subalterne dans un système où l'intercommunalité s'impose sans enracinement démocratique fort. Le président de l'EPCI est élu par ses pairs, pas par les électeurs. Passé l'élection, chaque édile doit négocier avec ses pairs les moyens d'appliquer le programme sur lequel il a été élu. Le maire, longtemps perçu comme figure de proximité, voit ses marges de manœuvre amoindries, son rôle éclaté entre diverses structures para-communales, souvent opaques pour les citoyens. Le transfert massif de compétences aux EPCI, décidé par les préfets, a ainsi invisibilisé et éloigné la prise de décision, des habitants.

Le Département, pivot historique de la solidarité, se maintient en dépit d'un affaiblissement juridique et financier, tiraillé entre missions sociales croissantes et ressources instables.

Les Régions, elles, sont devenues des structures puissantes mais technocratiques, conçues dans une logique descendante et souvent détachées du tissu identitaire ou des aspirations locales. La réforme territoriale de 2015 les a transformées en acteurs économiques majeurs, mais sans consultation populaire, et sans véritable réflexion sur leur légitimité démocratique.

Le système fiscal local, désormais décorrélé des compétences effectives, ajoute à cette confusion. La logique de substitution fiscale (ex : TVA à la place de la taxe professionnelle ou de la taxe d'habitation) crée un effet de flou : les collectivités dépensent sans maîtriser la recette, et l'État redistribue sans vraie transparence. Le manque de cohérence entre assiette fiscale et niveau compétent (ex. la TICPE affectée aux Régions plutôt qu'aux Départements) fragilise encore la lisibilité démocratique.

Au total, la gouvernance territoriale française repose sur une architecture illisible, faite d'entités enchevêtrées, de transferts de compétences sans transfert d'autonomie, et d'une fiscalité éclatée. La « valse à trois temps » de la décentralisation se révèle comme une valse hésitation : une première impulsion libérale et fondatrice, suivie d'une phase de gestion technocratique, et enfin un reflux masqué, où l'État, sous couvert d'efficacité, reconquiert un pouvoir qu'il prétendait déléguer. En février 1957, Mao Zedong instaura la campagne des cent fleurs pour rétablir son autorité sur le Parti communiste chinois. Le slogan en était « Que cent fleurs s'épanouissent ». Il en est de même un pour un État sans stratégie qui, pour rétablir son autorité sur le territoire, a accouché d'un mille-feuilles.

Le constat formulé par l'Institut Valmy est sans appel : **plus on croit décentraliser, plus on recentralise**. Cette dynamique est désormais triple : nationale, intercommunale et européenne. Ce ne sont plus les jacobins d'hier, mais les gestionnaires d'aujourd'hui, qui, en affaiblissant le politique local, fragilisent la démocratie de terrain. La France, patrie de la commune libre, semble glisser vers une gouvernance territoriale fondée non sur la subsidiarité mais sur la concentration fonctionnelle, au mépris du citoyen et de son ancrage local.

L'Institut Valmy identifie trois maux à combattre, issus de la conception actuelle de la décentralisation : d'abord, un discours managérial qui complexifie inutilement le droit et l'administration locale, créant un millefeuille administratif coûteux et inefficace ; ensuite, un coût économique élevé dû à la lourdeur décisionnelle et à la gestion des ressources humaines ; enfin, un effondrement civique, où la responsabilité politique s'efface au profit d'une technostructure, ce qui nuit à l'engagement citoyen.

ACTE II : UNE METHODOLOGIE DE REFORME

Face à la complexité du sujet, l'Institut Valmy a souhaité poser les termes de sa réflexion : quelles sont les erreurs à ne pas reproduire et quels constats critiques peut-on tirer de l'existant ? Quelles sont les questions à trancher en amont des propositions ?

LES SEPT ERREURS A NE PAS REPLIQUER SUR LA DECENTRALISATION

Compte tenu de ces éléments, la question qui se pose est la suivante : Peut-on aujourd'hui s'opposer à la décentralisation ? À cette question, force est de constater que la réponse est négative. À l'instar de la construction européenne, la décentralisation apparaît comme une mystique, intrinsèquement positive. Remettre en cause la décentralisation suppose donc de tordre le cou à certaines croyances.

L'ERREUR DE CROIRE EN L'EXISTENCE D'UNE STRATEGIE DE DECENTRALISATION

Évoquer les Actes I, II, III, de la décentralisation pourrait laisser croire qu'une stratégie mûrement pensée ou réfléchie s'est déployée depuis 40 ans, au détriment de la réalité. Ce récit est celui d'une pièce écrite a posteriori, qui contraste avec « l'histoire en marche » souvent revendiquée. La meilleure preuve est que depuis 1982, il y a eu en réalité deux mouvements contradictoires qui se sont succédé et ont abouti à une recentralisation rampante. En somme, si l'on admet qu'il n'y a pas eu un, mais au moins deux mouvements par essence contradictoires, alors l'enjeu est de poser pour l'Institut Valmy un premier constat : **il s'agit non pas d'accompagner un « fait inéluctable » mais bien de déterminer la décentralisation que les Français souhaitent.**

L'ERREUR DE LA POLITIQUE DE LA BOITE A OUTILS

Chaque élection a conduit à son rapport : le rapport Mauroy¹² (17 octobre 2000, à la suite de la commission du même nom en 1999) qui devait produire un bilan qui n'a pas véritablement été dressé, le rapports Balladur¹³ (5 mars 2009) et Woerth¹⁴ (30 mai 2024), sans que les choses ne s'améliorent de manière significative. Le dernier en date souffre de deux limitations préalables : pas de suppression de strates, pas d'impôts nouveaux. *In fine*, l'entropie administrative ne fait que continuer d'augmenter, et cette complexification est désormais dénoncée par l'ensemble des acteurs : élus, fonctionnaires, entreprises, citoyens. Il est même concevable que la décentralisation ait profité aux notables locaux plus qu'aux citoyens, lesquels sont de plus en plus las non seulement de leurs guerres picrocholines mais aussi de leurs vaines récriminations contre l'État.

En ce sens, le débat public sur la décentralisation a de particulier qu'il prend aisément l'allure d'une « boîte à outils », l'imagination étant, en la matière, sans limite chez les professionnels de la profession (élus, fonctionnaires, experts, citoyens « éclairés » etc.). De manière plus inquiétante, personne ne semble penser possible un retour en arrière, à l'instar de ce qui se passe au niveau européen. Tout retour en arrière est analysé comme une régression. Une rupture d'ordre politique est-elle nécessaire ?

¹² <https://www.vie-publique.fr/rapport/24470-refonder-l'action-publique-locale-rapport-au-premier-ministre>

¹³ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38609-collectivites-locales-les-propositions-du-rapport-balladur>

¹⁴ <https://www.vie-publique.fr/rapport/294470-decentralisation-le-temps-de-la-confiance>

L'Institut Valmy pose un second constat : **la décentralisation mérite d'être repensée pour des raisons politiques de fond** car, comme l'écrit Arnaud Teyssier¹⁵ : « Nous sommes prisonniers d'une décentralisation mal pensée ». Certains diraient même qu'elle n'a pas été mal pensée, mais complexifiée et dévoyée. C'est ce que Marcel Gauchet explicitait dès novembre 2010, dans son rapport « L'État territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025 » dans lequel il écrivait que « la décentralisation a engendré une désorganisation politique et une confusion institutionnelle » et qu'elle est désormais « une boîte noire pour les citoyens ».

Il apparaît ainsi nécessaire de sortir de l'immobilisme. Or, aujourd'hui, personne ne semble prêt à un big-bang. En 2024, un groupe de travail de la délégation parlementaire aux collectivités locales avait tenté de trouver un consensus. Aucun groupe politique ne soutenait la suppression d'un échelon, et même la réforme du conseiller territorial voulue par Nicolas Sarkozy n'avait plus de soutien, étant rendue caduque par les méga-Régions votées sous Hollande. En sens inverse, on ne trouvait pas non plus de soutien pour faire évoluer les EPCI vers une forme plus fédérale, actant la disparition des communes.

La décentralisation doit être pensée de manière globale, en articulant statut de l'élu, compétences et tailles des collectivités, moyens affectés et modes de scrutin. Cela implique d'être prêt au big bang et non pas à réformer une architecture mal équilibrée.

L'ERREUR DU PARADIGME DE LA « MASSE CRITIQUE »

Dans une interview intitulée « Revenir vers les petites Régions, c'est s'affaiblir », Franck Leroy, actuel président de la Région Grand-Est, explique, alors qu'on l'interroge sur un morcellement de sa Région pour recréer la Région Alsace : « *Quand on regarde l'étude d'Ernst & Young, il y a cinq ans Régions françaises dans les douze plus attractives d'Europe et comme par hasard, ce sont toutes les grandes Régions, dont le Grand Est. Nous avons désormais des Régions à la maille européenne, dans un univers de concurrence entre Régions européennes. Quand on a la taille critique, on est plus visible et plus écouté par les investisseurs étrangers. Revenir vers les petites Régions, c'est s'affaiblir* ». L'argument est intéressant, mais spéculaire.

Premièrement, il pose comme indicateur l'attractivité économique, c'est-à-dire le volume des investissements étrangers. Or, la Région doit d'abord être au service de ses citoyens, avant d'être celle des marchés. L'élu régional se pose en manager de territoire qui, à l'instar d'une entreprise, serait d'autant plus performant qu'il attirerait des capitaux. C'est une vision réductrice de la collectivité, et surtout fallacieuse, car plus un territoire est grand, plus il recevra des investissements. Cela ne dit rien de leur qualité, leur durabilité, leur intérêt pour la collectivité humaine.

L'idée de masse critique a malheureusement percolé et ruisselé dans toute la réflexion décentralisatrice. Elle l'a souvent emporté dans les faits : des grands cantons qui ont fait disparaître une partie de la spécificité rurale ont été créés ainsi que des grands Régions favorisant les centres urbains ; les métropoles se sont multipliées et certains, comme l'Institut Terram, voudraient aller encore plus loin en gravant dans le marbre une organisation urbaine.

Les postulats de la masse critique n'ont cependant jamais été questionnés. Si la décentralisation a été encouragée, c'est bien parce que l'État semblait trop lointain et impotent pour agir efficacement. Pour avancer, il s'agit donc de trancher une idée reçue et pointer une contradiction.

¹⁵ <https://www.lejdd.fr/politique/arnaud-teyssier-au-jdd-nous-sommes-prisonniers-dune-decentralisation-mal-pensee-142469>

La pertinence des grandes Régions, souvent présentée comme une évidence, mérite d'être relativisée à l'aune des comparaisons européennes. Le Land de Brême, en Allemagne, regroupe 676 000 habitants sur 420 km². La Rioja, en Espagne, compte 315 000 habitants sur 5 000 km². La Vallée d'Aoste, en Italie, en totalise 126 000 pour 3 000 km². À titre de comparaison, la plus petite Région française en superficie – l'Île-de-France – s'étend sur 12 000 km², tandis que la Région métropolitaine la moins peuplée – le Centre-Val de Loire – recense 2,5 millions d'habitants. Ces éléments montrent que la taille ou le peuplement des anciennes régions françaises ne constituaient pas une anomalie au regard des standards européens.

Par ailleurs, les hypothèses d'économies d'échelle associées aux processus de concentration doivent être nuancées. Les données disponibles indiquent que les petites communes présentent en moyenne une plus grande maîtrise des dépenses publiques, chaque euro étant plus contraint et affecté à des fonctions essentielles. L'essor de l'intercommunalité a permis d'élargir l'offre de services, mais s'est accompagné d'un déséquilibre institutionnel au profit des communes-centres, surreprésentées en sièges et en poids décisionnel. Enfin, les Régions enregistrent aujourd'hui un niveau d'endettement particulièrement élevé parmi les différentes strates territoriales.

L'Institut Valmy pose donc un troisième constat : **le concept de masse critique est antinomique de celui de décentralisation.**

L'ERREUR BUDGETIVORE DU DISCOURS MANAGERIAL

L'aménagement du territoire constitue « une action collective et volontaire qui vise, par le moyen d'une transformation de l'organisation spatiale et temporelle de la société, à répondre à des objectifs politiques ». Cette notion a progressivement intégré le projet décentralisateur au tournant des XXe et XXIe siècles, sous l'impulsion d'acteurs tels qu'Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme (1948-1953), puis de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), créée en 1963. Elle a introduit une nouvelle ambition, plus intrusive, qui a eu pour effet de diluer la substance politique des collectivités territoriales, devenues les supports d'une politique nationale à forte emprise.

Comme l'a analysé Arnaud Duranthon¹⁶, l'aménagement du territoire implique un rapport particulier à la géographie : le territoire devient le support d'une volonté de transformation, un objet soumis à une politique d'ingénierie spatiale. Cette approche entre en tension avec le projet libéral-naturaliste qui avait présidé à la reconnaissance des libertés locales : là où les premières lois de décentralisation entendaient faire émerger des espaces d'autonomie, l'aménagement du territoire projette une vision unifiée et planificatrice de l'espace national. L'essor des Régions a d'ailleurs été porté dans cette logique centralisatrice, pilotée depuis le haut.

Cette conception s'est accompagnée d'une technocratisation croissante : recours massif à la quantification, production d'indicateurs, tableaux et schémas, et normalisation accrue des politiques publiques. Mais cette obsession de la mesure se heurte à une difficulté structurelle : l'inefficacité d'un modèle territorial est souvent affirmée, jamais véritablement démontrée. Il n'existe pas de standard objectif permettant d'en évaluer la performance, notamment parce que les politiques territoriales interagissent avec des dynamiques sociales qu'aucun indicateur ne peut entièrement embrasser.

La réforme territoriale de 2015, qui a réduit le nombre de Régions, en est un exemple frappant. Présentée comme une source majeure d'économies (jusqu'à 25 Mds € annuels selon une déclaration d'André Vallini dans *Le Figaro* du 8 mai 2014), elle s'est rapidement révélée décevante. Un mois plus tard, *Le Monde* du 3 juin 2014 ramenait ce chiffre à une dizaine de milliards. En 2019, la Cour des comptes constatait que la fusion des Régions avait

¹⁶ Le destin contrarié de la décentralisation française, étude pour Départements de France, par Arnaud Duranthon, 2023.

entraîné une hausse des dépenses de personnel, en raison de l'alignement des régimes indemnitaires sur les plus favorables. Ce seul facteur représentait un surcoût de 50 millions d'euros par an. À cela s'ajoutent l'augmentation des indemnités des élus (+5 millions), les coûts d'harmonisation des systèmes informatiques, le maintien des anciens sièges régionaux, ou encore les effets politiques, comme la création de la Collectivité européenne d'Alsace en 2019 pour répondre au sentiment d'effacement territorial au sein du Grand-Est.

Dans ce contexte, **l'Institut Valmy pose un quatrième constat : aussi paradoxal que cela puisse paraître, il faut sortir du discours technicien fondé sur la seule recherche d'efficacité pour redevenir ... efficace.** Cette orientation suppose de ne plus mesurer uniquement par des critères quantitatifs des objectifs de l'action territoriale, en privilégiant des repères qualitatifs — solidarité, cohésion, mobilité — à des critères purement financiers ou statistiques. Il ne s'agit pas de renoncer à toute politique d'aménagement du territoire, mais d'en repenser les finalités. Loin d'une forme de recentralisation masquée au service d'une croissance économique illimitée, l'aménagement du territoire pourrait être réinventé comme vecteur de justice spatiale.

Les dérives observées ces dernières décennies — création des métropoles, renforcement des pôles de compétitivité, élargissement des Régions, généralisation des schémas stratégiques, développement d'une intercommunalité à visée intégrative — ont profondément bouleversé l'équilibre institutionnel local. Elles témoignent d'une inflexion structurelle vers un modèle de management territorial qui fragilise la souveraineté locale.

Une étude récente de l'Institut Terram¹⁷ souligne par ailleurs la déconnexion croissante entre les périmètres institutionnels et les réalités sociales. Alors qu'au début du XXe siècle, les Français parcouraient en moyenne quatre kilomètres par jour — ce qui correspond au diamètre moyen d'une commune —, ce chiffre atteint aujourd'hui quarante kilomètres. Le bassin de vie s'est donc étendu bien au-delà de la maille communale, qui reste pourtant la structure de base. L'INSEE recense environ 700 « aires d'attraction » des villes, contre plus de 35 000 communes : il y aurait ainsi 64 fois plus de structures communales que de véritables unités fonctionnelles. Suivre cette logique reviendrait à penser l'organisation territoriale à partir des villes, reléguant les espaces ruraux à une simple périphérie. C'est précisément cette vision que l'Institut Valmy souhaite interroger, mais sous l'angle de la déconcentration.

L'ERREUR DU DEBAT SUR LE NOMBRE D'ELUS

Avec 566 192 élus locaux, il y aurait un élu pour 112 habitants en France. Certains en concluent que « la France croule sous le poids de ses 600 000 élus »¹⁸ ou « qu'on peut difficilement demander aux Français de faire des efforts sans que nos élus ne montrent l'exemple »¹⁹. Le chiffre de 1,2 milliard d'euros était ainsi avancé en 2011 par le député socialiste René Dosière mais n'a pas été remis à jour. La fondation libérale IFRAP l'évalue elle à 2 Mds €.

Rappelons cependant un chiffre éloquent : **80% des élus cités plus haut ne perçoivent absolument aucune rémunération.** Quand on parle « des » élus locaux, on commet donc une erreur de raisonnement. Il faudrait distinguer d'un côté les élus bénévoles (80%) des élus « professionnels » (20%).

C'est la raison pour laquelle le nombre d'élus par habitant n'est pas un signe de gestion dispendieuse : la majorité sont des conseillers municipaux bénévoles ou presque. Si l'on met de côté les 174 conseillers municipaux de

¹⁷ Jean Coldefy et Jacques Lévy, Réforme territoriale : pour une démocratie locale à l'échelle des bassins de vie, avril 2024.

¹⁸ Contrepoints.org, 27 février 2022.

¹⁹ Fondation IFRAP, « La France compte 567 222 élus locaux et nationaux », 27 novembre 2023.

Marseille et Lyon (percevant 1388 euros brut), et les quelques 2 200 conseillers municipaux²⁰ des 35 communes de plus de 100 000 habitants qui peuvent toucher facultativement 241 euros brut par mois, les 457 500 autres conseillers municipaux (92%) ne perçoivent aucune rémunération. Pour le seul échelon communal, en mettant de côté le cas de Paris (ville-Département), le coût total des indemnités des seuls conseillers municipaux peut être estimé à 9,26 millions d'euros, une goutte d'eau pour les finances publiques.

Rappelons, en outre, que parmi les 34 787 maires, 52,5% exercent leur mandat au sein d'une commune de moins de 500 habitants et perçoivent 1026 euros bruts par mois, soit une évaluation annuelle de 224,8 millions d'euros. 41,1% exercent dans des communes comprises entre 500 et 5000 habitants et touchent entre 430 et 885 euros brut par mois, soit, en prenant une base de 657 euros en moyenne, 112,7 millions € de dépenses annuelles. 32 595 maires « coûtent » donc aux contribuables environ 337,5 millions d'euros.

6,2% (maires et conseillers municipaux des villes importantes) coûtent 347 millions d'euros, un chiffre qui est sans doute inférieur à la réalité car il ne comprend pas les adjoints. On peut cependant affirmer que 86% des élus en France coûtent moins d'un demi-milliard d'euros. L'Institut Valmy pose donc un cinquième constat : **ce qui pèse sur les finances publiques, ce sont les élus des grandes collectivités**, celles qui sont encouragées au nom de la masse critique et de l'efficacité.

L'ERREUR DE MELANGER DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION

L'historien Fernand Braudel l'a souligné avec force : c'est l'État qui a fait la France. **La centralisation n'a donc pas été un accident de l'histoire, mais bien une condition structurante de la construction nationale.** Paris, choisie comme capitale malgré la position plus centrale de Lyon, incarne cette logique d'un pouvoir concentré. Peu avant sa mort, en 1985, Braudel affirmait encore : « Il y a donc dans l'identité de la France ce besoin de concentration, de centralisation, contre lequel il est dangereux d'agir. »

Le sixième constat qui se pose aujourd'hui est celui des limites de la décentralisation : **jusqu'où peut-on aller sans heurter une forme d'ADN institutionnel profondément enraciné dans l'histoire nationale** ? Lors des auditions menées dans le cadre de cette réflexion, le terme de « paresse intellectuelle » est revenu à plusieurs reprises à propos du jacobinisme – mais pour désigner des phénomènes contradictoires. Pour certains, attachés aux libertés locales, le jacobinisme est une paresse intellectuelle parce qu'il est confondu à tort avec l'unité nationale. Pour d'autres, soucieux de préserver la cohésion du pays, c'est la critique même du jacobinisme qui relèverait de la paresse : la France serait déjà l'un des pays les plus décentralisés d'Europe, et il deviendrait difficile d'aller plus loin sans toucher à des compétences régaliennes, comme la rémunération des enseignants.

Dans ce débat, il est utile de se référer à la pensée de Charles de Gaulle, que l'Institut Valmy revendique comme source d'inspiration. Le général s'inscrivait dans la lignée des bâtisseurs de l'unité nationale – des premiers Capétiens à Napoléon, en passant par Louis XI et Richelieu – et faisait de l'indépendance et de l'unité les piliers de son action. Dans ses Mémoires de guerre, il analysait la décentralisation allemande comme une contrainte imposée pour garantir l'existence de contre-pouvoirs, au risque d'une certaine inefficacité.

Pour autant, il ne confondait pas unité nationale et centralisme. Ce dernier, qu'il qualifiait implicitement de « vice intellectuel », consiste à vouloir uniformiser et « couper tout ce qui dépasse ». Ce n'est probablement pas un hasard s'il choisit Lyon, plutôt que Paris, pour déclarer en janvier 1968 : « *L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences de provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain.* »

²⁰ Chiffre extrapolé. Les villes de plus de 100 000 habitants comptent entre 55 et 69 conseillers municipaux.

Dans les faits, cependant, le projet de réforme qu'il soumit au référendum de 1969 privilégiait une logique de déconcentration administrative plutôt qu'une véritable décentralisation politique : le pouvoir régional aurait été confié à un préfet assisté d'un conseil régional consultatif, partiellement composé de représentants syndicaux.

Dans cette lignée, l'Institut Valmy plaide pour une distinction nette entre deux dynamiques : **d'une part, une déconcentration administrative maximale, destinée à améliorer l'efficacité de l'action publique ; d'autre part, une décentralisation politique maîtrisée, qui respecte l'unité républicaine sans glisser vers une logique fédéraliste.**

L'ERREUR DE CONCEVOIR TOUTES LES COLLECTIVITES LOCALES COMME LE BRAS DE L'ETAT

La décentralisation est une modalité de l'organisation administrative d'un Etat unitaire. Un maire est une autorité administrative, le contentieux de l'élection est un contentieux administratif, la délibération d'un conseil départemental est un acte administratif. Pourtant, il est vrai également qu'il y a une dimension politique à la décentralisation.

Une autre interrogation ayant trait à l'architecture conceptuelle est la suivante : **les collectivités territoriales doivent-elles être libres de déterminer leurs politiques dans le cadre de leurs domaines d'intervention ou bien leur liberté se limite-t-elle aux moyens à engager pour atteindre les objectifs de l'État ?**

Les « politiques contractuelles » conditionnent les financements à leur fléchage vers certaines politiques publiques, assèchent les ressources et brident l'imagination locale. Les collectivités locales dépendent souvent de transferts financiers de l'État, limitant leur autonomie réelle et leur capacité à mener à bien leurs projets.

Ainsi, dans les contrats État-Région, très souvent, bien que les financements viennent essentiellement des collectivités concernées, c'est l'État qui impose ses choix. Le "contrat de plan État-Région" pourrait demeurer, mais il consisterait surtout à flécher vers les Départements et les intercommunalités de la région, ou la Région elle-même, les crédits d'intervention et d'investissement de l'État, sans qu'il soit besoin d'une contribution financière "régionale". Il est à noter que même dans un état fédéral comme l'Allemagne, les budgets sont décidés lors d'une conférence annuelle où chaque Land négocie sa part de l'enveloppe budgétaire globale.

Que l'objectif de la décentralisation soit une mise en œuvre locale de politiques décidées par l'État mais adaptées aux réalités de terrain et de manière plus réactive ou qu'elle soit la mise en œuvre de politiques originales différentes d'un territoire à un autre, c'est l'expertise des acteurs locaux et leur autorité qui sont des préalables à son efficacité.

La situation des syndicats (eaux usées, déchets, transports, etc.) est sur ce point éclairante car ils sont un excellent moyen d'évaluer la compétence politique, technique et financière des collectivités locales. La qualité du traitement des eaux, le taux d'enfouissement des déchets, la capacité à produire de l'énergie sont très variables d'un syndicat à un autre malgré un cadre réglementaire identique. Voilà où la décentralisation produit ses meilleurs effets et expose le mieux l'efficacité des élus locaux sur le long terme.

L'Institut Valmy, à cette question, plaide pour mieux distinguer ce qui relève du « domaine réservé » où la capacité d'initiative doit être libre pour certaines collectivités du « domaine partagé ». **Plus on se rapproche du terrain, plus le domaine de liberté doit être extensif, pour permettre l'adaptation au terrain. Plus on se rapproche de l'Etat, plus nécessairement, il convient d'avoir une articulation / hybridation plus forte avec celui-ci.** Dans cette optique, l'Institut Valmy plaiderait pour que la commune conserve une clause de compétence générale avec peu de domaines partagés ; que la Région recouvre beaucoup de compétences partagées avec l'État ; et que le Département, dont la gouvernance serait en partie dépolitisée soit dans un statut intermédiaire.

L'ERREUR DE PENSER QUE TOUTES LES COMPETENCES SE VALENT

Le rapport Woerth proposait une répartition fonctionnelle des responsabilités entre niveaux de collectivités : à la commune reviendraient les services publics de proximité, au Département les politiques de solidarité et de résilience, et à la Région la planification et le développement économique. Cette répartition a le mérite de la clarté, mais elle ne doit pas masquer la diversité intrinsèque des compétences exercées.

L'Institut Valmy avance un septième constat : **le mot-valise de « compétences » donne l'illusion de répartition égalitaire des missions, alors que ces dernières sont foncièrement hétérogènes.**

Certaines compétences sont de nature essentiellement redistributives, comme les politiques sociales, où la collectivité intervient surtout comme guichet. D'autres sont fortement techniques, comme l'entretien des routes ou la gestion de l'eau. D'autres encore, comme le tourisme ou la culture, impliquent des actions dont les effets sont difficilement mesurables à court terme. D'autres enfin ne se conçoivent qu'à l'échelle d'un vaste territoire, comme le soutien économique aux grands projets qui recèle l'idée d'une mutualisation du risque. Toutes les compétences ne relèvent donc pas du même degré de choix politique. **Il importe de distinguer celles qui reposent avant tout sur une ingénierie administrative de celles qui traduisent une vision stratégique.**

C'est particulièrement vrai pour le développement économique, compétence pour laquelle la Région est chef de file. Si, dans les années 1960, les Départements correspondaient à la France agricole et les Régions à la France industrielle, la situation de 2024 appelle une lecture renouvelée. La réindustrialisation suppose de penser en termes d'aménagement du territoire : logistique, infrastructures de transport, structuration des bassins d'emploi. Là où l'économie de services a favorisé la concentration métropolitaine, la renaissance industrielle pourrait au contraire redynamiser les villes moyennes, historiquement au cœur de la première révolution industrielle.

L'émiettement communal a, par ailleurs, enfermé la réflexion sur l'urbanisation à l'échelle trop restreinte de la commune, sans prendre en compte la réalité des mobilités contemporaines, qui s'inscrivent dans des périmètres beaucoup plus larges, comme ceux des aires urbaines. Ce décalage entre structure institutionnelle et réalité fonctionnelle limite l'efficacité des politiques publiques.

Il devient donc nécessaire de reposer les termes du débat : faut-il confier l'animation des politiques liées aux nouvelles technologies aux grandes métropoles ? Laisser l'agriculture au niveau départemental ? Réserver l'échelle intercommunale à la coordination des services du quotidien et du secteur tertiaire ? Autant de questions qu'il convient désormais d'ouvrir clairement et de trancher avec méthode.

LES TROIS QUESTIONS A RESOUDRE POUR CHOISIR SA DECENTRALISATION

OU SE SITUE L'INTERET GENERAL LORSQU'ON PARLE DE DECENTRALISATION ?

Répétons une évidence : la somme des intérêts particuliers des territoires et collectivités locales ne produit ni un aménagement du territoire équilibré ni une organisation territoriale de la République rationnelle.

Quelle que soit la source du financement – qu'il provienne de l'impôt ou de l'emprunt –, la charge repose in fine sur la collectivité nationale. Cette réalité impose une vigilance particulière quant à la répartition et au pilotage de la dépense publique. Certaines évolutions institutionnelles, telles que le transfert progressif de nombreuses politiques sociales de l'État vers les Départements, méritent d'être réinterrogées au regard de leur efficacité et de leur soutenabilité.

Dans cette perspective, **l'Institut Valmy considère que la réflexion sur la décentralisation doit être conduite sans dogme ni tabou.** Si des considérations politiques ou historiques peuvent expliquer l'attachement à certaines strates administratives, elles ne sauraient primer sur l'objectif fondamental : garantir un service public performant au bénéfice de tous les Français. Toute réforme doit naturellement prendre en compte les équilibres territoriaux existants et les solidarités concrètes qui structurent les espaces locaux, mais ces paramètres doivent être mis au service d'une recherche de cohérence et d'efficacité de l'action publique. **L'intérêt général doit être appréhendé à l'échelle nationale, dans une logique de cohérence pour l'ensemble des citoyens.**

COMMENT DOIT S'EXERCER LA RESPONSABILITE POLITIQUE ?

La question de la responsabilité politique ne relève pas d'une abstraction théorique : elle devient centrale dans les moments critiques, où la confiance des citoyens dans les institutions dépend directement de la clarté des responsabilités. L'exemple dramatique des inondations de novembre 2024 en Espagne, qui ont causé plusieurs centaines de morts, l'a montré de manière flagrante. Un conflit de compétences s'est rapidement installé entre l'État central et la Région de Valence, chacun rejetant sur l'autre la responsabilité des défaillances dans l'alerte et la prise en charge des populations. Ce type de situation contribue à alimenter, en France comme ailleurs, un sentiment de défiance vis-à-vis des institutions, précisément parce qu'aucun acteur clairement identifié ne peut être tenu responsable.

En France, cette dilution de la responsabilité est aggravée par une double dynamique : le retrait de l'État d'une part, et la montée d'un système de gouvernance éclaté d'autre part. L'État n'exerce plus une supervision directe des collectivités, faute de moyens mais aussi par dispersion des fonctions entre une myriade d'instances, de comités ou de préfets à compétence thématique (environnement, économie, etc.). Cette évolution s'inscrit dans le prolongement du paradigme du New Public Management, qui a favorisé le développement d'agences spécialisées, indépendantes, opérant sur mandat et non plus sous pilotage politique. Comme l'a analysé le philosophe Maroun Eddé dans « La destruction de l'État »²¹, ce mode de gestion a contribué à dépolitiser l'action publique en la confiant à des technocrates, au détriment des élus et des logiques démocratiques.

Mais ce retrait de l'État n'a pas pour autant laissé place à une responsabilisation accrue des collectivités. Le système actuel repose sur une logique d'interdépendance systémique entre les différents niveaux de collectivités. Pour financer un équipement local — par exemple une installation sportive —, il est devenu courant de devoir réunir cinq à six partenaires institutionnels. La performance n'est plus attendue de chaque collectivité en tant que telle, mais de l'ensemble du « système territorial », ce qui rend toute évaluation ou pilotage opérationnel extrêmement complexe.

Ce fonctionnement a produit une inflation de dispositifs contractuels — schémas, chefs de file, conférences territoriales, pactes, contrats — qui réintroduisent des mécanismes de coordination verticale proches de la tutelle, pourtant expressément prohibés par la loi de 1983. Cette situation brouille encore davantage les lignes de responsabilité.

En parallèle, l'autonomie fiscale des collectivités s'est considérablement réduite. La suppression de la taxe d'habitation, qui représentait la principale ressource modulable pour les communes et Départements, les a privés d'un levier d'action direct. Cette évolution a transformé cet impôt local en une taxe de « non-habitation », déconnectée des réalités du territoire. Or, dans une logique de responsabilisation politique, il est essentiel que chaque citoyen contribue financièrement, à hauteur des services publics locaux dont il bénéficie.

Enfin, poser la question de la responsabilité politique, c'est aussi interroger l'existence de contre-pouvoirs efficaces face à l'autorité centrale. Un système démocratique équilibré repose sur des responsabilités clairement

²¹ La destruction de l'Etat, Maroun Eddé, Paris : Bouquins, octobre 2023.

identifiées et des pouvoirs suffisamment autonomes pour exercer un contrôle réciproque. C'est à cette condition que peut être restaurée une véritable confiance dans l'action publique.

A cette question difficile, l'Institut Valmy répond en **posant le principe d'une responsabilité sur les moyens (un fléchage clair des moyens par strate), d'un mode électif qui identifie les personnes (par opposition aux scrutins de liste) et d'une répartition la plus claire des missions.**

Sur la question des moyens, une nuance doit être immédiatement apportée : **l'autonomie financière - consacrée par la Constitution et pourtant assez floue - doit-elle s'accompagner d'une autonomie fiscale ?** Tocqueville, impressionné par le fédéralisme américain, avait fait de « voter l'impôt » le critère essentiel d'une décentralisation réussie. À cette question, le RN et LREM répondent non, la gauche oui, avec notamment la possibilité de voter des taux. Rappelons que la France est le seul pays d'Europe où les collectivités locales ont la possibilité de fixer le taux de l'impôt local. Si les Régions et les Départements ont perdu ce pouvoir qui s'en est allé avec les quatre vieilles, les communes ont conservé une autonomie fiscale significative (29,5 % en 2021 contre 10 % pour les autres strates, d'après Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sous la législature 2022-2024).

La réforme de la taxe professionnelle (devenue contribution économique territoriale) entreprise en 2009 a rendu factice le principe d'autonomie financière des collectivités - qui reste néanmoins un principe constitutionnel. En effet, la TP représentait 50 % des ressources fiscales des collectivités territoriales, aux côtés des trois autres « vieilles » (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non-bâties, taxe d'habitation). La suppression de la taxe d'habitation en 2023 n'a fait que renforcer cette situation.

Elle a fait naître chez les collectivités une obsession : celle de se procurer des recettes procycliques, c'est-à-dire dynamiques, comme la TVA ou les DMTO. C'est toujours un risque : les DMTO étaient par exemple en baisse de 23,4 % sur les cinq premiers mois de 2024 par rapport à 2023, conduisant les Départements à prendre des mesures drastiques. Ceci faisait suite à une baisse de 21,9 % du produit des DMTO entre 2022 et 2023.

A cette question, l'Institut Valmy répond que non, pas forcément, mais que **la capacité d'une collectivité à fixer ses taux nourrit la responsabilisation politique et financière sur les dépenses.**

COMMENT ARBITRER ENTRE ADHESION IDENTITAIRE, LOGIQUE ADMINISTRATIVE ET UNITE DE LA REPUBLIQUE ?

Le découpage des collectivités actuel obéit à des logiques différentes qui se sont entremêlées : tantôt l'histoire, tantôt la logique administrative, couplée parfois à une adhésion identitaire. Redessiner la carte de la France, c'est donc arbitrer entre l'histoire, l'affectio societatis local et la rationalité administrative (logique géographique, économique, etc...). Ne retenir que le premier critère, ce serait faire fi des besoins modernes. Ne valoriser que le second conduit à une cartographie artificielle, comme celle des grandes régions. C'est aussi arbitrer entre un souci d'une cohérence maximale permettant l'émergence de collectivités viables et l'unité de la République.

Une politique de décentralisation qui reconnaît la diversité d'appartenances contribue à renforcer le sentiment d'ancrage civique et peut favoriser l'engagement citoyen. L'enracinement local complète ainsi l'appartenance nationale. Il peut aussi jouer un rôle dans l'intégration : certaines identités régionales sont perçues comme plus accessibles ou moins exclusives que l'identité nationale, notamment sur des sujets sensibles comme la laïcité. Ces identités locales, parce qu'elles ont su perdurer malgré les dynamiques centralisatrices de l'histoire républicaine, peuvent offrir un cadre d'accueil aux cultures venues d'ailleurs.

La reconnaissance des identités locales est une richesse, à condition qu'elle ne verse pas dans une approche politique de remise en cause d'un principe fondamental de la démocratie nationale : l'appartenance à un seul et même peuple. Ainsi, l'autonomie locale ne saurait permettre la reconnaissance de communauté linguistique,

culturelle ou identitaire, sauf à rapidement déboucher sur un micro-nationalisme ethnique, comme par exemple en Corse.

Sur le plan économique, la logique peut aussi conduire à réclamer des traitements différenciés d'un territoire à l'autre, au nom de la diversité des territoires et donc des besoins. Cette logique pousse à adapter certaines politiques publiques aux réalités locales. Cela suppose une capacité de différenciation, notamment en matière de périmètres d'intervention.

Cette idée de la différenciation doit être maniée avec précaution. L'adaptation ne doit pas aller jusqu'à créer une hétérogénéité des compétences qui nuirait à la lisibilité et à la cohérence de l'action publique. La tentation de multiplier les statuts territoriaux risque de reconstituer, de manière diffuse, une forme d'Ancien Régime, marqué par les franchises et les régimes dérogatoires. La différenciation peut donner le sentiment que chaque Région doit se singulariser de ses voisines, alors qu'il conviendrait plutôt de parler de « liberté locale » : la possibilité, pour chaque territoire, de définir ses priorités en fonction de ses besoins spécifiques, dans le respect du cadre national.

En outre, cette liberté locale ne produit pas les mêmes effets selon l'échelon concerné. Comme le rappelait Philippe Séguin, il existe en France une opinion publique nationale et une opinion publique municipale, mais peu d'adhésion à l'échelle intermédiaire. Ni le Département ni la Région ne disposent, dans la culture politique française, de la légitimité symbolique nécessaire pour incarner une « mini-nation ». La notion de petite patrie renvoie à un attachement affectif et historique, sans revendiquer une autonomie politique de type fédéral.

A la question complexe des principes gouvernant la nouvelle carte, il est donc essentiel de tenir compte de l'affectio societatis – c'est-à-dire du sentiment d'appartenance partagé – dans la définition des périmètres administratifs. Certaines limites départementales sont artificielles et pourraient être redessinées pour mieux correspondre aux identités historiques. La possibilité de fusion entre communes ou entre Départements devrait être facilitée, lorsqu'elle permet de conforter une communauté de destin territoriale.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

L'Institut Valmy propose une analyse de la décentralisation en France, en soulignant qu'il est essentiel d'écarter les sept erreurs fréquemment commises par le passé, afin de réussir une réforme efficace du système territorial. Il commence par rappeler que la décentralisation ne doit pas être perçue comme une évolution inéluctable ou une stratégie pensée d'avance, mais plutôt comme un processus à ajuster selon les souhaits réels des citoyens français. Il insiste sur la nécessité de repenser cette démarche pour éviter qu'elle ne soit mal conçue, notamment en évitant de se laisser piéger par un discours techniciste.

L'institut critique notamment la logique managériale qui a conduit à fusionner des collectivités sous prétexte de masse critique, en oubliant que cette approche est contraire à l'esprit même de la décentralisation, qui vise à rapprocher le pouvoir du terrain. Il recommande de sortir d'un discours uniquement axé sur l'efficacité quantitative, en privilégiant des critères qualitatifs tels que la solidarité, la cohésion et la mobilité, pour redéfinir les finalités de l'action territoriale. Il souligne également que le discours politique s'est focalisé sur le nombre d'élus, ce qui est paradoxal : d'un côté, la recherche de masse critique pousse à créer de grandes collectivités, mais d'un autre, la recherche d'économies incite à réduire leur nombre. La majorité des élus, souvent non rémunérés, siègent dans de petites collectivités peu coûteuses, alors que ce sont les grandes collectivités qui pèsent le plus sur les finances publiques.

Concernant l'équilibre entre l'État et les territoires, l'Institut Valmy recommande une distinction claire entre déconcentration administrative, visant à améliorer l'efficacité de l'action publique, et décentralisation politique, qui doit respecter l'unité républicaine sans glisser vers un fédéralisme. La décentralisation doit être maîtrisée, avec plus de liberté pour les collectivités proches du terrain, tout en maintenant une forte articulation avec l'État. La commune doit disposer de plus d'autonomie que la région, tout en étant intégrée dans une logique cohérente. Enfin, l'institut critique la notion de « compétences » qui masque une grande hétérogénéité : certaines compétences sont techniques, d'autres redistributives ou stratégiques, et leur degré d'importance politique. Certaines, comme la gestion des routes ou de l'eau, sont techniques et administratives, tandis que d'autres, comme le tourisme ou la culture, relèvent d'actions à effets plus longs et moins facilement mesurables. Certaines compétences nécessitent une mutualisation à l'échelle d'un vaste territoire, notamment pour soutenir économiquement de grands projets, ce qui implique une réflexion stratégique sur la répartition des responsabilités.

Pour remédier à ces problèmes, l'Institut Valmy propose une approche sans dogme ni tabou, centrée sur l'intérêt général à l'échelle nationale. Sa feuille de route est la suivante : la décentralisation doit être cohérente, avec une responsabilité politique claire et une délimitation précise des missions pour chaque niveau de collectivité. Les moyens financiers doivent être fléchés, et la responsabilisation des élus renforcée, sans nécessairement leur donner la liberté de fixer leurs propres taxes. Enfin, il souligne l'importance de respecter l'identité locale et le sentiment d'appartenance, tout en évitant de rompre l'unité de la République par une différenciation excessive. Néanmoins, il est important de ne pas s'égarer dans un égalitarisme tendant à standardiser les tailles spatiales ou démographiques des différentes strates de collectivités.

ACTE III : QUE PROPOSE-T-ON ?

Les différentes propositions de l'Institut Valmy sont présentées en gras et numérotées directement dans le texte.

L'ESPRIT DE LA REORGANISATION TERRITORIALE : LE TERRITOIRE N'EST PAS QU'UN ESPACE

La multiplication des échelons administratifs a brouillé la lisibilité des responsabilités publiques et dilué le sens des compétences. Pour y remédier, **(1a) l'Institut Valmy propose de repartir de deux piliers historiques : le bloc communal et le bloc départemental. Dans cette perspective, les intercommunalités et les Régions seraient des échelons de coordination des collectivités de proximité que sont la commune et le Département, avec cependant une grande hybridation de gouvernance.** Il ne s'agit pas de restaurer à l'identique des structures anciennes, mais d'ancrer la modernisation dans des réalités sociales éprouvées.

Cette distinction repose sur une opposition tacite mais fondamentale : celle entre les communautés humaines constituées et incarnées (commune, Département) et les structures plus abstraites issues de logiques d'aménagement du territoire (EPCI, Région). Là où les premières relèvent de l'histoire longue, des solidarités vécues, des appartenances réelles, les secondes traduisent une vision plus rationnelle du territoire, réduite à des fonctions économiques — bassins de vie, zones d'emploi — souvent imposées par le haut.

L'Institut Valmy défend l'idée que le sentiment d'appartenance est une condition sine qua non d'une décentralisation réussie. Il faut ainsi distinguer deux logiques superposées dans le système actuel : d'un côté, une approche historique et sociale, fidèle à l'émergence spontanée des communautés humaines ; de l'autre, une approche fonctionnaliste, guidée par la recherche d'efficacité, dans une logique d'optimisation inspirée du marché.

Cette seconde logique, issue d'une pensée néolibérale qui a peu à peu pénétré toute l'action publique, postule que les collectivités doivent elles aussi entrer dans la compétition mondiale. Leur pertinence serait dès lors évaluée à l'aune de leur performance, au risque de décréter certaines d'entre elles obsolètes ou archaïques. Cette idéologie transforme les collectivités en opérateurs économiques, les privant de leur substance politique.

À rebours de cette approche, l'Institut Valmy propose de repartir des besoins réels des citoyens et des fonctions fondamentales de l'action publique : sécurité, éducation, infrastructures, mobilités, politiques sociales, soutien à l'économie, culture, etc. Ce sont ces fonctions qui doivent structurer la répartition des compétences, et non l'inverse.

(1b) Dans ce cadre, une distinction claire s'impose entre :

- **un domaine réservé, dans lequel les collectivités doivent disposer d'une réelle capacité d'initiative autonome,**
- **et un domaine partagé, qui suppose une coordination avec d'autres niveaux de pouvoir.**

Plus l'action est proche du terrain, plus elle doit être libre, souple et adaptable. Plus elle est proche de l'État, plus elle doit faire l'objet d'une régulation et d'une articulation renforcée.

L'aménagement du territoire devrait devenir la matrice organisatrice de cette répartition des compétences. Car la décentralisation et l'aménagement du territoire se renforcent mutuellement : en rapprochant la décision du terrain, la première permet une action publique mieux adaptée aux spécificités locales, plus réactive et plus légitime. La gestion locale des campagnes de vaccination contre la Covid-19 en a donné une illustration convaincante.

Enfin, l'Institut Valmy dénonce les dérives centralisatrices réintroduites par la loi dite « 3DS », qui autorise désormais les Régions à demander le transfert de compétences fondamentales relevant de l'État. Ainsi, la délibération de septembre 2023 de la Région Île-de-France, réclamant plus de 40 compétences nouvelles (dont le SMIC régional ou la nomination des enseignants), marque un tournant préoccupant. Ce n'est plus la République décentralisée, mais une République fragmentée.

LE BLOC COMMUNAL

DONNER UNE DEFINITION MODERNE DE LA COMMUNE

Le rétablissement de la commune est la pierre angulaire de la réflexion de ce livret. Elle doit redevenir l'échelon principal de la démocratie, de la proximité et de l'identité civique. Cette ambition suppose une approche différenciée selon les territoires : la France des toutes petites communes (6,1 % de la population dans 52,5 % des communes), la France périurbaine (31 % de la population dans 41 % des communes) et la France urbanisée (62,9 % de la population concentrée dans seulement 6,3 % des communes).

L'Institut Valmy propose d'abandonner une logique purement économique pour s'ancrer dans l'histoire des territoires. Plutôt que d'imposer des critères de productivité, il s'agit de retrouver les formes républicaines d'un attachement local, issu des anciennes paroisses ou seigneuries civiques. Une commune est légitime si elle est porteuse d'un sentiment d'appartenance réel.

(2a) Pour les petites communes, un critère concret est proposé : la capacité à accueillir une école. La France compte aujourd'hui environ 47 790 écoles, soit un ratio d'environ une école pour 1 500 habitants. La Cour des comptes recensait en 2017 quelque 18 133 écoles en milieu rural — un chiffre qui dépasse les seules très petites communes. Le reste correspond à environ 10 à 12 000 écoles en milieu urbain. Ce seuil permettrait de donner un socle fonctionnel à la carte communale, tout en tenant compte des réalités géographiques, topographiques et humaines. **En pratique, la refonte du maillage communal sur un horizon de 30 000 communes pourrait s'opérer à partir de ce seuil, avec un nouveau cadre administratif utilisé comme base de calcul pour les dotations et ressources affectées. C'est aussi cette maille qui serait utilisée pour la dévolution des compétences du domaine réservé des communes** (urbanisme, voirie, eau et déchet, écoles, état-civil, cimetières, police, action sociale de proximité) **c'est-à-dire que l'exercice de ces compétences ne pourraient se faire que de manière co-partagée** (une seule antenne pour l'instruction des dossiers d'urbanisme, un seul poste de police, etc...).

(2b) L'Institut Valmy refuse cependant toute suppression autoritaire de communes. Les habitants décideraient, par référendum local, de maintenir ou non leur ancienne commune comme entité officielle au sein de la nouvelle. Le maire de la commune nouvelle serait élu à l'échelle de l'ensemble, tandis que **chaque ancienne commune conservée deviendrait une « municipalité », dotée d'un maire-adjoint distinct.**

Dans les zones périurbaines, ce dispositif ne remet pas en cause les communes existantes, dont la taille reste compatible avec l'efficacité démocratique. Dans les grandes villes, en revanche, le problème est inverse : il s'agit de restaurer la proximité. **(2c) L'Institut Valmy propose de créer des « municipalités » infra-communales correspondant à des arrondissements, quartiers ou secteurs, avec des maires-adjoints disposant de délégations de compétences sur des enjeux de proximité : entretien des écoles, urbanisme, sécurité, propreté ou cimetière.**

En parallèle, il conviendrait d'unifier le statut des communes françaises, en métropole et dans les outre-mer des collectivités territoriales assimilées (article 73 de la Constitution), y compris pour les communes de plus de 500 000 habitants dont Paris, sous réserve en ce cas d'aménagements institutionnels ou des compétences du préfet de police en matière de police administrative déconcentrée ou décentralisée.

RECENTRER LES INTERCOMMUNALITES SUR LEUR VOCATION INITIALE : LA COOPERATION TECHNIQUE

Les EPCI doivent retrouver leur nature de structures de coopération technique, ce qui suppose une dépolitisation. **(3a) Il est proposé de supprimer la représentation des oppositions municipales dans les conseils communautaires.**

La carte des EPCI à fiscalité propre devrait être revue pour correspondre à celle des cantons. Cela permettrait de redimensionner les EPCI ruraux surdimensionnés et inopérants, **en fixant comme seuil minimal une taille suffisante pour justifier l'implantation d'un collège (3b)**. L'objectif serait d'aboutir à environ 1 400 EPCI³⁶, en sachant que cette réorganisation serait encadrée et pilotée par les préfets. **En contrepartie, les présidents d'EPCI deviendraient de droit des conseillers territoriaux siégeant à la fois à la Région et à l'intercommunalité.**

Il y a lieu **(3c) parallèlement de réduire considérablement le nombre de formes alternatives de regroupements communaux, autres que les syndicats intercommunaux à adhésion volontaire sans fiscalité propre**. La constitution d'un syndicat pourrait débiter avec un socle minimal de trois communes, étant entendu que nulle commune ne pourrait appartenir à plusieurs syndicats intercommunaux à la fois. Les compétences du syndicat seraient alors celles déléguées par les communes. L'Institut Valmy propose de supprimer les 1254 EPCI à fiscalité propre.

REPARTITION DES COMPETENCES : AUTONOMIE DES COMMUNES, RECENTRAGE DES EPCI

L'Institut Valmy s'inscrit dans une dynamique alternative à celle d'Éric Woerth, qui propose un statut unique d'EPCI avec un socle de compétences obligatoires (eau, assainissement, déchets, développement économique, transports, habitat...). Il lui préfère une répartition plus souple et plus proche du terrain, fondée sur la commune comme cellule vitale de l'action publique.

(2d) Les communes conserveraient une clause de compétence générale. Selon leurs ressources, elles pourraient investir de nouveaux champs (sport, logement social, régulation du marché locatif...).

(3d) Les EPCI exerceraient uniquement des compétences listées par la loi, qui seraient leur domaine réservé, recentrées sur les transports, les milieux aquatiques, l'aménagement commercial et le développement économique des services. L'entretien des collèges pourrait également leur être transféré.

REFONDER LES METROPOLES : VERS UNE "SUPER-COMMUNE" ET UN ESPACE METROPOLITAIN

A l'étranger, les métropoles sont nées de la nécessité de gérer efficacement la croissance urbaine et de coordonner les politiques publiques sur des territoires dépassant les frontières communales. Pour les métropoles, une refonte complète est proposée, intermédiaire entre les modèles marseillais et lyonnais. Il conviendrait de distinguer :

(4a) La métropole-proprement dite, unique entité exerçant l'ensemble des compétences communales et départementales, élue au suffrage actuel, subdivisée en municipalités avec maires-adjoints siégeant à la

³⁶ Soit les 1 500 cantons actuels, moins une centaine de cantons qui seraient probablement absorbés par les cœurs métropolitains. Actuellement, les métropoles couvrent 206 cantons, dont 75 sont sur la ville-centre. En prenant une hypothèse de 100 cantons couvrant la ville-centre et les communes les plus proches, on se rapproche d'une estimation plus proche de la réalité.

Région. Ces « cœurs métropolitains » seraient d'ampleur plus réduite, mais plus efficaces. Elles gèreraient notamment le logement social, le développement économique, le réseau des transports, la planification stratégique et la santé. En ne comptabilisant que les communes géographiquement attenantes à la ville centre et en les intégrant au cœur métropolitain, cela donnerait 165 communes pour les 20 métropoles françaises (hors Lyon). Pour les besoins de cette étude, l'Institut Valmy a chiffré à 200 communes le nombre d'entités absorbées dont les édiles deviendraient maires-adjoints.

(4b) L'espace métropolitain, dans lequel la métropole exercerait des compétences liées à son cœur géographique (transports, ports), tandis que les autres collectivités conserveraient leurs prérogatives pour les compétences non transférées. Dans l'hypothèse d'un cœur métropolitain de 20 métropoles (hors Lyon) couvrant 220 communes (en comptant les villes centres), cela laisserait environ 600 communes dans cet espace métropolitain.

Les communes actuellement intégrées dans les métropoles mais qui, par leur éloignement ou leurs spécificités communales ne sont pas suffisamment intégrées au cœur métropolitain pourraient demander au préfet à basculer dans l'espace métropolitain au moment où serait mise en place la fusion des compétences département/région/Commune. En fonction de l'intérêt général, celles qui y seraient autorisées récupéreraienaient ainsi leur clause de compétence générale hors compétences métropoles.

LE NOUVEAU BLOC DEPARTEMENTAL : DEPARTEMENT & REGION

REFORMER LA REPRESENTATION CANTONALE : POUR UN CONSEILLER TERRITORIAL UNIQUE

La réforme de 2013 a instauré des binômes homme/femme par canton, ce qui a mécaniquement doublé le nombre d'élus départementaux. **(5a) L'Institut Valmy propose d'y mettre un terme, en revenant à un représentant unique par canton, élu au suffrage universel, et siégeant à la fois au conseil départemental et au conseil régional.** On passerait ainsi à 1 500 conseillers territoriaux, dans une logique de simplification, d'unification des mandats et de renforcement de la lisibilité démocratique. **Les assemblées départementales verraient également siéger les 1 400 présidents d'EPCI, les 220 présidents de métropole et maires-adjoints de métropoles, ainsi que les 925 députés et sénateurs, membres de droit.** Au total, l'effectif total des assemblées départementales ne serait guère modifié (autour de 4 000 personnes), mais la physionomie des assemblées ne serait plus la même.

(5c) La carte des Départements, cependant, ne doit pas être figée. Comme pour les communes, la possibilité de fusions volontaires doit être ouverte, lorsque les logiques territoriales ou historiques le justifient. À cet égard, on peut rappeler l'expérience menée en 1945 par Marcel Blanchard et Jean-Marcel Jeanneney, dans le cadre de la Mission provisoire de réforme de la fonction publique. Leur projet proposait une nouvelle organisation de la France métropolitaine en 47 Départements cohérents du point de vue historique, géographique et économique. Ainsi, dans l'actuelle Région Sud, le Département de Vaucluse aurait intégré l'est du Gard et le nord des Bouches-du-Rhône pour rétablir la centralité d'Avignon ; les Bouches-du-Rhône, amputées de la rive gauche de la Durance, se seraient étendues à l'ouest du Var ; Nice aurait vu son Département élargi à l'est du Var et aux deux tiers des Alpes-de-Haute-Provence ; et un grand Département montagneux centré sur Grenoble aurait réuni les Hautes-Alpes et une partie des Alpes-de-Haute-Provence. Ces pistes mériteraient d'être réexaminées à la lumière des défis contemporains, dans une logique de clarification, de cohérence territoriale et de renforcement du lien démocratique. Néanmoins, il ne peut s'agir de chirurgie lourde.

L'Institut Valmy considère que la Région ne peut plus fonctionner comme une super-collectivité locale personnalisée, instrumentalisant les subventions pour imposer sa ligne politique. La concentration du pouvoir dans les mains des exécutifs régionaux, souvent charismatiques, a dérivé vers un modèle de baronnies territoriales, où l'on attend des maires qu'ils « filent droit » pour espérer un financement.

(6a) A contrario, l'Institut Valmy propose un nouveau conseil régional, composé des 1 500 conseillers territoriaux (élus dans les cantons et non plus à la proportionnelle), Mais cette nouvelle assemblée régionale ne doit pas être un simple parlement local réduit à la confrontation partisane. **(6b) L'Institut Valmy propose d'élargir sa composition à des représentants des forces économiques et sociales, en intégrant les présidents des chambres ou antennes consulaires (agriculture, commerce et industrie, métiers et artisanat), ce qui susciterait la modification de l'article 72.3 de la Constitution. Les CESER Régionaux³⁸ seraient supprimés dans leur forme actuelle.**

Cette assemblée deviendrait une chambre territoriale de coordination, chargée de fixer les grandes orientations stratégiques, sans prétendre incarner seule l'intérêt général.

Un exemple illustratif : en Bretagne, cette réforme ferait passer le nombre d'élus régionaux de 83 à 117 (102 conseillers territoriaux, 1 président de chambre régionale d'agriculture et 4 représentants départementaux, 1 président de chambre régionale de métiers et de l'artisanat, 4 présidents départementaux délégués de la Chambre des Métiers, 5 présidents de Chambres de Commerce et de l'Industrie). Pour limiter les dérives, une limitation stricte à 200 membres par conseil régional serait posée. Ce cadre permettrait une représentation large, sans tomber dans l'inefficacité des assemblées pléthoriques.

TABLEAU : PROJECTIONS

Nom	Superficie	Population	Nombre d'élus régionaux	Temps de transport pour aller-retour au chef-lieu
Bretagne	27 209 km ²	3,4 M	83 actuellement 117 après réforme	Rennes / 7 heures depuis Brest
Bavière	70 542 km ²	13,37 M	203	Munich / 5 heures depuis Cobourg
Rhénanie du Nord	34 098 km ²	18,14 M	195	Düsseldorf / 5 heures depuis Bad Oeynhausen

REDONNER AU DEPARTEMENT SA FONCTION D'ECHELON D'ACTION ET DE COHERENCE TERRITORIALE

Le Département ne doit pas être vu comme un vestige du passé administratif, mais comme un cadre pertinent d'organisation de l'action publique, à condition de l'adapter aux besoins modernes. Son double atout en fait un échelon stratégique : l'ancienneté de son chef-lieu, souvent pôle historique de services, d'équipements et d'identification civique ; et son échelle intermédiaire, suffisamment large pour permettre des mutualisations efficaces, mais encore proche des réalités de terrain. Le Département est aussi le seul qui soit une circonscription déconcentrée et une collectivité décentralisée. Il doit donc jouer le rôle de maillon d'articulation entre le niveau national et le niveau territorial, d'autant qu'il joue le rôle de strate intermédiaire entre la proximité (la commune) et la stratégie (la région).

³⁸ IL y a environ 2 500 personnes qui siègent dans les CESER.

À ce titre, **(5d) l'Institut Valmy propose de renforcer le rôle opérationnel du Département, tout en clarifiant ses missions.** Il ne s'agit pas de l'alourdir, mais de lui redonner un périmètre de légitimité.

D'abord, **(5e) il convient de le décharger des dépenses de guichet, notamment celles relatives aux minima sociaux comme le RSA.** Ces dispositifs, financés par le Département mais mis en œuvre par d'autres opérateurs (CAF, MSA), créent un hiatus entre responsabilité politique et exécution administrative. Le Département n'a pas vocation à être un « super-CCAS ». Ces dépenses doivent être recentralisées, et les dotations de l'État modulées selon les charges réelles des territoires.

En sens inverse, **(5f) le Département doit retrouver une clause de compétence générale. Il pourrait également se voir confier des compétences exclusives techniques sur les réseaux (routes, haut débit, eau), certains équipements culturels départementaux (musées, bibliothèques) et les lycées. Il serait en capacité d'intervenir en matière économique : agriculture, industrie et politiques environnementales . En fonction des régions (voir plus loin), certaines de ces compétences pourraient être ensuite déléguées dans le cadre régional.**

REDIMENSIONNER LES REGIONS : SORTIR DU MODELE TECHNOCRATIQUE DES "GRANDES REGIONS"

Les Régions françaises ont aujourd'hui un statut ambigu. Certaines – Bretagne, Normandie, Provence – bénéficient d'un ancrage culturel fort et d'une légitimité historique. Elles sont plébiscitées et ont fait preuve de leur efficacité. D'autres, à l'inverse – Grand Est, Nouvelle-Aquitaine – relèvent de regroupements artificiels, décidés depuis Paris, sans lien réel avec les représentations sociales et identitaires des habitants. Ce sont ces dernières qui concentrent aujourd'hui l'essentiel des critiques.

Pour l'Institut Valmy, la France continentale ne peut et ne doit pas conserver huit régions au nord du 45^{ème} parallèle (la ligne La Rochelle-Genève) et quatre au sud.

(6b) L'Institut Valmy propose de revoir la taille des Régions et d'en repenser la composition, en permettant à chaque Département de formuler un souhait de rattachement, fondé à la fois sur des critères économiques (bassin d'emploi, mobilité, flux de transport) et sur des critères d'identité territoriale. L'objectif n'est pas de revenir à l'uniformité jacobine mais d'admettre, comme en Allemagne ou en Espagne, l'existence de Régions de tailles diverses.

(6c) La règle fonctionnelle serait claire : aucune commune ne devrait se situer à plus de 3h30 aller-retour en voiture du chef-lieu régional, afin d'éviter la constitution de mastodontes géographiques déconnectés du terrain. Le nombre cible serait d'environ 20-25 Régions, toutes dotées d'un statut et de compétences harmonisés.

(6d) Le périmètre d'action des Régions doit être recentré sur l'essentiel, à savoir la coordination des transports (hors grandes infrastructures nationales), la stratégie de développement économique et de transition écologique et la formation professionnelle. L'échelon régional doit être aussi celui de la mutualisation des risques financiers. Chaque région pourrait ensuite faire des choix d'action différents. Ainsi, la compétence agricole ou industrielle pourrait remonter des départements vers les régions en fonction des spécificités territoriales.

L'Institut Valmy appelle également à une rationalisation des formes institutionnelles locales. De nombreux établissements publics ou groupements ont été créés ces dernières années (GIP, pôles de compétitivité, clusters...) sous l'influence d'une pensée néo-libérale qui substitue à la légitimité démocratique des logiques de projet, souvent opaques. Ce millefeuille doit être simplifié.

REHABILITER UNE CONCEPTION POLITIQUE DU MANDAT LOCAL

Le langage managérial qui a envahi les discours des exécutifs locaux — fait d’attractivité, d’innovation, de performance ou d’efficacité — constitue en lui-même un indice de la dérive de la conception du mandat. Il signale un basculement où la rationalité politique s’efface au profit de la rationalité économique, jusqu’à faire de la décentralisation un simple problème de répartition des compétences et des moyens.

C’est dans ce contexte que l’Institut Valmy appelle à une réorganisation du régime des indemnités, en le corrélant plus étroitement à l’exercice effectif des responsabilités. Il ne s’agit pas d’alourdir le coût de la démocratie locale, mais d’éviter la course au mandat et de redonner sens à la fonction électorale.

(7) Dans ce nouveau cadre, seul un mandat électif donne droit à une indemnité réelle. Siéger dans une structure intercommunale (EPCI) ou régionale (EPR) n’ouvre plus droit à indemnité forfaitaire, mais à des jetons de présence fixés séance par séance. Cette disposition s’applique à toutes les strates : commune, Département, Région.

Le mode de scrutin resterait inchangé : élection au suffrage universel direct, soit au scrutin de liste, soit au scrutin uninominal, selon la nature du mandat.

(7b) Les indemnités seraient revalorisées pour les maires, les maires-adjoints de municipalité et les adjoints au maire, avec un plancher fixé à un niveau équivalent au SMIC. Dans les plus grandes communes, le montant serait indexé sur le budget d’investissement, avec un plafond légal : par exemple, un maire ne pourrait percevoir une rémunération supérieure à celle du directeur général des services. Cette même règle s’appliquerait aux présidents et vice-présidents d’EPCI et d’EPR. Les indemnités des conseillers territoriaux départementaux seraient maintenues à leur niveau actuel. À l’inverse, les indemnités des conseillers communautaires et régionaux seraient supprimées et remplacées par une rémunération à la présence.

(7c) L’Institut Valmy considère que le cumul des mandats devrait rester possible, mais que dans la pratique il serait de facto plus limité : le cumul conseiller régional/départemental ou parlementaire/conseiller territorial n’aurait ainsi plus de sens. Les seules interdictions proposées concernent parlementaire et président de métropole, de région ou de département, ou de ville de plus de 100 000 habitants. De même, les fonctions de président de conseil départemental et de président de conseil régional ne sauraient être cumulées.

(7d) Une limite d’éligibilité serait introduite de manière à ce qu’après 75 ans, il ne soit plus possible de se présenter à un mandat local, permettant de facto le renouvellement politique.

Enfin, **(7 e) une procédure de référendum d’initiative local pourrait être mise en place au niveau municipal, intercommunal, départemental ou régional, sur initiative de l’exécutif concerné, ou bien à la demande de la majorité de l’instance délibérative, ou encore sur pétition écrite d’un dixième des électeurs inscrits.**

LA QUESTION DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITES

LA GESTION FINANCIERE DES COLLECTIVITES

La dette est celle de la Nation dans son ensemble. Il est donc mathématiquement impossible de maîtriser les dépenses publiques sans agir aussi sur celles des administrations sociales et locales. Plutôt que de réguler par la

contrainte budgétaire, l'objectif devrait être de dénouer autant que possible les liens financiers, afin de renforcer la responsabilité directe des collectivités dans le pilotage de leur dépense.

(8a) Un projet de loi de finances des collectivités locales serait ainsi voté séparément, en distinguant clairement recettes et dépenses par strate. Le suivi de la dette devrait devenir plus rigoureux au sein des budgets locaux. **(8b) L'Institut Valmy propose d'affecter chaque emprunt à une opération distincte, sur le modèle de la BEI : chaque projet aurait ses propres garanties, échéances et amortissements, rendant plus lisible la dynamique d'endettement.**

(8c) L'Institut Valmy plaide pour l'interdiction de l'emprunt obligataire à remboursement in fine, qui reporte l'extinction de la dette et alourdit la charge d'intérêts. À la rigueur, un recours régulier avec des maturités étalées pourrait permettre un lissage, mais cela reste peu pratiqué. Les élus ont tendance à repousser le mur de la dette au-delà de la durée de leur mandat.

LA REORGANISATION DES FINANCEMENTS

Le régime des financements croisés doit être revu. Il encourage la dilution des responsabilités, favorise la dépendance politique des exécutifs locaux, et entretient une logique de clientélisme qui mine la confiance des citoyens dans leurs institutions. La contrepartie est de remettre à plat les modes de financements. Deux options peuvent ensuite être envisagées pour améliorer la lisibilité et la traçabilité de la dépense publique : une approche réformatrice, ou une approche plus radicale.

L'APPROCHE REFORMATRICE

(8d) L'Institut Valmy propose de réorganiser les grandes masses budgétaires en deux blocs d'égale importance : le bloc communal (communes et EPCI) et le bloc départemental (Départements et Régions). A enveloppes fiscales constantes, un tel choix creuserait un déficit d'environ 6 Md€ pour le bloc communal et un surcroît de recettes équivalents pour le bloc départemental (la différence d'expliquant par des arrondis).

(8e) L'Institut Valmy propose de corriger ce déséquilibre en supprimant une partie de la TVA transférée côté bloc départemental et en affectant une partie du produit de l'impôt sur le revenu (6,3 Md€) au bloc communal. Cette innovation permettrait de revenir sur l'erreur de la suppression de la taxe d'habitation.

(8f) Une cotisation forfaitaire dont tout citoyen habitant une commune devrait s'acquitter pourrait être mise en place, au titre de l'impôt sur le revenu, qu'il soit ou non imposable, afin de matérialiser l'universalité de cet impôt et qui serait d'environ 100 euros par Français annuellement. Simultanément, la première tranche du barème de l'IR serait revue à la baisse pour équilibrer cette hausse.

TABLEAU : PROJECTION D'UNE REORGANISATION DES FINANCEMENTS LOCAUX

Bloc communal : recettes cibles : 89 Md€	
TFB (Taxe sur le Foncier Bâti), 36,2 Md€	Propriétaires immobiliers, urbanisme, commune
DMTO (Droits de mutation à titre onéreux), 20,5 Md€	Propriétaires immobiliers, urbanisme, commune
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), 7,9 Md€	Particuliers et entreprises, Propreté, Commune
Cotisation Foncière sur les entreprises (CFE), 7,1 Md€	Entreprises / immobilier, urbanisme / économie, commune et Région.
Fraction d'impôt sur le revenu (6,3 Md€)	
Taxe d'habitation (TH), 2,9 Md€	Résidences secondaires et meublés, Tourisme et habitat, Département et Commune.
Taxe sur la consommation finale de l'électricité (TCFE), 2,7 Md€	Consommation d'électricité, Habitat et Economie, Commune et Régions
Taxe d'aménagement, 1,9 Md€	Propriétaires, Urbanisme, Commune
Taxe sur le Foncier Non-Bâti (TFnB), 1,2 Md€	Propriétaires, Urbanisme, Commune
GEMAPI, TASA, 0,5 Md€	Propriétaires immobiliers et entreprises, Urbanisme et Protection des milieux, Commune
Fraction impôts Corse et Outre-Mer, 1,2 Md€	

Autres taxes, 0,6 Md€	
Bloc départemental : recettes cibles : 76,2 Md€ -	
Fraction de TVA, 35,4 Md€ dont 13,1 pour les Régions et 22,3 pour les Départements	Consommation, Economie, Régions
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), 11,1 Md€	Marchandises et voyageurs, Transport, Départements
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), 8,6 Md€	Particuliers / Assurance, Sécurité civile et Economie, Départements et Régions
Versement mobilité (VM), 4,7 Md€	Entreprises, Transports en commun, Transports/Cohésion territoriale, Département
Taxe sur les certificats d'immatriculation, 1,9 Md€	Automobilistes, Transport, Département
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), 0,8 Md€	Etablissements de commerce de détail, Cohérence territoriale / Economie, Département / Régions
Taxe de séjour, 0,7Md€	Touristes, Tourisme, Département
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), 9,3 Md€	Entreprises, Economie, Régions
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER), 1,7 Md€	Entreprises de l'énergie, du ferroviaire et des télécommunications / Economie / Régions
Taxe d'apprentissage (0,3 Md€)	Entreprises, Apprentissage, Région
Fraction impôts Corse et Outre-Mer (1,1 Md€)	
Autres taxes (0,6 Md€)	

Au sein du bloc départemental, les Départements bénéficieraient d'un fléchage de 27,8 Mds € issus de diverses taxes (TICPE, TSCA, VM, STCI, TASCOM, TS), auxquels s'ajouteraient 22,3 Mds € de TVA. Les Régions, quant à elles, disposeraient de 13 Mds € de ressources fiscales (CVAE, IFER, taxe d'apprentissage, autres impôts), complétés par 13,1 milliards de TVA.

(8g) Pour assurer le financement des Départements, l'Institut Valmy considère souhaitable de rétablir un impôt local payé par tous, afin de maintenir un lien civique direct avec les services publics. Tout citoyen doit contribuer au financement des services locaux. La piste d'une fraction de la CSG permettrait de le faire à iso-fiscalité.

L'APPROCHE RADICALE

Cette option consisterait à tout rebâtir sur des bases claires, en attribuant aux collectivités des compétences qu'elles peuvent réellement exercer et en privilégiant les collectivités naturelles aux structures artificielles. Elle suppose également une redistribution des ressources par l'État selon des règles lisibles. L'exemple des Länder allemands, qui ne prélèvent pas eux-mêmes l'impôt, montre que cela peut fonctionner. Idéalement, cette contribution devrait être contracyclique, afin de garantir une certaine stabilité dans le temps, par exemple en renouant avec des recettes fondées sur la valeur locative cadastrale. Les recettes procycliques, en revanche, ont pour vertu d'imposer une discipline en période de ralentissement.

Lors des travaux de la mission d'information sur un nouvel acte de la décentralisation, le groupe socialiste a proposé une refonte en quatre composantes :

- Une dotation de fonctionnement universelle de base, à laquelle l'Institut Valmy souhaite ajouter une dotation complémentaire d'investissement négociée chaque année avec l'État (au niveau des sous-préfets pour les communes, des préfets pour les Départements, de Matignon pour les Régions)
- Un pouvoir fiscal propre, permettant à chaque collectivité d'ajuster son offre de services : soit par affectation d'un impôt fléché, soit via une contribution au service public local avec des taux additionnels différenciés selon la strate ;
- Une dotation de péréquation nationale unique pour chaque niveau de collectivité ;
- Une dotation de décentralisation propre aux collectivités à statut particulier, pour compenser les compétences supplémentaires transférées à leur demande.

L'Institut Valmy considère que cette piste serait intellectuellement plus séduisante, mais beaucoup plus complexe à mettre en œuvre, pour un résultat équivalent.

La péréquation financière, qu'elle soit verticale (via l'État) ou horizontale (entre collectivités), a atteint ses limites. Malgré ces mécanismes, les inégalités territoriales demeurent flagrantes. La réalité est plus complexe qu'il n'y paraît : certaines communes disposent de ressources abondantes tout en comptant une population modeste (comme Marne-la-Coquette), tandis que d'autres, comme Gennevilliers, sont peu dotées financièrement malgré une population en grande précarité.

L'Institut Valmy considère que cette péréquation ne doit plus être modifiée, et revue après réorganisation des finances.

(8h) Les dotations devraient à terme être simplifiées : dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation.

LA QUESTION DU CONTROLE

Enfin, la question du contrôle doit être réexaminée à tous les niveaux. **(9a) Le premier niveau concerne l'appui à apporter aux élus pour leur permettre de mieux lire, comprendre et contrôler l'information. À effectifs constants, les cadres des collectivités territoriales non affectés pourraient être mobilisés pour accompagner gratuitement les élus dans leur travail de suivi et d'analyse.**

L'Institut Valmy propose **d'instaurer (9b) une obligation de communication sur l'état de gestion à chaque séance des assemblées délibérantes. Ce rapport comprendrait notamment : le taux d'exécution des crédits, le niveau de trésorerie, l'état de mobilisation des emprunts, et le nombre de postes pourvus.** Une telle transparence faciliterait un contrôle régulier et effectif par les élus.

Le second niveau est celui du contrôle externe. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que les élus pilotent aujourd'hui des masses financières considérables. En 2023, les chambres régionales et territoriales des comptes ne comptaient que 1 005 agents, répartis dans 23 chambres, dont seulement 369 magistrats. Même en y ajoutant les vérificateurs, cela représente environ 600 personnes pour contrôler 250 Mds € de dépenses, soit un agent pour 2,4 Mds €. **(9c) L'Institut Valmy considère que la carte des CRC pourrait donc être revue de manière à accroître leurs moyens.**

REVOIR LE ROLE DE L'ETAT ET LA DECONCENTRATION

Repenser l'efficacité de l'action locale suppose d'abord une réforme de la déconcentration. Les préfets ne sont plus les "empereurs aux petits pieds" rêvés par Bonaparte. Leur autorité est trop souvent neutralisée par la fragmentation des services déconcentrés, dont les directions suivent leurs propres priorités. Faute de pouvoir effectif, l'arbitrage préfectoral se réduit bien souvent à un renvoi à une réunion ultérieure. Si l'État paraît affaibli dans les territoires, c'est qu'il a changé de visage : contrôle par la norme, par le contrat, par le financement. Ce brouillage des instruments de régulation empêche toute clarification des responsabilités. Quand l'Île-de-France s'oppose à la ligne à grande vitesse Paris-Normandie, soutenue par la Normandie, c'est bien l'absence d'un État arbitre qui se fait sentir. Une autorité préfectorale restaurée permettrait alors de redonner sens à l'autonomie locale, dans un cadre clair et stabilisé.

(10a) Dans cette perspective, le réseau des sous-préfets pourrait être densifié. Il existe actuellement 233 sous-préfectures. Le périmètre de ces dernières pourrait être redécoupé sur la base des « bassins de vie quotidiens ». L'Insee a défini en 2020 environ 700 « aires d'attraction des villes », représentant 93 % de la population. Si l'on ajoute 200 entités regroupant les autres communes sur le modèle des communautés de communes actuelles, la France pourrait être structurée en environ 900 territoires cohérents, organisés autour de la vie quotidienne (emploi, logement, éducation, mobilité, loisirs...). Chaque arrondissement pourrait ainsi correspondre à un ou plusieurs bassins de vie quotidien. Cette densification devrait cependant s'accompagner d'un renforcement de leur utilité.

(10b) Le législateur pourrait ainsi introduire une prérogative d'amodiation réglementaire confiée au sous-préfet, c'est-à-dire le droit de suspendre l'application d'une norme manifestement inapplicable ou incohérente dans une situation donnée. Ceci nécessiterait de modifier les articles L 240-1 à L243-4 du Code des relations entre le public et l'administration (cf. Annexe). Ces suspensions, à effet immédiat, seraient ensuite remontées au niveau central pour examen et confirmation, et le Législateur pourrait lui-même s'en inspirer pour améliorer la portée de la loi.

(10c) À l'inverse, les préfets de Région, devenus des doublons administratifs, seraient supprimés. Les préfets de département des chefs-lieux de Région deviendraient naturellement les interlocuteurs des Régions. S'agissant des administrations régionalisées, elles pourraient conserver leur statut, si les ministères concernés considèrent que c'est le niveau optimal d'intervention, comme par exemple les DRAC.

Enfin, **(10d) le contrôle de légalité devrait être confié à une section spécialisée des tribunaux administratifs, sur le modèle des chambres régionales des comptes.** Il ne peut rester exercé par des services préfectoraux trop exposés aux pressions locales.

CONCLUSION : RENFORCER LES COLLECTIVITÉS LOCALES, ESPACES DE SOLIDARITÉS, DE PROJETS ET DE PARTICIPATION.

Depuis le milieu des années 1990, les réformes territoriales ont été conduites au nom de la rationalisation, dans une logique d'optimisation des moyens et de recherche de « taille critique » pour les collectivités. Cette approche a donné naissance à une intercommunalité hypertrophiée et à des Régions aux périmètres souvent artificiels, dotées de « blocs de compétences » théoriquement étanches.

Force est de constater que ce modèle a échoué : ni les économies espérées, ni la simplification annoncée n'ont eu lieu. À défaut, le législateur s'est appuyé sur d'autres leviers — normatifs, financiers, réglementaires — pour encadrer les collectivités, sans effet réel sur la dépense publique, mais avec un **coût démocratique élevé** : éloignement des citoyens, opacité des responsabilités, perte de lien avec les réalités locales.

La lucidité commande donc de **prendre le contrepied des trente dernières années**, en faisant à nouveau des collectivités locales des **espaces de solidarité, de liberté d'initiative et de projets**. L'Institut Valmy n'a pas épuisé le sujet de la réforme. Cela supposera assurément un allègement des normes, une véritable autonomie fiscale — à consacrer dans la Constitution au même titre que la libre administration — et une **association structurelle des collectivités à l'élaboration des lois et des règlements**.

Cette liberté d'initiative exige aussi des contreparties claires : certification obligatoire des comptes, transparence renforcée, encadrement des dépenses. Elle doit s'exercer dans un cadre ordonné, fondé sur des **échelons éprouvés et légitimes**. C'est dans ce sens que l'Institut Valmy plaide pour une **recentralisation autour de la commune et du Département**, seuls niveaux réellement incarnés dans la vie des Français.

La commune doit être refondée comme le cœur de la démocratie locale. Le Département doit retrouver sa clause de compétence générale et la possibilité de se substituer à l'intercommunalité si telle est la volonté des maires. Quant à la Région, elle doit devenir un espace de coopération entre Départements, non une collectivité de pouvoir autonome.

Cette clarification suppose aussi de repenser les responsabilités : redonner aux préfets un rôle fort, sortir de l'État-Région, renforcer la lisibilité de la dépense publique, encadrer le recours à l'emprunt et restaurer la traçabilité des engagements. Elle impose enfin de sortir d'une logique managériale où la décentralisation est réduite à un problème de moyens ou de performance. La République a besoin de sens, de proximité, d'identité territoriale.

Dans ce cadre, la décentralisation pourrait **retrouver sa vocation politique**, comme l'avait esquissée le général de Gaulle en 1969 : non pas comme un ajustement technocratique, mais comme une réponse civique à une crise de confiance. Alors que notre pays traverse une crise sociale et démocratique d'une intensité au moins égale à celle de 1968, la participation des citoyens à la vie de la cité par l'action locale n'a jamais été aussi nécessaire.

Propositions :

1. Clarifier l'organisation territoriale autour de deux blocs

L'Institut Valmy propose de repartir de deux piliers historiques : le bloc communal et le bloc départemental. Dans cette perspective, les intercommunalités et les Régions seraient des échelons de coordination des collectivités de proximité que sont la commune et le Département, avec cependant une grande hybridation de gouvernance. Chaque collectivité disposerait d'un domaine réservé, dans lequel les collectivités doivent disposer d'une réelle liberté d'exercice, en opportunité, de leurs compétences, et un domaine partagé, qui suppose une coordination avec d'autres niveaux de pouvoir. Par nature, l'échelon régional serait celui où le domaine partagé serait le plus hybride avec l'Etat, et l'échelon communal celui où la capacité d'initiative autonome la plus forte et la plus large.

Pour décloisonner les collectivités, il y aurait des membres du bloc communal automatiquement membres de l'action départementale (les présidents d'EPCI et de métropole) où ils pourraient côtoyer des élus nationaux.

2. Refaire de la commune, , conçue comme une microsociété dont l'école est le cœur battant, la pierre angulaire de la République

La commune doit redevenir le centre de gravité de l'action publique locale. L'Institut Valmy propose de renforcer sa clause de compétence générale d'un grand nombre de compétences exclusives, de rétablir son rôle moteur dans les politiques locales – notamment en matière de logement – et de renforcer les conditions de son autonomie. Elle doit être pensée comme une petite République, dont l'école est le cœur battant. Le seuil pertinent d'analyse est celui d'un bassin scolaire primaire, qui pourrait servir de critère pour les dotations. C'est aussi cette maille qui serait utilisée pour la dévolution des compétences du domaine réservé des communes (urbanisme, voirie, eau et déchet, écoles, état-civil, cimetières, police, action sociale de proximité) c'est-à-dire que l'exercice de ces compétences ne pourraient se faire que de manière co-partagée (une seule antenne pour l'instruction des dossiers d'urbanisme, un seul poste de police, etc...).

Les communes inférieures à ce seuil pourraient être encouragées à coopérer, mais jamais forcées à fusionner. Le respect du maillage hérité de l'histoire, le maintien des mairies annexes, la valorisation du bénévolat local et la reconnaissance du rôle des maires délégués sont des conditions indispensables à une décentralisation enracinée.

A l'inverse, dans les zones très urbanisées (grands EPCI et métropoles), l'Institut Valmy propose de créer des « municipalités » infra-communales correspondant à des arrondissements, quartiers ou secteurs, avec des maires-adjoints disposant de délégations de compétences sur des enjeux de proximité : entretien des écoles, urbanisme, sécurité, propreté ou cimetière.

3. Clarifier le bloc local autour d'un couple commune/EPCI fondé sur la complémentarité

L'intercommunalité ne doit pas être un niveau politique supplémentaire, mais un outil de mutualisation au service des communes. L'Institut Valmy propose d'en faire une plateforme technique, dépolitisée, centrée sur cinq compétences : transports, eau, aménagement commercial, développement économique des services et entretien des collèges. L'élection des conseillers d'opposition municipale aux EPCI serait supprimée.

Les EPCI seraient redessinés autour d'une logique cantonale, avec comme critère minimal la capacité à remplir un collège. Chaque grande intercommunalité aurait comme interlocuteur un sous-préfet identifié, intégré dans une carte déconcentrée modernisée.

En revanche, l'Institut Valmy propose de réduire considérablement le nombre de formes alternatives de regroupements communaux, autres que les syndicats intercommunaux à adhésion volontaire sans fiscalité propre. 1254 EPCI à fiscalité propre seraient notamment supprimés.

4. Simplifier le fonctionnement des métropoles sans créer de monstropoles

L'Institut Valmy propose de recomposer le fonctionnement des métropoles avec une organisation ad hoc. Elle serait composée d'un cœur métropolitain, c'est-à-dire la métropole-proprement dite, unique entité exerçant l'ensemble des compétences communales et départementales, élue au suffrage actuel, subdivisée en municipalités avec maires-adjoints siégeant à la Région.

Son espace périphérique serait considéré comme un espace métropolitain, dans lequel la métropole exercerait des compétences liées à son cœur géographique (transports, ports), tandis que les autres collectivités conserveraient leurs prérogatives pour les compétences non transférées. Au moment de la réorganisation, les communes seraient libres de choisir de solliciter le préfet pour être dans le pôle métropolitain ou l'espace métropolitain.

5. Sanctuariser le Département comme échelon de relais opérationnel et politique

Le Département constitue l'échelon le plus pertinent pour articuler l'État et les territoires. Il doit retrouver une clause de compétence générale. L'Institut Valmy propose de le préserver en recentrant ses missions : agriculture, alimentation, politiques environnementales, coordination des politiques publiques de terrain, tout en permettant de remonter au niveau régional certaines compétences. Il serait en revanche délesté de la gestion sociale, transférée aux CAF, notamment pour les dépenses contraintes (comme les mineurs isolés).

Le périmètre des Départements pourrait évoluer pour mieux intégrer le fait urbain, selon une logique de distance-temps autour des villes-centres, en s'inspirant des principes de la carte Debré, ou en réunissant des départements historiquement jumeaux (les deux départements alsaciens par exemple). Néanmoins, l'Institut Valmy ne recommande qu'une chirurgie légère pour conserver un maillage dense.

La logique des blocs territoriaux impose de repenser la représentation politique. L'Institut Valmy propose de créer un conseiller territorial unique par canton, siégeant à la fois au Département et à la Région. Cette mesure mettrait fin au binôme homme-femme et réduirait le nombre d'élus à 1 500 au total. L'effectif total des conseils départementaux serait cependant stable, à 4 000 membres. Il serait ainsi complété des 1 400 présidents d'EPCI et 220 présidents et maires-adjoints de métropoles, auxquels on ajouterait les 925 parlementaires (députés et sénateurs), membres de droit.

6. Refonder la Région sur le sentiment d'appartenance et la stratégie économique

Les Régions actuelles manquent de légitimité mais le bilan est contrasté. Certaines (Bretagne, Provence) correspondent à des réalités culturelles, et correspondent aux périmètres des anciennes régions ; d'autres (Grand Est, Nouvelle-Aquitaine) relèvent d'une construction technocratique.

L'Institut Valmy propose de redéfinir les périmètres Régionaux à partir des sentiments d'appartenance, quitte à accepter des Régions asymétriques. Chaque Département pourrait exprimer un souhait de rattachement. Une règle simple serait fixée, non pas pour délimiter les régions mais pour fixer des limites à la liberté de rattachement : aller-retour possible au chef-lieu en une journée, et hémicycle régional plafonné à 200 sièges. Il s'agirait d'éviter le retour de macro-régions.

Le rôle de la Région serait limité à la stratégie : coordination des transports (hors métropole), développement économique, formation professionnelle, transition écologique et mutualisation des risques financiers. Les Départements pourraient cependant déléguer d'autres compétences comme le soutien industriel, l'agriculture ou encore les réseaux.

L'Institut Valmy propose que les assemblées régionales soient composées des 1 500 conseillers territoriaux précités mais aussi qu'elles soient ouvertes à la société civile économique, et aux représentants des chambres consulaires. Cette ouverture vise à reconnecter la délibération locale avec les réalités productives. Pour conserver

leur caractère d'assemblée délibérante au sens de l'article 72.3 de la Constitution, il conviendrait vraisemblablement de modifier la Constitution afin d'intégrer la notion d'élus consulaires dans les conseils élus. En revanche, les CESER seraient supprimés au niveau régional.

7. Responsabiliser les élus et restaurer la cohérence démocratique locale

La légitimité des élus passe par un mode de désignation clair. L'Institut Valmy propose de supprimer la proportionnelle dans les EPCI et les Régions, au profit de scrutins majoritaires ou uninominaux. Ce retour à une démocratie de mandat permettrait de sortir d'une logique d'irresponsabilité partagée.

Les indemnités seraient révisées : les fonctions exécutives locales (maires, adjoints) seraient revalorisées dans une logique d'encadrement (plafond fixé en fonction du budget de la collectivité), tandis que les mandats secondaires ne donneraient lieu qu'à des jetons de présence. L'objectif est de mettre fin à la « course aux indemnités » sans dévaloriser les engagements réels.

L'Institut Valmy considère que le cumul des mandats devrait rester possible, mais que dans la pratique il serait limité : le cumul conseiller régional/départemental ou parlementaire/conseiller territorial n'aurait ainsi plus de sens. Les seules interdictions proposées concernent parlementaire et président de métropole, de région ou de département, ou de ville de plus de 100 000 habitants. De même, les fonctions de président de conseil départemental et de président de conseil régional ne sauraient être cumulées. De plus, une limite d'éligibilité pourrait être mise en place à 75 ans.

Enfin, une procédure de référendum d'initiative local pourrait être mise en place au niveau municipal, intercommunal, départemental ou régional, sur initiative de l'exécutif concerné, ou bien à la demande de la majorité de l'instance délibérative, ou encore sur pétition écrite d'un dixième des électeurs inscrits.

8. Clarifier la fiscalité locale, la dette et les règles budgétaires des collectivités

La complexité actuelle nuit à la lisibilité de l'action publique locale. L'Institut Valmy propose d'instaurer un Projet de loi de finances dédié aux collectivités, pour clarifier les ressources et renforcer l'autonomie.

Chaque bloc territorial disposerait de sa fiscalité propre : urbanisme, propreté et tourisme pour la commune (TFB, DMTO, TEOM...), fiscalité économique et énergétique pour le bloc Département/Région (TVA, TICPE, etc.). Une fraction d'impôt sur le revenu pourrait être transférée au niveau local, y compris pour les non-imposables via un forfait minimal. La même chose pourrait être faite sur la CSG pour le bloc départemental, à iso-fiscalité.

Les dotations seraient à terme simplifiées : dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation. Au moins 50 % des recettes locales devraient être issues d'impôts affectés. Enfin, l'emprunt serait affecté opération par opération, sur le modèle de la BEI, pour garantir une meilleure traçabilité des engagements. L'Institut Valmy plaide pour l'interdiction de l'emprunt obligataire à remboursement in fine, qui reporte l'extinction de la dette et alourdit la charge d'intérêts.

9. Restaurer la transparence financière au niveau local pour faciliter le contrôle

Afin d'améliorer le contrôle démocratique, l'Institut Valmy recommande de renforcer l'appui aux élus pour leur permettre de mieux lire, comprendre et contrôler l'information. À effectifs constants, les cadres des collectivités territoriales non affectés pourraient être mobilisés pour accompagner gratuitement les élus dans leur travail de suivi et d'analyse. Simultanément, une obligation de communication sur l'état de gestion à chaque séance des assemblées délibérantes serait introduite. Ce rapport comprendrait notamment : le taux d'exécution des crédits, le niveau de trésorerie, l'état de mobilisation des emprunts, et le nombre de postes pourvus. L'Institut Valmy

considère en parallèle que la carte des Chambres régionales des Comptes pourrait donc être revue de manière à accroître leurs moyens.

10. Réorganiser l'État déconcentré

L'État local doit être réorganisé autour d'un principe de clarté. L'Institut Valmy propose de supprimer les préfets de Région. Les directions régionales de l'État seraient réintégrées dans les ministères, dans une logique de déconcentration renforcée, ou bien conservées si nécessaire et utile.

A l'inverse, la déconcentration la plus maximale doit être mise en place. Dans cette perspective, le réseau des sous-préfets pourrait être densifié. Il existe actuellement 233 sous-préfectures. Le périmètre de ces dernières pourrait être redécoupé sur la base des 700 « bassins de vie quotidiens » de l'INSEE, auxquels il faudrait ajouter 200 entités regroupant les autres communes sur le modèle des communautés de communes actuelles.

Le législateur pourrait ainsi introduire une prérogative d'amodiation réglementaire confiée au sous-préfet, c'est-à-dire le droit de suspendre l'application d'une norme manifestement inapplicable ou incohérente dans une situation donnée. Ceci nécessiterait de modifier les articles L 240-1 à L243-4 du Code des relations entre le public et l'administration (cf. Annexe). Ces suspensions, à effet immédiat, seraient ensuite remontées au niveau central pour examen et confirmation, et le Législateur pourrait lui-même s'en inspirer pour améliorer la portée de la loi.

Enfin, le contrôle de légalité devrait être confié à une section spécialisée des tribunaux administratifs, sur le modèle des chambres régionales des comptes.

ANNEXES

TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

Collectivité	Périmètre de référence	Nombre	Conseillers	Rémunération	Compétences réservées	Compétences partagées
Commune	Seuil minimal : L'école	Pas de coercition, mais incitation à travers l'exercice partagé des compétences réservées dans le périmètre du bassin scolaire, devenu limite communale de référence. Cible d'environ 30 000 communes (12 000 en milieu urbain, 18 000 en milieu rural)	495 000 élus (inchangé)	Plafond du SMIC pour les maires, maires-adjoints et adjoints au maire. Plafond légal pour les plus grandes communes (la rémunération du DGS)	Urbanisme Voirie Eau et déchets Ecoles Etat-civil Cimetières Police Action sociale de proximité Logement Compétence générale sur le territoire communal	Tourisme Culture Sport
EPCI	Seuil minimal : Le collège Périmètre naturel : le canton	Coercition. 1 400	65 conseillers communautaires (inchangé)	Jetons de présence pour les conseillers. Plafond légal pour les présidents et vice-président. Le Président d'EPCI siège au Département et perçoit aussi les jetons de présence qui y sont rattachés.	Transports, milieux aquatiques, aménagement commercial, développement économique des services, collèges.	Tourisme Culture Sport
Métropole	Ad hoc	Inchangé.		Régime des élus municipaux des grandes agglomérations pour le cœur métropolitain + jetons de présence pour les présidents de métropole et maires-adjoints.	Logement social, développement économique, réseau des transport, planification stratégique et santé. Clause de compétence générale + compétences EPCI, département et région dans son	Transports, ports, logement, voirie dans l'espace métropolitain Tourisme Culture Sport

					périmètre de cœur métropolitain. Les maires-adjoints conservent l'entretien des écoles, urbanisme, sécurité, propreté ou cimetièrre conservent	
Département	Historique	Pas de coercition mais possibilité de fusion.	4 000 conseillers départementaux 1 500 conseillers territoriaux + 1400 présidents d'EPCI + 220 présidents et maires-adjoints de métropole (estimé), 925 parlementaires.	Régime des conseillers territoriaux pour les membres élus Jetons de présence pour les présidents d'EPCI, de métropoles, les maires-adjoints de métropole et les parlementaires	SDIS. Energie / Environnement Etablissements culturels Réseaux (routes, haut débit, eau) Agriculture Industrie Lycées Compétence générale sur le territoire départemental	Tourisme Culture Sport
Région	Périmètre maximal : 7h A/R pour le chef lieu. Regroupement volontariste des Départements	Cible : 25. Minimum 20/21 (200 conseillers par Région + 1 métropole par Région) Possibilité de région plus petites sans métropoles.	1 800 conseillers régionaux 1500 conseillers territoriaux + environ 291 représentants des forces économiques, consulaires et sociales.		Coordination des transports (hors grandes infrastructures nationales), stratégie de développement économique et de transition écologique et la formation professionnelle, mutualisation des risques financiers.	Tourisme Culture Sport Agriculture (Département) Industrie (Département)

MODIFICATION DU CODE DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION
(PROPOSITION N°10)

Titre IV : LA SORTIE DE VIGUEUR DES ACTES ADMINISTRATIFS (Articles L240-1 à L243-4)

Article L240-1

Au sens du présent titre, on entend par :

- 1° Suspension d'un acte : sa sortie provisoire de vigueur jusqu'à la remise en vigueur de l'acte suspendu, modifié ou non. La suspension est d'effet immédiat ;
2° Abrogation d'un acte : sa sortie définitive de vigueur ou disparition juridique pour l'avenir ;
3° Retrait d'un acte : sa sortie définitive de vigueur ou disparition juridique pour l'avenir comme pour le passé.

Article L240-2

Le présent titre est applicable, outre aux administrations mentionnées au 1° de l'article [L. 100-3](#), aux organismes et personnes chargés d'une mission de service public industriel et commercial pour les actes qu'ils prennent au titre de cette mission.

Chapitre Ier : Règles générales (Articles L241-1 à L241-2)

Article L241-1

Sous réserve des exigences découlant du droit de l'Union européenne et de dispositions législatives et réglementaires spéciales, les règles applicables à la suspension, à l'abrogation et au retrait d'un acte administratif unilatéral pris par l'administration sont fixées par les dispositions du présent titre.

Article L241-2

Par dérogation aux dispositions du présent titre, un acte administratif unilatéral obtenu par fraude peut être à tout moment **suspendu**, abrogé ou retiré.

Chapitre II : Les décisions créatrices de droits (Articles L242-1 à L242-5)

Section 1 : Suspension, abrogation et retrait à l'initiative de l'administration ou sur demande d'un tiers (Articles L242-1 à L242-2)

Article L242-1

L'administration ne peut **suspendre**, abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si la suspension, l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.

La suspension ne peut pas excéder quatre mois et vise à établir la légalité de l'acte pendant ce délai. A l'expiration du délai, la décision créatrice de droits produit à nouveau ses effets, modifiée ou non.

Article L242-2

Par dérogation à l'article L. 242-1, l'administration peut, sans condition de délai :

1° Suspendre une décision créatrice de droits manifestement inapplicable ou incohérente au regard de circonstances de droit ou de fait à la date de son édicition ou postérieurement à celle-ci ;

2° Abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie ;

3° Retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées.

Section 2 : Suspension, abrogation et retrait sur demande du bénéficiaire (Articles L242-3 à L242-4)

Article L242-3

Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration est tenue de procéder, selon le cas, à la suspension, l'abrogation ou au retrait d'une décision créatrice de droits si elle est illégale et si sa modification, en cas de suspension, ou l'abrogation ou le retrait peut intervenir dans le délai de quatre mois suivant l'édicition de la décision.

Article L242-4

Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire.

Section 3 : Abrogation et retrait dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire (Article L242-5)

Article L242-5

Lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision créatrice de droits est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif et qu'un tel recours a été régulièrement présenté, la suspension ou le retrait ou l'abrogation, selon le cas, de la décision est possible jusqu'à l'expiration du délai imparti à l'administration pour se prononcer sur le recours administratif préalable obligatoire pour autant que ce délai n'est pas supérieur à quatre mois.

Chapitre III : Les actes réglementaires et les actes non réglementaires non créateurs de droits (Articles L243-1 à L243-4)

Section 1 : Suspension et abrogation (Articles L243-1 à L243-2)

Article L243-1

Un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits peut, pour tout motif et sans condition de délai, être modifié ou abrogé sous réserve, le cas échéant, de l'édiction de mesures transitoires dans les conditions prévues à l'article [L. 221-6](#).

Article L243-1-1.

Un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits peut, pour tout motif et sans condition de délai, être suspendu et modifié.

Il en est ainsi notamment si l'acte est manifestement inapplicable ou incohérent au regard de circonstances de droit ou de fait à la date de son édiction ou postérieurement à celle-ci, appréciées par l'autorité d'administration qui a pris l'acte ou par l'autorité d'administration déconcentrée dans sa circonscription administrative.

Dans l'hypothèse d'une suspension décidée par une autorité déconcentrée, son ou ses supérieurs hiérarchiques en sont informés sans délai jusqu'à l'auteur de l'acte suspendu.

S'il ne procède pas à la modification de l'acte suspendu, son auteur lève la suspension..

Article L243-2

L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édiction ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édiction, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.

Section 2 : Retrait (Articles L243-3 à L243-4)

Article L243-3

L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édiction

Article L243-4

Par dérogation à l'article [L. 243-3](#), une mesure à caractère de sanction infligée par l'administration peut toujours être retirée.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Bernard Accoyer, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien député de Haute-Savoie
Olivier Arzac, adjoint au maire de Toulouse, conseiller métropolitain
Bernard Baudoux, maire de Aulnoye-Aymeries, conseiller départemental du Nord, président de la communauté des communes du Val de Sambre
Gilles Carrez, ancien député du Val-de-Marne, ancien maire du Perreux, président du conseil national d'évaluation des normes
François Ecalte, ancien conseiller de la Cour des comptes, auteur du blog FIPECO
Olivier Dauvé, administrateur de l'Etat, ancien directeur des finances du Conseil départemental des Hauts-de-Seine
Gérard-François Dumont, géographe
Patrick Hetzel, député du Bas-Rhin
Jean-Thomas Lesueur, délégué général de l'Institut Thomas More
Bernadette Malgorn, ancienne préfète de Bretagne
Arnaud Teyssier, haut-fonctionnaire et historien
Jean-Baptiste Ollivier, ancien sénateur de Paris, conseiller municipal de Paris
Martine Tison, conseillère municipal de Callac, ancienne conseillère régionale de Bretagne
Patrice Verchère, ancien député, maire de Cours, président de la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, conseiller départemental du Rhône

LISTE DES PERSONNES AYANT CONTRIBUE AU RAPPORT

Damien Albanell, policier
Renaud Almeras, avocat
Charles Aslangul, maire de Bry-sur-Marne
Paul-François Astolfi, consultant en intelligence culturelle
Julien Aubert, ancien député de Vaucluse, ancien vice-président du Conseil régional PACA, président de l'Institut Valmy
Anne Biraben, conseillère de Paris
Olivier Colaisseau, maire de Chanteloup-en-Brie.
Hervé Coulaud, ancien DRAC, membre du comité scientifique de l'Institut Valmy,
Nadia Frontigny, ingénieur, ancienne maire adjointe de Colombes
Alain Garnaud, conseiller municipal de La Coquille et conseiller à la Communauté de communes Périgord-Limousin
Martial Goger, ingénieur des travaux publics, trésorier de l'Institut Valmy
Marie-Hélène Herry, maire de Saint-Malo de Beignon
Thierry Hory, maire de Marly, vice-président du Conseil régional Grand Est
Nicolas Leblanc, conseiller départemental, vice-président de la communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre
Anne-Marie Le Pourhiet, ancienne professeur des universités, membre du comité scientifique de l'Institut Valmy
Alain Mangeol, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
Hugues Maillot, directeur adjoint, Département de la Réunion
Jean-Philippe Malle, ancien député des Yvelines, ancien conseiller départemental, secrétaire général de l'Institut Valmy
Sébastien Meurant, ancien sénateur du Val d'Oise, conseiller départemental, ancien maire de Saint-Leu-la-Forêt
Stéphane Sallier-Dupin, conseiller régional de Bretagne, conseiller municipal de Lamballe-Armor
Nathalie Serre, ancienne député du Rhône
Jean-Eric Schoettl, conseiller d'état, membre du comité scientifique de l'Institut Valmy
Yves Schwoob, ingénieur commercial, consultant
Olivier Gohin, professeur émérite en droit public, membre du comité scientifique de l'Institut Valmy
Antoine Valentin, maire de Saint-Jeoire-en-Faucigny
Raphaël Vial, analyse climat-énergie

