FUSION DES RÉGIONS, LOI NOTRe

ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES POUR LA DÉCENTRALISATION 10 ANS APRÈS



Novembre 2026

Institut des territoires

Comprendre, réfléchir, agir
au service des territoires

Institut en territoires

Comprendre, réfléchir, agir
au service des territoires

L'Institut Enterritoires est le lieu d'études, de réflexions collectives et de propositions autour des grands enjeux des territoires. Tiers de confiance, il réunit et anime une communauté de décideurs de différents horizons, tous attachés à la dynamique des territoires et acteurs de leur développement : entreprises, collectivités, institutions, associations, syndicats, monde académique, chercheurs, think tanks, etc.

Notre ambition est d'accompagner les territoires français dans les défis majeurs des 20 prochaines années et de contribuer à leur développement et à leur transformation durable. En travaillant au plus près des enjeux : en territoires, avec ceux qui y vivent et les construisent chaque jour, dans toute leur diversité. Avec cette richesse et cette complémentarité des expériences et points de vue réunis, pour apporter des propositions concrètes aux enjeux de développement des territoires.



Katia Fiorentino
Présidente exécutive de l'Institut Enterritoires



Avant-propos



Organiser un territoire, c'est d'abord répondre à des besoins simples : se loger, se soigner, se déplacer, travailler, s'éduquer, se cultiver. C'est à partir de ces réalités quotidiennes que devrait se construire la réflexion sur notre organisation territoriale. Or, depuis trop longtemps, nous partons des institutions pour aller vers les citoyens, plutôt que des citoyens pour repenser les institutions. C'est là un enjeu avant tout démocratique : lorsque l'organisation territoriale échappe à la compréhension des citoyens, c'est la légitimité même de l'action publique qui se trouve fragilisée.

La décentralisation est une nécessité : le territoire est le plus à même de comprendre et de répondre aux besoins concrets de ses habitants. Tout ce qui relève de la proximité et de la vie quotidienne doit être géré dans les territoires, et l'État, de son côté, doit retrouver sa vocation de stratège sur les grands enjeux nationaux. Cette vision s'accompagne nécessairement d'une nouvelle étape de déconcentration et de décentralisation.

De déconcentration d'abord pour permettre de fluidifier la décision locale. Les représentants de l'Etat dans les territoires doivent disposer de davantage de pouvoirs d'expérimentation pour lever les obstacles normatifs, règlementaires, administratifs à la réalisation de projets d'envergure. De décentralisation ensuite, en favorisant une meilleure spécialisation des collectivités avec une adéquation des moyens – humains, financiers, fiscaux – alloués. Pour autant, la réponse n'est pas dans le fédéralisme à l'allemande, dont la construction répond à une histoire et une culture politique qui ne sont pas les nôtres. Le citoyen français attend un État central fort, mais mieux organisé et plus efficace.

Dix ans après les lois de 2015, un constat s'impose : la confusion des compétences entre échelons continue de brouiller la lisibilité de l'action publique, pour les citoyens comme pour les entreprises. Cet effort de clarification ne peut toutefois se réduire à une simple question de rationalisation comptable ou d'efficacité budgétaire ; elle constitue une exigence démocratique qui conditionne le consentement à l'impôt.

Aujourd'hui, relancer la décentralisation suppose un bilan objectif et lucide des dernières grandes lois de décentralisation : la loi NOTRe et la loi de fusion des régions. C'est dans cet esprit que l'Institut Enterritoires a mené cette démarche, avec la conviction que l'avenir de la France se joue d'abord dans ses territoires. La décentralisation doit permettre de bâtir une nouvelle prospérité sans tout attendre de l'État, au plus près de celles et ceux qui entreprennent. C'est avec la volonté de bâtir une véritable « République des territoires » que des dirigeants solidement ancrés dans les réalités locales se sont dotés, à travers l'Institut Enterritoires, d'un outil pour mener des démarches en prise directe avec les écosystèmes territoriaux et contribuer au débat public sur leur avenir.

Yannick Imbert
Président du Conseil d'orientation
de l'Institut Enterritoires, Directeur
des affaires territoriales et publiques
du Groupe La Poste


MAIRIE

En tant qu'Institut dédié à l'étude des grands enjeux territoriaux, la décentralisation et l'organisation de la République figurent naturellement parmi nos axes de travail.

Dix ans après l'adoption des textes de 2015 – passage de 22 à 13 régions métropolitaines et loi NOTRe rationalisant la répartition des compétences entre les différentes collectivités – la question de la pertinence de notre architecture politico-administrative demeure centrale.

Ces lois, que d'aucuns qualifient de véritable "acte III" de la décentralisation, ont-elles permis une meilleure efficacité de l'action publique locale ? Ont-elles été source d'économies substantielles pour les finances publiques en clarifiant les champs d'intervention comme cela était annoncé au moment de leur élaboration ?

Nous avons avec ce travail souhaité dresser un constat objectif de l'impact des lois de 2015 sur l'efficience de l'organisation en territoires de la République, dans le but de dégager les principaux axes prioritaires pour en améliorer l'efficience. Et contribuer ainsi au débat sur l'avenir de la décentralisation dans notre pays.

Dix ans après ces lois, et à un an de la prochaine échéance présidentielle, le moment semble idéal.



Julien Gonzalez-Lambert,
Directeur des études de l'Institut Enterritoires,
coordinateur de la démarche

“ Notre capacité à investir dans les grands projets a été décuplée ”



CAROLE DELGA

Présidente de la Région Occitanie
et de Régions de France

Dix ans après la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, quel bilan tirez-vous des nouvelles régions ? La fusion a-t-elle réellement renforcé leur capacité stratégique, financière et administrative, sans affaiblir la proximité avec les territoires ?

La réforme de 2015 a eu incontestablement des effets très bénéfiques en renforçant les leviers à la disposition des Régions en matière de développement économique et de mobilité. Notre capacité à investir dans les grands projets a été décuplée. Aujourd'hui, les Régions apportent par exemple 2,3 milliards d'euros dans le soutien au développement économique, c'est +16 % en 10 ans. Ce sont elles qui se portent à la rescousse des entreprises en grande difficulté. Mais elles interviennent également dans des sujets d'hyper-proximité comme la santé, à travers des médecins salariés, ou encore les transports, via les TER et le transport scolaire.

La loi NOTRe du 7 août 2015 entendait clarifier les compétences des collectivités, notamment par la suppression de la clause générale de compétence des régions et des départements et par le renforcement du rôle régional en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de mobilités. Cette nouvelle architecture vous paraît-elle aujourd'hui plus lisible et opérationnelle ?

Oui, tout à fait. Lorsqu'on évoque le « mille-feuille territorial » on oublie souvent de dire que les compétences entre collectivités territoriales ont largement été clarifiées. Entre la Région et le département par exemple, on voit bien « qui fait quoi ». Les chevauchements existent encore sur des sujets très spécifiques (culture, tourisme, sport...) mais la grande réforme à opérer consisterait à revoir complètement le périmètre des interventions de l'État et de ses nombreux opérateurs. Nous avons encore aujourd'hui un Etat central qui

ne veut pas faire confiance aux territoires et qui n'hésite pas à marcher sur les domaines de compétence des collectivités. Pour ce qui concerne les régions, nous n'arrivons pas à obtenir une compétence pleine et entière sur l'Orientation alors que nous sommes chargés de la formation professionnelle et des lycées. C'est absurde !

À partir de l'expérience de l'Occitanie, en quoi la région constitue-t-elle pour vous l'échelon pertinent pour conduire des politiques de réindustrialisation, de souveraineté économique et énergétique, de planification écologique ou d'équilibre territorial ? De quels leviers supplémentaires les régions devraient-elles disposer pour adapter davantage leur action aux spécificités de leur territoire ?

La République française se veut décentralisée. En réalité, les collectivités territoriales se trouvent corsetées par les contraintes budgétaires et l'assèchement de l'autonomie fiscale opéré sous les gouvernements d'Emmanuel Macron. Aujourd'hui le budget de l'Andalousie est supérieur à celui des 18 régions de l'hexagone et de l'outre-mer. L'échelle de la région est pertinente pour mener des actions de planification stratégique, de construction d'infrastructures, de soutien à la recherche et à l'éducation, sans parler évidemment des mobilités. Le principe de subsidiarité devrait davantage nous guider : quel est l'échelon le plus pertinent ? Sur de nombreux sujets, c'est évidemment la Région. Les Régions peuvent porter les réponses aux grandes transitions climatiques, économiques, numériques et démographiques. Encore faut-il nous en donner les moyens et nous laisser agir.

“Les Régions peuvent porter les réponses aux grandes transitions climatiques, économiques, numériques et démographiques”.

Institut des territoires

Sommaire

CHAPITRE 1

Les réformes territoriales depuis 1982 : de l'élan émancipateur à l'essoufflement progressif du processus de décentralisation 12

CHAPITRE 2

Dix ans après, quel bilan tirer des lois de 2015 ? 24

I. L'ambition initiale de la réforme : rationaliser l'organisation territoriale et réaliser des économies d'échelle 25

II. Le bilan de la « nouvelle organisation territoriale de la République » 27

III. Le bilan financier de la fusion des régions 38

CHAPITRE 3

Les perspectives pour la décentralisation 54

I. Dix années après les lois de 2015, un besoin de changement de diagnostic sur l'organisation territoriale 55

II. Les propositions clés pour l'avenir de la décentralisation 62

Conclusion 72

Remerciements 75

Bibliographie 76


RF
L'HOPITAL
COLBERT
Mgr MOLÉ
Allocution de M. Ruslan STEFANCHUK
Président de la Rada d'Ukraine

CHAPITRE

01

Les réformes territoriales depuis 1982 : de l'élan émancipateur à l'essoufflement progressif du processus de décentralisation

L'architecture territoriale française s'est considérablement restructurée depuis 1982 et ce qu'il est convenu d'appeler « l'Acte I » de la décentralisation mené sous le premier septennat de François Mitterrand. Depuis cette date charnière, l'État s'est engagé dans un double mouvement de décentralisation et de déconcentration[1].

En 1982, la décentralisation se conçoit à la fois comme un projet démocratique – consistant à transférer du pouvoir à des représentants élus et responsables devant le citoyen au niveau territorial – et comme un outil de réforme de l'administration. Dès cette époque, le renforcement du pouvoir local et les transferts de compétences s'accompagnent d'une promesse d'amélioration de l'efficacité de l'action publique. Depuis, les lois successives ont toutes visé « avec une variété presque infinie de réponses juridiques et fiscales, à faire revivre les promesses initiales de la décentralisation. »[2] comme le soutiennent Xavier Desjardins, professeur d'urbanisme à Sorbonne Université, et le géographe Philippe Estèbe.

Néanmoins, au cours des dernières décennies, ce projet démocratique et cette recherche d'un « gouvernement à la bonne échelle » ont progressivement glissé vers une quête, sans cesse renouvelée et toujours incomplète, de rationalisation de l'architecture territoriale. La décentralisation semble se vider peu à peu de sa substance émancipatrice pour devenir une variable d'ajustement budgétaire et organisationnel.

À la lumière des conclusions de la Cour des Comptes, qui souligne dans son rapport de 2023 un « essoufflement du mouvement contemporain de décentralisation »[3], nous proposons d'explorer cette tension entre les ambitions de rationalisation de l'organisation territoriale et les promesses initiales du mouvement initié par les lois Defferre.

L'ACTE I DE LA DÉCENTRALISATION (1982-1983) : UNE REDÉFINITION DES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS

Sous la V^{ème} République, la décentralisation ne prend véritablement son essor qu'à l'orée des années 1980 dans un contexte d'épuisement du modèle jacobin. Dans son discours du 25 mars 1968, le Général De Gaulle proclamait déjà : « l'effort multiséculaire de centralisation administrative ne s'impose plus pour assurer la cohésion nationale ». L'échec du référendum de 1969 sur la régionalisation et la réforme du Sénat tue dans l'œuf ces velléités réformatrices.

Il faut attendre l'élection de François Mitterrand en 1981, qui place la réforme territoriale comme l'un des piliers du « socle du changement », jugeant que « la France a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ». L'État centralisateur n'apporte plus la certitude d'une gestion publique efficiente et efficace. Ainsi, dans un contexte idéologique teinté du « small is beautiful » et marqué par la recherche de solutions locales moins onéreuses face au dérapage du déficit public, sont votées ces lois de décentralisation conférant aux collectivités une liberté inconnue jusqu'à lors. L'acte I pose la première pierre de la « décolonisation de la province » selon la fameuse formule de Michel Rocard.

1. La déconcentration caractérise le mouvement de transfert du pouvoir de l'administration centrale à des représentants locaux, tout en ayant autorité sur ces derniers. En France, « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État » (loi ATR du 6 février 1992).
2. Xavier Desjardins et Philippe Estèbe, « La décentralisation : comment faire revivre le projet émancipateur ? », 2018.
3. Cour des comptes, « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver », 2023.

Sous l'impulsion du Premier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, ce mouvement entend réformer l'administration française en donnant davantage d'autonomie aux échelons territoriaux. Par la loi Defferre du 2 mars 1982[4], la Région, jusqu'alors établissement public territorial, devient une collectivité territoriale de plein exercice à compter des premières élections régionales de 1986. Par ailleurs, les fonctions exécutives des préfets sont transférées aux présidents des départements et des régions, tandis que la tutelle administrative de l'État est supprimée (art 73 al.3 de la Constitution) au profit d'un contrôle juridictionnel de légalité des actes des collectivités.

Cette loi inaugurale n'est, en outre, que le navire amiral d'une flotte de 25 lois et de quelque 200 décrets qui se succèdent de 1982 à 1986. L'acte I connaît ainsi une seconde étape avec les lois des 7 janvier[5] et 22 juillet 1983[6] qui organisent les transferts des compétences et des ressources associées vers les collectivités locales dans les domaines de l'action sociale, de l'urbanisme, des transports, de la gestion des collèges et lycées, de la formation professionnelle, etc.

Ces mesures portent alors essentiellement sur l'action et le fonctionnement des collectivités, selon un double mouvement opéré par l'État consistant à se délester de certaines responsabilités et à redistribuer des pouvoirs au profit des élus locaux : le « sacre de notables » selon l'expression de Jacques Rondin. Cette première loi rebat profondément les cartes des rapports de force et de décision au sein de chaque territoire, confortant la fonction d'élu responsable localement par rapport à celle de préfet, représentant l'État.

L'architecture territoriale française s'organise alors autour du département comme maillon central – héritage de la Révolution française et échelon historique de l'administration déconcentrée de l'État – avec une échelle de proximité, la commune, et à une échelle supra-départementale, la région consacrée en tant que collectivité territoriale.

De peur de s'enliser dans la réforme en touchant aux structures, le législateur n'engage donc à l'époque aucune réflexion sur l'empilement des strates territoriales ou sur l'émiettement communal. Pourtant, avant cette réforme, certains partisans de la décentralisation plaidaient déjà en faveur d'une refonte des périmètres pour « ne pas multiplier les prédateurs » selon l'expression du rapport Guichard de 1976. Par ailleurs, alors que les voisins européens (Allemagne, Italie, Grande-Bretagne, Belgique) avaient, dans leur grande majorité, mené des réformes profondes des périmètres communaux au cours des années 60 et 70, la France a longtemps résisté à la fusion des communes.

Après l'échec de la loi Marcellin de 1971 sur les fusions et regroupements de communes, la loi Joxe du 6 février 1992[7] s'attaque à l'émiettement communal par le biais du renforcement de la coopération intercommunale. Deux outils sont alors créés : la communauté de communes et la communauté de villes. En 1999, la « loi Chevènement »[8] relance cette dynamique par la mise en place de trois outils (communauté

4. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
5. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
6. Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
7. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
8. Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

de communes, d'agglomération et urbaine) et en bonifiant significativement les dotations de fonctionnement des EPCI. La logique de la « carotte financière » a constitué un puissant levier dans la constitution de la carte intercommunale, la dotation étant d'autant plus importante que la coopération était poussée.

L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION (2003-2004) : UN NOUVEL ÉLAN RÉFORMATEUR

Par l'acte II, lancé après la nomination du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin le 6 mai 2002, la droite assume l'héritage des réformes de 1982-83, poursuit le processus de décentralisation et cherche à l'approfondir. Ce deuxième acte illustre une forte ambition réformatrice animant le gouvernement : l'émergence de la République des proximités est affichée comme la condition d'un rétablissement de « la légitimité même de l'action publique »[9].

Dans un premier temps, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République permet d'actualiser le cadre juridique en modifiant profondément le titre XII de la Constitution. Elle grave d'abord dans le marbre constitutionnel le caractère « décentralisé » de la République (article 1er). La révision permet ensuite la consécration constitutionnelle de la région à l'article 72, de l'autonomie financière locale[10], introduit le droit à l'expérimentation et ouvre la possibilité aux collectivités de proposer un référendum local.

Point notable, le nouvel article 72-2 vient inscrire le principe de subsidiarité dans la Constitution, sans qu'il n'apparaisse *expressis verbis* dans le texte : « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Si ce principe emprunté au droit européen[11], vise une meilleure répartition des compétences entre Etat et échelons locaux, sa portée reste limitée. Le terme « vocation » suggère en effet un objectif non contraignant plutôt qu'une obligation, si bien qu'elle ne tranche pas totalement la question de la clarification des compétences.

Dans un cadre constitutionnel rénové, la loi du 13 août 2004[12] relative aux libertés et responsabilités locales vient accorder une série de compétences jusqu'alors détenues par l'État aux collectivités et vise une clarification des compétences entre les échelons territoriaux selon les logiques suivantes :

- La **Région** voit ses compétences en matière économique renforcées et se voit confier la gestion des ports, les aéroports et la formation professionnelle ;
- Le **bloc communal** se voit attribuer des compétences nouvelles en lien avec la création des écoles primaires et l'habitat insalubre ;
- Le renforcement du **Département** dans son champ de compétences sociales.

En 2007, malgré cette ambition de clarification, le rapport Lambert sur la « clarification des relations entre l'État et les collectivités territoriales », déplorait un enchevêtrement vertical (État-collectivités) et horizontal (entre échelons territoriaux) des compétences, entravant à la fois l'efficacité de l'action locale – eu égard à la multiplicité des centres de décision – et son

9. Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle du 28 mars 2003.
10. Le nouvel article 72-2 de la Constitution fait notamment apparaître la notion de « ressources propres » qui doivent constituer une « part déterminante » de leurs ressources.
11. Principe consacré dans le droit européen par l'article 5 paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne.
12. Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

efficience du fait de l'inflation de la dépense publique. Deux années plus tard, la Cour des comptes dressait un constat similaire, pointant la persistance des responsabilités partagées et l'incapacité à concrétiser une refonte de la répartition des compétences : « ces opérations délicates n'ont pas permis de former des blocs homogènes par domaines d'interventions publiques ni de structurer des organisations verticales remédiant à la dispersion des responsabilités par un emboîtement judicieux des rôles respectifs des différentes collectivités territoriales »[13].

➔ Alors que les « deux premières phases de la décentralisation ont été empreintes de la même méthode progressive et systématique, marquée notamment par la volonté de procéder au transfert de blocs de compétences homogènes et de l'accompagner du transfert concomitant de moyens et de prérogatives »[14], l'ensemble de ces conclusions qui se déploient au fil des années 2000 sur le « millefeuille administratif » et l'enchevêtrement des compétences conduisent progressivement à un changement de mode opératoire. L'agenda des réformes se recentre progressivement sur la rationalisation de l'existant.

LA RÉFORME SOUS LE MANDAT DU PRÉSIDENT SARKOZY (2010) : UNE AMBITION DE CLARIFICATION DE L'ARCHITECTURE TERRITORIALE ET DE RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Sous la mandature de Nicolas Sarkozy, et davantage encore sous celle de François Hollande, les enjeux de rationalisation et de réduction de la dépense publique deviennent le fil rouge des réformes. À l'occasion du discours de Toulon du 25 octobre 2008, le président de la République annonce : « le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques ». Dans ce cadre, la réforme de 2010 porte l'ambition de restructurer en profondeur l'architecture institutionnelle avec une inspiration double :

- **Le rapport délivré en 2008 de la Commission Attali**[15], dont le chapitre 3 « Clarifier la décentralisation pour en accroître l'efficacité », émet plusieurs recommandations contre une organisation territoriale complexe freinant la croissance et le développement économique : « la décentralisation est devenue un facteur de confusion, tant les compétences partagées sont nombreuses et paralysantes, et génératrices de coûts supplémentaires, notamment de fonctionnement. Les redondances et chevauchements de compétences entre les divers échelons territoriaux créent à la fois un éclatement de la responsabilité, la paralysie de la décision et la déroute de l'administré ». Plusieurs décisions sont encouragées, dont le renforcement des Régions, la suppression de l'échelon départemental et une gestion budgétaire plus performante des collectivités.

- **Le rapport du Comité Balladur**[16] **de 2009**, réitère les mêmes critiques et dresse un bilan sévère des lois de décentralisation : « l'organisation des collectivités locales n'a cessé de se compliquer au fil du temps, les

13. Cour des comptes, « La conduite par l'État de la décentralisation », Novembre 2009.
14. Cour des comptes, 2023, Op. cit.
15. Installée en 2007 par le Président Sarkozy, cette commission devait permettre d'identifier les conditions « de libération de la croissance française », livrant plus de 300 propositions dans cette perspective.
16. Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, Mars 2009.

étapes de la décentralisation ne se sont pas accompagnées d'un effort de rationalisation des structures des collectivités locales, des compétences qu'elles exercent et des financements qui s'y attachent. Il en résulte une perte d'efficacité pour l'action publique et pour les usagers des services publics ». Le rapport formule une série de propositions pour rationaliser l'architecture territoriale dont : le redécoupage des Régions, le rapprochement des Régions et des Départements par le biais d'un élu commun et la création d'un échelon supplémentaire pour les plus grandes agglomérations.

La réforme se matérialise d'abord par la loi du 16 décembre 2010[17]. L'ambition initiale du texte consiste à simplifier le paysage institutionnel local en circonscrivant notamment les compétences des Régions et des Départements. Ce faisant, la loi supprime la clause de compétence générale (CCG) du conseil général et du conseil régional. Suivant cette « spécialisation fonctionnelle » de ces échelons, leurs compétences seront « déterminées selon la logique des blocs, les conseils généraux et conseils régionaux étant alors appelés à régler, par leurs délibérations, les affaires de leur collectivité dans les domaines que la loi lui attribuera », comme le note le rapport d'information sénatorial porté par Antoine Levèfre en 2011.

Sur le plan des intercommunalités, la loi pose le principe d'achèvement de la carte intercommunale – en rendant obligatoire pour toutes les communes l'appartenance à un EPCI au 1er juillet 2013 – et instaure l'élection des conseillers communautaires via la technique du fléchage. En outre, la loi introduit la Métropole, nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants. Enfin, le conseiller territorial est créé, élu dans une circonscription renouvelée, le canton, dans le but de favoriser le rapprochement entre régions et départements.

➔ Dans le contexte des crises économiques des années 1970, la réduction de la dépense publique semblait déjà au cœur de la logique de la réforme de 1982 en présupposant que le transfert de compétences rendrait moins coûteuse l'action publique. Le mandat du président Sarkozy, inspiré par les conclusions de la Commission Attali et du Comité Balladur, participe donc à un changement de logique : la question centrale n'est désormais plus d'organiser de nouveaux transferts de compétences, mais de diminuer la dépense publique en rationalisant l'architecture territoriale.

« Depuis la fin des années 2000, la décentralisation obéit à une logique radicalement différente de celle des années 1980. Les gouvernements n'ont pas tellement cherché à renforcer les pouvoirs locaux, mais plutôt à rationaliser l'organisation territoriale dans un objectif de maîtrise budgétaire : limiter les chevauchements de compétences, supprimer les doublons et réduire les "débauches d'énergie". »

Audition de Michel Verpeaux, Professeur de droit public émérite de l'Université Paris Panthéon-Sorbonne.

17. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

LES RÉFORMES SOUS LE MANDAT DU PRÉSIDENT HOLLANDE (2012-2015) : CONTINUITÉ IDÉOLOGIQUE, MÉTHODE PLUS ERRATIQUE

Cette volonté de réduire la dépense publique par la refonte de l'organisation administrative et territoriale guide également les réformes entreprises entre 2012 et 2015. Sur ce plan, l'accession au pouvoir de François Hollande en 2012 ne fait donc que creuser le sillon tracé par son prédécesseur et illustre l'émergence d'un consensus transpartisan en faveur de la rationalisation de l'organisation territoriale. Comme le souligne la Cour des Comptes : « depuis 2010, le Gouvernement et le Parlement se sont principalement attachés à rationaliser l'organisation issue des deux premières étapes de la décentralisation »[18].

Dans un premier temps, néanmoins, le gouvernement Ayrault, dans son chantier de « modernisation de l'action publique territoriale », tend à détricoter certaines mesures « polémiques » de la loi du 16 décembre 2010. Ainsi, la loi du 17 mai 2013 supprime la disposition du conseiller territorial pour soupçon d'arrière-pensées électorales[19]. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») restaure quant à elle la CCG pour les départements et les régions. Par ailleurs, cette loi instaure des chefs de file pour clarifier les conditions d'exercice des compétences selon les logiques suivantes :

- La **région** pour le développement économique et les transports ;
- Le **département** pour l'action sociale ;
- Les **communes** pour la mobilité durable et la qualité de l'air.

Dès lors, comme le note la Cour des comptes, la décentralisation devient un « processus plus hésitant et parfois contradictoire »[20] : la CCG supprimée en 2010, est rétablie en 2014 pour être à nouveau supprimée en 2015 tandis que le conseiller territorial introduit en 2010 est supprimé en 2013.

En outre, la loi MAPTAM pose un nouveau statut pour les métropoles permettant aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer leur rôle en matière de développement économique. Quant aux métropoles de Paris, Lyon et Marseille, elles se voient dotées d'un statut particulier. De fait, les 14 métropoles qui naissent de cette loi absorbent une grande partie des attributions du département. Consacrées comme épicentres de la croissance économique par le texte, une mission de solidarité territoriale leur est également dévolue.

Les deux lois de décentralisation de 2015 poursuivront l'ambition de clarifier la répartition des compétences et cherchent à simplifier les strates du millefeuille administratif. À terme, l'architecture territoriale est amenée à reposer sur le couple région et intercommunalité en étendant progressivement leur taille et leurs compétences.

Dès lors, la loi du 16 janvier 2015[21] substitue aux 22 régions métropolitaines 13 régions constituées par la fusion de certaines d'entre-elles, avec l'idée d'en faire des territoires de « taille critique », comparables par leur superficie à leurs homologues européens (Länder

18. Cour des comptes, 2023, Op. cit.
19. Après le raz-de-marée de la gauche aux élections régionales de 2010, le conseiller territorial était perçu comme un moyen pour la droite de renforcer son influence dans les régions.
20. Cour des comptes, 2023, Op. cit.
21. Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

allemands, régions italiennes, communautés autonomes espagnoles). La loi du 7 août 2015[22], portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », supprime quant à elle la CCG pour les départements et les régions. Elle confie également des compétences nouvelles aux régions, renforçant son rôle dans différents domaines :

- **Le développement économique :** la région est désormais responsable de la politique de soutien aux PME et aux entreprises de taille intermédiaire et doit présenter un schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) fixant les orientations du territoire pour cinq ans.
- **L'aménagement durable du territoire** : la région rédige un schéma régional d'aménagement et développement durable du territoire (SRADDET) précisant les orientations en matière d'aménagement, de mobilité, de maîtrise de l'énergie, de pollution, de logement et de gestion des déchets.
- **Les services de transports scolaires et routiers** des départements sont confiés aux régions.

La loi NOTRe vise par ailleurs à renforcer le poids des intercommunalités et fixe à 15 000 habitants le seuil minimal pour les groupements intercommunaux, favorisant la naissance d'intercommunalités « XXL ». Par conséquent, les intercommunalités ont connu une forte réduction de leur nombre en passant à 2610 entités à 1260 entre 2012 et 2017. Elles font également l'objet d'une montée en puissance que ce soit dans la gestion locale, la planification, le développement économique ou la transition écologique.

Ce renforcement des compétences des régions et des intercommunalités devait permettre in fine la suppression du département dans une perspective de simplification du millefeuille. Les réformes finalement adoptées n'ont néanmoins pas abouti à sa disparition, celui-ci gardant ses compétences dans le domaine social.

« La méthode des actes I et II de la décentralisation avait reposé sur un triptyque compétences-ressources-moyens, chaque transfert de compétence donnant lieu à une réflexion et à des décisions sur les moyens et les ressources à attribuer aux collectivités territoriales pour les exercer correctement. L'approche retenue depuis 2010 a presque exclusivement été centrée sur la question de la répartition des compétences, laissant parfois se créer un déséquilibre entre les prérogatives transférées et la capacité des collectivités territoriales concernées à les exercer effectivement. »

Cour des comptes,
« La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver », 2023.

22. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

LES RÉFORMES SOUS LE MANDAT DU PRÉSIDENT MACRON : UN CHANGEMENT DE MÉTHODE VISANT À CORRIGER « LES IRRITANTS DE LA LOI NOTRe »

Sous la présidence d'Emmanuel Macron, la politique territoriale marque une certaine rupture avec celle de ses prédécesseurs après une « frénésie législative » à l'œuvre entre 2003 et 2015. Malgré plusieurs annonces en faveur d'un « nouvel acte »[23] ou d'un « nouveau chapitre »[24] de décentralisation, ce sont deux lois « techniques » et de moindre portée qui voient le jour.

Premièrement, la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019, texte « mosaïque », comprend une série de mesures d'importance inégale s'articulant autour de trois axes : le rôle de la commune au sein des intercommunalités, le renforcement des pouvoirs de police du maire pour sanctionner les infractions simples et la valorisation de l'engagement dans la vie politique locale. Ce texte traduit une volonté de supprimer « les irritants de la loi NOTRe »[25], en renforçant la place des maires dans les intercommunalités sans en bouleverser l'équilibre économique[26].

Deuxièmement, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification (dite « loi 3DS ») s'inscrit dans le sillage du Grand débat national de 2019, en réponse à une demande formulée par les élus locaux pour l'adaptation de l'action publique aux spécificités territoriales. Elle vise à faire évoluer le cadre des relations entre l'État et les collectivités « sans constituer pour autant un nouveau big bang territorial qui n'est souhaité ni par le gouvernement, ni par les élus sur le terrain » selon Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités. L'enjeu du texte est, selon le gouvernement de l'époque, de « parfaire la décentralisation » : parachever certains transferts de compétences, approfondir la différenciation territoriale, promouvoir l'expérimentation et renforcer la déconcentration.

Pour Eléanor Breton, sociologue et politiste au Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE), et Patrick Le Lidec, politiste et chercheur au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po, la politique territoriale d'Emmanuel Macron suit une double dynamique de « recentralisation budgétaire et d'accommodement territorial »[27]. Elle traduirait une recherche d'équilibre entre, d'une part, un durcissement de la politique de resserrement budgétaire et fiscale et, d'autre part, une mise entre parenthèses des logiques de fusion autoritaire des collectivités poursuivies par Nicolas Sarkozy et François Hollande, laissant place à une accentuation de la différenciation territoriale. En d'autres termes, l'État frappe de la main droite par l'approfondissement des contraintes budgétaires et fiscales et caresse de la gauche par une politique d'accommodement territorial.

En effet, dans le but de donner des gages de « sérieux budgétaire », le mandat du président Macron voit le déploiement d'une politique de

23. Conférence de presse d'Emmanuel Macron du 25 avril 2019 à l'issue du Grand Débat national.
24. Déclaration d'Emmanuel Macron lors de son déplacement en Mayenne le 10 octobre 2022.
25. Voir à ce sujet le rapport d'information sur la loi NOTRe précédemment cité, l'augmentation de la taille des intercommunalités a contribué à un sentiment « d'éloignement » et de « perte d'influence vis-à-vis des intercommunalités » (2019, p.20).
26. Dans ce cadre, la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale, prévue en 2022 par la loi NOTRe, est rendue facultative, la modification des périmètres des intercommunalités est facilitée par la possibilité ouverte aux communautés d'agglomération et de communes de se scinder en plusieurs EPCI, un pacte de gouvernance est créé pour régler les relations entre les maires et les intercommunalités permettant par exemple l'institution d'un conseil des maires, etc.
27. Eleanor Breton et Patrick Le Lidec, « La politique territoriale d'Emmanuel Macron », 2022.

maîtrise des dépenses locales marquée par un instrument contraignant : l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, matérialisé à travers les « Contrats de Cahors »[28]. De même, depuis 2018 une série de mesures ont conduit à l'étiolement du pouvoir fiscal des collectivités : suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; suppression des trois-quarts de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; réduction des bases des locaux industriels sujets à la taxe foncière et à la cotisation foncière des entreprises. Les compensations ont conduit à une réaffectation des recettes de l'État et des recettes de TVA induisant une déterritorialisation de l'impôt et de fait une perte d'autonomie fiscale des collectivités locales.

On observe ainsi un changement d'approche en ce qui concerne la maîtrise de la dépense locale : les tentatives de rationalisation du millefeuille administratif ont laissé place à un encadrement de la dépense locale par la contrainte budgétaire. Comme le résume Michel Verpeaux, « sans vouloir toucher aux structures, en effet, on touche aux portefeuilles »[29].

Parallèlement à ce resserrement budgétaire et fiscal, la politique institutionnelle de l'exécutif consiste à « lâcher du lest » ; il s'agit de proposer une pause dans la vague de réorganisation depuis 2008 accompagnée d'un desserrement des contraintes juridiques. Ce « pacte girondin » consiste à assumer la trajectoire de différenciation institutionnelle engagée sous la présidence précédente – création de la collectivité de Corse, modèles différents des métropoles, etc. – en rompant cependant avec une approche « top-down » qui a guidé les réformes de 2015 avec le redécoupage des régions et la fusion autoritaire des intercommunalités conduite par les préfets. C'est pourquoi la différenciation constitue, selon Jacqueline Gourault, la « pierre angulaire » du projet de loi 3D.

« Cette double inflexion traduit la recherche d'un nouvel équilibre, la politique d'accommodement territorial étant censée accroître l'acceptabilité politique du durcissement des contraintes budgétaires. »

Eleanor Breton et Patrick Le Lidec,
« La politique territoriale d'Emmanuel Macron », 2022.

Depuis les lois territoriales de 2015, le sens de la décentralisation devient moins lisible et l'on peine à percevoir l'orientation des réformes futures. Les derniers textes adoptés n'ont pas permis d'insuffler un nouvel élan de décentralisation et resteront presque « anecdotiques » dans son histoire. Ce constat poussait la Cour des comptes, dans son rapport de 2023, à diagnostiquer un « essoufflement progressif du processus de décentralisation » laissant aujourd'hui une « rationalisation inachevée de l'organisation territoriale ».

28. Il consiste en un contrat par lequel les collectivités s'engagent sur des objectifs de limitation de la progression des dépenses de fonctionnement. Ces "contrats de Cahors" contractualisaient cet objectif de dépenses (modulable en fonction de certains critères) pour les 322 collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassaient 60 M€.
29. Extrait de l'audition.

Institut des territoires

Panorama des grandes étapes de la décentralisation

L'Acte I : les quinze glorieuses de la décentralisation

Les lois Defferre lancent un mouvement de décentralisation animé par une conviction démocratique autant que par un projet de modernisation de l'État. Le pouvoir local est renforcé par des transferts nombreux selon le triptyque « compétences-ressources-moyens ».

L'Acte II : l'approfondissement institutionnel de la décentralisation

Sans remettre en cause l'élan initial, cette phase cherche à consolider et à approfondir le mouvement de décentralisation.

1982 - 1986

Acte I de la décentralisation : 25 lois et plus de 200 décrets

- Reconnaissance de la Région comme collectivité territoriale de plein exercice et élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct
- Transfert des fonctions exécutives des préfets aux présidents des départements et des régions
- Suppression de la tutelle de l'État et contrôle de légalité *a posteriori*
- Transferts de blocs de compétences vers les collectivités locales avec les ressources équivalentes

6 FÉVRIER 1992

Loi Joxe

- Relance de la coopération intercommunale et création de la communauté de communes
- Renforcement de la démocratie locale
- Déconcentration pour une organisation de l'État adaptée à la décentralisation

12 JUILLET 1999

Loi Chevènement

- Création de la communauté d'agglomération et de la communauté urbaine
- Simplification de la coopération intercommunale

2003-2004

Acte II de la décentralisation

- Le principe selon lequel « l'organisation territoriale de la République est décentralisée » est inscrit dans la Constitution
- Constitutionnalisation de l'autonomie financière locale
- Droit à l'expérimentation
- Deuxième grande vague de transfert de compétences

De l'élan émancipateur à l'essoufflement du processus de décentralisation

Entre ambitions de rationalisation et un processus de décentralisation plus hésitant, parfois contradictoire

Un changement de méthode s'opère dans un contexte marqué par les conclusions du rapport Balladur. Désormais, l'agenda des gouvernements consiste moins à renforcer le pouvoir local qu'à rationaliser l'existant. Parallèlement, le processus de décentralisation devient plus sinueux.

Vers un essoufflement progressif de la décentralisation

Après une phase de « frénésie législative », les mandats Macron sont marqués par des lois techniques de moindre portée visant essentiellement à répondre aux « irritants » des réformes précédentes.

16 DÉCEMBRE 2010

Loi de réforme des collectivités territoriales (dite « loi RCT »)

- Suppression de la CCG du Département et de la Région
- Instauration du conseiller territorial (supprimé avant son application)
- Création du statut de Métropole
- Principe d'achèvement de la carte intercommunale

27 JANVIER 2014

Loi MAPTAM

- Mise en place des collectivités « cheffes de file »
- Restauration de la CCG des départements et régions
- Mise en place des métropoles comme EPCI dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants

16 JANVIER 2015

Loi de fusion des régions

- Redéfinition du périmètre des régions passant de 22 à 13 entités

7 AOÛT 2015

Loi NOTRe

- Suppression de la CCG pour les départements et les régions
- Renforcement du rôle des régions dans le développement économique, l'aménagement du territoire et les mobilités
- Relèvement du seuil minimal des groupements intercommunaux à 15 000 habitants
- Création de la collectivité de Corse

27 DÉCEMBRE 2019

Loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

- Rééquilibrage des relations entre commune et intercommunalité
- Valorisation de l'engagement dans la vie politique locale

21 FÉVRIER 2022

Loi 3DS

- Développement de la différenciation
- Promotion de l'expérimentation

CHAPITRE

02

Dix ans après, quel bilan tirer des lois de 2015 ?

I. L'ambition initiale de la réforme : rationaliser l'organisation territoriale et réaliser des économies d'échelle

Si la gauche, une fois revenue au pouvoir en 2012, revient sur quelques mesures phares du mandat Sarkozy – rétablissement de la CCG, suppression du conseiller territorial – l'objectif de rationalisation du millefeuille semble résister au clivage politique. Annoncée comme la « mère des réformes » par le Premier ministre Manuel Valls[30], les lois de 2015 – lois de délimitation des régions et NOTRe – reprennent et approfondissent le chantier lancé sous la mandature précédente.

POUR UNE ORGANISATION TERRITORIALE PLUS EFFICACE ET PLUS LISIBLE

En 2014, le paysage institutionnel français se démarque par une profonde fragmentation institutionnelle avec 36 681 communes, 2 145 EPCI à fiscalité propre, 101 départements et 27 régions représentant 40 % des collectivités locales de l'Union Européenne. Dans ce contexte, les réformes de 2015 cherchent à rendre l'action publique locale à la fois plus efficace et plus lisible pour le citoyen. Les objectifs projetés sont ambitieux :

- **Des régions plus puissantes et regroupées,** pour favoriser le développement économique, l'emploi et la cohésion territoriale ;
- **La montée en puissance des intercommunalités** pour que l'armature territoriale repose à terme sur un couple intercommunalité / région plus adapté aux réalités économiques contemporaines, remplaçant ainsi peu à peu le « couple fondateur » de la République commune / département ;
- **La redéfinition du rôle des conseils départementaux**, recentrés sur leur « cœur de métier », dans la perspective de leur suppression[31].

Ce redéploiement géographique devait, en outre, s'accompagner d'une réorganisation fonctionnelle vers la clarification des responsabilités de chaque échelon. Ainsi, à chaque niveau renforcé dans son assise territoriale doit être assigné un champ d'action circonscrit et défini selon une logique de standardisation du « jardin à la française ».

POUR UNE ORGANISATION TERRITORIALE PLUS EFFICIENTE : L'ESPOIR DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

Les lois de 2015 s'inscrivent par ailleurs dans un contexte budgétaire particulier, marqué par des injonctions croissantes de Bruxelles en faveur d'une réforme territoriale. Comme le soutient Daniel Béhar, géographe et professeur à l'École d'urbanisme de Paris, la singularité de la séquence de 2015 tient dans « un

30. Discours du 10 octobre 2014 prononcé à Toulouse lors du 10e Congrès de l'association des régions de France.
31. Annoncée par Manuel Valls dans sa déclaration de politique générale le 8 avril 2014, proposant leur suppression à horizon 2021.

volontarisme affiché qui relève d'un argument inédit et puissant : la nécessaire maîtrise des dépenses publiques ».

À l'objectif de rationalisation des structures et de clarification des compétences vient progressivement s'adjoindre, à l'orée des années 2010, un impératif de réduction du déficit devenant prioritaire dans l'agenda des gouvernements à mesure que la pression de la Commission européenne s'intensifie. En 2012, la France s'engage dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) imposant aux pays membres de l'UE de présenter un programme national de réformes. Face au déficit excessif, l'imbroglio administratif et territorial de la France est mis en lumière et une rationalisation est attendue contre le nombre jugé excessif d'entités communales, l'empilement des strates territoriales et la confusion des compétences.

En mai 2013, la Commission recommande ainsi que « la France s'attache, au cours de la période 2013-2014 : [...] à prendre, dans le cadre de la prochaine loi de décentralisation, des mesures destinées à améliorer les synergies et les économies entre les différents niveaux de l'administration, centrale, régionale et locale »[32]. Voulant « faire des économies partout où elles sont possibles »[33], François Hollande annonce alors de manière soudaine une refonte de la carte régionale, faisant sienne une proposition issue du Rapport Balladur qui ne figurait néanmoins aucunement dans le programme présidentiel ni même dans les priorités du parti.

Comme l'explique le politiste Patrick Le Lidec, le projet de fusion des régions s'explique par la volonté du gouvernement de concilier les contraintes liées à deux scènes différentes (supranationale et domestique) entre « de très fortes pressions supranationales s'exerçant sur le gouvernement français pour qu'il adopte une politique de baisse des dépenses publiques et de rationalisation du millefeuille territorial, et de faibles capacités nationales à mettre en œuvre de telles orientations »[34]. Cette réforme se veut être un signal de changement de ligne du gouvernement français et de sérieux budgétaire, comme le note Jean-Marc Callois, considérant que l'enjeu est alors de : « montrer à la Commission européenne que le Gouvernement français était capable de mener une 'grande' réforme structurelle de son organisation administrative »[35].

« En adoptant cette posture de jardinier comptable, le Premier ministre conjugue à la fois un volontarisme de rupture sur le registre des enjeux – la décentralisation a épuisé ses effets vertueux, il faut en redessiner l'architecture – et une permanence des réponses proposées – simplification, spécialisation et démocratisation des pouvoirs locaux. »

Daniel Béhar, Géographe, professeur émérite à l'École d'urbanisme de Paris.
« Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », 2015.

32. Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017.
33. Discours du 31 décembre 2013 prononcé à Paris.
34. Patrick Le Lidec, « Décider des réformes structurelles dans un état de consolidation. La fusion des régions entre mise en scène du sérieux budgétaire et prise en compte des acteurs véto », 2024.
35. Jean-Marc Callois, « Le citoyen, grand oublié des réformes territoriales », 2017.

II. Le bilan de la « nouvelle organisation territoriale de la République »

UNE RÉFORME MENÉE À MARCHE FORCÉE SANS CONSULTATION

Menée tambour battant, la portée et la cohérence de la réforme ont été compromises en grande partie par la méthode retenue par le gouvernement de l'époque. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2019 décrit la loi NOTRe comme : « le dernier volet d'une vaste réforme territoriale menée dans la précipitation, sans véritable étude d'impact ni concertation »[36].

En premier lieu, la refonte de la carte intercommunale, pilotée par les préfets en vertu des procédures de « passer outre », a été décrite comme une « expérience traumatisante »[37] par certains élus locaux. 15 % de l'ensemble des projets de périmètres n'ont d'ailleurs pas été approuvés suivant les conditions prévues par la loi de majorité qualifiée. Ce volet de la réforme explique en grande partie que plus de 75 % des élus jugaient négativement les changements introduits par la loi NOTRe selon une enquête du CEVIPOF de 2018[38].

Parallèlement à cette fusion autoritaire des intercommunalités, le redécoupage des régions a pu donner l'impression d'être effectué à la hussarde dans un contexte budgétaire alarmant. Pour le démographe Hervé Le Bras, la refonte de la carte régionale a été réalisée « sur un coin de table à l'Élysée », sans concertation des élus locaux ou des citoyens, malgré la promesse de François Hollande formulée en 2012 d'une réforme territoriale « qui ne se ferait pas contre, mais avec les élus »[39]. Deux rapports du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, publiés respectivement en mars 2016[40] et en mars 2023[41], ont ainsi relevé une violation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans la mise en œuvre de cette réforme de la carte régionale.

En outre, l'approche retenue par le gouvernement de l'époque fut d'imposer des regroupements par région entière, sans toucher aux frontières, pour éviter de s'enliser dans des arbitrages délicats. Ainsi, le gouvernement s'est privé ***ab initio*** de l'opportunité d'adapter les frontières régionales aux mutations économiques et démographiques des grandes aires urbaines et aux réalités des bassins de vie. Par exemple, l'Oise a été rattachée à la région des Hauts-de-France malgré son rôle de « grande banlieue » pour Paris tandis que la Loire-

36. Bruno Questel et Raphaël Schellenberger, 2019, Op. cit.
37. Ibid.
38. CEVIPOF, « Les maires de France : entre résignation et incertitude. Sciences Po, Observatoire de la démocratie de proximité », AMF-CEVIPOF, Novembre 2018.
39. Le découpage final reste toutefois le fruit de la discussion démocratique avec les nombreux débats à l'Assemblée nationale qui ont fait évoluer substantiellement le projet initial du gouvernement (Grand Est, Bretagne).
40. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « La démocratie locale et régionale en France », Mars 2016.
41. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en France », Mars 2024.

Atlantique et la Bretagne n'ont pas été fusionnées malgré leurs liens culturels et historiques.

Dans un rapport publié en 2019, le *think tank* Nouveau Cap considère ainsi que « les nouvelles frontières régionales ont été sacrifiées sur l'autel de la précipitation et des équations politiques picrocholines plutôt que pensées dans le temps long en fonction des bassins d'emploi, des liens financiers entre territoires, des flux de déplacements domicile-travail des actifs, des réseaux routiers et ferroviaires, des proximités culturelles, etc. »[42].

Malgré cette approche « par le haut » jugée autoritaire par les élus locaux, la réforme de 2015 – comme toute l'histoire de la décentralisation – reste un « jeu de compromis »[43] qui a pu limiter la portée de l'ambition de rationalisation de l'architecture territoriale portée par le gouvernement. Le rapport d'évaluation de l'Assemblée nationale de 2019 indique à ce sujet que « l'élaboration de la réforme territoriale de 2014-2015 a été marquée par des hésitations et des revirements qui ont largement contribué à brouiller son sens »[44]. Le compromis le plus significatif fut certainement le renoncement à la suppression du département, passant du souhait d'une suppression totale, puis partielle, à une proposition de mutation en « Sénat des intercommunalités » jusqu'à sa pérennisation.

LE *BIG IS BEAUTIFUL* OU LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE PLANIFICATION ET D'INVESTISSEMENT DU COUPLE INTERCOMMUNALITÉ / RÉGION

Sans supprimer d'échelon, les réformes ont permis de réduire le nombre d'entités territoriales en élargissant les intercommunalités et fusionnant les régions. Dans l'esprit du *big is beautiful*, ces deux strates, confortées dans leur assise territoriale, devaient voir leurs compétences élargies dans un mouvement de clarification et de « spécialisation fonctionnelle » des différentes strates.

Cette montée en puissance du couple intercommunalité/région s'est ainsi accompagnée de la suppression de la CCG pour les départements et les régions, le législateur espérant lutter contre un enchevêtrement qui alourdissait le coût de la décentralisation. Conjointement, l'essor de ce « nouveau socle » territorial de la République était censé signer la disparition du département comme annoncée par le Premier ministre Manuel Valls en 2014, reprenant à son compte la proposition n°260 de la Commission Attali de 2008. Sa suppression nécessitant une révision constitutionnelle, le département sauvera sa peau, rescapé de l'examen parlementaire grâce à l'activisme des sénateurs. Il se voit néanmoins dépossédé de ses compétences dans le domaine de l'économie et des transports, et recentré sur son « cœur de métier », soit l'action sociale et la solidarité territoriale.

Au niveau régional, la politique de fusion a consisté à redécouper les périmètres pour créer des grandes régions de « taille critique » en mesure de tirer leur épingle du jeu dans la compétition entre les territoires à l'échelle européenne. Le nouveau découpage régional s'accompagne d'un renforcement de son leadership en matière de développement économique notamment via l'obligation d'établir un SRDEII s'imposant aux autres collectivités. Les conseils régionaux deviennent également chefs de file en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, devant éla-

42. Nouveau Cap, « Fiscalité locale des entreprises : un échec français », 2019.
43. Patrick Le Lidec, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », 2007.
44. Assemblée nationale, 2019, Op. Cit. p.8.

borer un SRADDET fixant les objectifs en matière d'équilibre territorial, d'implantation des infrastructures, de désenclavement des zones rurales, etc.

L'agrandissement de l'échelon régional est ainsi mieux adapté à la géographie des flux économiques (mobilité, filières, etc.), ce qui renforce de fait leur « force de frappe ». Marie-Guite Dufay, l'ancienne présidente de Bourgogne-Franche-Comté, considérait ainsi que l'agrandissement de sa Région était nécessaire « pour permettre la structuration de grandes filières »[45].

« Les régions sont très attachées à leurs compétences notamment au développement économique. Nous avons des présidents de régions très impliqués, qui soutiennent les chefs d'entreprise, vont chercher les investisseurs, participent activement à la réindustrialisation. La connaissance de l'écosystème des bassins d'emploi permet de faire émerger des clusters et de mettre en œuvre une vraie politique industrielle. Que ce soit en Nouvelle-Aquitaine et en Occitanie avec la filière Aéronautique-Spatial-Défense, l'automobile dans les Hauts-de-France, etc. »

Audition de Frédéric Potier, Délégué général de Régions de France.

Cette taille critique a également permis une modernisation des transports – devenant le premier poste budgétaire des régions post-réforme – ou favorisé des politiques volontaristes hors compétences obligatoires : en matière de santé, par exemple, certaines régions comme l'Occitanie ou AURA ont créé des groupements d'intérêt public pour salarier des médecins dans les zones peu denses.

La montée en puissance des régions en matière de transport tient moins à la « taille critique » issue des fusions qu'à la loi NOTRe elle-même, qui a transféré aux régions les transports interurbains (2017) et scolaires (rentrée 2017), faisant de la mobilité leur premier poste budgétaire — un transfert dont ont bénéficié l'ensemble des régions, fusionnées ou non, la compétence ferroviaire régionale (TER) leur étant par ailleurs acquise depuis 2002. La taille a en revanche pu favoriser des politiques volontaristes hors compétences obligatoires : en matière de santé — compétence de l'État exercée via les ARS — plusieurs régions ont créé des groupements d'intérêt public pour salarier des médecins dans les zones sous-denses, l'Occitanie et l'Auvergne-Rhône-Alpes en tête, cette dernière ciblant précisément d'anciens départements auvergnats (Cantal, Allier, Haute-Loire).

En outre, l'augmentation de la taille des régions a été corrélée à une croissance de leurs capacités d'investissement en cohérence avec le rôle stratégique (planification, développement économique, etc.) que leur attribue plus clairement la loi NOTRe (Partie III).

45. Laurent Thivenin, « Dix ans après, le vrai bilan des grandes régions », 16 janvier 2025, Les Échos.

« Le choix a été fait de créer de grandes régions pour des grands projets. Les grandes régions ne sont pas faites pour la proximité, mais pour l'économie, la planification et les infrastructures. Les régions permettent une planification active, avec des moyens qui permettent de vérifier, de faire et de financer. »[46]

Éric Woerth, Audition au Sénat du 20 mai 2025.

Dans le prolongement de la loi MAPTAM qui affirme le statut des métropoles, la logique de la « taille critique » se décline également à l'échelon inférieur avec l'élargissement des intercommunalités. Piloté par les préfets, chargés de mettre en œuvre les SDCI[47], ce redécoupage a permis de réduire de presque 39 % le nombre d'EPCI à fiscalité propre en seulement un an, passant de 2 062 à 1 266 entre 2016 et 2017.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE ET DE SYNDICATS ENTRE 1992 ET 2021

Catégories d'EPCI à FP	1992	1995	1999	2010	2015	2021
Métropoles					11	21
Communautés urbaines	9	9	12	16	9	14
Communautés d'agglomérations				181	226	223
Communautés de communes		756	1 347	2 409	1 884	995
Total EPCI à fiscalité propre		1 102	1 678	2 611	2 133	1 253
Nombre total des syndicats (SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes et autres)	17 074	17 895	18 504	15 367	12 670	9 065

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, octobre 2022, d'après des données de la DGCL.

46. Jean-Marie Mizzon, Maryse Carrère, Audition d'Eric Woerth, Mission d'information « 10 ans après la loi NOTRe et la loi MAPTAM, quel bilan pour l'intercommunalité ? », Sénat, 2025.
47. Schémas départementaux de coopération intercommunale.

Par ailleurs, les intercommunalités héritent de nouvelles attributions obligatoires : la collecte et le traitement des déchets, le tourisme, la gestion des milieux aquatiques, l'accueil des gens du voyage mais également l'eau et son assainissement à compter de 2020. Cette montée en puissance des intercommunalités permet aux communes de mobiliser une ingénierie technique que ces dernières ne pouvaient financer seules.

Romain Colas, vice-président de l'association des petites villes de France, indique ainsi que : « sur des sujets politiques et techniques aux incidences financières importantes, les petites communes restaient à la marge en raison de la faiblesse de leur ingénierie et de leur manque de moyens. Là où les intercommunalités fonctionnent, elles ont pu monter en compétence alors que les communes ne le pouvaient pas. À bien des égards, en matière d'aménagement, d'énergie ou de gestion des déchets, l'émergence du fait intercommunal a permis des avancées certaines »[48]. À titre d'exemple, la montée en puissance budgétaire des intercommunalités a permis à la ville de Tarbes de financer un projet d'envergure : l'Usine des sports, vaste centre sportif à vocation nationale.

En somme, via la logique de la taille critique, la loi NOTRe a contribué à moderniser notre organisation territoriale par le renforcement des capacités d'investissement et de planification du couple intercommunalité/région.

« Dix ans après les réformes de 2015, le renforcement du rôle des régions et la constitution de collectivités de taille plus importante apparaissent comme des évolutions pertinentes. Mais ce modèle atteint aujourd'hui certaines limites : l'existence de treize schémas régionaux ne garantit pas, à elle seule, une planification cohérente à l'échelle nationale. De nombreux enjeux dépassent les frontières administratives et nécessitent une coordination renforcée entre les régions, comme l'illustre par exemple l'axe Méditerranée–Rhône–Saône, qui appelle une vision et une gouvernance partagées. »

Ludivine Philippon, Présidente exécutive de Séance Publique.

48. Sénat, 2025, Op. Cit.

IS BIG THAT BEAUTIFUL ? LE DÉFI DE L'ÉCHELLE, DES MOYENS ET DE L'IDENTITÉ TERRITORIALE

Si la logique du « big is beautiful » a pu être pertinente pour doter les régions d'une « force de frappe » leur permettant d'incarner pleinement la strate du développement économique, la portée des réformes a buté sur plusieurs limites caractérisant l'approche du législateur en 2015. D'une part, une conduite à marche forcée qui a conduit à ignorer les réalités sociologiques et démocratiques des territoires dans le cadre des processus de fusion et d'autre part, une logique de « gigantisme démographique » qui n'induit pas mécaniquement des collectivités plus puissantes, surtout sans réflexion sur les ressources.

De l'élargissement au déracinement

L'esprit de la loi NOTRe réside dans la croyance en une relation de causalité entre « taille critique » et « attractivité économique » ; un lien que les comparaisons européennes permettent de discuter. Cependant, comme le souligne le géographe Luc Florent : « Il suffit d'observer la situation de certaines régions des pays voisins. Les communautés autonomes d'Andalousie et de Castille sont parmi les plus vastes régions en superficie, mais sont très mal classées en termes de PIB/habitant. À l'inverse, les Länder de Berlin et de Hambourg ont une faible superficie, mais sont très riches »[49].

De surcroît, partout en Europe, les frontières régionales sont issues d'une construction historique et géographique. Cet héritage contribue à nourrir un sentiment d'appartenance des populations à leur région. De fait, leur élargissement a pu provoquer d'une part un sentiment de « déracinement » et d'autre part, une perte de proximité entre les élus et les citoyens. En voulant rationaliser à tout prix, le législateur a contribué à fragiliser ce lien démocratique et territorial essentiel.

À ce propos, André Torre, directeur de recherche à l'INRAe estime que « certaines nouvelles régions sont très grandes et leur étendue risque de provoquer un éloignement d'une partie des populations des centres de décision. De nombreux élus ou responsables locaux se trouvent éloignés de leur capitale régionale, avec une difficulté à se faire entendre et à porter la parole et les intérêts des populations ». Ce phénomène de « périphérisation » de certains territoires a également pu accroître la distance entre citoyen et décideur et rendre l'accès aux services publics plus hétérogène. Cette distance est, en effet, d'autant plus forte pour « les habitants des territoires, éloignés des grandes villes, dans un contexte de diminution des ressources publiques, de rationalisation des équipements et de suppression de services de proximité (lycées, hôpitaux, postes,...) ou de lignes ferroviaires »[50]. En ce sens, les « maisons de la région » qui ont fleuri à l'issue des lois de 2015 peuvent être perçues comme un aveu institutionnel de cet éloignement.

De surcroît, l'élargissement des intercommunalités peut faire émerger un sentiment d'injustice fiscale dans certaines communes, les contribuables ayant l'impression de payer pour des infrastructures qu'ils n'utilisent pas ou peu.

49. Luc Florent, « La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de neuf d'entre elles ? », Populations & Avenir, 2015.

50. André Torre, « La difficile équation des réformes territoriales : du big is beautiful à l'impossible simplification du mille-feuille institutionnel », Économie et statistique, 2017.

« La proximité n'est pas que kilométrique ; elle ne peut pas être acquise seulement par les progrès techniques comme la dématérialisation et n'est pas la fréquence de recours objective à un service. La proximité est une représentation de la potentialité des territoires ; c'est-à-dire le sentiment d'avoir la possibilité d'accès à un service. Ainsi l'élargissement de la maille territoriale, c'est un sentiment de perte, voire de violence symbolique, qui affecte finalement moins les pratiques réelles de l'espace que la représentation sociale que l'on se fait du territoire et de ses modes de vie. »

Samuel Depraz, Directeur de la recherche du laboratoire ESPI2R.
Audition à l'Assemblée nationale du 3 mai 2019.

La métamorphose de l'élu local : entre dilution, dépossession et résistance

Par ailleurs, la montée en puissance du couple intercommunalité/région provoque mécaniquement un ébranlement du « pouvoir communal tel qu'il s'est affirmé historiquement, politiquement et institutionnellement »[51]. Les lois NOTRe et MAPTAM encouragent l'avènement de « supra-communalités »[52], selon l'expression de Gérard-François Dumont, venant se substituer à l'idéal de coopération entre les communes tel qu'envisagé au départ.

Beaucoup d'observateurs ont ainsi estimé que le législateur était allé trop loin en favorisant l'émergence d'« intercommunalités XXL », soient des entités qui seraient de plus en plus indépendantes et guidées par des intérêts propres pouvant entrer en tension avec ceux des communes, alors même que leur légitimité émane des communes elles-mêmes[53]. Certains élus municipaux éprouvent le sentiment d'être peu écoutés voire dépossédés de leurs capacités d'action, comme en témoignait Paul-Roland Vincent au Sénat, alors maire de Bourgneuf : « Nous avons le sentiment de gérer le quotidien et que les grandes décisions nous échappent, ce qui est assez désagréable »[54]. Le maire fait face à une crise de vocation en étant réduit à un rôle d'observateur tout en restant « à portée d'engueulades » et en première ligne face aux doléances de ses administrés.

Pour répondre à ces « irritants », le législateur s'est par la suite efforcé de réaffirmer la primauté de la commune au sein de l'intercommunalité par les lois EVL du 27 décembre 2019 et 3DS du 21 février 2022 : conférence des maires obligatoire, pacte de gouvernance, délégation « à la carte ».

Des « colosses aux pieds d'argile » : l'illusion de la puissance régionale

Enfin, le « big is beautiful » s'est révélé être une approche incomplète ou tronquée assimilant « taille critique » et « puissance ». La

51. Sénat, 2025, Op.cit. *p44.*
52. Gérard-François Dumont, « Intercommunalité ou supracommunalité », Population & Avenir, 2018.
53. Art. 72 de la Constitution : les collectivités territoriales sont les communes, les départements, les régions. Les EPCI n'ont pas de statut constitutionnel.
54. Sénat, 2025, Op.cit. *p39.*

comparaison des régions françaises avec leurs homologues européennes pousse ainsi le géographe Gérard-François Dumont à les qualifier de « nains politiques »[55], leur faiblesse relative s'exprimant à la fois au niveau de leur autonomie, de leurs compétences et de leur pouvoir budgétaire et fiscal.

Si la NOTRe a contribué à conforter le champ de compétences des régions et de leur rôle de planification, la dimension fiscale et financière est la grande absente des réformes de 2015. À titre de comparaison, en 2015, le budget des régions fusionnées s'élève à 28,7 milliards d'euros, soit 12 % du budget total des collectivités (57 % pour le bloc communal, 31 % pour le département). En 2024, soit près de 10 ans après les réformes, le budget des régions atteint 39,7 milliards d'euros, soit 13,3 % du budget total des collectivités (60,3 % pour le bloc communal et 26,4 % pour le département)[56]. À titre de comparaison, le budget de la Région PACA pour 2025 s'élevait à environ 3,1 Mds €, un montant bien plus bas qu'une grande métropole comme Aix-Marseille-Provence dont le budget 2025 s'élevait à 4,8 Mds €.

Ces faibles capacités budgétaires des régions sont d'autant plus frappantes lorsqu'on les compare à d'autres régions européennes.

« Le budget cumulé des régions françaises équivaut à celui de l'Andalousie, et ne représente que les deux tiers de celui de la Bavière. Le modèle français de fusion des régions a permis des gains de taille, mais sur le plan financier et fiscal, il est très loin des modèles espagnols et allemands, ce qui invite à questionner la portée de la réforme. »

Audition de Frédéric Potier, Délégué général de Régions de France.

De la même façon, la loi NOTRe n'a amorcé aucune réflexion sur le pouvoir fiscal des régions celles-ci disposant pourtant d'une visibilité très réduite sur leurs recettes futures et d'un pouvoir de taux restreint, qui n'a cessé de se dégrader dans les années suivant la réforme avec un financement essentiellement assuré par une fraction de TVA nationale.

4. UNE RECOMPOSITION INABOUTIE DES COMPÉTENCES

Bien qu'inaboutie, la loi NOTRe a permis une certaine clarification des compétences en ne permettant aux régions et aux départements d'intervenir qu'au titre des compétences listées par la loi. Comme le souligne le rapport Ravignon, la suppression de la clause générale des compétences a constitué une solution intéressante face à un triple problème : le manque de lisibilité de l'action publique, la complexité

55. Gérard-François Dumont, « Les régions en France : géants géographiques, mais nains politiques ? », Population & Avenir, 2019.
56. Régions de France, « Les chiffres clés des régions », 2025.

des politiques publiques et le développement des financements croisés[57]. Le texte a également cherché à répartir les compétences par blocs dans une logique cohérente. Toutefois, la traduction opérationnelle de l'ambition de la loi NOTRe est limitée à au moins deux grands égards : d'une part, la logique de blocs apparaît encore incohérente voire illisible pour le citoyen et d'autre part, on observe une persistance de l'enchevêtrement.

Une logique par blocs parfois incohérente et illisible pour le citoyen

L'ambition de créer des « blocs de compétences » étanches s'est parfois faite de manière déconnectée du terrain provoquant des incohérences, à l'instar de la dissociation des compétences « voirie » et « transport ».

« La mobilité est confiée aux intercommunalités ou aux régions tandis que la voirie demeure une compétence des départements et des communes. Cette superposition limite la mise en œuvre d'une politique des transports cohérente car la mobilité dépend aussi de la voirie, des parkings, des feux de signalisation etc. »

Audition de Clément Michel, Directeur général France Région de Keolis.

Au-delà de cette incohérence de fait, la fragmentation des compétences peut provoquer des rivalités politiques entre échelons et à terme, bloquer des projets d'aménagement. L'opposition entre la Ville de Marseille et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence est une illustration d'une situation où les conflits de compétences se doublent d'une rivalité politique. La Cour des comptes relève également que « les intercommunalités sont souvent marquées par des incompréhensions voire des divergences d'intérêts, notamment entre villes centres et communes périphériques [...] ces évolutions ne contribuent pas non plus à améliorer la lisibilité et la légitimité des EPCI, dont le rôle et les organes de gouvernance et de direction ne sont pas clairement identifiés par les citoyens »[58].

En effet, une externalité majeure de la loi NOTRe est celle de la complexification de la gouvernance entre intercommunalité et municipalité. Les premières victimes de cette fragmentation sont les citoyens continuant de se tourner vers l'échelon communal pour des enjeux désormais gérés par l'intercommunalité et alimentant un sentiment de dépossession. Comme le rappelle le sénateur d'Eure-et-Loir, Daniel Guéret : « lors des réunions de quartier, les maires sont interrogés par leurs administrés sur la gestion des déchets, les transports et la sécurité. Or ils renvoient systématiquement la balle à l'agglomération ».

La persistance de l'enchevêtrement ?

Les ambitions de spécialisation des échelons ont pu également buter sur certaines réalités territoriales et rester inabouties. Si la loi

57. Boris Ravignon, « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », Mai 2024.
58. Cour des Comptes, 2023, Op. Cit.

permet une clarification en limitant considérablement le champ d'intervention des régions et départements, au 1er janvier 2016 le droit laissait encore plusieurs possibilités d'interventions croisées malgré l'entrée en vigueur de la loi NOTRe.

- En raison de leur compétence touristique, les départements peuvent continuer à intervenir sur les liaisons aériennes et les parcs naturels régionaux.
- Le titulaire d'une compétence peut décider d'en déléguer l'exercice par convention, une disposition offrant par exemple la possibilité à la Région de déléguer une partie de ses attributions en matière d'aide aux entreprises à un département, un EPCI ou une commune.
- Certaines compétences ne pouvant être absolument attribuées à un seul et même échelon du fait de leur dimension transversale sont restées « partagées » au titre de l'article 104 de la loi NOTRe (culture, sport, tourisme, langues régionales, éducation populaire). Autrement dit, les domaines les plus visibles pour le citoyen sont restés des zones de chevauchement.

« C'est peut-être un des échecs de la loi NOTRe, d'avoir gardé des compétences partagées très larges et très nombreuses. L'éducation populaire/la jeunesse, le tourisme, le sport, la culture, ont résisté à cette rationalisation et sont restés partagés. Aujourd'hui tous les niveaux peuvent intervenir dans ces domaines-là, ce qui donne parfois des prétextes à contourner ce que la loi NOTRe a essayé de faire, c'est-à-dire remettre de l'ordre en laissant en première ligne le couple intercommunalité-région. »

Audition de Boris Ravignon, Maire de Charleville-Mézières, Président d'Ardenne Métropole et d'Intercommunalités de France

Au final, malgré les bonnes intentions gouvernementales, celles-ci n'ont pas résisté à la discussion parlementaire laissant une répartition des compétences ni exhaustive ni univoque.

« La dissémination des financements fait que, très souvent, si vous n'avez pas la commune, l'intercommunalité, le département, la région, l'État et parfois d'autres structures encore, vous ne bouclez pas le financement du projet. Je pense que cet enchevêtrement alimente une confusion, rend le système illisible et participe très largement au discrédit global que la population porte sur la chose publique. »

Audition de Yannick Imbert, Préfet et directeur des affaires territoriales et publiques du Groupe La Poste.

Parallèlement, pour garantir une coordination efficace des compétences partagées entre plusieurs strates, la notion de « chef de file »[59] est renforcée par les lois MAPTAM et NOTRe[60]. La portée de ce principe s'est aussi révélée limitée pour garantir une réelle coordination de l'action, la collectivité ne pouvant qu'animer l'action publique notamment par le biais d'instances de concertation comme la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP), sans exercer un pouvoir de tutelle sur les autres collectivités par contrainte constitutionnelle[61].

Si l'enchevêtrement persiste donc, sa portée doit toutefois être relativisée : les doublons se matérialisent peu, car, à défaut de chef de file, chaque niveau tend à se spécialiser, de fait. Pour ce qui est des régions par exemple, celles-ci gèrent les CREPS (centre de ressources d'expertise et de performance sportive) en matière de sport et concentrent leur action culturelle notamment sur les industries culturelles (en particulier le cinéma-audiovisuel).

Le département : de la volonté de suppression à la réhabilitation d'un échelon de proximité centré sur l'action sociale ?

Alors que la loi NOTRe était censée achever la dévitalisation du département dans la perspective de sa suppression, elle lui a paradoxalement donné un second souffle. Avec les élargissements des régions et la complexification de la gouvernance des intercommunalités, le département s'est positionné comme un échelon à même de répondre au besoin de « proximité » de l'action publique. Il incarne à la fois un relais indispensable dans les grandes régions et le guichet des questions sociales. Dans son audition au Sénat, Jean-Léonce Dupont, Président du conseil départemental du Calvados, souligne le recentrage du département sur sa mission de solidarité humaine et territoriale et affirme que « la loi NOTRe a conduit le département à s'affirmer comme l'institution locale la plus légitime pour porter à la fois la proximité et la péréquation ».

Cette réhabilitation du département réside dans sa capacité à combler l'espace gigantesque entre la maille intercommunale et régionale.

59. Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».
60. Art. L1111-0 du CGCT.
61. Art. 72 al. 5 de la Constitution.

III. Le bilan financier de la fusion des régions

Par les réformes de 2015, les régions ont vocation à devenir le socle territorial de la République. Élargies et dotées d'un champ de compétences plus étendu, elles devaient voir leur capacité stratégique consolidée et la qualité du service public local améliorée. Sur le plan budgétaire, la réforme visait à tirer parti de ces réorganisations pour générer des économies.

LES OBJECTIFS FINANCIERS DE LA RÉFORME

L'argument budgétaire a occupé une place centrale dans le discours du gouvernement de l'époque pour justifier les réformes de 2015 et en particulier, la fusion des régions.

« Cette réforme illustre notre détermination à réduire la dépense publique. De quelles économies s'agit-il ? […] elles proviennent de la mutualisation des services, de la rationalisation des compétences, de la suppression des doublons, les gains sur la commande publique, de la stabilisation des effectifs de la fonction publique territoriale. Tout cela permettra, à terme, de dégager des économies d'échelle et, donc, de réduire sensiblement les dépenses budgétaires. »

André Vallini, Discours au Sénat du 3 mars 2015.

Les estimations du gouvernement projetaient dix milliards d'économies sur l'organisation publique locale à terme, des estimations qui n'avaient néanmoins fait l'objet d'aucune évaluation rigoureuse. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions jugeait tout de même que le redécoupage permettrait de « relever le défi du redressement de l'économie et des comptes publics » via des « économies d'échelle importantes »[62].

La thèse des « économies d'échelle » s'appuyait sur le constat que les régions moins peuplées affichaient des niveaux de dépenses par habitant bien supérieurs aux autres. En 2012, alors que les collectivités régionales dépensaient en moyenne 421 € par habitant, ce coût atteignait 928 € dans celles comptant moins d'un million d'habitants. Cet écart était notamment lié aux dépenses de personnel : les plus petites régions employaient en moyenne 2,7 agents pour 1000 habitants, contre 1,3 sur l'ensemble des collectivités régionales[63].

62. Sénat, « Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral », 17 juin 2014.
63. Ibid.

ESTIMATION DES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR LA FUSION DES RÉGIONS (ÉTUDE D'IMPACT DE 2014)

Régions (concernées par la réforme et ayant un niveau de dépenses par habitant supérieur à la moyenne)	Population municipale (en millions d'habitants)	Dépenses réelles totales (2012)	Dépenses totales par habitant (en euros)	Économies réalisées dans l'hypothèse retenue
Limousin	0,7	406	548	104
Franche-Comté	1,2	485	413	6
Champagne-Ardenne	1,3	601	450	56
Auvergne	1,4	641	475	90
Basse-Normandie	1,5	624	423	22
Bourgogne	1,6	722	440	52
Picardie	1,9	822	429	39
Languedoc-Roussillon	2,7	1 114	417	25
TOTAL				393

Source : commission spéciale, à partir des données de l'étude d'impact.

Le regroupement devait ainsi permettre une « homogénéisation du poids budgétaire des régions françaises »[64]. Selon l'évaluation prospective du rapporteur au Sénat, un alignement à la baisse du niveau de dépenses par habitant sur une moyenne nationale devait permettre une économie totale de 393 millions d'euros[65]. Ainsi, même en suivant cette hypothèse optimiste, les économies espérées à la suite du redécoupage des régions restaient limitées. Le reste des économies était attendu sur le second texte – la loi NOTRe – qui prévoyait d'importantes mutualisations au niveau communal et régional.

DÉFINITIONS ET PÉRIMÈTRE DE L'ANALYSE

La recherche d'économies d'échelle constitue le socle théorique de la fusion des régions mais également du développement de l'intercommunalité. En sciences économiques, une économie d'échelle renvoie à la baisse du coût unitaire d'un produit par l'accroissement de la quantité de production. Dans notre situation, nous raisonnons en termes de production de services publics[66]. Que ce soit via les transferts des compétences de l'échelon communal à intercommunal ou via la fusion de plusieurs entités régionales, la production est concentrée auprès d'une structure d'une taille plus importante.

64. *Ibid.*
65. *Sénat, « Rapport n°658 sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral », 26 juin 2014.*
66. *Pour les enjeux méthodologiques sur le sujet, voir : Gérald Orange. « Les régions issues de la fusion vont-elles connaître des économies d'échelle ? », Gestion & Finances Publiques, 2019.*

A contrario, des « déséconomies d'échelle » peuvent apparaître : les rendements croissants qui résultent de l'augmentation du volume cessent au-delà d'un certain seuil du fait des dysfonctionnements générant des coûts cachés. En outre, en transférant une compétence en intégralité ou en clarifiant les responsabilités on peut aussi s'attendre à des économies de gestion en supposant que l'enchevêtrement des compétences entre différents niveaux conduit à un doublement de la gestion.

Historiquement, la coopération intercommunale a été conçue comme un vecteur d'économies d'échelle pour les communes permettant d'étoffer l'offre de services avec un coût marginal décroissant. Le développement des intercommunalités a ainsi pu démontrer que la mutualisation des compétences et le regroupement des moyens permettaient la réduction du coût du service public. Concrètement, un kilomètre de voirie est moins cher si la collectivité assure la gestion d'un réseau de 1 000 km qu'un réseau de 100 km tout comme le coût par tonne de déchets collectés est plus faible pour une métropole que pour une petite commune. En résumé, « pour constater des économies d'échelle, il faut qu'à qualité de service inchangée, le coût de ce service pour l'usager baisse parce que les facteurs de production du service ont été utilisés plus efficacement et à la bonne échelle territoriale ou démographique »[67].

Ces économies peuvent donc provenir de plusieurs leviers : rationalisation des compétences, mutualisation des services, suppression des doublons, gains réalisés sur la commande publique ou stabilisation du personnel des collectivités. Pour évaluer l'impact financier de la réforme, nous avons analysé les dépenses des régions entre 2014 et 2023 en comparant l'évolution de deux groupes : les régions fusionnées en 2016 et les régions inchangées.

67. Assemblée nationale, « Rapport d'information sur l'intercommunalité », Février 2006.

ENCART MÉTHODOLOGIQUE

Les montants sont issus des données des comptes de gestion de la DGFiP. Concernant les dépenses de fonctionnement, les frais financiers, sans lien direct avec la taille des structures, ont été exclus ce qui donne les « dépenses de gestion » des régions. Ces dépenses de fonctionnement sont ensuite ventilées en trois sous-comptes :

- **Charges de personnel :** rémunérations du personnel titulaire ou non de la collectivité
- **Achats et charges externes :** dépenses courantes diverses
- **Dépenses d'intervention :** dépenses correspondant au financement du fonctionnement des domaines de compétences (transports, mobilité, lycées, formation professionnelle, aide aux entreprises, etc.)

Pour les dépenses d'investissement, deux sous-comptes sont analysés :

- **Dépenses d'équipement :** financement de nouveaux investissements portant sur le patrimoine de la collectivité (équipements publics)
- **Subventions d'équipement :** aide financière versée par la collectivité à une entité publique ou privée (entreprises, collectivités, associations, etc.)

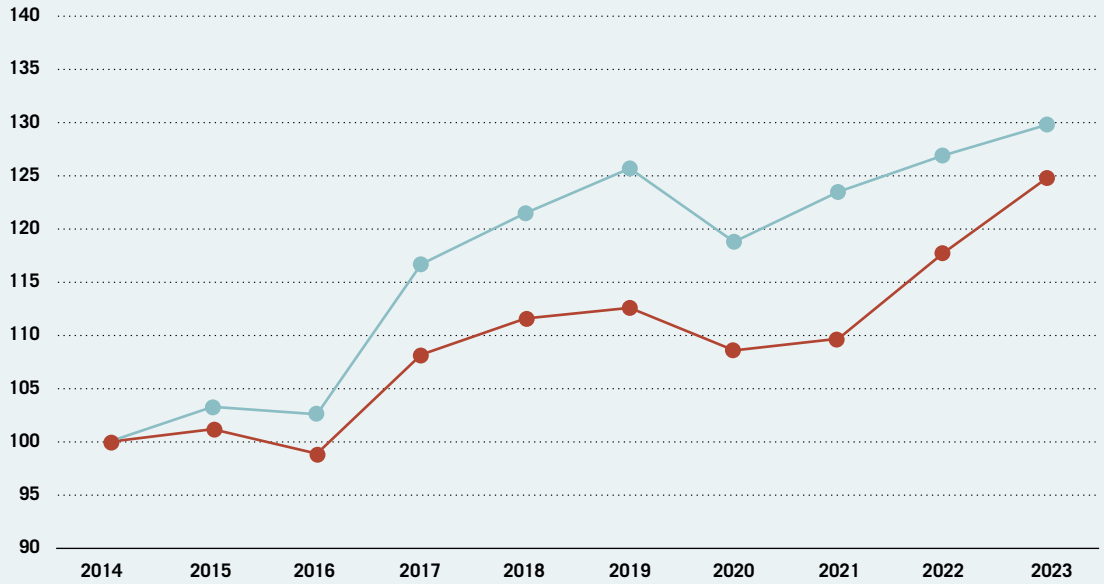
L'étude porte sur les régions métropolitaines (hors Corse), le choix d'écarter les régions d'outre-mer et la Corse s'expliquant par la faible taille critique de ces territoires et pour leur organisation institutionnelle différente.

La période retenue comprend neuf années budgétaires, avec 2014 comme année de référence servant de base 100 jusqu'en 2023. Si la réforme a été mise en œuvre en 2016, 2015 correspond à une année avant les élections régionales, traduisant une pause dans les dépenses. L'année 2017 peut être retenue comme la première année qui témoigne de l'ambition des nouveaux exécutifs et à partir de laquelle les effets de la réforme peuvent être analysés, 2016 n'étant qu'une année de transition où les budgets des régions fusionnées ont été additionnés.

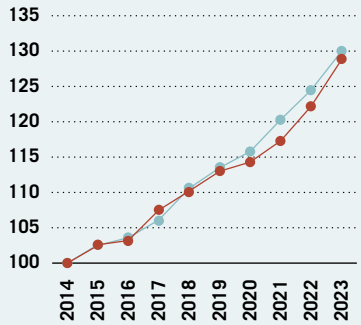
Il convient enfin de rappeler que la comparaison pluriannuelle fait l'objet de multiples biais, notamment en lien avec l'adjonction dans le temps de compétences nouvelles. Si l'analyse est effectuée à périmètre évolutif sans écarter l'effet du renforcement des compétences, nous partons du principe que l'extension des compétences est la même pour toutes les régions et donc que l'inflation est comparable.

ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ENTRE 2014 ET 2023 ENTRE LES RÉGIONS FUSIONNÉES (RF) ET LES RÉGIONS INCHANGÉES (RI)

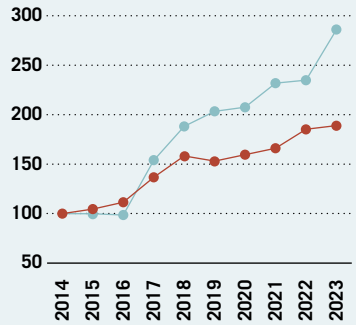
ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE GESTION MOYENNES DES RÉGIONS FUSIONNÉES ET RÉGIONS INCHANGÉES (BASE 100 EN 2014)



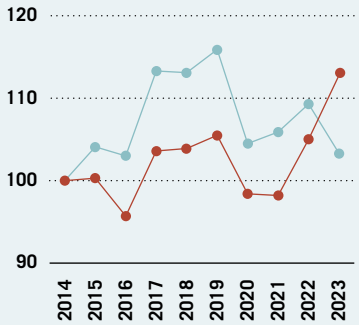
CHARGES DE PERSONNEL



ACHATS ET CHARGES EXTERNES



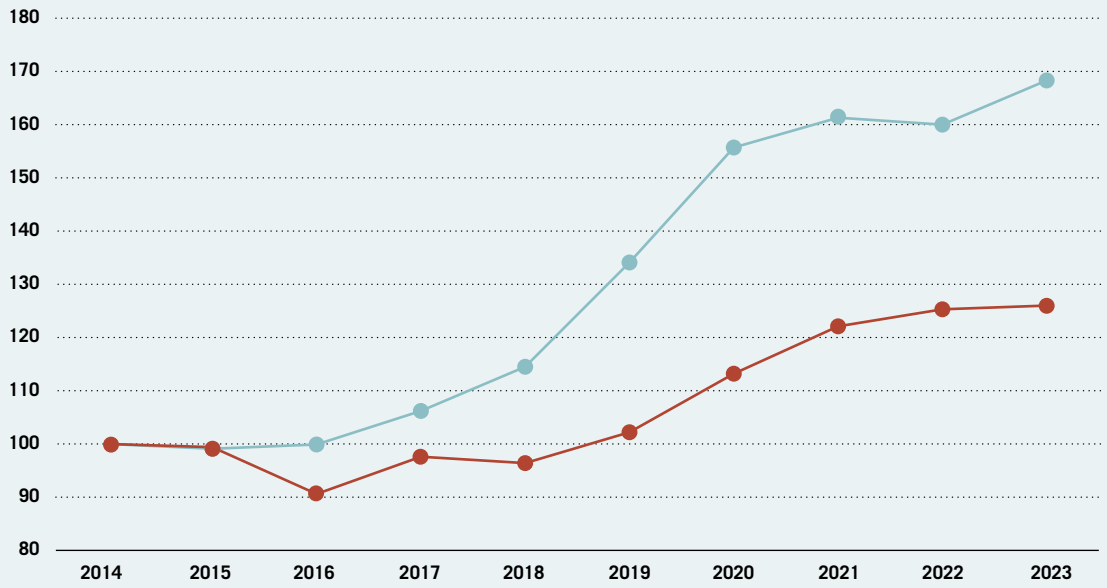
DÉPENSES D'INTERVENTION



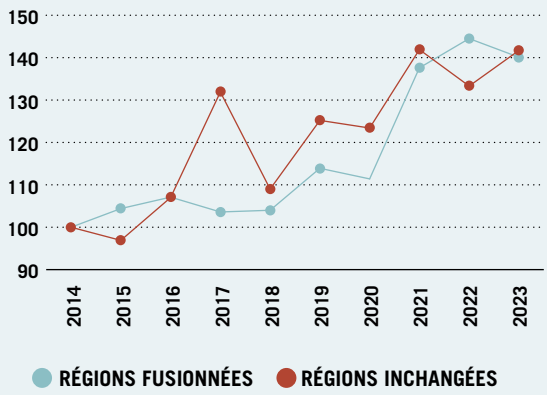
RÉGIONS FUSIONNÉES RÉGIONS INCHANGÉES

Source des données : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion – Budgets principaux.

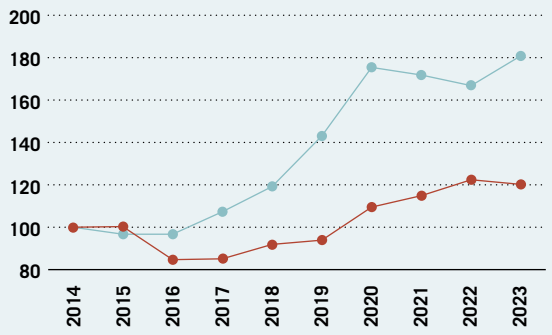
ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES RÉGIONS FUSIONNÉES ET RÉGIONS INCHANGÉES (BASE 100 EN 2014)



DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT



SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT

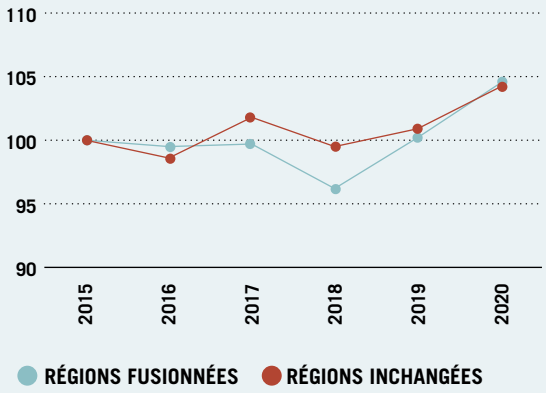


Source des données : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion – Budgets principaux.

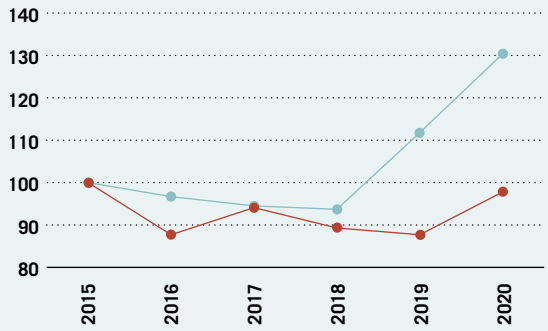
ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT, À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(HORS APPRENTISSAGE, TRANSPORTS TRANSFÉRÉS ET GESTION DES FONDS EUROPÉENS)

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

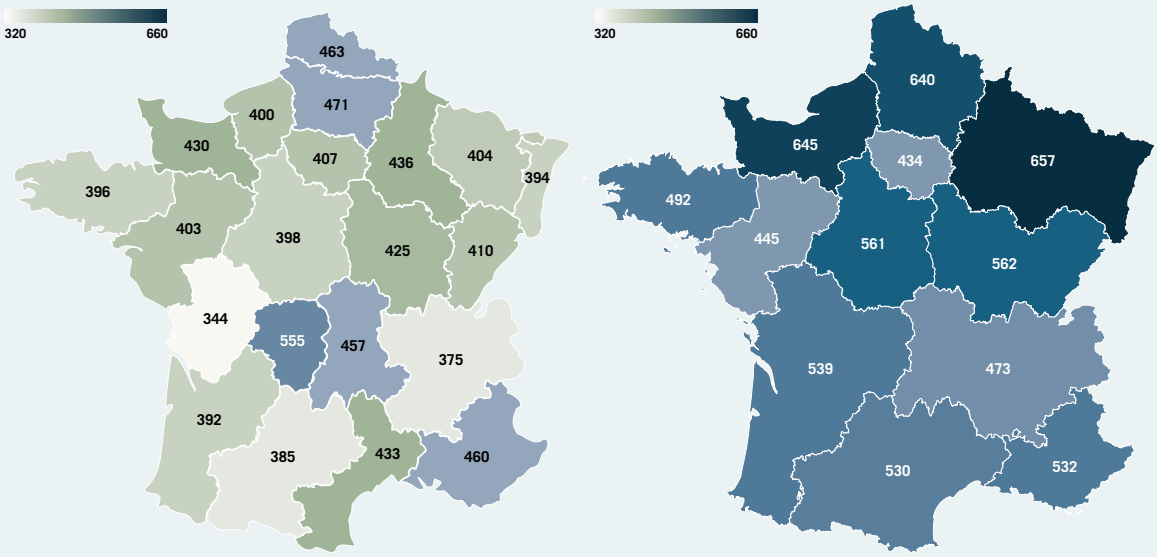


DÉPENSES D'INVESTISSEMENT



Source : DGCL. Données DGFiP, comptes de gestion - Budgets principaux.
Champ : Périmètre constant sur la période, hors Martinique, Guyane et Corse.

DÉPENSES TOTALES DES RÉGIONS PAR HABITANT EN 2014 (À GAUCHE) ET EN 2024 (À DROITE) (€/HAB)



Source des données : DGCL.

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

- **Des dépenses totales en nette augmentation** : + 2,9 Mds € de dépenses de gestion et 2,9 Mds € de dépenses d'investissement supplémentaires pour les régions fusionnées de 2014 à 2023 ; une hausse plus réduite de 1,5 Md € en dépenses de gestion et de 913 M€ en dépenses d'investissement dans les RI.

- **Les dépenses de gestion des régions fusionnées ont crû plus rapidement :** sur la période, les dépenses de gestion ont augmenté de 30 points dans les régions fusionnées contre 25 points seulement dans les régions inchangées, ce qui tend à invalider à première vue la thèse des économies d'échelle malgré la réduction de l'écart entre les deux groupes ces dernières années.

- **L'écart entre les deux groupes s'explique principalement par les achats et charges externes :** ces dépenses ont progressé davantage dans les régions fusionnées (+ 134 sur la période 2014-2022[68]) que dans les régions inchangées (+ 85). Les dépenses de personnel ont quant à elles connu une progression linéaire et globalement similaire entre les régions fusionnées (+ 30) et les régions inchangées (+ 29).

- **Une croissance des dépenses de fonctionnement en grande partie imputable aux transferts de compétences :** le montant total des dépenses « transport » des collectivités régionales est passé de 6 Mds € en 2015 à 9,3 Mds € en 2019, devenant le premier poste de dépenses de l'échelon régional post-réforme pesant pour plus d'un tiers des dépenses de fonctionnement totales des régions. Ainsi, d'après la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), à périmètre constant, les dépenses de fonctionnement des régions ont enregistré une légère hausse dans les régions fusionnées (+ 4,2) et les régions inchangées (+ 3,2) par rapport à 2015 (hors apprentissage)[69]. La fusion des régions n'aurait donc pas entraîné de surcoûts majeurs.

- **Les régions fusionnées ont davantage investi :** les dépenses d'investissement ont augmenté dans des proportions trois fois plus importantes dans les régions fusionnées (+ 68 points) que dans les régions inchangées (+ 26). Cette progression est essentiellement portée par les subventions d'équipement (+ 80,8). A périmètre constant (hors transport et apprentissage), les dépenses d'investissement totales des régions fusionnées ont stagné de 2015 à 2020, quand celles des régions inchangées ont augmenté de 30 points.

- **Un rapprochement des poids budgétaires des régions :** sur le plan des dépenses par habitant, la fusion a permis une réduction de l'écart entre les régions les plus et les moins « dépensières », mais cela ne s'est pas traduit par un alignement des dépenses par habitant au niveau moyen souhaité comme le soutenaient les porteurs de la réforme.

68. La forte hausse observée en 2023 est principalement due à l'Occitanie qui voit ses achats et charges externes doubler par rapport à l'année précédente (+ 92).
69. DGCL, « Les finances des régions entre 2015 et 2021 », Août 2021.

COMMENT EXPLIQUER LES DIFFÉRENCES ENTRE LES TRAJECTOIRES BUDGÉTAIRES DES RÉGIONS FUSIONNÉES ET DES RÉGIONS INCHANGÉES ?

Plusieurs facteurs expliquent la croissance des dépenses régionales entre 2014 et 2023, au premier rang desquels les transferts des compétences et l'affirmation des régions à la suite de la loi NOTRe. Des causes plus conjoncturelles – la crise sanitaire, les temps politiques avec les périodes de réserve avant mandat et de relance après élection – ont également eu un impact certain. La diversité des variables complexifie ainsi l'identification des économies d'échelle. L'analyse révèle tout de même des trajectoires divergentes entre les deux groupes de régions que nous tenterons d'expliquer selon quatre facteurs :

- Un **facteur organisationnel :** l'écart observé peut résulter des coûts d'entrée dans la réforme pour les régions fusionnées et potentiellement d'autres coûts plus durables qui renverraient à des rendements d'échelle décroissants ;
- Un **facteur politique** : l'évolution des dépenses dépend grandement du volontarisme budgétaire des exécutifs régionaux ;
- Un **facteur « rattrapage »** : l'harmonisation des dispositifs et de la rémunération des effectifs lors des fusions a pu conduire à une élévation des dépenses dans ce dernier groupe ;
- Un **facteur « taille »** : l'augmentation de la taille semble être corrélée à un regain de l'investissement et au lancement de nouveaux projets.

Le facteur organisationnel

En premier lieu, la croissance plus rapide dans les régions fusionnées des dépenses de gestion (+ 23) notamment dans la période 2016-2019 peut s'expliquer par d'importants coûts d'entrée dans la réforme. Il n'est ainsi pas étonnant de constater que les achats et charges externes ont augmenté dans des proportions bien plus importantes dans les régions fusionnées illustrant différents surcoûts post-fusion : réorganisation des services régionaux, harmonisation des systèmes d'information, réinstallation ou relocalisation des bureaux, recours aux prestataires pour accompagner la fusion, etc.

Malgré certaines économies réalisées – sur les contrats d'assurance, l'achat d'énergie, l'immobilier, etc. – la Cour des comptes relevait notamment une harmonisation coûteuse des systèmes d'information dans les régions fusionnées : coût de migration des systèmes d'information, remplacement des systèmes d'information départementaux en lien avec les transferts de compétences, etc[70].

Les gains en termes d'efficacité ont également pu être retardés car, la réforme ayant été menée tambour battant, les régions ont souvent procédé par agrégation ou addition de structures avant de mettre en œuvre une réorganisation de leurs services. Face à la distance séparant les nouvelles capitales des anciens chefs-lieux, de nombreux services sont d'ailleurs restés dans les anciens hôtels de région, les exécutifs renonçant parfois à une profonde rationalisation de leurs services. Cette réorganisation inachevée s'illustre aussi par une harmonisation parfois limitée ou tardive des satellites (agences de développement, CRT, etc.).

Le facteur politique

L'écart entre les deux groupes peut également s'expliquer par les décisions politiques des exécutifs régionaux. Comme le note la Cour

70. Cour des comptes, 2019, Op. cit.

des comptes, « les différences entre régions relèvent plutôt de stratégies individuelles, non liées à la problématique de la fusion ». Certaines régions ont réalisé des efforts de rationalisation conduisant à des économies budgétaires, limitant l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, maîtrisant leurs charges de personnel par des politiques de réduction d'effectifs, etc. La variable « fusion » apparaît ainsi moins structurante dès lors que l'on observe des trajectoires divergentes au sein des deux groupes.

COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE GESTION PAR HABITANT ENTRE LES RÉGIONS FUSIONNÉES ET LES RÉGIONS INCHANGÉES ENTRE 2014 ET 2023

Régions fusionnées	Dépenses de gestion par habitant en 2014	Dépenses de gestion par habitant en 2023	Croissance 2014 - 2023
Auvergne-Rhône-Alpes	254,5	263,5	+3,5%
Bourgogne-Franche-Comté	278,7	366,7	+31,6%
Grand Est	270	336,5	+24,6%
Hauts-de-France	293,7	391,4	+33,3%
Normandie	259,5	361,9	+39,5%
Nouvelle-Aquitaine	246,7	325,1	+31,8%
Occitanie	230,2	319,2	+38,7%
Bretagne	220,7	290,9	+31,8%
Centre-Val de Loire	254,4	369,3	+45,2%
Ile-de-France	213,8	233,8	+9,4%
Pays de la Loire	200,7	267,7	+33,4%
PACA	253,2	296,9	+17,2%

Ces résultats avalisent les conclusions contenues dans le rapport du projet de loi du Sénat, qui soulignait en 2014 que les économies « dépendront *in fine* des décisions des collectivités elles-mêmes et des mutualisations qu'elles auront su mettre en œuvre »[71]. Les stratégies financières des régions témoignent, en effet, d'ambitions variables : certaines régions ont fixé en 2016 des objectifs de réduction des dépenses de fonctionnement comme la Bretagne (à hauteur de 0,75% par an), les Hauts-de-France (250 M€ d'économies sur le mandat), ou l'Auvergne-Rhône-Alpes (300 M€ de réduction sur le mandat).

71. Sénat, 2014, Ibid.

De même, certaines régions sont parvenues dans les années suivant la réforme à stabiliser ou réduire leur masse salariale comme les Hauts-de-France, l'Ile-de-France, ou l'Auvergne-Rhône-Alpes. De ce fait, les résultats sont très contrastés avec certaines régions ayant montré de bien meilleures performances financières que d'autres comme la Région Auvergne-Rhône-Alpes (seulement 3,5 % d'augmentation des dépenses de gestion par habitant sur la période 2014-2023) la Région Ile-de-France (+ 9,4 %) ou la Région PACA (+ 17,2 %). Par exemple, l'installation de la nouvelle équipe de la Région AURA en 2016 s'est accompagnée d'engagements forts en faveur d'un encadrement des dépenses de gestion au profit de l'investissement et d'une maîtrise de l'endettement de la collectivité : optimisation des services, réorganisation des agences, recentrage sur les compétences propres de la Région, etc.

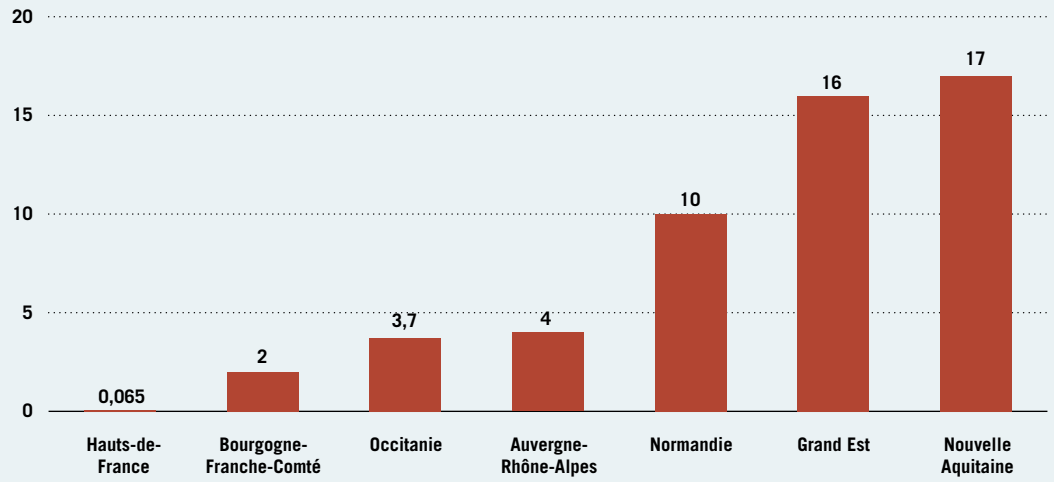
Le facteur « rattrapage »

Parallèlement, l'augmentation des dépenses plus soutenue dans les régions fusionnées peut résulter d'un « effet de rattrapage », ces dernières ayant eu tendance à aligner la rémunération du personnel et le niveau d'intervention de leurs dispositifs sur le « mieux disant ». Sur le plan des dépenses de personnel, des surcoûts sont à déplorer d'abord du fait de la non-diminution du nombre de conseillers régionaux au moment de la réforme conduisant à des assemblées importantes dans les régions fusionnées : on compte 204 conseillers régionaux en AURA, 183 en Région Nouvelle-Aquitaine ou 170 en Hauts-de-France alors qu'ils sont en moyenne 98 par conseil régional en France.

De plus, une hausse des frais de personnel a été observée dans les régions fusionnées en lien avec l'alignement par le haut des régimes indemnitaires. Ainsi, entre 2017 et 2018, la hausse des dépenses indemnitaires est deux fois plus élevée dans les régions fusionnées (12 %) que dans les régions inchangées (6 %), absorbant ainsi les économies réalisées sur les charges externes[72]. La Cour estimait ainsi en 2019 que ces dépenses constituaient « une des principales composantes des coûts pérennes de la fusion des régions »[73].

72. Voir économies sur les contrats d'assurance, l'achat d'énergie, les systèmes d'information ou l'immobilier.
73. La Cour des comptes évaluait le coût de cet alignement des régimes indemnitaires à environ 50 millions d'euros de dépenses supplémentaires par an.

DÉPENSES ANNUELLES SUPPLÉMENTAIRES DU RÉGIME INDEMNITAIRE DU PERSONNEL DES RÉGIONS FRANÇAISES APRÈS LES FUSIONS DE 2016



Source : Rapports des chambres régionales des comptes, Cour des comptes, 2019.

Selon le rapport sénatorial de 2014, malgré une hausse des dépenses dans un premier temps, des économies modestes devaient tout de même être observables « à l'échelle de plusieurs années ». Notre analyse financière ne permet toutefois pas de démontrer des économies substantielles sur une période plus étendue : la trajectoire des dépenses de personnel semble résister à la thèse des économies d'échelle.

Parallèlement, la Cour des comptes mettait également en évidence un alignement des dispositifs d'intervention sur le plus haut niveau de prestation qui existait dans les anciennes régions. En d'autres termes, la fusion a souvent conduit à une généralisation du dispositif le plus généreux que ce soit en termes de montant, de critères ou de services associés[74]. Par conséquent, sous l'effet de ce « rattrapage », des économies ont pu être noyées dans l'augmentation globale des dépenses.

74. Par exemple en Normandie, la fusion a conduit à appliquer à l'ensemble du territoire les avantages qui étaient offerts dans les deux anciennes régions concernant la politique d'aide envers la jeunesse (aides relatives aux études, à la vie quotidienne et aux loisirs) faisant passer le nombre de bénéficiaires de 145 000 jeunes en 2015 à plus de 170 000 en 2017.

« Il y a deux raisons pour lesquelles il était difficile de concevoir que les fusions auraient pu conduire à des économies aussi rapides et massives que celles annoncées. D'abord, un premier obstacle politique : les fusions conduisent généralement à harmoniser par le haut les régimes d'intervention comme les aides économiques ou le soutien aux associations. Ensuite, bien souvent, quand vous fusionnez vous commencez par devoir investir et c'est quelque chose que l'on voit, y compris dans des fusions d'entreprises. Dans un premier temps, la fusion peut occasionner des pertes parce qu'il faut mobiliser les moyens pour fusionner, et seulement dans un second temps il est possible de rationaliser ce qui a été hérité des différentes parties de la fusion et éventuellement de faire des économies. Au-delà de cela, nous ne sommes pas dans le contexte d'une entreprise. Des structures plus grandes cela signifie également des implantations plus importantes. La Région Grand Est, par exemple, a dû créer des Maisons de Région un peu partout sur le territoire. La plupart des régions ont raisonné de cette manière : la critique sur l'absence de proximité les a conduites à créer des points de contact encore plus nombreux et à ne pas faire d'économie. »

Audition de Boris Ravignon, Maire de Charleville-Mézières, Président d'Ardenne Métropole et d'Intercommunalités de France

Le facteur « taille »

Comme le relevait la Cour des comptes en 2019, **la progression de l'investissement** couplée à un niveau d'endettement contenu peut s'expliquer par une **amélioration de la santé financière des régions,** portée par une fiscalité dynamique. Différentes mesures ont amélioré la situation fiscale des régions à la suite des lois de 2015 : transfert aux régions d'une part des recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) du département à partir de 2017, progression de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), etc. Les ressources fiscales des régions ont ainsi reposé sur des impôts sur lesquels elles étaient certes dépourvues de pouvoirs de modulation mais dont la variation fut plus dynamique, agissant comme un levier d'affirmation des collectivités régionales.

« L'épargne brute et la capacité de désendettement, indicateurs principaux, sont en amélioration depuis 2015 : la réforme territoriale s'est avérée bénéfique aux régions, grâce à l'attribution de produits supplémentaires de fiscalité économique, et alors que des marges de manœuvre subsistent dans la maîtrise de leurs dépenses [...] Ce contexte est propice à un renforcement des régions, qui répondrait à un objectif de clarification des compétences respectives des collectivités. »

Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2019 », 2019.

En outre, l'écart dans les dépenses d'investissements des régions inchangées et régions fusionnées, qui culmine à 42,4 en 2023, tend à illustrer une montée en puissance des capacités d'investissement à la suite des fusions de 2016. Ces résultats pourraient s'expliquer par le déploiement de projets structurants à l'échelle élargie des nouvelles régions (développement économique, infrastructures ferroviaires, etc.) tandis que les régions inchangées ont conservé une stratégie d'investissement plus modeste et linéaire.

Les nouvelles entités régionales semblent avoir su tirer parti de leur taille pour multiplier les projets. Si on avait pu s'attendre à ce que les exécutifs régionaux consacrent les années suivant la réforme à une réorganisation interne, il semble que « dans les arbitrages budgétaires, les représentants des anciennes régions fusionnées auraient ressorti des projets que leur taille modeste antérieurement avait convaincus de différer. Les nouvelles régions, bonnes mères, les auraient repris à leur compte, gonflant *de facto* leur budget »[75]. Tout comme l'intercommunalité, la région « ne pouvait pas échapper à la règle selon laquelle celui qui reçoit une compétence veut montrer qu'il fait mieux que son prédécesseur »[76].

La fusion semble donc avoir accéléré l'investissement, ce qui peut s'expliquer tant par un « effet de taille » conduisant à des stratégies d'équipement plus ambitieuses que par un « effet de rattrapage », la croissance concernant notamment les régions assemblées ayant des écarts importants avec la moyenne avant la fusion (Bourgogne-Franche-Comté, Normandie, etc.). Les régions fusionnées regroupent d'anciennes régions dont les niveaux d'équipement, d'infrastructures et de développement étaient inégaux, l'investissement intervenant ainsi comme un outil de rééquilibrage et de résorption des asymétries héritées.

Au total, si la fusion n'a pas d'effet notable sur le niveau des dépenses de fonctionnement, les marges de manœuvre et les capacités d'investissement des nouvelles régions se sont améliorées permettant leur affirmation conformément aux ambitions de la réforme territoriale de 2015.

CONCLUSION : DES ÉCONOMIES BIEN RÉELLES MAIS PEU VISIBLES

En somme, si les collectivités régionales ont vu leurs dépenses croître et ce, dans des proportions plus importantes dans les régions fusionnées, cela n'exclut pas des économies d'échelle moins visibles. En effet, une économie d'échelle ne signifie pas mécaniquement une économie budgétaire, comme l'avaient mis en évidence les études d'impact sur le développement de l'intercommunalité[77]. Lorsqu'une compétence est transférée de l'échelon communal à intercommunal, si l'offre de service demeure moins chère que si les communes la réalisaient, elle reste une dépense supplémentaire dès lors que les communes prises individuellement ne l'auraient pas forcément réalisée.

En d'autres termes, l'intercommunalité permet peut-être de produire plus à moindre coût, mais le supplément de production n'aurait pas été réalisé sans transfert de compétences, ce qui aboutit mécaniquement à des dépenses supplémentaires. Le développement de l'intercommunalité révèle ainsi que les chiffres budgétaires peuvent occulter des gains d'efficience

75. Orange, 2019, Ibid.
76. Sénat, 2006, Ibid.
77. Philippe Dallier, « Rapport d'information sur l'intercommunalité », Sénat, Février 2006.

qui sont eux plus difficilement objectivables ; il en va de même pour les collectivités régionales.

Ainsi, les fusions produisent des effets ambigus et si elles n'ont pas conduit à une réduction des dépenses, l'expérience de l'intercommunalité tend à montrer que les fusions permettent une amélioration du rapport entre le niveau de service rendu et le niveau de dépenses, un phénomène qualifié d'effet « zoo ». La présidente de la Région Occitanie, Carole Delga, soutenait ainsi : « quand vous achetez 240 000 ordinateurs pour équiper gratuitement les élèves de seconde sur trois ans, les prix sont plus bas que lorsque vous n'en achetez que 100 000. C'est la même chose pour l'acquisition de rames de train. C'est grâce à ces économies d'échelle que nous avons pu proposer la gratuité des transports scolaires pour 180 000 élèves d'Occitanie »[78].

Ainsi, pour reprendre les conclusions du rapport d'information de 2006 sur l'intercommunalité, les fusions ont « fait croître la dépense publique et ce reproche nuit désormais à l'appréciation des premiers résultats tangibles qu'elle a offerts à ses administrés »[79].

« Les économies d'échelle n'ont pas vraiment été mesurées. Dans son rapport, Boris Ravignon a tenté de chiffrer le coût du millefeuille, c'est-à-dire le coût des doublons. Il arrive à un chiffre de plusieurs milliards d'euros. Il n'est pas possible de dire que la décentralisation coûte moins cher aujourd'hui du fait d'efforts de productivité et de rationalité. Cependant, personne ne connait le coût qu'elle représenterait s'il n'y avait pas eu de mutualisation. Les exigences et les normes ont changé depuis 10, 15 ou 20 ans. Le nombre de normes a augmenté, la réglementation s'est également durcie, ce qui coûte cher. Faire bien coûte plus cher que faire mal. »

Éric Woerth, « Décentralisation : le temps de la confiance », 2024.

La progression des dépenses semble, en outre, cohérente avec les objectifs de la réforme puisque – au-delà de la compétence « transport » – l'action économique a vu son poids renforcé en lien avec la réorganisation des compétences opérée par la loi NOTRe. En Bourgogne-Franche-Comté, par exemple, les

78. Laurent Thivenin, « Dix ans après, le vrai bilan des grandes régions », 16 janvier 2025, Les Echos.
79. Sénat, 2006, Ibid.

dépenses liées au développement économique ont augmenté de 80 % entre 2015 et 2018. La clarification de la responsabilité « développement économique » opérée au profit des collectivités régionales impliquait que celles-ci aient la capacité d'assumer la plénitude de leurs compétences, générant ainsi des dépenses supplémentaires[80].

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

1. Une hausse généralisée des dépenses de fonctionnement, plus marquée dans les régions fusionnées
Que ce soit à périmètre constant ou non, les dépenses de gestion des régions ont augmenté, ce qui tend à invalider à première vue la thèse des économies d'échelle. Sur la période 2014-2023, les dépenses de gestion des régions ont augmenté de façon plus prononcée dans les régions fusionnées (+ 30 points) que dans les régions inchangées (+ 25).

2. Des coûts de fusion durables et une rationalisation inaboutie
La fusion des régions a généré des surcoûts qui ont pesé durablement sur les budgets des régions fusionnées : réorganisation des services, alignement par le haut des régimes indemnitaires et des dispositifs d'intervention, etc. Le mouvement de rationalisation qui devait accompagner les fusions est également resté inachevé. De nombreux services ont été maintenus dans les anciens hôtels de région, les satellites n'ont été que partiellement rationalisés (agences de développement, CRT, etc.) tandis que certains dispositifs ont dû être créés pour compenser la perte de proximité à l'instar des maisons des régions.

3. Les régions fusionnées ont pu investir davantage dans l'économie de leur territoire
Si la fusion n'a pas produit de réduction des dépenses de fonctionnement, elle semble avoir participé à améliorer les marges de manœuvre financières des régions et à accélérer l'investissement notamment. Les dépenses d'investissement ont progressé dans des proportions trois fois plus importantes dans les régions fusionnées (+ 68 points) que dans les régions inchangées (+ 26 points), portées principalement par les subventions d'équipement. L'effet de taille a permis le déploiement de projets structurants jusque-là différés tandis que l'investissement a pu jouer un rôle de rééquilibrage entre les territoires rassemblés.

4. La réforme n'a pas permis de réduire les dépenses mais plutôt de fournir un service public à un meilleur coût
À l'image de l'intercommunalité, les fusions semblent avoir permis de produire davantage à un coût unitaire moindre sans que ces gains d'efficience soient directement lisibles dans les budgets régionaux. En d'autres termes, les économies d'échelle permises par la réforme ne sont pas traduites par une réduction des dépenses, mais certainement par un meilleur rapport entre le niveau de service rendu et le niveau de dépenses.

80. On observe toutefois un tassement dans la croissance des dépenses d'investissement ces dernières années qui tient à un ralentissement des recettes – suite notamment à la suppression de la part régionale de la CVAE en 2021, compensée par une fraction de la TVA – et à une reprise de l'augmentation des dépenses de fonctionnement à partir de 2021. Dans ce contexte, l'investissement a reposé sur une remontée de l'endettement : le délai de désendettement moyen des régions était de 6,1 ans en 2023, le plus haut niveau depuis 2017 selon la DGCL.

CHAPITRE

03

Les perspectives pour la décentralisation

I. Dix années après les lois de 2015, un besoin de changement de diagnostic sur l'organisation territoriale

Dans un contexte d'essoufflement du mouvement de décentralisation, le bilan des deux dernières grandes lois territoriales est riche d'enseignements. Dans la perspective d'un « nouvel acte » il convient de changer le diagnostic : dépasser la seule ambition de rationalisation et renouer avec les promesses initiales de la décentralisation.

FACE À L'ESSOUFFLEMENT DE L'ÉLAN DE DÉCENTRALISATION, UNE RELANCE QUI RESTE À TROUVER

Comme le rappelle le rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2023 sur un nouvel acte de décentralisation, « aucune réforme de grande ampleur n'a eu lieu depuis 1983 »[81]. Pourtant, ces 15 dernières années ont été marquées par un mouvement continu et pléthorique au cours duquel les gouvernements successifs ont tenté d'imposer leurs propres mesures sans réelle ligne directrice. Par conséquent, la conduite de la décentralisation a perdu de sa cohérence d'ensemble, devenant plus erratique voire contradictoire.

Face à l'inflation des normes et un mouvement de réforme plus sinueux, nombreux sont ceux – élus nationaux comme locaux – à avoir appelé à une « trêve législative ». Les lois territoriales ELV et 3DS se sont ainsi cantonnées à corriger le tir des précédentes en s'occupant des « irritants ». Le « grand soir » de la décentralisation n'a pas eu lieu et les promesses du président de la République en faveur d'un « nouvel acte » de décentralisation sont restées lettre morte. Comme le soutient la Cour des comptes, « au projet de mettre en œuvre un véritable acte III de la décentralisation s'est peu à peu substituée la préoccupation de préserver l'équilibre des intérêts entre les différentes catégories de collectivités territoriales »[82].

Dans ce contexte, les mandats Macron ont également exacerbé certains points de tension : érosion de l'autonomie financière et fiscale, dégradation du lien de confiance entre État et collectivités, multiplication et complexification des normes, etc. Autant de dynamiques révélant ce que le géographe Gérard-François Dumont qualifie de « recentralisation à bas bruit ». Le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation soutenait ainsi que : « les capacités de décision qui leur

81. David Valence. « Rapport d'information sur un nouvel acte de décentralisation », Assemblée nationale, Avril 2024.
82. Cour des comptes. « La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver », Mars 2023.

[les élus locaux] sont conférées sont souvent en trompe-l'œil, leur pouvoir d'agir demeurant aux mains d'un État procédant à une recentralisation, protéiforme et larvée, des capacités de décision »[83].

« Confrontée aux pesanteurs d'un système institutionnel difficile à réformer, la vie politique locale commence à manifester les signes d'une crise démocratique de plus en plus profonde. »

Assemblée nationale, « Rapport d'information sur un nouvel acte de décentralisation », Avril 2024.

VERS UN « ACTE III » : AUX MÊMES MAUX LES MÊMES REMÈDES

Malgré une cadence législative décrite par les élus locaux comme « infernale » depuis 2010, subsiste une impression de stagnation. Les six dernières lois territoriales ont toutes poursuivi le même objectif – rationaliser l'organisation territoriale, clarifier les compétences, réduire le coût de la décentralisation – les mêmes maux appelant inlassablement les mêmes remèdes sans que ces « nœuds gordiens » de l'organisation territoriale ne soient véritablement tranchés.

« Ce vieux rêve technocratique de la 'bonne échelle' pour la maîtrise des dépenses se trouve systématiquement déçu [...]. La machine réformatrice s'emballe donc, promouvant les mêmes transformations, comme si les mêmes causes ne devaient pas produire les mêmes effets. »

Xavier Desjardins et Philippe Estèbe, « Rapport d'information sur un nouvel acte de décentralisation », Avril 2024.

En janvier 2024, Gabriel Attal alors Premier ministre appelait à « une clarification des compétences des collectivités » décrivant l'organisation territoriale comme un « véritable casse-tête »[84]. Cette déclaration de politique générale donnait lieu à la mission Woerth, dont la lettre de cadrage relançait les sempiternels chantiers dont « la simplification de l'organisation territoriale en vue de réduire le nombre de strates décentralisées aujourd'hui trop nombreuses » et « la clarification des compétences [...] afin de déterminer quels sont les bons niveaux pour exercer chaque type de compétence »[85]. Dans le même temps, le rapport Ravignon évaluait le coût du « millefeuille administratif » et de l'enchevêtrement des responsabilités à plus de 7,5 Mds d'euros, réactivant le registre de la lourdeur organisationnelle comme bouc-émissaire de la dégradation des finances publiques.

83. Groupe de travail sur la décentralisation. « 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir », Sénat, Juillet 2023.
84. Déclaration de politique générale de Gabriel Attal du 31 janvier 2024.
85. À cela s'ajoutent trois autres objectifs : la simplification et l'adaptation des normes ; la consolidation des moyens à disposition des collectivités territoriales ; la valorisation des fonctions électives.

La dissolution de l'Assemblée nationale à l'été 2024, puis l'instabilité politique qui s'ensuivit, eurent raison de la grande réforme annoncée. Mais l'ambition réformatrice ne faiblit pas pour autant. En 2025, après l'échec de François Bayrou de faire aboutir son projet de loi, son successeur, Sébastien Lecornu, annonçait dès septembre 2025 « un grand acte de décentralisation », reprenant à son tour le même constat : « le maintien de nombreuses interventions croisées des collectivités a conduit à une perte de lisibilité et de compréhension par les citoyens de l'action publique, à une dilution des responsabilités et à des surcoûts collectifs »[86].

Cette séquence révèle moins de l'incapacité à réformer que de la persistance d'un diagnostic tronqué. En réduisant les dysfonctionnements de l'organisation territoriale à un problème de lisibilité et de coût, les gouvernements successifs s'entêtent dans une lecture « stato-centrée » : celle d'un État soucieux de réformer l'architecture territoriale qu'il perçoit comme trop lourde et dispendieuse. Comme le note le rapport d'information sur un nouvel acte de décentralisation : « les décideurs politiques nationaux semblent s'enfermer dans une rhétorique qui apparaît d'autant plus décalée que les avancées sont mineures [...] on assiste à un réel épuisement des mots : les termes de 'modernisation' et de 'simplification' irriguent la plupart des textes relatifs à la décentralisation sans que l'on puisse y voir une véritable clarification de l'organisation territoriale ». C'est précisément ce diagnostic incomplet qui, depuis la loi NOTRe, transforme chaque velléité de décentralisation en mouvement de recentralisation administrative et financière et condamne les réformes territoriales à tourner en rond.

« Il n'y a aucun des deux rapports Woerth et Ravignon qui dresse le vrai diagnostic. Le vrai diagnostic, c'est que la France, heureusement, a entamé une vague de décentralisation en 1982. Il y a eu effectivement les 15 glorieuses de la décentralisation. Elles se sont traduites par des résultats concrets pour les citoyens [...]. Depuis la fin des années 1990, malheureusement, ce sont toujours les décisions de recentralisation qui l'ont emporté. Tant qu'on ne fera pas ce diagnostic, l'ordonnance sera nécessairement imparfaite. »

Audition de Gérard-François Dumont, Professeur des universités émérite à Sorbonne Université.

UN NOUVEAU SOUFFLE POUR LA DÉCENTRALISATION ?

Toute réflexion prospective sur la décentralisation doit partir d'un constat lucide de la réforme de 2015. Un bilan complet invite à sortir du dogmatisme ambiant qui conduit tantôt à condamner univoquement le bilan de la loi NOTRe tantôt à reprocher à l'organisation locale la persistance d'un enchevêtrement des compétences. La loi a posé les bases d'une organisation plus efficace et accompli un travail de clarification réel – trop souvent minimisé – en consolidant deux niveaux d'action territoriale : la région et l'intercommunalité. Ses ambitions ont néanmoins pu être

86. Déclaration de politique générale de Sébastien Lecornu au Sénat, 15 octobre 2025.

contrariées par une décennie de recentralisation financière, de sur-réglementation et d'interventionnisme étatique débridé.

Ce bilan invite également à cesser de traiter la décentralisation comme un simple ajustement administratif ou une redistribution comptable des compétences. La décentralisation est un projet de société, un mouvement de démocratisation consistant à confier des responsabilités à des élus locaux comptables devant leurs administrés. L'enjeu est aujourd'hui de faire confiance à la capacité des collectivités à se gouverner et de réhabiliter la décentralisation dans sa profondeur démocratique.

« En se concentrant sur la clarification et le coût du 'millefeuille', la réforme devient une variable d'ajustement budgétaire plutôt qu'un projet politique. Pourtant, lorsque l'on fait le bilan, il n'y a aucun domaine dans lequel on regrette réellement les transferts de compétences opérés depuis quarante ans. Ma conviction est qu'il faut réhabiliter la décentralisation en profondeur, lui redonner une ambition démocratique, et ne pas se contenter de la traiter comme un problème d'organisation administrative à résoudre à coups de réformes techniques. »

Audition de Nicolas Portier, Professeur affilié à l'École urbaine de Sciences Po Paris. Membre du Conseil scientifique de l'Institut Enterritoires.

Dans cet esprit, plusieurs priorités doivent guider la poursuite de la décentralisation :

Refonder la légitimité démocratique des assemblées locales

La clarification des compétences ne doit pas s'envisager comme une fin technico-administrative – qui consisterait à délimiter au trébuchet chaque compétence – mais être pensée comme un enjeu de lisibilité démocratique. L'enjeu véritable est que le citoyen puisse identifier clairement les responsabilités politiques de chaque échelon et que chaque niveau soit en mesure de porter un projet de territoire lisible, sur lequel il peut être évalué et sanctionné démocratiquement. La clarification doit ainsi être pensée du point de vue du citoyen, et non plus en surplomb, depuis le Parlement, la préfectorale ou l'administration centrale.

Ce constat doit nous conduire à écarter les tentations à l'hyperspécialisation ou les slogans parfois simplistes « une compétence, une collectivité, une ressource » qui se heurtent à la réalité des politiques publiques. Au-delà des missions suffisamment autonomes sur lesquelles la clarification est possible, souhaitable et souvent largement accomplie, la logique de segmentation est souvent illusoire sur des domaines tels que le développement économique, la planification écologique, les mobilités ou la formation pour lesquelles il est vain de prétendre qu'un seul niveau pourrait agir.

Il convient ici de rappeler que le droit des collectivités territoriales distingue plusieurs catégories de compétences – exclusives, partagées, de chef de file, d'autorité organisatrice – qui traduisent précisément la complexité des interventions publiques locales et l'impossibilité d'une segmentation étanche. Une assemblée démocratiquement élue n'est pas un établissement public : sa capacité à se saisir des affaires intéressant la vie locale est précisément ce qui la distingue et fonde sa légitimité propre. L'enjeu n'est donc pas d'approfondir la spécialisation des niveaux, mais de mieux préciser les contributions respectives de chaque échelon dans la chaîne de production des politiques publiques, tout en renforçant les outils délibératifs permettant la coordination entre les échelons.

Renouer avec l'autonomie de décision locale et le principe de subsidiarité

La décentralisation s'est historiquement imposée pour rapprocher la décision du citoyen en responsabilisant les élus locaux dans un souci démocratique et d'efficacité de l'action publique. Or, les territoires sont aujourd'hui gouvernés à distance[87] dans le contexte du retrait-repositionnement d'un « État stratège » qui se traduit par une surenchère normative paralysante et coûteuse. Alors que Gaston Defferre dénonçait à la veille des grandes lois de décentralisation une « administration et une réglementation étatique, tatillonne, bureaucratique, un dirigisme étouffant pour les élus et pour les entreprises »[88], nous semblons y revenir aujourd'hui, à bas bruit.

Comme le note Dominique Gambier, cette multiplication des normes est « source d'effets pervers, de conflits et de contradictions »[89] ce qui appelle à réintroduire de la proximité dans la gestion des normes et à renouer avec la logique de subsidiarité : « au fond d'une certaine défiance démocratique dont l'abus de normes est un aspect, il y a souvent un manque d'information auquel la proximité est un élément de réponse. Il faut donc réduire le poids de la norme nationale et responsabiliser localement ».

La précision excessive des textes réglementaires encadrant les compétences locales génère paradoxalement des demandes de dérogation. À cet égard, le récent retour en grâce du pouvoir préfectoral pour adapter la loi à la diversité des situations locales peut nous interroger[90] : la décentralisation ne devrait-elle pas justement permettre cette différenciation, grâce au pouvoir réglementaire des assemblées locales ? Il revient aux assemblées territoriales comptables devant leurs administrés d'arrêter les modalités d'application des politiques publiques dans le respect du cadre législatif national – sans que l'État ne reprenne d'une main, par la voie normative, ce qu'il a concédé par la voie institutionnelle.

Par conséquent, la véritable clarification ne consiste pas à réécrire une nouvelle fois la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivité mais à faire respecter les transferts déjà opérés. Cela implique de contenir les incursions du pou-

87. Voir sur le sujet : Renaud Esptein, « Gouverner à distance, Quand l'État se retire des territoires », 2005.
88. Discours de Gaston Defferre du 27 juillet 1981 à l'Assemblée nationale.
89. Dominique Gambier, « Les territoires français face à l'explosion des normes : retrouver la proximité », 2025.
90. Voir la récente proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires déposée le 27 mars 2025.

voir central dans les domaines décentralisés, de réserver l'intervention de l'État aux seuls cas de carence avérée et de cesser de substituer la norme nationale à l'initiative locale.

« Décentraliser une compétence signifie transférer la compétence elle-même, pas seulement son exécution. Cela implique de laisser la collectivité définir sa politique en la matière. »

Françoise Gatel, Ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation.

Restaurer l'autonomie financière et fiscale pour donner corps à la démocratie locale

Aucune réforme institutionnelle ne sera crédible si elle n'est pas adossée à une reconstruction de l'autonomie financière et fiscale, qui constitue le point névralgique de la légitimité démocratique des assemblées locales. Érigée en 2003 comme une « digue constitutionnelle » contre l'érosion des ressources locales[91], la portée du principe d'autonomie financière (article 72-2) se révèle aujourd'hui limitée. Deux décennies plus tard, le principe d'autonomie financière a été mis à mal au fil des discussions budgétaires et des évolutions fiscales qui ont privé les collectivités de leur puissance d'arbitrage sur des ressources fiscales directes.

Sur le plan budgétaire, les collectivités locales ont été sommées de participer à l'effort de redressement des finances publiques entre baisses drastiques des dotations[92] et plafonnement des dépenses[93] amputant sérieusement les marges d'action des exécutifs locaux. L'autonomie budgétaire s'est de plus dégradée face à des mécanismes de compensation des compétences transférées jugés insuffisants. Selon la Cour des comptes, le reste à charge des départements au titre des allocations sociales – dont ils assurent le versement sans maîtriser les critères d'attribution – a doublé en dix ans passant de 4,5 à 9,4 Mds € entre 2009 et 2020. Départements de France déclarait ainsi qu'à compter du 18 juin 2025 (« jour du dépassement »), les collectivités départementales ont assumé « seules sans compensation de l'État, le financement des grandes prestations sociales nationales »[94].

Sur le plan fiscal, le pouvoir des collectivités locales n'a cessé de se dégrader suite à la disparition de plusieurs impôts directs locaux qui formaient auparavant les « quatre vieilles » :

91. La révision constitutionnelle de 2003 concrétise la « stratégie défensive engagée par les élus locaux pour endiguer le recul passé et prévenir un éventuel recul futur de l'autonomie financière locale ».
Voir : Alain Guengant, « La Constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 2004.
92. La loi de programmation 2014-2019 fixait un objectif de réduction des concours financiers de l'Etat de 11 Mds € à horizon 2017 conduisant à une baisse significative de la DGF (environ de 9,2 Mds entre 2014 et 2017).
93. La loi de programmation 2018-2022, inscrivait un objectif de progression des dépenses de fonctionnement des APUL limitée à 1,2 % par an.
94. Départements de France, « 18 juin 2025 : à partir d'aujourd'hui, les Départements financent seuls la solidarité nationale envers les plus fragiles », Juin 2025.

- Suppression de la taxe professionnelle en 2010 ;
- Suppression de la taxe d'habitation à partir de 2018 ;
- Suppression de la part régionale de la CVAE en 2021 et des parts communale et départementale à compter de 2023.

Ce mouvement a rompu le « triangle d'or », le lien fiscal unissant citoyens, entreprises et collectivités. En substituant des fractions de TVA à des impositions sur lesquelles les assemblées locales disposaient d'un pouvoir de taux, l'État a formellement satisfait aux exigences constitutionnelles de « ressources propres » et de « part déterminante », tout en privant les collectivités de tout levier fiscal réel sur leur territoire. En somme, « trois offensives résument cette entreprise de recentralisation : la confiscation fiscale, la dépendance financière organisée et le transfert insidieux de charges »[95].

Refonder ce « triangle d'or » est une condition essentielle pour redonner de sa substance à la démocratie locale et à la libre administration en restituant aux collectivités des ressources territorialisées et cohérentes avec leurs responsabilités.

« Nous ne plaidons pas pour un nouveau "grand soir" institutionnel, mais pour un cadre stable, dans lequel chaque compétence transférée aux collectivités s'accompagne des moyens nécessaires pour l'exercer pleinement. »

Audition de Charlotte Sorrin-Descamps, Directrice générale adjointe d'Intercommunalités de France.

95. AMF, « Résolution du 107ème congrès de l'AMF », Novembre 2025.

II. Les propositions clés pour l'avenir de la décentralisation

Cette dernière partie se propose de dresser un panorama des grandes propositions et des solutions techniques avancées ces dernières années pour réformer l'architecture territoriale française. Sans se prononcer sur leur pertinence respective, nous rappelons que l'efficacité de toute réforme dépendra d'un changement de diagnostic afin de renouer avec les promesses de 1982-83 et de dépasser les ajustements techniques pour une approche d'ensemble et cohérente. Celle-ci devra nécessairement articuler la réforme des collectivités territoriales à celle de l'État territorial et des finances locales.

LES SOURCES DONT SONT ISSUES LES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES

« **Rapport Woerth** » : publié en mai 2024, ce rapport résulte de la mission confiée par le président de la République à l'ancien ministre et député, Éric Woerth. Il contient 51 propositions pour une décentralisation plus efficace et en faveur d'une simplification de l'organisation territoriale.

« **Rapport Ravignon** » : lancée en décembre 2023, cette mission a été confiée par les ministres Dominique Faure et Thomas Cazenave à Boris Ravignon. Le rapport « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences », formule une série de propositions pour réduire le coût du millefeuille territorial par la clarification des compétences et des relations entre les collectivités et l'État.

Rapport du groupe de travail sénatorial : le rapport intitulé « 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir », a été publié en juillet 2023 à la suite des travaux du groupe de travail transpartisan sur la décentralisation, lancé par le Président du Sénat en octobre 2022.

Rapport de la Cour des Comptes : rapport annuel de la Cour des comptes, intitulé « La décentralisation 40 ans après ». Remis au président de la République en mars 2023, les juges dressent un bilan de la décentralisation et de la « performance de l'organisation territoriale française », quarante ans après l'inauguration du processus décentralisateur.

Les diverses contributions des fédérations d'élus locaux issues de la consultation du Premier ministre Sébastien Lecornu dans la perspective d'un « Acte III » ou des résolutions adoptées à la suite des congrès de 2025.

PRIORITÉ 1
Restaurer la confiance entre l'État et les collectivités et achever la réforme de l'État territorial

Le maître mot du rapport délivré par Éric Woerth au président de la République était de « restaurer la confiance » largement rompue entre les collectivités et l'État : « les collectivités territoriales réprimandent un État perçu comme tout puissant, technocratique, et qui chercherait à les affaiblir, alors que l'État fustige des collectivités territoriales jugées dispendieuses ». Plusieurs éléments sont à l'origine de cette perte de confiance, appelant à une réforme de l'État territorial comme condition indispensable à la poursuite de la décentralisation.

1. RENFORCER L'ÉTAT TERRITORIAL

Comme le soutient France Urbaine, il est aujourd'hui indispensable « d'accompagner la décentralisation d'un mouvement de déconcentration renforçant les capacités de dialogue stratégique et financière du préfet »[96]. Face au retrait de l'État des territoires, l'enjeu est de réarmer l'action de l'État territorial et de fluidifier les relations avec les élus.

Sur ce point, la plupart des rapports étudiés convergent et proposent de positionner le préfet de département comme l'interlocuteur unique face à « la profusion des interlocuteurs résultant de l'émiettement de l'agencification de l'État territorial »[97]. Le rapport Ravignon souligne ainsi que l'unification de la représentation de l'État constitue une « attente unanime des élus locaux » et que le préfet de département doit affirmer son rôle de « masse de granit » comme personnalité administratrice de référence de l'État territorial.

Par conséquent, il convient de conforter l'autorité des préfets sur l'ensemble des services de l'État (rectorat, ARS, services DGFiP, France Travail, BPI France). Le groupe de travail du Sénat évoque également un rôle de « délégué territorial » de l'ensemble des agences et services territoriaux en proposant de regrouper les personnels des agences de l'État au niveau des préfectures et sous-préfectures.

Comme le soutient le groupe de travail sénatorial, avoir un « État déconcentré qui s'adapte aux réalités du territoire » implique également de limiter les appels à projet au profit d'un accompagnement sur mesure dans l'accès à l'ingénierie de l'État. Le rapport Woerth propose dans ce cadre une dotation unique d'investissement confiée aux préfets de département avec une plateforme départementale constituant le guichet unique de

96. France Urbaine, « Nouvel acte de décentralisation. Contributions des grandes villes, agglomérations et métropoles de France », Octobre 2025.
97. Rapport du groupe de travail sénatorial.

financement et d'ingénierie des projets territoriaux. Le préfet verrait, en outre, son pouvoir de dérogation étendu dans le but de lever les normes inadaptées freinant des projets d'intérêts locaux.

Si des marges de progression demeurent, des avancées concrètes ont été obtenues à la suite des décrets de l'été 2025[98] venant reconnaître le préfet en tant que « délégué territorial » des opérateurs de l'État et étendant le pouvoir de dérogation préfectoral pour leur permettre de lever les normes inadaptées.

Le rapport Woerth suggère enfin que tous les fonctionnaires d'État réalisent une mobilité préalable dans une administration décentralisée ou déconcentrée pour accéder à des fonctions de responsabilité afin de rapprocher les cadres de l'État de la réalité du « terrain ».

2. CLARIFIER LA RÉPARTITION VERTICALE DES COMPÉTENCES

L'État doit accepter de se délester de certaines compétences afin que chaque niveau de collectivités remplisse pleinement le rôle qui lui a été assigné. Comme le rappelle Intercommunalités de France, l'enjeu n'est certainement plus d'organiser un « grand mercato des compétences » en rouvrant le débat sur la répartition mais « d'aller au bout » des compétences que chaque échelon s'est vu confier[99]. Dans ces domaines, l'intervention de l'État doit ainsi se limiter au contrôle de légalité, à un rôle d'impulsion des politiques publiques et de réduction des inégalités territoriales.

Les dix premières propositions du rapport Woerth sont ainsi consacrées aux réorganisations souhaitables pour une répartition des responsabilités plus cohérente. Concernant la répartition verticale des compétences :

- **Au niveau du bloc communal**, renforcer le pouvoir local en matière de politique du logement : confier les aides pour la construction de logements sociaux aux intercommunalités, déléguer sur la base du volontariat les crédits associés à MaPrimeRénov et renforcer le pouvoir réglementaire du maire en matière de procédures de péril, de régulation du marché locatif, de récupération foncière, etc.
- **Au niveau des départements**, encourager une participation plus active de l'État en créant un Service départemental des solidarités, établissement public local présidé par le Département et co-dirigé et co-financé par l'État pour l'ensemble des compétences sociales obligatoires (protection de l'enfance, autonomie, insertion, etc.). D'autres réorganisations sont également proposées : décentralisation de Maprimeadapt' et des routes nationales non concédées et recentralisation du financement et de la tutelle des EHPAD et FAM. L'enjeu pour Départements de France est de conforter la strate dans son « rôle de bouclier social » et de remettre à niveau « ce qui relève de son champ de compétences en matière de protection de l'enfance, de prise en charge du handicap, de préparation au vieillissement de la population et de politique de l'accès à l'emploi »[100].
- **La Région** serait notamment renforcée comme la strate du développement économique et partenaire des entreprises par un partage des outils de planification, une par-

98. Décrets du 30 juillet 2025 n° 2025-723, n° 2025-724 et n° 2025-726.
99. Intercommunalités de France, « Contribution au projet de loi de décentralisation », Octobre 2025.
100. Départements de France, « Résolutions des Assises du Tarn », Novembre 2025.

ticipation aux Contrats de relance et de transition écologique (CRTE), à la définition des zonages fiscaux ainsi qu'aux programmes de soutien aux entreprises des agences de l'Etat (territoire d'industrie, rebond industriel, fonds chaleur, etc.).

De la même façon, Régions de France défend un « acte de clarification » afin de mettre fin aux « doublons coûteux » en visant notamment les agences et instances étatiques qui sont positionnées sur les compétences obligatoires des régions. L'association demande ainsi le transfert des aides aux entreprises et revendique un rôle de guichet unique en la matière.

3. AFFIRMER LA LIBRE ADMINISTRATION ET LIMITER LE FLUX DES NORMES NATIONALES

Inscrit dans le marbre constitutionnel, le principe de libre administration demeure encore une promesse inachevée pour les fédérations d'élus locaux. L'AMF appelle ainsi à une loi organique pour « fixer dans le marbre ce que la Constitution ne fait qu'effleurer : le droit pour chaque collectivité de décider, d'innover, de s'organiser, sans tutelle ni ingérence »[101].

Afin de protéger ce principe, le rapport Ravignon soutient également un principe de sobriété et appelle à limiter l'inflation des textes qui ont un impact financier et technique sur les collectivités. Le rôle de régulation du flux des normes du Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN)[102] serait renforcé pour déterminer la pertinence d'un nouveau texte et le meilleur niveau d'efficience normative et en ouvrant la possibilité pour l'institution de réaliser des études *ex post*.

Suivant cette même idée d'introduire une culture du discernement législatif et réglementaire, le rapport Woerth propose d'intégrer dans la loi organique sur les études d'impact des projets de loi deux nouvelles justifications obligatoires : la nécessité de légiférer et l'intervention du pouvoir réglementaire national plutôt que celui des collectivités.

Le rapport sénatorial identifie également une série de secteurs où il est nécessaire de mettre fin aux normes « uniformes », inadaptées aux terrains, en renforçant le pouvoir réglementaire local. Par exemple, en matière de logement, il convient de renforcer la territorialisation de la politique du logement via des « pactes territoriaux » conclus entre l'État et les EPCI pour adapter les mesures normatives, fiscales et budgétaires aux réalités du territoire et sécuriser les marges de manœuvre des élus locaux.

Conjointement, le développement de l'expérimentation dans la culture normative française constitue également un objectif largement partagé par l'ensemble des fédérations d'élus locaux et des différentes missions, par le biais d'un approfondissement du mouvement de simplification initié par la loi 3DS.

101. AMF, « Résolution du 107ème congrès de l'AMF », Novembre 2025.
102. Créé en 2013, institution réunissant représentants des collectivités et de l'Etat pour examiner et rendre un avis notamment sur le flux de normes impactant les collectivités.

PRIORITÉ 2
La répartition des compétences : faire aboutir la dynamique de clarification et encourager la coopération locale

Les réformes successives n'ont pas permis de faire émerger une organisation claire des compétences. L'enjeu est de permettre au citoyen de faire aisément le lien entre les compétences, le service public rendu et le niveau de collectivité. Par ailleurs, comme le note la Cour des comptes « l'individualisme des collectivités n'a pas été contrebalancé par la mise en œuvre d'outils de coopération efficaces » pourtant indispensables pour garantir l'efficacité de la spécialisation.

« La décentralisation, c'est mettre des responsabilités entre les mains d'élus locaux et les placer sous la surveillance, la vigilance et le contrôle très strict et direct de leurs électeurs. Pour que ce contrôle fonctionne, il faut que les électeurs comprennent facilement 'qui fait quoi'. Une décentralisation qui repose sur des responsabilités clairement identifiées, un ensemble de compétences cohérentes et des moyens financiers en face. Ce triptyque est à mon sens une condition pour que la décentralisation fonctionne correctement. »

Audition de Boris Ravignon, Maire de Charleville-Mézières, Président d'Ardenne Métropole et d'Intercommunalités de France

1. CLARIFIER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

La clarification des responsabilités et des compétences constitue une priorité largement partagée. À nouveau, « un acte de décentralisation ne saurait se résumer à un remembrement des compétences territoriales » et toutes les fédérations d'élus locaux appellent davantage à « aller au bout » des compétences transférées[103].

Pour cela, le rapport Ravignon propose d'affirmer les responsabilités exercées par chaque strate et d'unifier les compétences autour d'une responsabilité via un mouvement de réalignement entre « responsabilités, compétences et moyens ». Pour cela, plusieurs domaines d'action publique peuvent être clairement attribués à un échelon : unifier au niveau des départements la responsabilité en matière de grand âge, de handicap, la gestion des collèges et la responsabilité des services d'incendie et de secours ; au niveau intercommunal la responsabilité de la politique de la ville ; au niveau des communes celle de la tranquillité publique, etc.

Suivant cette même logique, le rapport Woerth plaide en faveur d'une assignation claire de blocs de compétences en confortant :

103. France Urbaine, Op. cit.

- Le bloc communal comme la « **strate des services publics de proximité** » ;
- Le Département comme la « **strate des solidarités et de la résilience des territoires** » ;
- La Région comme la « **strate du développement économique et de la planification active** ».

Comme le soutient Intercommunalités de France, « cette clarification des responsabilités et des compétences doit être suivie d'une mise en adéquation des financements »[104] ce qui suppose de mener une réflexion sur les paniers de ressources financières et fiscales de chaque échelon.

2. ENCOURAGER LA COOPÉRATION LOCALE

L'expérience a néanmoins montré qu'il était difficile d'attribuer absolument des compétences précises à chaque niveau, sans qu'il n'y ait d'interférence ou de concurrence d'un niveau sur l'autre. C'est pourquoi, en complément d'une clarification des rôles, il semble opportun de renforcer les cadres de coordination entre collectivités. Le groupe de travail sénatorial, plaide notamment en faveur d'une affirmation du conventionnement entre collectivités pour approfondir la subsidiarité dans l'exercice des compétences.

Selon le Rapport Ravignon, cela suppose de distinguer trois types de compétences et de déterminer des attentes en matière de coopération pour chaque catégorie :

- **Les compétences attribuées** clairement à un niveau.
- **Les compétences coordonnées** pour lesquelles il est indispensable d'identifier un chef de file et pour lesquelles les Conventions Territoriales d'Exercice Concerté (CTEC) seraient obligatoires.
- **Les compétences partagées** pour lesquelles seule une coordination informelle semble adaptée comme la culture et le sport.

Pour la Cour des comptes, un renforcement des conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) des compétences est souhaitable, la loi devant définir un « cahier des charges » incluant les conditions dans lesquelles une collectivité peut déléguer certaines attributions à d'autres collectivités (une région déléguant par exemple les aides aux entreprises à un EPCI ou désignant des autorités organisatrices de second rang). Par ailleurs, l'État pourrait être signataire des CTEC « pour accorder de nouvelles délégations ou expérimenter de nouveaux transferts de compétences ».

Enfin, d'autres solutions sont avancées pour favoriser la coopération entre strates comme l'élection des conseillers régionaux et départementaux au cours d'un même scrutin au niveau du canton défendu par le Rapport Woerth.

3. AMÉLIORER LE CHEF DE FILÂT

Jugeant que la logique des blocs de compétences montre ses limites pour les politiques publiques ne pouvant faire l'objet d'un partage, la Cour des comptes soutient que l'amélioration de l'efficacité de l'action publique locale passe davantage par le renforcement du chef de filât. Conçu comme une alternative à l'impossibilité constitutionnelle pour une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre, le chef de filât revêt néanmoins une portée limitée du fait d'une définition jugée imprécise et de son caractère facultatif. Face à une jurisprudence restrictive au profit du principe de non-tutelle, le rapport Woerth propose de lever l'interdit constitutionnel par une révision permettant de lui octroyer un pouvoir réglementaire.

104. Intercommunalités de France, Op. cit.

PRIORITÉ 3
Autonomie financière et fiscale : réformer un système à bout de souffle

Le système de financement des collectivités territoriales est aujourd'hui « à bout de souffle » selon l'expression de la Cour des comptes[105]. Le législateur se situe sur une ligne de crête : doter les collectivités de moyens pérennes et suffisants pour mener leurs politiques publiques sans compromettre les grands équilibres financiers nationaux.

1. AMÉLIORER LE SYSTÈME DE DOTATION

La baisse continue des dotations observées depuis une dizaine d'années et la complexification de ce système appellent à une réforme pour concilier défense de l'autonomie budgétaire et réponse au contexte de dégradation des finances publiques. Dans cette perspective, la mission Woerth propose le remplacement du système actuel par un partage négocié des impôts nationaux : les fractions d'impôts nationaux seraient négociées dans le cadre d'une « grande conférence de financement pluriannuelle de l'action publique locale » et la répartition de ces recettes entre chaque strate serait ensuite déterminée dans le cadre d'une conférence inter-collectivités.

La nécessité d'améliorer le système de compensation financière apparaît également comme un point de convergence dans l'ensemble des rapports étudiés. Afin de garantir aux collectivités les ressources suffisantes à l'exercice de leurs compétences, le rapport sénatorial préconise de consacrer constitutionnellement un principe de réexamen périodique de l'obligation de compensation financière applicable aux transferts de compétences.

Au niveau du département, alors que deux tiers des dépenses renvoient à des dépenses sociales fixées en grande partie par le Parlement et le Gouvernement, Départements de France appelle à instaurer « une véritable instance de dialogue financier et stratégique entre l'État et les départements, permettant une évaluation régulière du niveau des compensations des charges transférées ». Dans ce cadre, le rapport Woerth propose d'isoler les dépenses sociales obligatoires des autres dépenses départementales (routes, collèges, solidarité territoriale, etc.) via la création du service départemental des solidarités (SDS). Son budget serait financé par dotation du ministère des Solidarités via une proportion fixe des dépenses obligatoires, évoluant automatiquement en fonction de l'évolution des charges.

2. RESTAURER LE POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITÉS

La France étant un État unitaire, le principe d'autonomie financière, tel qu'inscrit à l'ar-

105. Cour des comptes, « Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution », communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

ticle 72-2 de la Constitution, ne garantit pas aux collectivités d'autonomie fiscale à proprement parler, comme l'a souligné la jurisprudence[106]. Face à la « déterritorialisation » des recettes fiscales des collectivités locales, il apparaît aujourd'hui nécessaire de garantir un véritable pouvoir fiscal aux élus locaux.

« La mission considère comme une anomalie le fait que les départements et les régions ne disposent pratiquement plus aujourd'hui d'aucune ressource fiscale dont ils déterminent les taux. Il ne reste plus que la taxe d'aménagement aux départements et la taxe sur les cartes grises ainsi que des centimes additionnels de TICPE aux régions. »

Mission Ravignon, « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités », 2024.

Le rapport Woerth fustige la perspective d'une constitutionnalisation de l'autonomie fiscale, soutenant notamment qu'ancrer ce principe le rendrait inopérant à un moment où celui-ci est au plus mal notamment pour les régions et les départements. Au contraire, le groupe sénatorial plaide pour la protection constitutionnelle de la fiscalité locale en consacrant l'autonomie fiscale des communes et en garantissant une fiscalité locale minimale aux régions et aux départements. Entendue au Sénat le 10 janvier 2023, l'Association des Petites Villes de France (APVF) appelait également à une « définition plus extensive de l'autonomie financière » via la consécration constitutionnelle du principe de « compensation intégrale et pérenne de toute suppression de recette fiscale ».

Pour renforcer le lien entre les élus locaux, les entreprises et les citoyens, la mission Woerth préconise une refonte du modèle fiscal local dont l'ambition est de garantir une articulation cohérente entre recettes et blocs de compétences :

- **Au niveau du bloc communal :** concentrer sur cet échelon la fiscalité foncière tout en renforçant le pouvoir de taux.
- **Au niveau départemental :** la contribution solidarité autonomie (CSA), la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa), la taxe Gemapi et potentiellement une écotaxe, en lien avec le transfert des routes nationales. Il lui serait également accordée une fraction de la CSG, en tant qu'impôt de solidarité par excellence, au titre des impôts nationaux partagés.
- **Au niveau régional :** une part de l'impôt sur les sociétés territorialisées ainsi que la moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) avec pouvoir de taux.

Refusant la perspective de création d'impôts nouveaux, le Rapport Ravignon juge que « la piste d'un partage d'impôts nationaux avec les départements et les régions leur conférant un pouvoir de taux semble la plus intéressante à explorer ». De son côté, l'AMF appelle à remplacer de la fiscalité nationale par une « contribution territoriale universelle » afin de retisser le lien fiscal entre les collectivités et le citoyen[107].

106. Conseil constitutionnel, déc. n° 2009-599 DC du 29 déc. 2009, Loi de finances pour 2010, *cons. 64.*
107. AMF, Op. cit.

PRIORITÉ 4
Simplifier l'organisation territoriale

À côté de la poursuite de la fusion des communes, la différenciation constitue un levier pertinent pour simplifier l'organisation territoriale en accordant aux collectivités plus de souplesse, tout en veillant à répondre à l'exigence d'intelligibilité de l'architecture territoriale. Simplifier suppose également de répondre aux tensions et aux « irritants » que le développement intercommunal a exacerbé, poussant certains à parler de « supracommunalité ».

1. SIMPLIFIER LA CARTE TERRITORIALE : LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'ENTITÉS EST-ELLE ENCORE UN ENJEU ?

Longtemps, dans un souci de simplification, il a été question de réduire le nombre d'entités territoriales par leur fusion ou leur suppression. Ce « remède miracle » au millefeuille est aujourd'hui écarté y compris par le rapport Ravignon dont la mission était d'identifier des propositions pour réduire son coût. Idem pour le rapport Woerth, qui classe la « sempiternelle suppression d'une strate » dans la catégorie des « fausses solutions et des postures ».

Si le vieux serpent de mer de la suppression d'un échelon ne s'impose plus comme une solution désirable, un consensus apparaît sur la nécessité de relancer le mouvement de fusion des communes. Au 1er janvier 2025, les communes sont au nombre de 34 875 la moitié d'entre elles comptent moins de 500 habitants. Ce degré d'« émiettement communal » reste une singularité française – près de 4 communes sur 10 à travers l'UE sont françaises – et persiste malgré les fusions amorcées via la commune nouvelle. Cette dynamique est restée timide[108], en lien avec différents « freins et faiblesses structurelles » du régime de la commune nouvelle entravant son développement[109].

Selon la Cour des comptes, la création des communes nouvelles peut être encouragée par des incitations supplémentaires notamment financières. La Cour recommande également l'essor de la « commune-communauté », système hybride issu de la réforme de 2019 et autorisant dans certaines circonstances la commune nouvelle à ne pas adhérer à une intercommunalité, la collectivité en question exerçant alors les compétences intercommunales et communales.

Pour relancer la dynamique de création, le rapport Woerth insiste sur le besoin de lisser les effets de seuils liés à la loi SRU et propose la mise en place d'un accompagnement spécifique qui serait assuré par les préfectures pour faciliter les fusions. Le rapport Ravignon recommande quant à lui un « cadre d'incitations », reposant sur deux leviers : d'une part, le renforcement des incitations financières par une majoration de la DGF de l'ordre de 10 % pendant trois ans (pour amortir les surcoûts liés à la fusion) et des dotations d'investissement ; d'autre part, le positionnement de l'État en accompagnateur des projets de fusion selon un cadre contractuel négocié.

108. Néanmoins, le nombre total de communes françaises n'a été réduit que de 9% depuis 1962 quand notre voisin allemand, par exemple, est parvenu à réduire par trois son nombre de communes dans les années 1970/80.
109. Stéphanie Delautrette et Stella Dupont. « Mission flash sur les communes nouvelles », Assemblée nationale, Octobre 2023.

Enfin, le rapport Woerth propose une vague de suppressions pour réduire le nombre de structures au niveau intercommunal. Cela passerait par une dissolution des pôles d'équilibre territorial (dont l'utilité a été remise en cause par la loi NOTRe) et une réduction du nombre de syndicats intercommunaux pour toutes les situations où la compétence peut être exercée par un département ou un EPCI. Le préfet serait doté d'un pouvoir renforcé pour mener à bien ces suppressions.

2. ASSUMER LA DIFFÉRENCIATION

Parallèlement, poursuivre le chantier de la différenciation peut constituer un levier de simplification de l'organisation territoriale. Dans le sillage de la loi 3DS, la Cour des comptes identifie deux situations permettant la suppression d'un échelon de gestion :

- Dans les **départements fortement urbanisés**, la métropole pourrait absorber les compétences du département sur son territoire suivant le scénario ayant abouti à la création de la Métropole de Lyon ;
- Dans les **départements ruraux et peu denses**, pour lesquels la superposition de trois niveaux d'administration locale est contre-productive, les compétences et les ressources des intercommunalités seraient transférées au département et celles-ci préserveraient simplement le statut de « territoires de projet ».

Les autres missions plaident quant à elles pour un cadre juridique plus clair, unifié et moins rigide qui laisserait davantage de souplesse aux élus locaux pour s'adapter aux spécificités locales. Ainsi, le groupe de travail sénatorial propose d'ancrer dans la Constitution le principe de différenciation et « d'instaurer un cadre juridique unifié des possibles » dont les élus pourraient librement se saisir.

3. SIMPLIFIER LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

La montée en puissance des intercommunalités place aujourd'hui le législateur sur une ligne de crête entre le besoin de coopération nécessaire à l'efficacité de l'action publique locale et la sauvegarde du pouvoir et de la légitimité des maires. La plupart des rapports rejettent ainsi l'autonomisation des intercommunalités, qui consisterait à les doter d'une légitimité propre qui n'émanerait plus des communes. Le rapport Woerth refuse ainsi la perspective d'un suffrage universel qui impliquerait inéluctablement un « conflit de légitimité entre les conseils municipaux et communautaires et la création d'une quatrième strate de collectivités ».

Il s'agirait également de simplifier drastiquement le choix des compétences attribuées à l'intercommunalité par l'uniformisation et la mise en place d'un seul statut juridique souple. À côté des compétences obligatoires pour lesquelles la coopération est jugée indispensable[110], les communes pourraient se saisir librement de toute autre compétence selon des transferts « à la carte » suivant les modalités de la loi 3DS. Dans la même idée, le groupe de travail sénatorial propose plusieurs pistes pour redonner de l'agilité au fonctionnement intercommunal : proscrire les nouveaux transferts obligatoires, donner la liberté de modifier la répartition des compétences par accord local, approfondir les possibilités des transferts à la carte, etc.

110. Liste correspondant aux compétences obligatoires des communautés de communes : eau et assainissement, collecte et traitement des déchets ménagers, développement économique, accueil des gens du voyage, transports collectifs et habitat.

Conclusion

QUEL BILAN TIRER DE DIX ANNÉES DE RÉFORMES TERRITORIALES ?

Le bilan des dix années qui ont suivi les réformes territoriales de 2015 appelle à une rupture franche dans la manière de concevoir et de conduire la décentralisation. Cette rupture n'invalide pas l'ensemble des acquis de cette séquence. La loi NOTRe a permis des avancées réelles, notamment en renforçant le positionnement des régions comme des interlocuteurs privilégiés des entreprises, dotées de schémas stratégiques et capables de porter une vision de long terme au service du développement et de la compétitivité de leurs territoires.

Cependant, plusieurs échecs peuvent être déplorés au premier rang desquels les économies promises qui ne se sont jamais matérialisées pour plusieurs raisons : coûts d'entrée dans la réforme, effet de rattrapage, rationalisation des services inaboutie, etc. Au niveau intercommunal, l'élargissement des périmètres des EPCI semble également avoir conduit à une inflation soutenue des effectifs sans que les communes n'opèrent de réduction substantielle de leurs personnels. Cet espace d'expansion administrative reste, en outre, sous les radars du débat public faute de légitimité démocratique directe.

Malgré l'ambition affichée de clarification et la suppression de la CCG, tous les échelons continuent d'intervenir concurremment dans de nombreux secteurs (culture, sport, tourisme, éducation populaire, etc.) générant des financements croisés sans lesquels la plupart des projets locaux ne peuvent aboutir instituant une forme de dépendance mutuelle institutionnalisée.

UN MOUVEMENT À BOUT DE SOUFFLE

Dix années après les réformes, un paradoxe demeure : jamais les collectivités n'ont occupé une place aussi importante dans la mise en œuvre des politiques publiques et jamais leur autonomie réelle n'a été aussi contrainte. La recentralisation financière, la dégradation du pouvoir fiscal, l'explosion des normes ou encore la multiplication des agences étatiques ont vidé de leur substance les compétences formellement transférées.

La loi organique sur l'autonomie financière de 2004 – conçue comme une digue contre l'érosion de l'autonomie financière – aura eu au final une efficacité très limitée. Les transferts financiers de l'État représentent désormais plus de la moitié des recettes des collectivités, tandis que les impositions locales sont passées sous le seuil des 30 %[111]. La TVA, quasiment absente des budgets locaux en 2017, représente désormais plus de 52 milliards d'euros de transferts en 2025, sans aucun lien territorialisé avec les contribuables. Le triangle d'or qui fonde la légitimité et la responsabilité de l'action publique territoriale a été brisé.

111. Cour des comptes, « Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir », Juillet 2023.

Conjointement, l'autonomie locale s'érode sous l'effet de la surrèglementation par laquelle l'État reprend d'une main, par la voie normative, ce qu'il a concédé de l'autre, par la voie institutionnelle, caractérisant un réflexe centralisateur profondément enraciné dans notre culture administrative. Le modèle devient intenable. Un État central saturé, incapable de piloter depuis Paris des politiques publiques exigeant des réponses rapides, territorialisées et adaptées – qu'il s'agisse de transition écologique, de vieillissement démographique, de réindustrialisation, d'accès au logement ou de décarbonation des mobilités – ne peut plus prétendre à l'efficacité par la verticalité. Dans ce contexte, refonder la décentralisation n'est plus une option institutionnelle parmi d'autres mais le levier pour réparer l'État lui-même.

CHANGER D'APPROCHE : DE LA RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE AU MOUVEMENT DÉMOCRATIQUE

Depuis une quinzaine d'années la décentralisation est appréhendée sous le seul prisme du millefeuille territorial, jugé lourd, coûteux et illisible, pour produire invariablement les mêmes réformes suivant le même lexique : clarification, simplification, rationalisation. En réduisant les dysfonctionnements territoriaux à des problèmes d'organisation, les gouvernements successifs ont évacué la dimension démocratique et émancipatrice du mouvement de décentralisation.

Or, la crise de confiance que traverse notre pays ne peut se lire indépendamment de l'éloignement croissant du pouvoir de décision, de la verticalité croissante dans la gestion publique et de l'illisibilité de l'organisation territoriale. Le dernier baromètre du CEVIPOF est éloquent : si 60 % des Français font confiance à leur maire, seulement 23 % font confiance au chef de l'État et 15 % aux partis politiques[112]. La démocratie locale reste le dernier sanctuaire de confiance institutionnelle, ce qui confère à la décentralisation une dimension réparatrice : le territoire doit être un lieu de reconstruction civique par la revitalisation de la démocratie locale.

Refonder la décentralisation consiste d'abord à cesser avec ces velléités permanentes de réorganisation. Chaque nouvelle réforme génère une instabilité juridique et organisationnelle coûteuse avant même que les effets de la précédente aient pu être évalués. Il convient de mettre un terme à ce que les fédérations d'élus appellent le « mercato des compétences », sous-tendu par des approches simplistes et technocratiques voulant attribuer à chaque politique publique un seul niveau de collectivité.

Les grands enjeux contemporains sont par nature transversaux (climat, mobilités, logement, santé, développement économique, etc.) et impliqueront des coopérations entre plusieurs niveaux. Cela appelle plutôt à une clarification intelligente des rôles qu'à une spécialisation rigide, par un renforcement des logiques des mécanismes de coordination. La clarification doit, en outre, davantage consister à limiter les incursions du pouvoir central dans les compétences décentralisées, l'État devant sortir de la microgestion des territoires, en tant qu'acteur stratège, protecteur et garant des grands équilibres.

Refonder la décentralisation consiste ensuite en une autonomisation dont la clé de voûte est fiscale. Alors que les élus locaux se retrouvent

112. CEVIPOF x Opinionway, *« Le baromètre de la confiance politique », Février 2026.*

responsables devant leurs administrés de politiques publiques dont ils ne maitrisent plus le financement, restaurer la démocratie locale implique de retisser le lien fiscal entre la collectivité, le citoyen et l'entreprise. Tout cela suppose d'attribuer à chaque niveau de responsabilité un ensemble cohérent de compétences et de recettes propres.

Refonder la décentralisation c'est aussi mettre en capacité les territoires ce qui suppose de suivre le chemin esquissé par la loi NOTRe vers deux échelles de gouvernement légitimes et lisibles : l'intercommunalité, l'échelon des bassins de vie, et la région, l'échelon stratégique.

POUR UNE VÉRITABLE RÉPUBLIQUE DES TERRITOIRES

La France n'a pas besoin d'une nouvelle réorganisation administrative : elle a besoin d'un véritable acte de décentralisation fiscale et démocratique. Dix ans après les lois de 2015 et alors que la décentralisation est à nouveau à l'ordre du jour, il parait indispensable d'adapter notre architecture politico-administrative aux nouvelles réalités en proposant une vision qui part des territoires, à même de libérer les énergies de ceux qui créent et innovent partout en France.

Ce projet présuppose une autre méthode : non plus des réformes imposées unilatéralement – à l'image de la refonte de la carte intercommunale ou du remaniement brutal de la carte régionale en 2016 – mais un processus délibératif approfondi, associant les forces vives, les élus, les citoyens et les entreprises.

C'est précisément dans cet espace – celui de la réflexion ancrée dans les réalités locales – que l'Institut Enterritoires entend jouer son rôle. Alors que le débat sur la décentralisation se rejoue, trop souvent confisqué par des approches descendantes et des agendas parisiens, notre Institut se veut être un outil dont se dotent des dirigeants d'entreprise, solidement ancrés dans les réalités économiques et sociales de leurs territoires, pour contribuer au débat public sur leur avenir.

Remerciements

Nous remercions également Tristan Meyer, chargé d'études à l'Institut Enterritoires et rédacteur de ce travail.

Marc BOUCHERY, Délégué général de Ceser de France

Gérard-François DUMONT, Professeur des universités émérite à Sorbonne Université

Françoise GATEL, Ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation

Yannick IMBERT, Préfet, Directeur des affaires territoriales et publiques du Groupe La Poste

Guy LE BRAS, *Senior advisor* à l'Institut Enterritoires

Clément MICHEL, Directeur général France de Keolis

Simon MAUROUX, Responsable de pôle Institutions, droit et administration d'Intercommunalités de France

Ludivine PHILIPPON, Présidente exécutive de Séance Publique

Nicolas PORTIER, Professeur affilié à l'École urbaine de Sciences Po

Frédéric POTIER, Délégué général de Régions de France

Boris RAVIGNON, Maire de Charleville-Mézières, Président d'Ardenne Métropole et d'Intercommunalités de France

Charlotte SORRIN-DESCAMPS, Directrice générale adjointe d'Intercommunalités de France

Michel VERPEAUX, Professeur émérite de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

Bibliographie

Alain Guengant, « **La Constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?** », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2004.

AMF, « **Résolution du 107ème congrès de l'AMF** », Novembre 2025.

André Torre, « **La difficile équation des réformes territoriales : du *big is beautiful* à l'impossible simplification du mille-feuille institutionnel** », *Économie et statistique*, 2017.

Boris Ravignon, « **Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions** », Mai 2024.

Bruno Questel et Raphaël Schellenberger, « **Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)** », Assemblée nationale, 2019.

CEVIPOF, « **Les maires de France : entre résignation et incertitude** », Novembre 2018.

Cour des comptes, « **La conduite par l'État de la décentralisation** », Novembre 2009.

Cour des comptes, « **La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver** », 2023.

David Valence. « **Rapport d'information sur un nouvel acte de décentralisation** », Assemblée nationale, Avril 2024.

Départements de France, « **Résolutions des Assises du Tarn** », Novembre 2025.

DGCL, « **Les finances des régions** », Bulletin d'information statistique, 2024.

Dominique Gambier, « **Les territoires français face à l'explosion des normes : retrouver la proximité** », 2025.

Eleanor Breton et Patrick Le Lidec, « **La politique territoriale d'Emmanuel Macron** », 2022.

Éric Woerth, « **Décentralisation : le temps de la confiance** », Mai 2024.

France Urbaine, « **Nouvel acte de décentralisation. Contributions des grandes villes, agglomérations et métropoles de France** », Octobre 2025.

Gérald Orange. « **Les régions issues de la fusion vont-elles connaître des économies d'échelle ?** », *Gestion & Finances Publiques*, 2019.

Gérard-François Dumont, « **Intercommunalité ou supracommunalité** », *Population & Avenir*, 2018.

Gérard-François Dumont, « **Les régions en France : géants géographiques, mais nains politiques ?** », *Population & Avenir*, 2019.

Groupe de travail sur la décentralisation. **« 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir »**, Sénat, Juillet 2023.

Intercommunalités de France, **« Contribution au projet de loi de décentralisation »**, Octobre 2025.

Jean-Marc Callois, **« Le citoyen, grand oublié des réformes territoriales »**, 2017.

Jean-Marie Mizzon et Maryse Carrère, **« 10 ans après la loi NOTRe et la loi MAPTAM, quel bilan pour l'intercommunalité ? »**, Sénat, 2025.

Luc Florent, **« La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de neuf d'entre elles ? »**, *Populations & Avenir*, 2015.

Nouveau Cap, **« Fiscalité locale des entreprises : un échec français »**, 2019.

Patrick Le Lidec, **« Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France »**, 2007.

Patrick Le Lidec, **« Décider des réformes structurelles dans un état de consolidation. La fusion des régions entre mise en scène du sérieux budgétaire et prise en compte des acteurs véto »**, 2024.

Régions de France, **« Les chiffres clés des régions »**, 2025.

Renaud Esptein, **« Gouverner à distance, Quand l'État se retire des territoires »**, 2005.

Sénat, **« Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral »**, 17 juin 2014.

Sénat, **« Rapport sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral »**, 26 juin 2014.

Stéphane Delautrette et Stella Dupont. **« Mission flash sur les communes nouvelles »**, Assemblée nationale, Octobre 2023.

Xavier Desjardins et Philippe Estèbe, **« La décentralisation : comment faire revivre le projet émancipateur ? »**, 2018.

Institut des territoires

L'Institut Enterritoires s'est doté d'une gouvernance composée d'un conseil d'orientation et d'un comité scientifique.

LES ENTREPRISES PARTENAIRES, MEMBRES DU CONSEIL D'ORIENTATION

La Poste - Yannick Imbert, président du Conseil d'orientation de l'Institut Enterritoires
KPMG - Georges Maregiano
Groupe Brousse - Jérémy Brousse
Tivoli Capital - Guillaume Pellegrin
Sartorius - Olivier Guitard
Veolia - Romain Ascione
Kéolis – Clément Michel
Stan - Nicolas Barthe
Erilia - Frédéric Lavergne
Airbnb - Clément Eulry
Artelia - François Rambour

LES PERSONNALITÉS, MEMBRES DU COMITÉ SCIENTIFIQUE

Virginie Boutueil, Directrice adjointe du laboratoire Ville Mobilité
Patrice Bourdelais, directeur d'études émérite à l'EHESS, historien et démographe
Vincent Charlet, Délégué général de La Fabrique de l'industrie
Yves Charpak, Épidémiologiste et Président de la Fondation Charpak, l'Esprit des Sciences
Yves Crozet, Professeur émérite à Sciences Po Lyon, économiste
Maryline Filippi, Professeure d'économie à Bordeaux Sciences Agro et chercheuse associée à l'INRAE, AgroParisTech et Paris Saclay
Jean-Gabriel Ganascia, Professeur à Sorbonne Université, informaticien et philosophe
Marc Giget, Président du Club de Paris des Directeurs de l'innovation et membre de l'Académie des Technologies
Sonia Lavadinho, Directrice-fondatrice de Bfluid, géographe et sociologie urbaine
Bertrand Lemoine, Directeur de recherche honoraire au CNRS, architecte et historien
Abdelilah Slaoui, Directeur adjoint scientifique à CNRS Ingénierie et responsable de la cellule Énergie du CNRS

Cette étude est une publication de l'Institut Enterritoires
1 La Canebière, 13001 Marseille

Direction éditoriale
Institut Enterritoires
Conception graphique et réalisation
Agence Nats
Crédits photo
Shutterstock


Institut
en territoires

Du projet démocratique porté par des lois Defferre de 1982-83 visant à rapprocher le pouvoir du citoyen, la décentralisation en France a progressivement laissé place à un mouvement de rationalisation administrative et financière.

Dix ans après la réforme territoriale de 2015, faire le bilan des lois NOTRe et de fusion des régions est indispensable pour mener les réformes futures en interrogeant le diagnostic qui a conduit à leur conception.

Face à l'érosion de l'autonomie financière, la persistance d'une organisation administrative illisible et la crise de plus en plus aiguë de la démocratie locale, comment renouer avec les promesses initiales de la décentralisation ?



Une étude coordonnée par Julien Gonzalez-Lambert,
directeur des études à l'Institut Enterritoires

Institut en territoires

institutenterritoires.com