

RAPPORT

Décentralisons la République

Renouer avec la fierté d'un modèle français

–Émilie Agnoux, Johan Theuret (coord.)
–Arnaud Brennetot –Stéphane Calviac
–Claire Charbit –Géraldine Chavrier
–Frédéric Giraut –Gilles Guiheux
–Manon Loisel –Martine Long
–Benjamin Morel –Nicolas Rio
–François Thomazeau



Sens du service public

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

Introduction

—Émilie Agnoux, Johan Theuret

Cofondateurs du Sens du service public

La décentralisation revient régulièrement dans l'actualité. Le gouvernement a annoncé vouloir en faire un chantier de l'année 2026. Repoussée à plusieurs reprises en raison d'un contexte politique peu propice, cette démarche gouvernementale peine à trouver une consistance et à concrétiser une véritable ambition. Pourtant, ce sujet coïncide avec l'aspiration de la population française à plus de proximité de l'action publique. Nul doute qu'il constituera l'un des enjeux de la prochaine élection présidentielle, en 2027.

Depuis l'acte I de la décentralisation engagé en 1982, force est de constater que ce thème est une sorte de serpent de mer, au même titre que la réforme de l'État. Dans le débat public, les multiples réformes territoriales ont souvent nourri la critique d'une organisation administrative devenue illisible et éloignée des citoyens.

Malgré tout, la complexité fréquemment invoquée ne suffit pas, en elle-même, à démontrer l'inefficacité de l'action publique territoriale, et elle occulte les enjeux principaux, en particulier les moyens donnés aux acteurs locaux pour répondre à des besoins croissants et eux-mêmes complexes à prendre en charge. De fait, cette orientation biaisée donne peu à voir les apports réels de la décentralisation, les innovations locales qu'elle autorise déjà et la mobilisation collective qu'elle favorise, dans une période qui nécessite encore plus que jamais de renforcer les liens humains et la puissance d'agir démocratique.

La décentralisation n'est pas un sujet consensuel car il n'existe pas une seule voie possible. Il convient d'éviter deux écueils que sont, d'un côté, le populisme territorial et, de l'autre, la tentation de recentraliser, y compris de manière indirecte. Cette contribution vise précisément à encourager un débat public nuancé et démocratique.

Sortir de la logique technocratique de répartition des compétences

Dans le débat public français, la décentralisation est jusqu'ici abordée comme un enjeu de gestion, de répartition des compétences, de réduction du « mille-feuille » ou encore de lisibilité de l'action publique, alors qu'elle est avant tout un enjeu démocratique, de proximité, de coopérations et d'adaptation aux besoins ainsi qu'aux configurations locales.

L'orientation technocratique du débat prive les Françaises et les Français d'une approche politique. Disons-le clairement, la décentralisation ne saurait être réduite à un enjeu de « bonne gestion » administrative. Reposant sur le principe de l'élection au suffrage universel, le gouvernement local déploie une vision de société, prend appui sur des valeurs et des représentations, vise à transformer le réel, avec les moyens qui sont les siens et en interaction avec les autres intervenants du corps social (État central et déconcentré, associations, acteurs économiques, syndicats, citoyens, usagers...).

Le simplisme des discours masque difficilement la grande difficulté d'une telle réforme et les impasses des derniers chantiers de décentralisation, centrés sur des questions de périmètres – géographiques ou de compétences –, donc de rapports de pouvoir. Nous devons dresser le bilan, pour le moins mitigé, de ces tentatives de réforme en étudiant les effets relatifs de la logique de « blocs de compétences », des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), du nombre effectif de fusions de communes...

Mettre à distance la tentation recentralisatrice de l'État et rompre avec l'infantilisation des acteurs locaux

Nous ne pouvons pas non plus faire fi des contradictions des élus locaux, qui réclament plus de clarté dans la répartition du « qui fait quoi » mais entendent intervenir, légitimement, sur de nombreux sujets qui intéressent leur territoire et ses habitants.

Les gouvernements successifs ont quant à eux été tiraillés par l'inquiétude d'une trop grande liberté d'action laissée aux collectivités, donnant avec parcimonie d'une main ce qu'ils reprenaient avec fermeté de l'autre en amoindrissant, notamment, l'autonomie fiscale et financière des collectivités. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales illustre cette tension : présentée comme un gain de pouvoir d'achat pour les ménages, elle a privé les communes d'un levier fiscal majeur, compensé par des mécanismes décidés et contrôlés par l'État. Elle a aussi enlevé, pour les citoyens, un lien direct et compréhensible entre l'impôt et l'action publique locale.

L'État s'est volontairement privé de moyens d'action mais continue à vouloir garder la main dans bien des domaines, ce qui place les élus locaux face à des injonctions irréconciliables qui découragent certaines bonnes volontés. Ainsi, dans les champs du logement ou de la transition écologique, les collectivités sont appelées à mettre en œuvre des politiques ambitieuses tout en restant étroitement encadrées par des normes nationales très détaillées, qui complexifient et renchérissent les coûts, et par des financements de l'État souvent conditionnés. Cette situation reporte donc la responsabilité sur les décideurs locaux, qui ne disposent pas de véritable pouvoir de décision : les élus sont en première ligne face aux attentes des habitants sans toujours disposer des marges de manœuvre nécessaires. Enfin, la multiplication des appels à projets nationaux ou des dispositifs contractuels renforce parfois cette dépendance en obligeant les collectivités à s'inscrire dans des priorités définies par l'État pour obtenir des financements

indispensables, tout en dispersant les énergies et en aggravant la bureaucratie.

Renoncer au mythe de l'organisation idéale

À la fois jacobine et girondine, la France n'a pas fait son choix et compose aujourd'hui avec les inconvénients, mais aussi – et cela est moins dit – avec les avantages des deux systèmes. Les dysfonctionnements et les surcoûts sont régulièrement mis en avant, rarement les bénéfices d'interventions croisées ou supplétives.

La centralisation historique, prolongée par la Révolution française et renforcée sous Napoléon Bonaparte, a permis une uniformisation des droits et des institutions sur tout le territoire, mais elle a pu limiter la capacité d'adaptation des politiques locales aux besoins spécifiques des citoyens. En parallèle, les élans décentralisateurs ont donné plus d'autonomie aux collectivités mais ont aussi créé des tensions entre les niveaux de pouvoir et d'intervention publique.

Gardons-nous par ailleurs d'idéaliser les autres pays : même des États fédéraux comme l'Allemagne ou la Suisse, souvent cités en exemple, connaissent leurs propres contradictions, entre autonomie régionale et nécessité de coordination nationale, ce qui montre que le « bon modèle » n'existe pas et que chaque système comporte ses compromis. Ces pays ne sont, ainsi, pas exempts de complexités et d'incohérences. L'Allemagne connaît de fortes disparités entre Länder riches et Länder moins favorisés, et la Suisse doit gérer des tensions fréquentes entre cantons sur les politiques migratoires ou fiscales.

Faire confiance à l'intelligence citoyenne

Pour la qualité du débat, plusieurs idées reçues semblent devoir être balayées afin de bien poser les

termes de la controverse. Certains enseignements du sondage portant sur les services publics locaux que nous avons fait paraître en février 2026¹ méritent d'être évoqués ici.

Cette enquête a révélé une relative bonne compréhension des Françaises et des Français dans la répartition des responsabilités puisqu'ils attribuent globalement la conduite majoritaire de chaque politique au bon échelon d'intervention publique, lorsqu'ils sont interrogés thématique par thématique. Cette clairvoyance n'est pourtant pas incompatible avec une demande d'interventions croisées entre les différents acteurs publics pour prendre en charge les problématiques actuelles.

Pendant qu'on leur promet, d'en haut, de « rationaliser » les compétences, les Françaises et les Français attendent prioritairement des moyens publics adaptés aux besoins de la population et du pays, de l'efficacité, de l'information, de la médiation humaine et de l'accès aux droits. L'étude met aussi en lumière l'absence de rejet de l'intercommunalité et le discernement des bénéfices de la mutualisation à l'échelle locale.

En finir avec les fractures territoriales fantasmées

La décentralisation pose la question de ce qui est traditionnellement présenté comme étant les rapports « centre-périphérie ». Il ne s'agit pas tant de déporter le pouvoir vers les « périphéries » que de faire de chaque territoire son propre centre de décision et d'action, mais aussi de favoriser des logiques de coopération entre acteurs et entre territoires qui dépassent les frontières symboliques, administratives ou physiques.

À rebours des discours dominants, l'analyse objective et dépassionnée des logiques territoriales démontre qu'il n'existe pas de fracture villes-campagnes – laquelle relève plutôt d'une forme de populisme

territorial – mais plutôt des inégalités à l'échelle de grands ensembles régionaux et à l'intérieur même de chaque territoire.

De fait, la ligne de démarcation passe davantage entre les territoires dynamiques (économiquement, démographiquement...) et les territoires en stagnation ou en déclin. Il s'agit donc d'abord d'une question de ressources mobilisables, au sens large, sur une zone donnée. Ainsi, certains territoires peuvent connaître un développement soutenu grâce à un tissu économique diversifié, une population active qualifiée et des infrastructures performantes, tandis que d'autres peuvent stagner en raison d'une désindustrialisation ou d'un accès limité aux services et aux réseaux de transports. La taille ou le statut d'un territoire n'est pas non plus déterminant : une petite ville ou une zone rurale peut bénéficier d'une dynamique locale forte.

Retrouver un État ambitieux et solidaire

Des mécanismes de transfert et de redistribution publics sont toujours à l'œuvre en France, en dépit de l'abandon d'une approche stratégique de l'État.

La méthode et les conditions d'une nouvelle étape de décentralisation sont tout sauf anecdotiques, car il existe une pluralité d'approches et de visions. D'innombrables combinaisons sont possibles, dont les présupposés ne sont pas neutres sur un plan idéologique et pratique. La décentralisation que nous promovons n'a rien à voir avec une politique du laisser-faire et de la concurrence entre territoires qui exacerbe les inégalités, telle qu'elle se déploie actuellement.

Le débat auquel nous invitons positionne au centre de la discussion la place de l'État, sa responsabilité dans les grands équilibres territoriaux et l'organisation effective d'une égalité réelle auprès de nos concitoyens et de nos concitoyennes.

1. Émilie Agnoux et Johan Theuret, *Les Français et les services publics locaux*, Fondation Jean-Jaurès, 9 février 2026.

La France est conçue comme une République unitaire décentralisée. Les projets de fédéralisme à la française tels qu'ils existent aujourd'hui dans le débat public doivent être accueillis avec tout le recul et la prudence requis.

Pour le dire autrement, il ne suffira pas de redistribuer les cartes et de déléguer la gestion de compétences à une échelle plus locale, si l'on ne part pas des bons diagnostics et si les choix ne prennent pas en considération les inégalités structurelles de départ, mais aussi la nécessaire intervention de l'État et de l'Union européenne.

Réformer par le bas : faire de la décentralisation un projet démocratique

La décentralisation telle qu'elle existe de nos jours démontre un très grand foisonnement d'initiatives et d'innovations locales pour apporter des réponses ajustées aux réalités de terrain. Cela n'a rien de nouveau, et l'histoire de notre pays sait ce qu'elle doit en particulier aux expériences de socialisme et de communisme municipal. De fait, les deux tiers de l'investissement public sont aujourd'hui réalisés par les collectivités locales. Chaque acteur a acquis des expertises et des formes de légitimité, s'inscrivant de manière singulière dans le paysage institutionnel. À l'échelle du bloc local, cette capacité d'investissement s'est désormais fortement déplacée de l'échelon

communal vers l'intercommunalité. Et tandis que le fait régional continue à s'affirmer – avec des moyens limités –, une grande partie des départements rencontrent des difficultés à faire face aux compétences transférées en matière sociale face à l'explosion des besoins objectifs de la population.

Pour autant, notre pays semble tiraillé entre deux logiques antagonistes, obsédé par l'uniformité et la standardisation, en haut, tout en étant séduit par la différenciation et l'expérimentation, en bas. Ce mouvement de balancier entre, d'un côté, la recherche de cohérence à l'échelle du territoire national et, de l'autre, des adaptations à l'échelle des territoires locaux met en tension des objectifs contradictoires, qu'il faut assumer. Le principe d'égalité républicaine vient régulièrement se heurter au principe de libertés locales et de libre administration des collectivités territoriales.

La démocratie locale, tout en étant plus proche des citoyens, reste confrontée aux mêmes écueils que la démocratie nationale : faibles diversités sociale et politique des élus, concentration du pouvoir entre les mains d'une majorité municipale et difficulté à associer réellement les habitants aux décisions stratégiques.

Enfin, de nouveaux enjeux émergents appellent également plus de proximité, à commencer par l'écologie, la santé, la sécurité, l'accompagnement à la parentalité ou encore le vieillissement de la population. Il en va de l'habitabilité de nombreux territoires et de la capacité de notre pays à relever les grands défis de ce XXI^e siècle.

Pour nourrir le débat public, le Sens du service public propose une nouvelle méthode et quatre chantiers structurants. Afin d'éclairer les différents enjeux, nous avons également rassemblé dix contributions d'experts et d'expertes, aux regards complémentaires et parfois opposés, et qui n'engagent que leurs auteurs et autrices.

Propositions du Sens du service public : une nouvelle méthode et quatre priorités structurantes

Depuis des décennies, la décentralisation est pensée et discutée de la même manière, ce qui produit à chaque fois les mêmes résultats. De nombreuses propositions, de nature technocratique, irriguent déjà le débat public ; elles sont essentiellement centrées sur les périmètres géographiques et la répartition des compétences. Nous faisons un autre choix : celui d'une méthode de travail différente et d'une approche fondamentalement stratégique qui aborde de front les vrais enjeux d'une telle réforme.

Une nouvelle méthode démocratique sous forme de conventions citoyennes pour une décentralisation adaptative

Pour appréhender différemment la décentralisation, nous proposons une réforme par le bas sous la forme de conventions citoyennes territorialisées, qui partageraient des trajectoires de vie plutôt que du découpage des compétences et qui incluraient l'ensemble des acteurs concernés (services et opérateurs de l'État, associations, entreprises...). L'enjeu est de pouvoir penser des parcours depuis le point de vue du citoyen ou de l'usager et de traiter des solutions opérationnelles en conditions réelles pour garantir un accès effectif aux droits et une prise en charge globale des besoins. Cela pourra avoir lieu en mettant à distance les découpages administratifs et les enjeux de pouvoir, pour viser l'efficacité réelle de l'action dans le but de changer la vie des gens et des territoires.

Le Sens du service public prône une décentralisation adaptative, c'est-à-dire une organisation où chaque collectivité pourrait ajuster son niveau d'autonomie selon sa taille, ses compétences et les besoins de son

territoire. Cette approche encouragerait l'innovation locale et une réponse plus rapide aux attentes des citoyens, tout en instaurant une véritable relation de confiance entre l'État et les territoires. Les initiatives qui fonctionnent dans une collectivité pourraient ensuite inspirer les autres, sans imposer des règles identiques partout.

Mettre en place une décentralisation adaptative constituerait une réelle nouveauté dans la mesure où les collectivités deviendraient des acteurs stratégiques, plus autonomes et capables de répondre rapidement et efficacement aux défis propres à leur territoire.

Des moyens sécurisés et renforcés pour les collectivités locales

Nous proposons de donner aux collectivités territoriales les moyens pour répondre aux besoins auxquels elles font face et pour adapter les politiques menées aux réalités locales, sans dépendre du seul bon vouloir de l'État et d'un pilotage aléatoire des finances publiques. Cette autonomie financière est un enjeu de responsabilité démocratique : il s'agit de décider localement des ressources et des dépenses, d'agir et de donner un sens à la contribution fiscale. En effet, c'est à l'échelle de la proximité que les citoyens perçoivent le mieux l'utilisation qui est faite des impôts, selon une récente enquête électorale réalisée par Ipsos pour le Cevipof, la Fondation Jean-Jaurès et *Le Monde*¹.

1. « Enquête électorale française 2026 », enquête Ipsos pour le Cevipof, la Fondation Jean-Jaurès et *Le Monde*, 9 mars 2026.

Nos propositions :

- **renforcer l'autonomie financière et fiscale des collectivités** en créant une fiscalité locale plus juste ainsi qu'en sécurisant et renforçant les transferts d'impôts nationaux, cela en partant des besoins des territoires plutôt que de leur potentiel fiscal – au risque, sinon, d'aggraver les inégalités. Cette autonomie doit toutefois être confortée en veillant à de meilleurs équilibres entre la fiscalité économique, en particulier celle des grands acteurs économiques et celle pesant sur les ménages, et en tenant compte de la réelle capacité contributive de chacun, tout en garantissant la péréquation entre territoires. Cette autonomie financière ne pourra pas s'exercer à périmètre fiscal constant : elle supposera un renforcement des prélèvements ciblés sur certains contribuables. Ce débat doit s'inscrire dans une démarche progressive et encadrée pour concilier autonomie locale, efficacité des services et solidarité entre territoires ;
- parallèlement à cela, il nous faut **engager une réflexion sur la contribution des usagers aux services publics locaux** (tarifs davantage ajustés aux revenus ou à l'utilisation des biens et services publics, développement de la tarification sociale, etc.). Dans de nombreux pays européens, les recettes issues des droits d'usage ou des redevances représentent une part plus significative des ressources locales qu'en France, où le financement repose majoritairement sur l'impôt ;
- **mettre en place une loi de finances locales annuelle et une loi de programmation pluriannuelle** permettant un débat démocratique et transparent ainsi qu'une visibilité pour les collectivités, pour mieux connaître à l'avance leurs ressources et leurs marges de manœuvre. Cela renforcerait ainsi la planification stratégique.

Des « territoires d'expérimentation » pour les politiques publiques, en particulier en matière d'écologie

Nous prônons la création de zones d'expérimentation territoriale, qui donneraient la possibilité aux collectivités de tester, pendant une durée limitée, de nouvelles politiques publiques adaptées à leurs réalités locales. Le droit actuel reconnaît déjà un droit à l'expérimentation pour les collectivités, mais ce dernier reste peu utilisé car les procédures sont longues, très encadrées et nécessitent souvent une autorisation de l'État ou du législateur. En simplifiant ces mécanismes, de manière ordonnée, et en sécurisant juridiquement les expérimentations, les territoires pourraient devenir de véritables laboratoires d'innovation publique.

Nos propositions :

- **créer des zones d'expérimentation territoriale à procédure simplifiée** : certaines collectivités volontaires pourraient bénéficier d'un cadre leur permettant d'adapter temporairement des normes réglementaires nationales données pour tester de nouvelles politiques publiques, avec une évaluation indépendante à la fin de l'expérimentation ;
- **promouvoir des expérimentations dédiées à la transition écologique** : des territoires pourraient éprouver de nouveaux dispositifs (par exemple, autour de la fiscalité locale écologique ou de la gestion de l'eau par bassin versant) afin d'accélérer la transition écologique et d'identifier les solutions les plus efficaces avant une éventuelle généralisation.

Une démocratie locale permanente

Nous défendons le passage d'une démocratie locale ponctuelle à une démocratie locale continue qui permettrait d'impliquer davantage les citoyens tout au long du mandat, et non seulement au moment des élections ou dans le cadre d'une démocratie participative de façade. Cela renforcerait la légitimité et l'efficacité des décisions publiques grâce à une meilleure prise en compte des besoins réels du territoire. L'enjeu est de construire une gouvernance locale plus participative et plus transparente, qui renforce la confiance entre citoyens et collectivités. Pour que la participation citoyenne ne reste pas facultative, elle pourrait être reconnue comme un droit à être consultés et à contribuer aux décisions publiques locales pour les citoyens, inscrit dans la loi ou la Constitution. Cette obligation pourrait être accompagnée d'un principe de retour et de suivi, où les autorités locales devraient expliquer comment les contributions des citoyens ont été prises en compte.

Nos propositions :

- **créer des assemblées citoyennes tirées au sort** : ces dispositifs donnent à un échantillon représentatif de la population la possibilité de débattre et de formuler des recommandations sur les décisions locales, ce qui renforce la démocratie participative ;
- **instaurer un budget participatif obligatoire dans les collectivités de plus de 40 000 habitants en ouvrant la participation aux moins de 16 ans** ;
- **d'avantage « parlementariser » le fonctionnement des instances délibératives des collectivités** en facilitant l'usage d'amendements, en consolidant les droits de l'opposition et en simplifiant les missions d'enquête, afin que chaque voix puisse réellement influencer les décisions publiques ;
- **soutenir, dans chaque territoire, des « maisons de services publics élargies »**

où les citoyens pourraient traiter plusieurs démarches administratives dans un seul lieu, avec un personnel formé à l'accompagnement et à la médiation. En renforçant le maillage des maisons France services et en élargissant leur périmètre de missions, la dispersion des interlocuteurs serait limitée, la compréhension des démarches pour tous, facilitée, et le service public serait replacé au contact direct de la population ;

- **organiser des dispositifs de démocratie implicite sous la forme de chantiers d'intérêt général**, qui permettraient à davantage de citoyens de participer concrètement – ponctuellement ou durablement – à des missions d'intérêt général (opérations de nettoyage ou de réparation, mobilité partagée, aide aux devoirs, solidarités locales...). La démocratie ne se limite pas à donner son avis : elle s'exprime aussi à travers de l'action collective au service de la communauté.

Un État stratège et partenaire des territoires

La décentralisation ne peut réussir sans un repositionnement de l'État lui-même. Il ne s'agit pas de viser un État affaibli, mais au contraire un État plus stratégique et organisé pour penser et agir depuis le terrain, plutôt que de piloter son action depuis le centre.

Pour cela, nous appelons à passer d'un État gestionnaire et prescripteur à un État stratège, garant de l'égalité républicaine réelle et partenaire des collectivités. L'objectif est de nouer une relation de confiance avec celles-ci.

Nos propositions :

- **déparisieniser les services de l'État en les déconcentrant davantage** : déplacer certains services des administrations nationales hors de Paris, dans différentes régions,

renforcerait la présence de l'État au niveau local et limiterait la centralisation. Certaines fonctions ministérielles ou agences pourraient également s'implanter dans des grandes villes, ce qui favoriserait une meilleure connaissance des territoires et une réactivité accrue face aux enjeux locaux ;

- **instaurer des contrats stratégiques territoriaux** : l'État et chaque grande collectivité négocieraient des engagements pluriannuels dans lesquels l'État fixerait des objectifs nationaux (en matière de santé, de transition écologique, de solidarité territoriale, etc.) mais laisserait aux collectivités la liberté de choisir les moyens pour les atteindre. Cela transformerait le rapport État-collectivité en partenariat stratégique, fondé sur la confiance et la responsabilité, et éviterait la dérive actuelle des contrats de plan État-Région (CPER), qui deviennent de plus en plus une participation financière des collectivités aux compétences et décisions de l'État ;
- **substituer aux nombreux appels à projets des fonds d'initiative territoriale à autonomie garantie** : il s'agirait de créer des fonds nationaux qui financeraient des projets innovants locaux, sans directives centralisées, avec un suivi basé sur les résultats et non sur la conformité aux normes, afin de permettre aux collectivités d'expérimenter en toute autonomie ;
- **mettre en place des observatoires citoyens de l'égalité territoriale** : un mécanisme consultatif permanent composé de citoyens et d'experts locaux évaluerait l'impact réel des politiques publiques sur les territoires et conseillerait l'État pour garantir l'égalité républicaine, ce qui assurerait transparence et participation continue.

Décentralisation, libertés locales et services publics locaux : une perspective historique

–Martine Long

Maîtresse de conférences en droit public à l'université d'Angers

La décentralisation, puisqu'elle consiste à confier l'exercice de certaines attributions à des personnes publiques indépendantes de l'État et qui, sous son contrôle, bénéficient d'une autonomie de gestion, est en soi un élément favorable à la création et au développement des services publics locaux. L'idée de décentrer s'accompagnant du transfert d'un certain nombre de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, la décentralisation augmente mécaniquement la capacité de gestion de ces dernières. Par ailleurs, le pouvoir constituant, en précisant que l'organisation de notre République est décentralisée (article 1^{er} de la Constitution de 1958), a souhaité inscrire dans le marbre cet état de fait, sans pour autant véritablement protéger constitutionnellement les libertés locales.

La place et le rôle des collectivités territoriales ne sont pas allés de soi dans un État unitaire de tradition jacobine.

La loi du 5 avril 1884 sur les libertés locales¹, en donnant un fondement légal à la clause générale de compétence pour les communes, a permis à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e le développement, dans le cadre du mouvement qualifié de « socialisme municipal² », du progrès technique dans les campagnes et la création de services publics locaux correspondant à des standards de modernité : bains-douches,

buanderies... Il convient d'ailleurs de souligner qu'à la suite de la formulation de la doctrine de Léon Duguit, la matérialisation des liens entre service public et droit administratif s'est faite par le biais de services publics locaux³, ce qui montre l'apport de ces derniers à la construction de ce droit. Pour autant, l'État, dominé par le principe de souveraineté nationale et l'idée d'une incarnation nationale de l'intérêt général, a eu du mal à reconnaître que les collectivités territoriales puissent représenter un intérêt public qui soit localement défini.

La loi du 2 mars 1982⁴, qualifiée communément d'acte I de la décentralisation, constitue une étape fondamentale. En supprimant la tutelle sur les actes locaux pour la remplacer par un contrôle *a posteriori*, elle a marqué l'avènement et le développement des maires bâtisseurs ainsi que le déploiement d'une sphère de services publics locaux particulièrement étoffée. Les communes françaises ont ainsi vu fleurir salles omnisports, terrains de tennis, maisons de retraite, etc.

Le retour à une certaine orthodoxie budgétaire à compter de 2008 a mené à une vision plus technique de la chose locale. Elle a également permis de montrer, autour des attermolements concernant le maintien ou la suppression de la clause générale de compétence ainsi que des débats sur la finalité des

1. Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

2. Jean-Jacques Bienvenu et Laurent Richer, « Le socialisme municipal a-t-il vraiment existé ? », *Revue du droit français et étranger*, 1984, pp. 205-233.

3. Avec la fameuse trilogie : arrêt Terrier du Conseil d'État du 6 février 1903, arrêt Feutry du Tribunal des conflits du 29 février 1908 et arrêt Théron du Conseil d'État du 4 mars 1910.

4. Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

intercommunalités, qu'en fin de compte la décentralisation a été conduite selon la doctrine de rapprocher la décision des citoyens et de mieux répondre à leurs besoins mais sans qu'une réflexion aboutie ne soit véritablement menée quant à l'échelon pertinent de gestion pour un certain nombre de compétences. Le local est devenu un objet de redécoupage, de modélisation, sans que les acteurs locaux ne soient réellement associés aux différentes étapes de la décentralisation.

La décentralisation, un cadre propice de développement des services publics locaux

Si la doctrine française a été pendant longtemps dominée par un idéal de services publics nationaux garants du principe d'égalité¹, la décentralisation a, au contraire, amené une dynamique locale de création de services publics locaux. La proximité² est devenue un nouveau paradigme de l'action publique avec le souhait de mieux répondre aux besoins des citoyens. Les lois Defferre de 1982 et 1983 ont été ainsi un vecteur législatif particulièrement fécond. Ce terreau local a cependant une réalité très variée.

D'un côté, l'avènement d'un pouvoir local à la suite des élections municipales de 1977 et l'élargissement du champ d'action des collectivités territoriales ont conduit à un essor important de services à la population. Le projet territorial porté par des élus municipaux et leur équipe est devenu en soi un enjeu de développement des territoires. Si cette réalité s'est révélée riche dans les années 1980 à 2000, elle est plus complexe aujourd'hui.

La logique de développement suppose des moyens financiers et humains qui induisent un certain nombre

de fractures entre les territoires urbains et ruraux, lesquelles remettent en question notre socle républicain. La notion de service public soutenue par plusieurs grands principes de fonctionnement apparaît de ce fait plus fragmentée. Il en résulte une concurrence entre les collectivités, alimentée par une désertification des territoires ruraux. Le développement de nouveaux modes d'action tels les dispositifs des maisons France services, s'ils constituent une réponse intéressante, peinent pour autant à garantir une égalité réelle devant le service public.

D'un autre côté, en permettant aux collectivités territoriales d'intervenir en matière de culture, de tourisme ou encore de développement économique, le législateur a rendu possible la création d'identités locales ; les collectivités peuvent ainsi se saisir des objets locaux.

L'action publique locale est dès lors apparue comme un moyen de répondre aux besoins de la population locale mais également d'agir dans le cadre d'un développement social, culturel et économique du territoire. En redonnant la main à des élus du territoire, l'enjeu est bien de garantir une certaine vitalité et de faire en sorte qu'une dynamique se mette en place pour répondre aux demandes des habitants. Pour autant, les logiques de subventionnement et la nécessité d'exister ont fait que, bien souvent, les transformations conduites sont passées par la création d'infrastructures et l'embellissement avant même une réflexion quant aux activités et services à soutenir et aux nécessaires fonctions support. La montée en puissance de l'intercommunalité a, certes, apporté des gains en professionnalisme ainsi que de nouveaux services à la population tels le transport à la demande, des bus itinérants ou une action culturelle de proximité, mais sans que la pérennité des initiatives ne soit toujours assurée et que le sentiment d'appartenance au territoire ne soit valorisé.

1. Voir en ce sens le manuel d'André de Laubadère, *Traité de droit administratif : les grands services publics administratifs*, Paris, LGDJ, 1978, ainsi que ses cours de 1959-1960.

2. Pierre-Yves Chicot, *Décentralisation et proximité : territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Paris, Dalloz, 2013.

Logique technique contre logique de libertés locales

Si l'enjeu des lois Defferre était de mettre les citoyens au cœur du processus décisionnel et de développer la participation, le tournant opéré à la suite de la crise économique de 2008 a marqué l'avènement d'une logique gestionnaire prenant le pas sur un discours de valorisation de la décentralisation.

La naissance et l'essor de l'intercommunalité ont quelque peu brouillé les cartes dans la recherche de l'échelon pertinent de gestion. L'État lui-même, au travers d'une succession de textes législatifs, a semblé jouer aux apprentis sorciers en décomposant et recomposant les territoires. La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) de 2014 et celle du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, a acté un mécanisme de déconstruction au profit d'une prétendue logique d'efficacité de l'action publique, sans véritable doctrine et au détriment de la construction des identités territoriales.

Il en a résulté une perte de repères et l'avènement d'une action publique locale technique, aux dépens de la dimension humaine véhiculée au travers de l'idée de vivre-ensemble et d'une logique d'assise historique des collectivités territoriales. Si ce mouvement de construction-reconstruction était censé accompagner les territoires vers la modernisation, avec une technicité accrue du service apporté à la population, il s'est traduit également par un éloignement des citoyens de la chose publique et par un certain désenchantement vis-à-vis du politique et des élus locaux. Les collectivités sont ainsi apparues

comme des êtres désincarnés, dans une sorte de foisonnement amenant à une perte de repères.

L'enjeu du lancement d'une nouvelle étape de la décentralisation est de repenser les compétences locales avant de s'intéresser aux structures. Trop souvent, la décentralisation a été considérée d'un point de vue institutionnel, ce qui a conduit à un questionnement quelque peu déconnecté de l'usager final. Il convient dès lors de s'intéresser véritablement à ce qui fait une politique locale. La culture, les services périscolaires et extrascolaires, l'accompagnement tout au long de la vie, les mobilités, les enjeux environnementaux et la santé sont autant de sujets à repenser.

Plusieurs écueils, néanmoins, doivent être surmontés :

- la question du financement de ces politiques locales, avec la nécessité de réexaminer l'appartenance locale en matière fiscale en recréant un lien entre le fait d'habiter une collectivité et celui de contribuer à son développement ;
- le dépassement des complexités aujourd'hui inhérentes à l'action locale. Le développement d'une marchandisation d'un certain nombre de services essentiels à la population pose la question de l'accès des citoyens à des biens essentiels et du rôle des collectivités ;
- la gestion de la rareté, qui sera aussi un débat dans le futur, avec la nécessité de hiérarchiser les priorités et de définir tous les enjeux d'usage.

Pour autant, l'État, au lieu de remettre de la cohérence d'action et de repenser les choses en les resituant dans un cadre classique, continue de brouiller les cartes en appliquant des logiques de gouvernance, d'autorités organisatrices et d'alliances qui amènent à gérer une complexité qu'il a lui-même créée. Le service public local en ressort affaibli par une perte de repères et une dilution des valeurs.

Relations État-collectivités territoriales : sortir enfin de la défiance ?

– Gilles Guiheux

Directeur honoraire de l'Institut de préparation à l'administration générale (Ipag)
de l'université de Rennes

L'état actuel des relations entre les collectivités publiques révèle un climat particulier fait de méfiance ou de défiance. Il peut sembler assez nouveau alors qu'il a des racines profondes. Les incompréhensions entre l'État et les collectivités locales ne sont pas récentes mais prennent plus de relief en période de difficultés, notamment à l'aune de la crise actuelle des finances publiques. En effet, ce sont souvent ces termes de « défiance » ou « méfiance » qui reviennent pour qualifier ces relations, et cette situation est vite amplifiée à l'heure de la communication numérique.

Pour essayer de comprendre cet état d'esprit, il est bon de partir du réel, dans ses dimensions historiques et contemporaines, sans omettre les définitions conceptuelles – souvent oubliées, entre autres dans leurs traductions concrètes. À cela s'ajoutent des enjeux de pouvoir, en soi légitimes, mais qui peuvent prendre très rapidement des proportions dépassant la juste mesure.

Tout d'abord, l'État, incarnation juridique de la souveraineté, est un garant essentiel de l'intérêt général et de la légalité. Pour assurer ses missions, il est, selon la formule donnée par Simon Nora dans son cours d'économie politique à Sciences Po, « une contrainte au service d'une communion¹ ». Cette expression résume la tension inhérente à la fonction de l'État : le bon emploi des moyens pour atteindre une fin ratifiée par la communauté nationale. Tel est

le paradigme étatique. En cela, le service de l'État est un art qui recherche un équilibre fondé sur des objectifs à remplir. Cette noble mission requiert des serviteurs : ce sont les « grands commis de l'État », appellation qui semble aujourd'hui un peu surannée. À chacun de dresser ici son panthéon personnel, au risque de prendre conscience de la difficulté à allonger la liste pour les temps présents.

L'État est donc l'incarnation permanente de valeurs. Il a pour objectif de porter un projet mis en œuvre par les grands commis de l'administration. C'est une constante historique et contemporaine, assortie de quelques parenthèses de défaillances, comme l'a montré Marc Bloch². Ce que les juristes nomment la continuité administrative est une alliance de valeurs pratiquée par des serviteurs.

Des constantes historiques

Ensuite, les collectivités locales, ne l'oublions pas, sont des créations juridiques de l'État : elles procèdent de ce dernier, aspect souvent inaudible ! Même si la majorité des communes présente une caractéristique historique : elles précèdent l'État. Cette chronologie institutionnelle pourrait sembler anecdotique. Elle rappelle pourtant l'origine de deux

1. Cité par Michel Camdessus, qui fut son étudiant, dans son ouvrage : Michel Camdessus, *Vers le monde de 2050*, Paris, Fayard, 2017.

2. Marc Bloch, *L'étrange défaite*, Paris, Société des éditions Franc-Tireur, 1946.

légitimités historiques, qui n'ont pas toujours été source de communion ou de concorde.

Un exemple topique illustre bien ces relations entre l'État et les collectivités locales. Il s'agit de l'édit de Nantes de 1598. Henri IV voulait alors pacifier la France et la sortir de huit guerres de Religion. Son approche était avant tout pragmatique : l'édit accorderait des concessions et des aménagements visant à satisfaire des intérêts particuliers, un moyen de neutraliser des oppositions locales. Il ne restait à l'État plus qu'à faire enregistrer le texte par les parlements provinciaux d'alors... ce qui a nécessité onze années ! De plus, nombre d'organisations locales n'ont pas pour autant rendu les armes, alimentant constamment leur opposition au texte et contribuant même, trois générations plus tard, à sa révocation, décidée par Louis XIV en 1685. Pour l'État, la reconnaissance locale des huguenots prévue par l'édit de Nantes représentait une menace de subversion et une atteinte à l'unité du royaume d'antan. Les grandes cités protestantes avaient gagné en autonomie ; l'exemple de la place forte de La Rochelle, très prospère, vient immédiatement à l'esprit. Ces communautés locales apparaissaient pour le pouvoir central comme l'ennemi de l'intérieur. Les entorses à l'édit se sont faites de plus en plus nombreuses dans les décennies précédant sa révocation. Celle-ci a été un coup de force politique aux conséquences terribles pour les provinces huguenotes. Au-delà de l'anéantissement de la diversité religieuse, la révocation de l'édit de Nantes par l'État royal a conduit à rejeter toute idée de compromis et à promouvoir la supériorité des représentants de l'État, ce qui a rendu difficile l'épanouissement d'une concorde nationale¹.

Racine profonde de la défiance entre structures de l'État et communautés locales, cet épisode peut toutefois être dépassé. Se demander comment sortir d'un climat de défiance revient à s'interroger sur les moyens de développer la confiance. Or, celle-ci ne se décrète pas. Il faut l'oser ! Un changement de paradigme est alors nécessaire.

Un choix et une méthode

Passer de la défiance à la confiance est avant tout un choix réciproque des parties concernées qui suppose un changement d'état d'esprit. Cette mutation requiert des projets qui sont en réalité des lignes directrices. Mais, pour porter un projet, faut-il encore avoir développé une réflexion puissante qui invite à ce changement d'état d'esprit. Pour cela, un goût pour le dialogue, le choix de la confrontation d'idées, la discussion respectueuse de son interlocuteur ou encore la volonté d'avancer ensemble permettent d'oser la confiance. Une telle attitude exclut toute forme d'arrogance et d'approche unilatérale, et se veut pragmatique et concrète. Un plan de réforme ne peut ainsi être affiché par une partie seulement : il est une sorte de discussion aristotélicienne et son résultat ne peut apparaître que comme le fruit d'un travail en commun.

La confiance exige la durée et la stabilité. Lorsque les interlocuteurs des collectivités locales que sont les représentants de l'État changent trop souvent, l'État lui-même donne davantage l'image de privilégier les carrières de ses serviteurs à l'action de ses commis. Il est loin le temps où un préfet expérimenté pouvait rester de cinq à dix ans dans la même circonscription. Actuellement, une vision de la politique de ressources humaines de l'État sur le moyen terme manque. Et ce constat est transposable à certaines administrations territoriales. La réalité de l'action publique semble oubliée et engloutie par des procédures administratives internes catégorielles éloignées du service de l'intérêt général.

Ensuite, la confiance demande de la clarté. Aujourd'hui, une question revient fréquemment : qui fait quoi ? La complexité des politiques publiques contemporaines convient mal au schéma ancien de l'organisation territoriale. Celui-ci est un tel enjeu de pouvoir qu'il paraît impossible à réformer. En 2009, le rapport Balladur sur la réforme des collectivités

1. Sur l'impact de l'édit de Nantes et sa révocation, voir : Pierre Joxe, *L'édit de Nantes. Une histoire pour aujourd'hui*, Paris, Hachette, 1998 et Joël Cornette, *L'affirmation de l'État absolu*, Paris, Hachette Supérieur, 2012.

locales¹ débutait pourtant de la façon suivante : « Il est urgent de décider. » Certes, le législateur a réformé l'année suivante une partie de l'organisation territoriale, mais en limitant le plus possible l'adoption des propositions de la commission Balladur. Et, depuis 2010, les réformes ont continué de s'empiler sans rien clarifier véritablement, ce qui a suscité un sentiment de défiance réciproque. Le paradoxe peut se présenter ainsi : il manque des blocs de compétences définis par la loi ainsi qu'une ingénierie pour leur mise en œuvre par les élus locaux, entre eux et dans leurs relations avec les agents de l'État. Il est vrai que la notion de chef de file d'une collectivité sur d'autres existe, mais elle est trop peu pratiquée et limitée à quelques secteurs.

Enfin, la confiance a besoin de sobriété. L'organisation territoriale nécessite de la productivité alors que les chevauchements de compétences sont patents et produisent leurs propres chevauchements d'administrations, ce que les spécialistes nomment les « doublonnages ». Les rapports ne manquent pas depuis plus de vingt ans pour dénoncer cette situation, qu'il s'agisse de ceux de la Cour des comptes ou bien, en 2024, du rapport Ravignon². Or, cette dernière grève les finances publiques. Les comparaisons européennes ne sont pas favorables à la France et montrent des ratios financiers bien plus sobres chez nos voisins, fruits de réformes organisationnelles concertées et décidées il y a plus de cinquante ans.

La permanence de la dimension financière

Cette dimension liée à l'argent est très importante. Depuis au moins vingt-cinq ans, la relation financière entre les collectivités locales et l'État se dégrade.

Quelques faits : d'abord, la part régionale de la taxe d'habitation est supprimée en 2000 sur décision de l'État. Ensuite, en 2003, un principe constitutionnel corrige cette orientation en affirmant que les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi³. Puis, à partir de 2004, s'ensuit un transfert de charges de l'État vers les collectivités qui n'est pas totalement compensé, ce qui conduit certaines communes, intercommunalités et conseils départementaux à augmenter fortement le taux de la taxe d'habitation. Enfin, en 2017, l'État décide d'abandonner progressivement la taxe d'habitation sur les résidences principales et, ce faisant, réduit la part de fiscalité propre des collectivités compensée par des transferts financiers de l'État. Il existe manifestement une pratique législative de recentralisation financière qui neutralise la liberté financière accordée par l'article 72-2 de la Constitution, lui-même interprété restrictivement par les autorités judiciaires⁴. La crise nationale des finances publiques ne fait qu'accentuer ce phénomène, développant une incompréhension réciproque entre l'État et ses collectivités. Le même constat pourrait être établi pour la taxe professionnelle et ses réformes et transformations successives⁵.

La confiance est une adhésion à un projet. Elle suppose un manifeste. Or, souvent, les propositions de réforme territoriale sont unilatérales et, surtout, tronquées car réduites à des attentes particulières. Le débat est aujourd'hui très limité et devenu difficile à développer, tant les postures des uns excluent celles des autres. Le goût pour la confrontation intellectuelle ainsi que la liberté de se laisser influencer par des propositions venant de groupes diversifiés sont les véritables conditions à la mise en œuvre d'une réforme favorisant la confiance. Ces conditions sont souvent bien remplies à l'échelon local, ce qui montre une collaboration intelligente entre autorités

1. Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au président de la République en date du 5 mars 2009, Journal officiel du 6 mars 2009.
2. Boris Ravignon, « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions », rapport remis au gouvernement en mai 2024.
3. Voir l'article 72-2 de la Constitution.
4. Frédéric Lafargue, « La Constitution et les finances locales », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, janvier 2014.
5. Antonin Bergeaud, Édouard Jousselin et Clément Malgouyres, « Dix ans après la réforme de la taxe professionnelle : quels effets sur le comportement des entreprises ? », *Le bulletin de la Banque de France*, n° 238, 2 décembre 2021.

déconcentrées et décentralisées. Mais ce climat disparaît vite à l'échelle nationale, où ressurgissent de vieux affrontements entre Girondins et Jacobins, révélant une compréhension surannée de l'évolution institutionnelle.

Dans le champ des possibles, la sagesse finit normalement par l'emporter. Songeons à la rédaction du Code civil, « autre Constitution française » affirmait le juriste Jean Carbonnier. Cette réforme qui continue de marquer les esprits a été le fruit d'un dialogue caractérisé par un but à atteindre, autrement dit améliorer la situation des justiciables français. Dès lors qu'une prise de conscience générale viserait à rechercher la façon de bonifier efficacement la situation concrète des administrés, la confiance pourrait trouver un terrain de croissance.

L'amélioration des relations entre les collectivités locales et l'État suppose un volontarisme réciproque de ces acteurs. Elle passe par un dialogue réel qui évite toute interprétation excessive, source de jugements déséquilibrés. Il s'agit de faire appel à la conscience citoyenne formée à l'école de la responsabilité individuelle, laquelle est gouvernée par le

souci de l'intérêt général. Cela n'est pas un vœu pieux ou une approche angélique. C'est tout simplement le rappel du ressort de la vie démocratique, qu'elle soit locale ou nationale. Le dépassement des réseaux catégoriels et institutionnels est plus que nécessaire : il évite toute approche consumériste et, surtout, permet de trouver un chemin qui édifie la société politique locale pour mieux protéger son unité et assurer son avenir. Cette méthode a déjà été pratiquée, si l'on songe par exemple au programme du Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (Celib¹), instance qui a fédéré, il y a soixante-dix ans, les acteurs locaux étatiques, politiques, économiques et sociaux et qui a constitué un creuset extraordinaire de la confiance politique. Cette expérience, véritable institution de l'intelligence collective, avait alors fait recette et favorisé de nombreuses initiatives de développement des territoires. Elle a donné une unité à tous les acteurs bretons, entendue comme un bien supérieur de la vie sociale. Il ne s'agit pas, aujourd'hui, de reproduire en l'état une expérience passée mais, à travers elle, de comprendre les ressorts indispensables permettant une réforme pérenne des relations entre les collectivités locales et l'État... et de s'y tenir !

1. Jean-Pierre Cressard, *Celib 1950-2000. Quand la Bretagne s'est réveillée*, Spézet, Coop Breizh, 2000.

La décentralisation passe par une coopération équitable entre les territoires

—Arnaud Brennetot

Professeur de géographie politique à l'université de Rouen Normandie

La capacité d'action des collectivités territoriales ne dépend pas exclusivement des compétences que le législateur leur reconnaît. Elle est également conditionnée par de grandes transformations socio-économiques qui réorganisent la géographie du pays. Face aux inégalités qui en résultent entre les territoires, l'État mène aujourd'hui des politiques approximatives, contradictoires et insuffisantes. Les remèdes invoqués par les associations de collectivités se résument souvent à la revendication de nouvelles compétences ou de garanties financières, sans tenir compte du fait que les facteurs déterminant leur trajectoire dépassent fréquemment leur périmètre géographique et échappent à leur échelle d'intervention. Une meilleure cohésion socio-économique entre territoires, dans un contexte d'insécurité écologiques et géopolitiques croissantes, rend nécessaire une régulation des interdépendances et des inégalités entre territoires locaux plus efficace et plus cohérente. Participer à l'élaboration de nouvelles stratégies de régulation, dans le cadre d'assemblées des territoires par exemple, permettrait aux collectivités d'agir aux échelles adéquates pour résoudre les problèmes nombreux et structurants qui vont au-delà de leur propre échelon, au sein d'une coopération multinationale renouvelée.

Des libertés locales contraintes par les inégalités géographiques

L'ambition de promouvoir la participation démocratique par le biais de l'autonomie locale, inhérente à l'idéal de décentralisation, s'est traduite en France par l'attribution de compétences institutionnelles aux collectivités territoriales. Il en a beaucoup été question depuis le premier acte de la décentralisation engagé au cours des années 1980. La possibilité pour une collectivité locale d'agir et de faire des choix ne s'arrête cependant pas à l'exercice de droits formels. Elle implique également d'avoir la capacité d'exercer une influence sur la vie locale et de pouvoir changer, au moins partiellement, l'ordre des choses. Or, les possibilités d'action locale dépendent pour partie de facteurs extra-locaux, souvent puissants et rarement pris en compte au-delà de la question des recettes budgétaires. En France, l'idéal du « développement local », censé permettre à des communautés habitantes de trouver en leur sein les ressorts de leur propre accomplissement, a été contrarié par le poids de grandes dynamiques nationales et internationales qui ont affecté la trajectoire effective de la plupart des territoires. L'ouverture économique croissante de l'espace français et son intégration dans les réseaux de la mondialisation néolibérale se sont traduites par divers processus géographiquement sélectifs. La métropolisation, la désindustrialisation, la littoralisation

et la désertification ont inégalement contraint la capacité pour les acteurs locaux et régionaux de porter des projets de façon autonome.

Certains territoires, en raison de leurs caractéristiques et de leur situation géographique, ont ainsi subi une fragilisation de leur base productive, un déclin démographique et une réduction de leurs équipements et de leurs services collectifs, ce qui a diminué d'autant les opportunités d'action locale. D'autres, les métropoles et les façades littorales par exemple, sont devenus très attractifs et de plus en plus difficilement accessibles aux populations aux ressources modestes. Une perspective néolibérale pourrait très bien voir dans cette diversité des conditions et des dynamiques territoriales la manifestation d'un ajustement légitime des préférences individuelles, en négligeant le fait qu'une nation libre ne se réduit jamais à un marché concurrentiel. Elle occulterait également le malaise politique et social que traduit aujourd'hui le sentiment de fracture territoriale qui agite le débat public. Inversement, laisser croire que les politiques publiques pourraient annihiler les facteurs de divergences et permettre d'atteindre « l'égalité des territoires », comme certains l'ont imprudemment promis dans un passé récent, risque de conduire à d'amères désillusions. Dans une économie complexe, spécialisée et réticulaire, les territoires entretiennent des relations de complémentarité et de concurrence génératrices de phénomènes de concentration, de polarisation et d'inégalités spatiales. En conséquence, la solidarité politique implique un partage équitable des ressources, notamment par des dispositifs redistributifs visant à atténuer les contraintes que subissent certains territoires, en raison de leurs caractéristiques sociales ou de leur situation géographique. La décentralisation n'implique donc pas seulement l'octroi de droits formels. Elle consiste aussi à créer les conditions matérielles d'une juste interdépendance entre collectivités locales.

L'État, garant aléatoire de l'équité entre les territoires

La forme que doit prendre la solidarité entre les territoires ne correspond pas à un modèle prédéterminé qu'il suffirait d'appliquer en tout lieu et en tout temps. Elle dépend des contextes géohistoriques dans lesquels elle est censée s'actualiser en tenant compte, par exemple, de l'inégale densité d'occupation de l'espace, de la structuration des réseaux qui organisent les rapports entre les centres et les périphéries ou encore de leurs caractéristiques écologiques. L'équité spatiale passe alors par la recherche d'un équilibre entre la quantité de ressources redistribuables et les moyens dont les territoires les plus fragiles ont besoin pour surmonter leurs difficultés.

En France, à partir des années 1950, la politique d'aménagement du territoire a assuré cette fonction d'équilibre et d'atténuation des effets spatialement déstabilisants de ce qu'on appelait alors l'expansion. Elle a pris la forme d'investissements majorés et de soutiens compensatoires permettant de stimuler le développement des villes et des régions du sud et de l'ouest du pays. À partir des années 1970, la France entrant dans une période de récession structurelle, la politique d'aménagement du territoire a été complétée par des aides à la reconversion industrielle dans le Nord-Est et par la politique de la ville, destinée à soutenir les quartiers en difficulté.

Depuis les années 1990, l'État a progressivement renoncé à mener une politique d'aménagement du territoire national au nom de l'affirmation des pouvoirs locaux, comme si le renforcement des uns impliquait le retrait de l'autre. À la place, le choix a été fait de déployer des politiques nationales sectorisées, peu coordonnées et peu cohérentes, répondant aux objectifs hétéroclites du « développement durable », lequel devait conjuguer sans hiérarchie développement économique, équité sociale et préservation des écosystèmes. Il en a résulté des politiques nationales disparates et aux effets hétérogènes. Certaines ont bien apporté un soutien renforcé aux territoires les plus fragiles, à savoir les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les espaces de faible densité, les territoires ultramarins ou la Corse, par exemple.

S'ajoute à ce soutien également la redistribution spatiale de ressources induite par le versement des pensions de retraite, des prestations sociales et des diverses dotations de l'État aux collectivités territoriales, qui permettent d'atténuer les inégalités de ressources entre les territoires riches et pauvres¹. Au contraire, les politiques contractuelles² n'ont pas abouti à des aides majorées aux territoires les plus en difficulté. Le financement de la recherche publique et l'encadrement de l'offre libérale de santé ont, quant à eux, favorisé les territoires les plus attractifs et dynamiques. Les régions Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie captent à elles seules 63,5 % de la recherche publique nationale (alors qu'elles ne représentent que 44 % des emplois et 40 % de la population). Rapporté au nombre d'habitants, le nombre de médecins généralistes a diminué partout depuis une quinzaine d'années, à l'exception de la façade atlantique. Dans le même temps, la présence de la fonction publique d'État s'est contractée dans la plupart des villes de province et renforcée dans la métropole parisienne. Cela signifie que l'État est aujourd'hui loin de mettre tous les moyens en sa possession pour promouvoir l'équité entre les territoires. Les dotations de péréquation comptent, par exemple, pour 5 % à 7 % des recettes des collectivités du bloc local, ce qui est insuffisant pour permettre aux plus vulnérables d'entre elles de surmonter leurs handicaps ainsi que pour empêcher l'aggravation des déséquilibres. Ce respect aléatoire du principe d'équité a pu contribuer à alimenter le sentiment d'un abandon des territoires les plus fragiles par l'État.

Des collectivités enfermées dans des revendications formelles

S'il se maintenait, l'assortiment d'actions disparates qui caractérise actuellement l'action de l'État aurait toutes les chances de conduire au creusement des inégalités spatiales et à l'aggravation de la défiance politique. Or, la plupart des propositions exprimées depuis plusieurs mois en faveur de la décentralisation, qu'elles émanent d'élus locaux, de parlementaires ou de représentants des divers gouvernements, font l'impasse sur de tels sujets, préférant concentrer leur discours sur les imperfections d'un État invariablement accusé d'interventionnisme tatillon et de lourdeur administrative. Dans leurs plaidoyers récents en faveur d'une nouvelle phase de décentralisation, ni le gouvernement ni les associations d'élus locaux n'évoquent les inégalités géographiques entre les collectivités territoriales comme un enjeu notable. Tous les argumentaires sont bâtis comme si la décentralisation se réduisait à un ensemble de libertés formelles, indépendantes des réalités socio-économiques ou écologiques dans lesquelles sont ancrés les territoires. Les associations d'élus plaident ainsi pour un retour à une plus grande autonomie fiscale en oubliant de préciser que la « liberté de taux » n'est pas la même selon le niveau de richesse des territoires. La péréquation est invoquée comme un principe fondamental des relations entre l'État et les collectivités sans qu'une évaluation rigoureuse des pratiques et des besoins n'ait été réellement menée. Aucun diagnostic des performances et des freins existant en matière de justice distributive n'est à ce jour disponible³, ce qui empêche toute possibilité de définir une stratégie adaptée aux besoins et aux moyens existants. Ce travail d'évaluation et de définition stratégique reste donc à faire. Or, il est

1. Outre les travaux pionniers de Laurent Davezies, je me permets de renvoyer à la note : Arnaud Brennetot, « La redistribution géographique des revenus, un outil de cohésion territoriale sous la menace du populisme fiscal », La Grande Conversation, 19 février 2025.
2. C'est le cas, par exemple, des contrats de plan État-Régions (CPER) ou des dispositifs proposés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) tels qu'Action cœur de ville (ACV).
3. La qualité de la redistribution spatiale peut être amoindrie si les montants engagés sont insuffisants pour permettre un accès équitable aux libertés fondamentales, s'ils ne profitent pas en priorité aux plus fragiles ou si l'égalisation des chances se trouve bloquée.

indispensable à la coordination et à la mise en cohérence des initiatives émanant des différents niveaux d'action publique.

Plus grave, de nombreuses questions essentielles ne sont, aujourd'hui, pas débattues avec une vigueur et une rigueur suffisantes pour aboutir à une stratégie collective. Est-il légitime de laisser nombre de territoires se dépeupler tandis que d'autres continuent à croître ? De se résigner à voir les services collectifs se contracter là où le déclin est le plus accentué ? Doit-on accepter sans réagir que les bases productives de certains territoires périssent inexorablement ? Quel niveau de redistribution mérite d'être engagé pour remédier à l'inégalité des chances entre territoires, notamment pour leur permettre de répondre aux nouveaux défis écologiques, démographiques et économiques ? L'accompagnement par l'État des efforts locaux en faveur de la transition écologique doit-il être uniforme ou, au contraire, différencié en fonction de critères d'utilité ou d'équité ? Les projets locaux peuvent-ils être définis indépendamment de leurs impacts sur le voisinage ou sur des territoires à d'autres échelles ?

Les questions géoéthiques sous-jacentes à l'établissement de relations justes entre les territoires sont nombreuses et nécessitent des débats fondamentaux qu'il y a lieu de poser partout et à toutes les échelles. La cohésion ne s'obtient pas, en effet, par l'activation de simples solutions techniques prédéfinies, mais par un travail de délibération collective, orienté vers la recherche de la meilleure manière d'ancrer des principes généraux de justice dans des réalités concrètes, que ce soit au sein des territoires ou entre eux.

Vers un nouveau paradigme d'action territoriale

Cette formalisation des stratégies de mise en œuvre de la justice spatiale a besoin d'être actualisée de façon régulière pour tenir compte de l'évolution des systèmes dans lesquels sont intégrés les territoires. Aujourd'hui, la gouvernance multiniveaux et

les politiques aléatoires de l'État déployées depuis un quart de siècle semblent être arrivées au terme d'un cycle qui débouche sur une crise de régime sans précédent. Au-delà des problèmes de gouvernabilité, les différents territoires sont confrontés à plusieurs défis majeurs et simultanés qui impliquent la recherche de solutions nouvelles : le dérèglement bioclimatique, le vieillissement de la population, la montée des tensions internationales et de l'illibéralisme, entre autres. Ces changements interagissent entre eux et bouleversent les systèmes politiques aux différents niveaux d'organisation, ce qui accentue la pression sur les ressources ainsi que sur les vulnérabilités écologiques, économiques et sociales des territoires, tout en générant des responsabilités inédites. Or, l'instabilité et les menaces atteignent de nos jours un tel degré d'intensité que l'agenda politique de nombreuses institutions est en train de passer d'une logique d'accumulation (celle du développement, de l'amélioration des conditions de vie), héritée du productivisme de l'après-guerre, à une logique de sécurisation (celle de la réduction des risques, de la résilience, de la préservation des qualités territoriales). Cette modification de paradigme, souvent désignée sous l'appellation vague de « transition » et dont l'issue reste encore très largement incertaine, se manifeste à travers l'émergence de nouveaux référentiels : la sobriété, la souveraineté, la relocalisation, l'autonomie stratégique, etc. Le passage à un modèle centré sur la sécurité des territoires implique une nouvelle économie politique, moins orientée vers l'accumulation du capital que vers sa préservation et sa reproductibilité, en privilégiant la prise en compte des coûts à terme plutôt que ceux des indices conjoncturels de rentabilité. Il implique également une redéfinition des conditions de déploiement de l'équité, notamment dans la répartition des efforts et des renoncements à engager ainsi que des libertés à préserver. Dans ce contexte de ménagement nécessaire des ressources, l'étalon de la performance n'est plus la quantité de bien-être accumulée mais la préservation d'un accès équitable aux libertés fondamentales (l'alimentation, la santé, le logement, l'éducation et la citoyenneté). Reste à savoir dans quel cadre politique mettre en œuvre une telle transformation.

Pour des espaces publics de coopération entre territoires

Si l'on admet que la recentralisation autoritaire n'est ni souhaitable ni inéluctable, la gouvernance démocratique et décentralisée telle qu'elle a fonctionné à l'apogée du paradigme néolibéral mérite d'être repensée. La mise en compétition économique des territoires locaux et régionaux, promue dans la foulée du premier acte de la décentralisation et imaginée avec l'objectif de stimuler la valorisation de leurs avantages comparatifs, paraît d'autant plus inadéquate que la moitié des territoires sont aujourd'hui en situation de stagnation ou de déclin structurel. Il faut donc penser les interdépendances entre collectivités territoriales autrement que sous la forme d'un marché concurrentiel. Les échelons supra-territoriaux doivent alors devenir des espaces publics de délibération et de négociation entre collectivités locales, mais aussi de formulation de stratégies concertées et de mise en œuvre d'instruments coordonnés. Les intercommunalités et les territoires de projets (Schémas de cohérence territoriale, Parcs naturels régionaux, Pôle d'équilibre territoriaux et ruraux, etc.) jouent

aujourd'hui ce rôle vis-à-vis des communes, permettant une gouvernance à plusieurs niveaux qui vise à articuler autonomie locale et cohérence interterritoriale. Si leur fonctionnement demeure évidemment perfectible, de telles institutions de coopération entre territoires pourraient être créées à l'échelle des régions et à celle de la Nation tout entière. Sans alourdir la structure multiniveaux, elles pourraient prendre la forme d'assemblées de territoires (d'Établissements publics de coopération intercommunale – EPCI – par exemple) chargées de définir des principes d'aménagement conformes aux valeurs d'équité républicaine, qui soient adaptés aux enjeux de sécurisation, à la diversité des situations géographiques et imposables aux exécutifs locaux et régionaux. Ces assemblées territoriales auraient vocation à être représentatives de la diversité des territoires, à s'appuyer sur des expertises indépendantes, à dialoguer de façon contradictoire avec des instances citoyennes (conventions citoyennes, conseils de développement, etc.) et à définir des stratégies spatialement cohérentes et ajustables dans le temps. Une telle institutionnalisation de la planification interterritoriale aurait pour objectif de rendre plus justes, plus transparents et mieux maîtrisés les effets spatiaux des politiques publiques nécessaires à la transition.

Une remise en cause du bien-fondé du gouvernement métropolitain ?

—Frédéric Giraut

Professeur de géographie politique, titulaire de la chaire Unesco en toponymie inclusive
« Dénommer le monde » à l'université de Genève

Derrière la rhétorique du « bon sens » et la dénonciation du « mille-feuille » territorial se profile un projet de fragmentation des territoires. Quels sont les ressorts idéologiques d'un mouvement qui cible l'intercommunalité métropolitaine afin d'affaiblir les solidarités urbaines au profit d'une mise en concurrence des municipalités ?

La pertinence de l'échelle métropolitaine, un acquis de longue date

La diminution, il y a dix ans, du nombre de régions françaises a éloigné la possibilité d'envisager la fusion entre région et département, qui correspondent désormais à deux échelles trop distantes l'une de l'autre. Le débat sur l'empilement des structures de

gouvernement local revient¹ à la faveur de la crise des finances publiques. Si l'on postule la nécessité d'enlever une « couche », la nouvelle cible devient donc, particulièrement pour une partie de la droite et de l'extrême droite, le gouvernement métropolitain sous sa forme intercommunale intégrée². Cela, tandis que la formule des communes nouvelles a déjà généré quelques fusions séparatistes de communes prospères au sein de grandes agglomérations³.

Pourtant, depuis le rapport « Vivre ensemble⁴ » de la commission Guichard en 1976, un consensus minimal a traversé les avancées successives de la décentralisation : il s'agit du bien-fondé de l'intégration métropolitaine pour des questions d'économie d'échelle en matière, au moins, de planification d'équipements. Cela s'est traduit par une adhésion très majoritaire au principe, si ce n'est de gouvernement métropolitain, au moins de coopération intercommunale à ce niveau, avec transfert de compétences depuis l'échelle municipale. Nonobstant les spécificités françaises⁵,

1. Le rapport Woerth de 2024 l'avait déjà indirectement réintroduit.

2. Cette intercommunalité est déjà la première impactée par le Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités (Dilico), qui fait partie du projet de loi de finances pour 2026.

3. Les petites communes rurales qui étaient plutôt ciblées par cette innovation institutionnelle n'ont pas répondu massivement à cette incitation aux fusions, sauf dans quelques départements. Un cas d'intégration municipale au niveau d'une agglomération moyenne est à noter avec Annecy, mais il reste isolé. En revanche, plusieurs fusions ont eu lieu en région parisienne, s'apparentant à l'intégration de clubs politiques déjà en coopération sur des logiques différentes, comme avec Le Chesnay-Rocquencourt ou Saint-Denis-Pierrefitte-sur-Seine. D'autres projets ont également été avancés sans aboutir : Boulogne-Billancourt-Issy-les-Moulineaux ou encore Sceaux-Bourg-la-Reine. Voir Gabriel Bideau, « Les communes nouvelles françaises (2010-2024) : de l'observation des mutations d'une maille territoriale à l'étude d'une politique publique », Université Paris Cité, 2024 ; Gabriel Bideau, « Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? », *Géococonfluences*, 26 février 2020 ; Gabriel Bideau et Frédéric Giraut, « Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises », *L'espace politique*, vol. 43, n° 1, 2022.

4. Olivier Guichard et al., « Vivre ensemble : rapport de la commission de développement des responsabilités locales », Paris, La Documentation française, 1976.

5. Frédéric Giraut, « L'exception territoriale française sous influence européenne ? Resituer la dynamique du système français d'administration territoriale », *L'information géographique*, vol. 66, n° 2, 2002, pp. 133-161 ; Jean-Marc Offner, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, 2006, pp. 27-47.

ce consensus apparaissait aussi largement au niveau européen, avec quelques exceptions sur lesquelles nous allons revenir. Pour comprendre les enjeux des tentatives actuelles de remise en cause du bien-fondé de l'échelle métropolitaine comme cadre de régulation, nous proposons de les confronter aux théories et modèles de gouvernements métropolitains au niveau international¹.

Le séparatisme municipal ou les incantations insoupçonnées du *Public choice*

S'en prendre aux intercommunalités comme échelons superfétatoires dès lors qu'ils empiètent sur les compétences municipales² revient à épouser une théorie exotique pour les Européen·nes, celle du *Public choice*³. Celle-ci est en effet méconnue en Europe, mais largement mobilisée aux États-Unis, au Canada et en Australie, c'est-à-dire dans les anciennes colonies de peuplement dont l'urbanisation est intégralement contemporaine. Cette théorie américaine postule que les ménages et entreprises peuvent choisir de s'établir dans les collectivités locales qui offrent un rapport fiscalité/services conforme à leurs attentes. La concurrence entre gouvernements locaux (municipalités et *townships* aux États-Unis) permettrait d'obtenir des paniers de services différenciés au meilleur coût. Dans un tel modèle, les personnes âgées rallieraient supposément des localités qui ne financent ni crèches ni écoles ; les golfeurs aisés (cibles de la promotion immobilière privée) privilégieraient de nouveaux développements immobiliers hors du domaine municipal, où ce qui n'est plus qu'une copropriété financerait le golf plutôt que le théâtre de la municipalité voisine ou que la

renaturation de la rivière affectée par les prises d'eau privées du golf, ou encore que les transports publics d'agglomération. En revanche, des familles avec enfants et à fort capital culturel se regrouperaient avec les yuppies et autres bobos pour faire l'effort de payer pour des équipements culturels d'élite et assureraient, plus généralement, des charges de centralité, aux côtés de populations démunies et de sièges d'entreprises. Tout cela à l'image de ce que montre l'élection municipale new-yorkaise non loin des riches quartiers résidentiels de Long Island, situés hors du périmètre municipal.

La raison pour laquelle les mouvements politiques européens prônant la diminution de la sphère publique n'osent pas s'emparer explicitement de cette théorie est qu'elle repose sur la mobilité comme geste économique et politique rationnel, ce qui n'a rien d'évident pour les bourgeoisies urbaines européennes historiques. De manière plus générale, peu d'Européens et Européennes, surtout en France, ont une telle conception du vote individualiste avec les pieds, qui nécessite de quitter plusieurs fois par vie son lieu de... vie.

Cependant, c'est bien au nom de cette théorie que Margaret Thatcher avait dissous les entités de gouvernement métropolitain du Royaume-Uni, pourtant très innovantes à l'époque, mais qui constituaient également des contre-pouvoirs. La dimension politique était alors aussi importante que la dimension idéologique⁴. C'est également au nom de cette théorie – sans dire son nom – que la concurrence fiscale entre cantons suisses (les équivalents de grandes communes) est défendue par une partie du spectre politique dans le pays. Le cas de la Suisse offre un ensemble de situations où la gestion métropolitaine d'agglomération s'effectue au sein d'un seul canton (Genève, par exemple) ou au contraire est éclatée entre plusieurs d'entre eux (pour les villes de Zurich et Bâle, par exemple⁵). Dans le premier cas, on note

1. Max Barlow, *Metropolitan government*, Taylor & Francis, 1991 (1^{re} édition).

2. Dominique Gambier, « Les territoires français face à l'explosion des normes : retrouver la proximité », *Population & Avenir*, vol. 772, n° 2, 2025, pp. 14-16.

3. George A. Boyne, « Competition and local government: a public choice perspective », *Urban studies*, vol. 33, n° 4-5, 1996, pp. 703-721 ; Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile : intercommunalité et démocratie locale*, Paris, Puf, 2008.

4. M. Kösecik et N. Kapucu, « Conservative reform of metropolitan counties: abolition of the GLC and MCCs in retrospect », *Contemporary British History*, vol. 17, n° 3, 2003, pp. 71-94.

5. Frédéric Giraut, « La refonte du territoire suisse, un particularisme ? », *Le Temps*, 19 octobre 2010.

la forte concurrence entre la ville-centre et le niveau cantonal ainsi que des positionnements qui tentent de limiter le pouvoir de la cité historique en prônant l'intégration au niveau cantonal, mais en contestant dans le même temps la coopération métropolitaine transfrontalière (le Grand Genève¹). Dans le cas de Zurich, des cantons périphériques (Zoug, entre autres) pratiquent le dumping fiscal tout en s'inscrivant dans une aire métropolitaine valorisée par les services et équipements centraux². La réforme du système, notamment des limites cantonales pour les adapter aux réalités fonctionnelles contemporaines, se heurte régulièrement à l'attachement aux structures locales héritées et, de manière moins explicite, à une certaine culture européenne du *Public choice*.

Le spectre des positionnements idéologiques et théoriques : une comparaison

Cette théorie de la fragmentation concurrentielle peut être située dans le spectre des positionnements théoriques et idéologiques sur le gouvernement métropolitain présentés dans le tableau ci-après³.

La principale conséquence de l'application d'une théorie de la fragmentation concurrentielle (colonne A de notre tableau), qui prône le séparatisme, est d'abord le regroupement par « communautés d'intérêts » avec

LES OPTIONS DU GOUVERNEMENT LOCAL MÉTROPOLITAIN De la fragmentation à l'intégration solidaire

	A. Fragmentation concurrentielle	B. Localisme communaliste	C. Intégration fonctionnaliste	D. Intégration solidariste
Référence idéologique/théorique	Compétition interlocale Néolibéralisme <i>Public choice</i>	Gouvernement communal Biens communs Communauté d'intérêt Démocratie participative directe	Gouvernement métropolitain fonctionnel « One size fits all » Économie d'échelle	Gouvernement métropolitain solidaire État providence local
Argument principal +	Efficiencia compétitive par offre différenciée de services et de taxes	Démocratie de proximité et de cohésion	Efficiencia pour planification, services et développement ; Optimum territorial	Redistribution solidarité centre-périphérie et/ou dotés-sous-dotés
Atout +	Compétitivité locale	Appartenance citoyenne ; biens communs	Taille critique : capacités et complémentarité	Hétérogénéité ; optimisation des transferts socio-économiques
Critique -	Privatisation ; séparatisme	Démocratie du sommeil ; fragmentation	Technocratie ; déficit démocratique	Uniformité fiscale confiscatoire
Risque -	Ségrégation ; privatisation et manque d'infrastructures métropolitaines ; clientélisme de captation/extension	NIMBY pour infrastructures métropolitaines ; clashes intercommunautaires	Extraterritorialité parallèle ; conflit avec région et/ou État	Perte de compétitivité Extraterritorialité parallèle
Intégration verticale (niveaux emboîtés)	Fusion endogamique ; clubbing Pas de coopération	Coopération multiniveaux à la carte	Deuxième niveau de coopération	Gouvernement métropolitain
Intégration horizontale (configuration et limites)	Alignement sur les communautés de cadre de vie	Alignement sur les communautés locales de cohésion sociale	Alignement sur les bassins fonctionnels de navettes quotidiennes	Alignement sur les contours d'agglomération morphologique

F. Giraut, 2026.

1. Christophe Sohn, Bernard Reitel et Olivier Walther, « Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 27, n° 5, 2009, pp. 922-939 ; Sandra Walter et Olivier Roy-Baillargeon, « La coordination du transport et de l'aménagement à l'heure des projets d'agglomération suisses : la régionalisation de la planification à Berne, Genève, Lausanne et Zurich », *Flux*, vol. 101-102, n° 3, 2015, pp. 16-28.
2. Daniel Kübler, « Vers une nouvelle gouvernance territoriale des espaces métropolitains en Suisse ? L'exemple de la métropole zurichoise », in *Les horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, PPUR, 2013.
3. Fondé sur des études comparatives et notamment : Max Barlow, *op.cit.* ; Max Barlow et Doris Wastl-Walter, *New challenges in local and regional administration*, Ashgate, 2004 ; Christian Lefèvre, « Metropolitan government and governance in western countries: a critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, 1998, pp. 9-25 ; John Meligrana, *Redrawing local government boundaries. An international study of politics, procedures and decisions*, University of British Columbia Press, 2004 ; Vincent Ostrom, Charles Tiebout et Robert Warren, « The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry », *American political science review*, vol. 55, n° 4, 1961, pp. 831-842.

un recours massif aux services privés à la carte, et donc l'absence de solidarité d'agglomération dans le financement et la répartition des services publics sociaux et culturels, ceux-ci étant soit à la charge des seules villes-centres, soit démultipliés au sein de l'aire métropolitaine. Autre conséquence, le retard dans la planification d'équipements publics, notamment de transport, qui ne sont plus pensés qu'en termes de rentabilité et non d'intérêt général. La tentation peut exister, notamment aux suds, de capter de manière clientéliste des communautés périphériques pouvant renforcer l'assise politique du gouvernement local au sein d'une agglomération¹.

La fragmentation concurrentielle inspirée par le *Public choice* se différencie nettement d'une autre approche que l'on peut qualifier de « communaliste localiste » (colonne B de notre tableau). Celle-ci prône pourtant également l'autonomie, mais sur une base essentiellement de politique communautaire municipale fondée sur la démocratie directe et la création de communs², laquelle doit s'établir dans un cadre communautaire choisi et vécu au quotidien³. Cette approche a une incontestable dimension utopiste, reprise donc du communalisme, et qui, aujourd'hui, peut aussi s'inspirer du courant de l'agroécologie et de ses développements latourien de « l'atterrir⁴ » ou kœniguien de « l'agrophilosophie⁵ ». En matière de gouvernance métropolitaine, les risques d'une telle perspective autonomiste s'apparentent également à ceux de la fragmentation d'espaces fonctionnels. C'est notamment le cas du syndrome Nimby (*Not In My Back Yard*) vis-à-vis des grands équipements d'utilité métropolitaine et de la fameuse « démocratie du sommeil » de Jean Viard⁶, qui pointe le décalage sociopolitique entre lieux de résidence pour l'exercice de la citoyenneté et lieux effectifs de vie liés au travail et à la récréation.

Si l'approche fragmentaire du séparatisme prônée par le *Public choice* s'oppose radicalement à toute intégration métropolitaine, ce n'est pas forcément le cas de l'ensemble des approches inspirées du communalisme. Celles-ci peuvent envisager un certain niveau de planification et de redistribution à l'échelle métropolitaine, mais au prix d'une complexité territoriale fondée sur la coopération à géométrie variable⁷.

Les approches qui, cette fois, promeuvent l'intégration métropolitaine sont présentées en colonnes C et D. L'adhésion au principe du gouvernement métropolitain leur est commune, mais à des degrés différents : à titre uniquement fonctionnel et rationnel pour la première, et à titre solidaire pour la seconde. Les deux s'accordent donc sur le principe fonctionnaliste des économies d'échelle et de la pertinence de la planification d'agglomération. C'est sur cela que se fonde d'ailleurs l'(ex-)consensus européen transpartisan admettant au moins le bien-fondé de la coopération à ce niveau. Si l'argumentaire porte ici sur l'efficacité d'un optimum dimensionnel pour la planification et la distribution de certains services, il fait face au reproche de déficit démocratique. La réponse peut être à nouveau, et au prix de la complexité, d'instaurer des circonscriptions à l'échelle des quartiers ou des anciennes communes constitutives pour faire fonctionner une démocratie participative.

L'approche du gouvernement métropolitain solidaire (colonne D) est porteuse d'une ambition sociale et politique redistributive, autrement dit d'un projet social de *welfare local state*. Elle est clairement de gauche et postule que le cadre métropolitain est celui de la régulation sociale par l'accès généralisé et facilité à des services publics égalitaires. Une des principales critiques transpartisanes déjà pointée par Olivier Guichard⁸ porte, là encore, sur le déficit démocratique et participatif du système. Cela aussi

1. Alexis Sierra, « Définir les confins urbains par l'informalité politique : les arrangements citadins entre conflits municipaux et production de territoires indéterminés à Lima (Pérou) », *L'Espace politique*, vol. 2, n° 3845, 2016.
2. Paula Cossart et Pierre Sauvêtre, « Du municipalisme au communalisme », *Mouvements*, vol. 101, n° 1, 2020, pp. 142-152.
3. Kaj Zimmerbauer et Anssi Paasi, « When old and new regionalism collide: deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations », *Journal of Rural Studies*, vol. 30, 2013, pp. 31-40.
4. Bruno Latour, *Où atterrir ? Comment s'orienter en politique*, Paris, La Découverte, 2017.
5. Gaspard Kœnig, *Agrophilosophie. Réconcilier nature et liberté*, Paris, L'Observatoire, 2024.
6. Jean Viard, *Nouveau portrait de la France : la société des modes de vie*, La Tour-d'Aigues, l'Aube, 2012.
7. Françoise Gerbaux, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour-d'Aigues, l'Aube, 1999 ; Reiner Eichenberger et Bruno Frey, « Functional, overlapping and competing jurisdictions (FOCJ): a complement and alternative to today's federalism », dans Ehtisahm Ahmad et Giorgio Brosio, *Handbook of fiscal federalism*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, pp. 154-181.
8. Olivier Guichard et al., *op. cit.*

bien pour le gouvernement métropolitain de deuxième niveau, éloigné du cadre d'élection des délégués, que pour le gouvernement métropolitain mono-municipal, bien plus large que les cadres de vie locaux et où pourrait s'affirmer un certain impérialisme de la ville-centre. L'autre critique envers cette approche est cette fois économique et vient des communes nanties bien dotées en aménités résidentielles et tertiaires ainsi qu'en héritage d'activités privées, industrielles ou tertiaires. Le narratif porte alors sur l'absence de capacités entrepreneuriales des exécutifs municipaux, bridés par les prélèvements et politiques d'agglomération.

Loin de la Suisse, l'exemple de l'Afrique du Sud permet, pour cette approche, de pointer les limites d'une politique publique ambitieuse tentée d'appliquer un modèle général pour résoudre une problématique largement contextuelle dans son ampleur. En effet, au sortir de l'apartheid, il fallait non seulement effacer les limites administratives du système ségrégatif, avec ses *townships* et ses bantoustans parfois aux portes des villes, mais aussi doter ces quartiers défavorisés de services de base. Des municipalités métropolitaines étendues et inclusives ont alors été créées sans niveau municipal de base, mais avec un système d'élections par circonscriptions

locales. Le défi social était énorme et n'a que très partiellement été relevé par ces entités puissantes¹. Cela d'autant que, simultanément, des sites ont été identifiés par l'État comme stratégiques pour capter des investissements et générer du développement industriel ou tertiaire. Ces sites ont pu connaître un certain succès mais ont évolué en extraterritorialité dérogatoire, siphonnant en partie des ressources métropolitaines, comme c'est le cas à Nelson Mandela Bay avec la zone franche voisine de Coega². On a là l'illustration d'un autre risque encouru par le gouvernement métropolitain redistributif dans sa concurrence avec l'autonomisation de sites dédiés à la croissance et aux investissements productifs.

Partant de la France, nous nous sommes éloignés vers d'autres lieux pour mieux saisir les enjeux et débats concernant les modèles de gestion métropolitaine. Si les données contextuelles sont toujours à prendre en compte, les expériences nord et sud-américaines, européennes fédérales et sud-africaines éclairent cependant d'un point de vue théorique et empirique les enjeux des tendances séparatistes qui s'expriment à demi-mot – pour l'instant – vis-à-vis de la coopération métropolitaine et, plus généralement, de l'intercommunalité intégrée à la française.

1. Robert Cameron, « Megacities in South Africa: a solution for the new millennium? », *Public Administration and Development*, vol. 20, n° 2, 2000, pp. 155-165 ; Robert Cameron, « Metropolitan restructuring (and more restructuring) in South Africa », *Public Administration and Development*, vol. 25, n° 4, 2005, pp. 329-339 ; John Mamokhere, « Understanding the complex interplay of governance, systematic and structural factors affecting service delivery in South African municipalities », *Commonwealth Youth & Development*, vol. 20, n° 2, 2022 ; Anthony Lemon, Ronnie Donaldson et Gustav Visser, *South African urban change three decades after apartheid*, Springer International Publishing, 2021.
2. Stephen Hosking et Patrick Bond, *Infrastructure for spatial development initiatives or for basic needs? Port Elizabeth's prioritisation of the Coega Port/IDZ over municipal services*, Background Research Series, 2010 ; Frédéric Giraut, « Les formes contemporaines de l'extraterritorialité : concessions et zones franches », dans Anne-Laure Amilhat Szary et Grégory Hamez, *Frontières*, Paris, Armand Colin, 2020, pp. 274-281.

Le casse-tête territorial : comment l'État a progressivement rogné l'autonomie financière des collectivités (et comment la rebâtir)

—Stéphane Calviac

Haut fonctionnaire, membre de l'Observatoire de l'économie de la Fondation Jean-Jaurès

En France, les collectivités territoriales disposent de l'autonomie financière. Enfin en théorie. L'article 72-2 de la Constitution dispose en effet : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. [...] Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources¹. »

Mais dans les faits, depuis 2017, cette autonomie financière est lentement grignotée, réforme après réforme : suppression de la taxe d'habitation, « contrats de Cahors », allègement des impôts de production, baisse des dotations du Fonds vert... Les collectivités ont été les victimes indirectes et silencieuses des priorités budgétaires nationales.

Aujourd'hui, ces choix ainsi que le retournement de conjoncture placent les collectivités dans une situation financière inquiétante. Si le bloc communal s'en sort pour l'instant mieux que les Régions, et surtout que les Départements, sa situation se dégrade vite. Alors que les élections municipales viennent de se dérouler, ce contexte budgétaire devrait nous alerter tant les communes et intercommunalités représentent

un maillon essentiel des services publics et des investissements d'avenir.

Les collectivités territoriales, les grandes sacrifiées des arbitrages budgétaires depuis 2017

Volet recettes

Sous couvert de politique de l'offre ou de distribution de pouvoir d'achat, la plupart des réformes fiscales d'Emmanuel Macron ont conduit à l'allègement ou à l'abolition d'impôts locaux.

Dès 2018, la suppression progressive de la taxe d'habitation retire 19 milliards d'euros de recettes fiscales aux collectivités². Entre 2021 et 2024, de l'ordre de 15 milliards d'euros de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont supprimés³. À partir de 2021, un grand jeu de tuyauterie budgétaire et fiscale

1. Constitution du 4 octobre 1958.

2. Laurent Bach, Antoine Bozio, Paul Dutronc-Postel, Étienne Fize, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation », Institut des politiques publiques, décembre 2023.

3. Denis Ferrand et Philippe d'Ornano, « Impôts de production : un handicap de compétitivité pour les entreprises qui produisent en France », Rexecode, 18 septembre 2023.

mène à la compensation de ces réformes par le transfert d'une fraction de TVA aux Régions et intercommunalités ainsi qu'à la création d'une dotation de compensation aux communes.

La formule consacrée veut que ces baisses d'impôts aient été compensées « à l'euro près » par l'État. Mais ces réformes ont introduit deux effets néfastes dans le financement des collectivités territoriales.

1/ La compensation « à l'euro près » a été assumée uniquement l'année de la réforme. À la suite, les trajectoires de compensation ont différé de celles des impôts supprimés, ce qui a demandé aux collectivités de s'adapter à la dynamique de la recette compensatoire. Parfois, avec chance, cette contrepartie est autant voire plus élevée que l'impôt disparu ; ce fut le cas de la TVA et des droits de mutation à titre onéreux¹ (DMTO) entre 2021 et 2023. Dans d'autres cas, elle l'est moins et s'apparente donc à une économie de dépense imposée. La Cour des comptes mesure que le gain net de ces réformes a été positif entre 2021 et 2022, grâce à l'inflation qui a augmenté mécaniquement les bases fiscales. Toutefois, il se réduit depuis².

Mais surtout, ces réformes font perdre aux collectivités une forme de liberté fiscale. Elles n'ont plus le pouvoir de fixer les taux des impôts locaux supprimés. La Cour des comptes indique ainsi : « Les impôts territorialisés sont devenus minoritaires dans les recettes de fonctionnement des Départements (20,1 % en 2023) et des Régions (12,1 %) ». La taxe foncière, à la main des communes, reste aujourd'hui le principal impôt local dont disposent les collectivités.

2/ L'État compense les allègements ou suppressions de fiscalité locale, ce qui lui retire d'importantes

ressources. Alors qu'elles étaient stables entre 2000 et 2017 (autour de 100 milliards d'euros par an), les compensations ont fortement crû et représentent, en 2026, 155 milliards d'euros⁴. Ces transferts reviennent littéralement à déshabiller Pierre pour habiller Paul. Aujourd'hui, 20 % des recettes de TVA sont ainsi redistribuées aux collectivités⁵.

Or, les dérapages budgétaires à l'œuvre depuis 2023 ont conduit l'État à chercher à réduire ces compensations : Pierre a attrapé froid et demande désormais à Paul de le rhabiller. Aussi, le principe de compensation « à l'euro près » est progressivement abandonné et les collectivités se retrouvent à devoir financer des compétences transférées avec des moyens devenus insuffisants.

Après que l'État a orchestré la recentralisation financière des collectivités, ces dernières sont aujourd'hui « associées aux efforts de maîtrise du déficit public⁶ ». Ainsi, un effort de plus de 7 milliards d'euros leur a été imposé en 2025⁷, et la loi de finances initiale pour 2026 exige à nouveau une baisse des transferts de l'État aux collectivités de 2 milliards d'euros⁸. L'un des leviers de cette diminution doit nous alerter : la réduction du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Derrière un nom obtus et un mécanisme complexe se cache le remboursement par l'État de la TVA que les collectivités paient lorsqu'elles engagent des dépenses d'investissement. Il ne s'agit pas d'une aide ou d'une dotation mais bien du remboursement d'une recette « trop perçue » par l'État. Le FCTVA représente 7,8 milliards d'euros et constitue le principal transfert de l'État au profit des investissements locaux⁹. La loi de finances pour 2026 prévoit ainsi de réduire les dépenses éligibles à ce remboursement.

1. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont des taxes appliquées lors de la vente d'un bien immobilier, payées par l'acquéreur. Ils sont principalement perçus par les départements.

2. Cour des comptes, « L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt », 15 janvier 2025.

3. *Ibid.*

4. Projet de loi de finances pour 2026.

5. Maxime Gesta, « Analyse de la composition des recettes de TVA », Direction générale du Trésor, 25 septembre 2025.

6. Dossier de presse du projet de loi de finances pour 2026, 10 octobre 2025.

7. Association des maires de France, « Budget 2025 : l'exécutif doit tirer les leçons des échecs du passé, plutôt que de continuer de ponctionner les recettes locales », 17 février 2025.

8. François Vignal, « "Nous ne pouvons plus attendre" : dans une lettre aux parlementaires, Sébastien Lecornu défend la copie du budget soumise au 49.3 », Public Sénat, 21 janvier 2026.

9. Article 32 du projet de loi de finances pour 2026.

Volet dépenses

En parallèle des contraintes en recettes, l'État a également cherché à contraindre les dépenses des collectivités. Dès 2018, les « contrats de Cahors » imposent une trajectoire de hausse modérée de dépenses aux 322 plus grandes collectivités (Régions, Départements, métropoles, grandes villes¹).

Abandonnés en 2020 en raison de la pandémie de Covid-19, ces contrats ont laissé place à une politique de « l'appel à projets » (AAP) où les cofinancements de l'État sont distribués au compte-gouttes pour des initiatives astucieusement sélectionnées par les services préfectoraux et opérateurs publics. Cette politique de l'AAP est néfaste à trois égards :

- elle met en concurrence les collectivités entre elles. Les crédits vont en priorité à celles qui savent monter un dossier de candidature et ont les moyens techniques et humains nécessaires ainsi que les bons réflexes pour savoir « vendre » leur projet. Le nombre d'initiatives pertinentes peut aisément dépasser l'enveloppe prévue par l'État, ce qui a été observé dans le cadre des grands programmes de revitalisation Action cœur de ville et, plus encore, Petites villes de demain. Faut-il alors choisir entre une aide aux commerces de proximité dans le Loir-et-Cher et la rénovation d'une cour d'école dans le Var ?
- sans surprise, au sein du bloc communal, les petites communes rurales sont donc plus en peine pour être retenues lors de ces AAP que les métropoles rompues à l'exercice. Or, elles bénéficient par ailleurs de moins d'opportunités de cofinancements privés (*via* les bailleurs sociaux, l'accès au crédit bancaire, etc.) et se retrouvent par là même avec une capacité d'investissement réduite ;
- ce mode de financement de projets fait courir le risque d'une mauvaise affectation des deniers publics. Des effets d'aubaine – des projets qui

auraient été financés même sans la participation de l'État – et d'antisélection – les projets les plus utiles ou bien aux retombées les plus importantes pour les usagers ou pour atteindre un objectif de politique publique ne sont pas nécessairement les mieux présentés dans les dossiers de candidature – sont probables.

Une perte de résilience budgétaire accroissant les fragilités financières en période de ralentissement économique

Les contraintes en recettes et en dépenses imposées aux collectivités s'insèrent aujourd'hui dans une conjoncture défavorable, ce qui renforce leur fragilité financière. Depuis 2023, les collectivités dégagent un besoin de financement positif, qui ne cesse de s'aggraver. Il a ainsi doublé entre 2023 et 2024 pour atteindre 11,4 milliards d'euros². Si le bloc communal est davantage épargné que les Régions – et surtout que les Départements – en raison de recettes plus dynamiques, sa situation se dégrade depuis 2024³.

Certes, un lecteur avisé notera que les dépenses des collectivités sont particulièrement dynamiques et contribuent, donc, à creuser le déficit de la nation. Mais les dépenses locales restent mineures dans les dépenses publiques totales (19 %), et leur activité importante ces dernières années s'explique en grande partie par des raisons indépendantes de la volonté des collectivités : la hausse du point d'indice des fonctionnaires et l'inflation⁴. En outre, le déficit des collectivités territoriales ne s'élevait qu'à 16,7 milliards d'euros en 2024, soit un modeste 0,6 % du PIB⁵.

1. Site du gouvernement, « Bilan de la contractualisation avec les collectivités territoriales », 1^{er} juillet 2018.

2. Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2025 », juin 2025.

3. *Ibid.*

4. Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2024 », juillet 2024.

5. Nathan Guessé, Axel Delepine, Xavier Orsatelli, Barnabé Rey, Guilhem Sirot et Louise Sirven, « Le compte des administrations publiques en 2024 », Insee Première, n° 2054, 28 mai 2025.

On pourra également objecter que le bloc communal était jusqu'à récemment peu endetté et que les collectivités peuvent donc pallier les baisses de financement de l'État par un recours plus important au crédit. Cet argument est en partie juste. Les derniers chiffres de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) montrent que le délai de désendettement du bloc communal est toujours en baisse régulière depuis 2017¹. Certaines communes, notamment rurales, ont encore la culture du bas de laine et souffrent de sous-investissements qu'elles auraient pourtant les moyens d'engager. Il serait toutefois curieux d'inciter à l'endettement des collectivités alors que le taux d'endettement du pays (en termes maastrichtiens) atteint des records.

Il existe évidemment des marges de manœuvre pour une meilleure gestion des finances locales. La Cour des comptes mesure à près de 5 milliards d'euros et 100 000 emplois les économies réalisables par le respect du temps de travail hebdomadaire à 35 heures et l'alignement de la masse salariale sur les derniers transferts de compétences réalisés en 2011².

Ainsi, la perte de marges de manœuvre budgétaire des collectivités doit tout de même nous alerter tant celles-ci exercent des missions essentielles pour le quotidien des Français et l'avenir du pays. Elles portent encore 57 % de l'investissement public et le bloc communal, plus du quart. Par la gestion de l'eau, de l'assainissement et du traitement des déchets ménagers, par l'entretien des espaces verts ainsi que par les aménagements urbains, les communes et intercommunalités jouent un rôle central et concret dans la transition écologique. Par la gestion des crèches, des écoles, des transports urbains, du logement social et de l'action sociale de proximité, elles sont garantes de la cohésion sociale.

La fragilisation financière des collectivités, et plus encore des communes, pourrait avoir des répercussions démocratiques structurellement dommageables.

Alors que les maires sont les dernières figures politiques en qui les Français ont encore confiance³, saper leur capacité d'action met en danger ce rapport de confiance. Cela est d'autant plus vrai que l'enjeu de la maîtrise de la fiscalité locale était la deuxième priorité déclarée des électeurs pour le scrutin des municipales de mars 2026⁴.

La nécessité d'un nouveau contrat financier entre l'État et les collectivités

C'est pourquoi ces élections municipales, à l'approche de la présidentielle de 2027, devraient être l'occasion de remettre à plat une relation État-collectivités saine et équitable. Cette relation doit reposer sur un cadre budgétaire clair qui garantisse l'autonomie financière des collectivités.

Deux mesures peuvent y concourir.

Les relations financières entre l'État et les collectivités devraient faire l'objet de textes législatifs *ad hoc*. Une loi de programmation des finances locales pourrait être instaurée pour cadrer de manière pluriannuelle les transferts de l'État. Au même titre que les lois de programmation des finances publiques (LPPF) pour l'État, ce texte proposerait une trajectoire pluriannuelle de recettes et de dépenses locales fondée sur des paramètres conjoncturels. Sur cette base, le texte fixerait un montant plancher de transferts. Il pourrait à loisir dégager des priorités de financement claires et discutées démocratiquement ainsi qu'identifier les dispositifs permettant de les financer. Cela limiterait les évolutions erratiques de certaines aides, comme le Fonds vert, dont le montant a été rabaissé de 1,3 milliard d'euros depuis sa création en 2023⁵.

1. Rapport 2025 de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

2. Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2024 », juillet 2024.

3. « Fractures françaises », enquête Ipsos BVA et Cesi école d'ingénieurs pour *Le Monde*, la Fondation Jean-Jaurès, Sciences Po Cevipof et l'Institut Montaigne, octobre 2025.

4. « Les Français et les élections municipales 2026 », enquête Elabe et Berger-Levrault pour BFMTV et *La Tribune Dimanche*, 10 janvier 2026.

5. Projet de loi de finances pour 2026.

Chaque année, un projet de loi de finances locales pourrait être discuté et voté dans le même calendrier que les équivalents à l'échelle de l'État, PLF et PLFSS. Débattu en priorité au Sénat, comme le prévoit l'article 39 de la Constitution¹, ce texte permettrait de préciser ou d'ajuster la trajectoire fixée dans la loi de programmation. Il serait aussi le véhicule législatif dédié aux réformes des finances locales, assurant un débat régulier et démocratique sur nombre de sujets de finances locales structurants tels que la réforme de la péréquation, les règles d'attribution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou la fiscalité locale.

Mais il ne sera pas possible de rétablir une véritable autonomie financière des collectivités sans recréer un nouvel impôt local d'ampleur. Il faut retisser le lien entre le contribuable et l'élu local, que la suppression de la taxe d'habitation a rompu.

Une réforme en profondeur des impôts fonciers et immobiliers pourrait y concourir. Actant l'impossibilité de la réforme des valeurs locatives cadastrales, sur lesquelles est fondé le calcul de la taxe foncière, il pourrait être judicieux de remplacer cette taxe par un impôt sur le foncier. Alain Trannoy et Étienne Wasmer proposent une réflexion intéressante dans *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*². Ils mettent en avant que la valeur d'un terrain est immuable mais son prix, grandement facteur de l'environnement dans lequel il s'inscrit : de la disponibilité du foncier, de l'attractivité du territoire où il se trouve, des services publics et des emplois à proximité, etc. Une taxation de ce foncier est donc par nature équitable car plus importante en zone urbaine et touristique qu'en zone peu dense. Elle est aussi écologique car elle désincite à la spéculation foncière et décourage l'accaparement de terrains ; au contraire, elle incite à la construction dans les zones déjà denses, où une telle taxe serait plus importante. En ce sens, elle s'insère dans les objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN). Le bloc communal pourrait ainsi disposer de la liberté de taux sur cette nouvelle taxe afin de lui laisser la possibilité d'arbitrer entre objectif de sobriété foncière et attractivité du territoire.

La fiscalité environnementale offre également des perspectives intéressantes. En effet, nombre de dérèglements écologiques sont territorialisés. Si les enjeux climatiques sont par essence (inter)nationaux, les sujets d'adaptation, de biodiversité, de puits de carbone et de ressources naturelles s'expriment à l'échelle des territoires. Les politiques à mettre en œuvre également. Comme évoqué plus haut, de multiples politiques environnementales sont déjà à la main des collectivités. Il apparaît donc logique de donner à ces dernières les moyens de financer les politiques de transition. On en voit déjà l'ébauche avec la mise en place puis l'élargissement récent du Versement mobilité, contribution payée par les entreprises pour le financement de l'offre de transports communs et durables. La taxe Gemapi, versée par les propriétaires fonciers, offre quant à elle au bloc communal une recette dédiée aux politiques du grand cycle de l'eau (milieux aquatiques et prévention des inondations).

En outre, la CFE pourrait intégrer un volet de progressivité pour tenir compte de leur empreinte environnementale des entreprises. Un montant de CFE majoré serait demandé aux activités polluantes, afin de contribuer aux politiques environnementales du territoire où elles sont implantées. Par ce mécanisme classique de taxe pigouvienne, les externalités de ces activités polluantes seraient – au moins en partie – internalisées. Les collectivités devraient avoir la liberté de fixer le taux de cette majoration dans le but de retrouver une forme d'autonomie fiscale.

La dégradation de la situation financière des collectivités territoriales, à l'issue de huit ans de réformes fiscales en leur défaveur, impose un big bang dans leur relation avec l'État. La garantie de leur liberté de gestion nécessite une plus grande prévisibilité des décisions financières de l'État les concernant. La mise en place de textes législatifs et d'un processus législatif adapté peut y concourir. L'autonomie fiscale de la collectivité peut, elle, être renforcée par le biais de la fiscalité environnementale.

1. L'article 39 précise : « Les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat. »

2. Alain Trannoy et Étienne Wasmer, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines. Et pourquoi c'est une bonne nouvelle !*, Paris, Odile Jacob, 2022.

Une proposition de loi organique pour un principe de libre administration effectif et renouvelé

—Géraldine Chavier

Professeure agrégée de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ancienne directrice d'UFR et de la préparation à l'ÉNA, membre de l'IRJS

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a été inscrit dans la Constitution en 1946, lorsque celle-ci a prévu de donner la présidence du Conseil départemental à une autorité élue plutôt qu'au préfet. Si aucune loi n'a jamais appliqué cette réforme, elle a eu l'avantage d'expliquer le sens donné à la notion de libre administration : l'administration des collectivités territoriales, au sens organique, était enfin libre de se gérer elle-même. Cette notion a été reprise par la Constitution de 1958 et le Conseil constitutionnel l'a érigée en principe constitutionnel opposable en 1979¹, à l'occasion d'une décision relative à la durée d'un mandat local.

Il en résulte que le principe de libre administration des collectivités territoriales est né et a été appliqué avant la naissance officielle de la décentralisation, en 1982. Cette remarque explique et confirme la vacuité du principe. Certes, le juge constitutionnel s'est adapté aux lois Defferre en lui donnant un peu de contenu. Ainsi, par sa décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, il a jugé que ce principe impliquait que les exécutifs locaux disposent

d'une totale autorité sur les agents, du recrutement au licenciement. Pour autant, l'année suivante, le Conseil constitutionnel refusait de censurer une loi qui remplaçait un exécutif local élu par une autorité étatique : les archives des délibérations des membres du « Conseil des sages » démontrent que la juridiction a craint qu'une censure constitue un aveu implicite de violation du texte fondamental pendant les deux décennies au cours desquelles la présidence du Conseil départemental était assurée par le préfet²...

Cette décision n'a été que la première d'une succession de semi-renoncements. En effet, le juge constitutionnel a fait un effort d'interprétation très appréciable en jugeant que les différents conseils devaient être élus au suffrage universel (ce qui n'était pas précisé par la Constitution³), qu'ils devaient l'être selon une périodicité raisonnable⁴, qu'ils devaient disposer de compétences propres⁵ et effectives⁶, que le législateur ne pouvait limiter le libre choix des collectivités dans l'attribution de subventions⁷ ni imposer que la réunion des commissions permanentes soit publique⁸, que l'organe délibérant de la commune (et de l'Établissement

1. Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.
2. Délibération Déc.85-196 DC du 8 août 1985, accessible ci-après : conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/PV/pv1985-08-08.pdf.
3. Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, à propos du quota par sexe.
4. Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990, à propos de la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux.
5. Laetitia Janicot, « Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français », *AJDA*, n° 29, 2014, p. 1574.
6. Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.
7. Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, Département des Landes.
8. Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux.

public de coopération intercommunale – EPCI) devait au moins être consulté avant que celle-ci soit intégrée de force dans un établissement public¹ et que les collectivités devaient disposer de suffisamment de ressources, notamment fiscales, pour que leur libre administration ne soit pas « dénaturée² ».

Toutefois, le Conseil n'a jamais donné aucune précision permettant de savoir ce qu'étaient les compétences propres ou effectives, ni leur nombre minimal requis. Il n'a jamais indiqué ce qu'étaient des « ressources suffisantes », même s'il a semblé considérer qu'une loi réduisant les ressources locales de plus de 5 % de leurs recettes réelles de fonctionnement (tout en atténuant la règle pour tenir compte du potentiel fiscal) serait inconstitutionnelle³. Il en résulte que les censures pour violation de la libre administration, de 1958 à aujourd'hui, ont tout simplement été rarissimes⁴.

Il n'y a pourtant aucun paradoxe à voir la juridiction constitutionnelle poser des limites aussi fragiles. Au contraire, elle me semble lancer des balises de détresse, à l'adresse du législateur, pour indiquer précisément la position utile, plutôt que de renoncer à la plénitude de sa mission. Si paradoxe il y a, il est dans la Constitution et le Conseil constitutionnel en fait les frais.

En effet, la libre administration est un principe constitutionnel qui s'impose au législateur, mais c'est à ce dernier de déterminer « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », en vertu de l'article 34 de la Constitution. Il peut ainsi en faire ce qu'il veut en donnant et reprenant sans limites.

Qu'une telle aberration juridique soit inscrite dans le texte fondamental français est assez difficile à assumer à l'égard des observateurs des pays voisins, mais elle l'est encore plus pour le Conseil constitutionnel dont l'impuissance est devenue ridicule, bien malgré lui.

Les délibérations du Conseil constitutionnel, révélées par les archives, le démontrent. Ainsi, en 1991, un membre s'exclame : « C'est la quatrième fois en un an qu'on vient rogner les ressources des collectivités locales⁵ ! » Deux mois plus tard, seulement, un autre membre confirme : « C'est la quatrième ou cinquième fois en peu de temps que nous avons des dispositions prises au détriment des budgets locaux...⁶ » Théorisant la pratique, l'un d'entre eux explique : « On accepte chaque fois un peu plus, c'est le principe du saucissonnage⁷ ! » Ces membres, dans leur presque totalité, avaient d'ailleurs déjà envisagé, en juillet 1990, de censurer une mesure fiscale que le ministère de l'Économie lui-même présentait comme ayant des conséquences graves et difficilement « supportables » pour le Département. Le président du Conseil avait alors sauvé la disposition législative sur le fondement du caractère... relatif du principe : « Le domaine où nous devons être d'une vigilance extrême, où nous devons manier le scalpel, c'est celui des droits fondamentaux. Mais, quand il s'agit des modalités des ressources des collectivités locales, assorties de variations ésotériques, les exigences ne se situent tout de même pas au même niveau. Certes, il nous faut rester vigilants. Mais en pareille matière, laissons Parlement et gouvernement ajuster les choses⁸. »

Ce refus de censurer un principe trop « mou » a fini par conduire le Conseil constitutionnel à refuser obstinément de juger que les baisses de dotations, les suppressions de fiscalité et l'augmentation des charges non compensées des collectivités – notamment des Départements – « dénaturent » (il exerce en effet un contrôle minimal, et donc de la disproportion manifeste...) leur libre administration, au moment où les Départements s'effondrent dans une situation de quasi-faillite les uns après les autres.

1. Décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, commune de Thonon-les-Bains.

2. Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

3. Décision n° 91-298 du 24 juillet 1991, loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

4. Jacques-Henri Stahl, « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014.

5. Séance du 6 mai 1991, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991.

6. Séance du 24 juillet 1991, décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.

7. *Ibid.*

8. Séance du 25 juillet 1990, décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990.

Autrement dit, l'ambiguïté de la Constitution a mis le Conseil constitutionnel dans l'embarras : il n'a d'autre choix que de juger que des Départements asphyxiés (54 en novembre 2025), incapables de voter un budget pour les uns ou de continuer à exercer leurs compétences non contraintes pour les autres (lesquels vont bénéficier d'un fonds de « sauvegarde » – ! – de 600 millions d'euros), ne sont pas dans une situation si dramatique que leur libre administration en serait, au minimum, « dénaturée ».

Il est temps de le sortir de cette ornière en complétant les dispositions correspondantes de la Constitution. La révision du texte fondamental semble, toutefois, impossible au regard de la majorité requise pour y parvenir.

C'est la raison pour laquelle je propose de se saisir du treizième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi que de son dernier alinéa pour adopter une loi organique relative à la libre administration. En effet, cet article dispose que la loi détermine les « principes fondamentaux » de « la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », puis ajoute, en son ultime disposition, que « les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique ». C'est l'occasion inutilisée de poser la brique manquante, celle qui donnerait un contenu à un principe constitutionnel largement inefficace aujourd'hui.

J'ai ainsi présenté, en octobre 2025, un projet de huit articles¹, amélioré et complété depuis, qui vise à protéger la décentralisation contre les incursions excessives de l'État en défendant la subsidiarité des collectivités territoriales, leurs compétences (y compris normatives²) et leurs financements, tout en introduisant des notions juridiques nouvelles (telle la proportionnalité du droit³) capables de limiter l'incontinence normative étatique. Ce projet propose également de donner au Conseil constitutionnel un droit de saisine du Comité des finances locales, afin d'éviter que l'évaluation de la suffisance des

ressources ne soit faite qu'à partir des seules informations données par le gouvernement. Il pourrait, certes, y procéder sans cette disposition, mais puisqu'il ne le fait pas...

Texte de la proposition de loi

Article 1 : Les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, mentionnés à l'article 34 alinéa 13 de la Constitution, sont ceux qui, dans le cadre d'un État unitaire, permettent aux collectivités territoriales d'exercer leurs compétences dans les conditions prévues par la loi, elles-mêmes respectueuses du principe constitutionnel de libre administration inscrit à l'article 72 de la Constitution.

Seul le législateur est autorisé à imposer des charges et des obligations aux collectivités territoriales.

La loi décide des compétences et des ressources locales dans l'intérêt de la bonne gestion publique locale et dans le respect de la capacité effective des collectivités à gérer leurs affaires publiques au plus près de leurs particularités, sous leur propre responsabilité et avec des ressources financières dont le montant alloué par l'État tient compte de l'ensemble des contraintes légales et réglementaires qu'elles subissent.

Article 2 : Les collectivités territoriales, qui s'administrent par des organes élus au suffrage universel direct, sont également dirigées par un exécutif local élu directement ou indirectement par les citoyens. Les candidatures sont libres, dans le respect des conditions de capacité et d'éligibilité fixées par la loi, lesquelles ne peuvent porter atteinte à l'indépendance nécessaire à l'exercice des mandats locaux.

Article 3 : L'élection des conseils et des exécutifs locaux au suffrage universel direct est une composante

1. Romain Gaspar, « Décentralisation : vers la fin du vide juridique sur la libre administration ? », *La Gazette des communes*, 15 octobre 2025.

2. Géraldine Chavrier, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011.

3. Géraldine Chavrier, « Inflation normative : le CNEN au cœur d'une solution prometteuse » in Conseil national d'évaluation des normes, « Rapport public d'activité 2024 », pp. 18-20.

essentielle de la libre administration des collectivités territoriales. Cette élection est indépendante des élections présidentielles et parlementaires, et la date des élections locales ne saurait en dépendre.

Pour garantir la libre administration des collectivités territoriales, les reports d'élections, décidés uniquement pour un motif d'intérêt général, ne peuvent conduire à allonger la durée d'un mandat local au-delà de 12 mois, sauf circonstances imprévisibles et irrésistibles, dans le but d'assurer un renouvellement selon une périodicité raisonnable.

Article 4 : La vocation des collectivités à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui leur ont été transférées, inscrite à l'alinéa 2 de l'article 72 de la Constitution, est également une composante essentielle de la libre administration des collectivités territoriales.

I. Conformément aux articles 21 et 72 de la Constitution, et dans la mesure où la libre administration ne s'exerce que dans les conditions prévues par la loi, lorsque le législateur confie à une catégorie de collectivités territoriales, ou aux collectivités auxquelles a été transférée la compétence concernée, le soin de définir certaines modalités d'application des lois encadrant l'exercice de ces compétences, le Premier ministre n'est pas habilité à exécuter les dispositions concernées.

En cas de retard à appliquer la loi dans le délai fixé par celle-ci, le préfet adresse à l'exécutif territorial une mise en demeure d'y procéder lorsque la mesure réglementaire est nécessaire à l'application de loi. Le délai accordé à la collectivité doit être raisonnable et adapté à l'objet de la norme.

Le cas échéant, des dispositions réglementaires alternatives, fixées par le Premier ministre pour l'ensemble du territoire, peuvent être proposées aux collectivités en attendant l'adoption des mesures locales concernées.

Dans le silence de la loi, et sauf motif d'intérêt national, seules les collectivités territoriales sont habilitées à définir les modalités d'application de la loi qui sont relatives à l'exercice d'une compétence qui leur a été transférée, et à la condition que ces modalités ne mettent pas en cause un droit constitutionnellement garanti ou une liberté publique ainsi que l'ensemble des garanties que celle-ci comporte.

La capacité d'application des lois confiée aux collectivités territoriales, prévue aux alinéas 2 et 3 du présent article, est limitée aux modalités d'exercice de leurs compétences et à l'organisation et au fonctionnement interne des collectivités territoriales, le Premier ministre conservant, pour le surplus, le pouvoir d'application des lois de droit commun en application de l'article 21 de la Constitution.

II. La capacité des collectivités à gérer leurs compétences au plus près de leurs particularités, mentionnée à l'article premier de la présente loi organique, qui résulte également de leur vocation constitutionnelle à prendre les décisions pour les compétences qui peuvent le mieux être exercées à leur échelon, implique que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale puissent adapter leurs politiques publiques et leurs services publics à leurs besoins, dans le respect de l'égalité des individus destinataires de leurs politiques et de leurs services. Elle autorise également la loi à tenir compte de ces différences dans l'attribution des compétences aux collectivités d'une même catégorie ou pour les règles qui encadrent leur exercice et leur mise en œuvre, lorsque cela est nécessaire.

III. Le Conseil national d'évaluation des normes ou tout autre organisme visant à vérifier l'impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs groupements des projets de textes qui les concernent, ainsi que la proportionnalité de leurs dispositions au regard de l'objectif qu'elles poursuivent, est indispensable au respect du principe de libre administration par les normes étatiques.

Article 5 : Les clauses des contrats entre l'État et les collectivités territoriales qui ne peuvent être négociées sont contraires à la liberté contractuelle des collectivités, qui constitue une composante essentielle de leur libre administration.

Toute stipulation contractuelle non négociable constitue une tutelle indirecte et, le cas échéant, l'exercice d'un pouvoir réglementaire de fait contraire aux principes fondamentaux de la libre administration.

Les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux contrats en vigueur à la date de promulgation de cette loi organique.

Article 6 : Les collectivités territoriales exercent des compétences effectives et suffisantes.

I. L'effectivité des compétences résulte :

- de la capacité effective à régler et gérer des compétences obligatoires et facultatives, au regard des moyens juridiques et financiers autorisés ou mis à leur disposition. À ce titre, la vocation des collectivités à prendre des décisions pour chacune des compétences qui leur ont été transférées est un élément déterminant de l'effectivité de la compétence ;
- de la capacité effective à les mettre en œuvre au regard de la législation, de la réglementation ou des engagements internationaux de la France.

II. L'obligation de disposer de compétences suffisantes est la conséquence d'une part de leur exercice par des autorités élues au suffrage universel, représentant des collectivités constitutionnellement protégées, ce qui les distingue des établissements publics et, d'autre part, de l'organisation décentralisée de la République, inscrite à l'article premier de la Constitution.

Elle implique par conséquent une pluralité suffisante de compétences, dont le nombre est évalué au regard de l'importance qualitative de chacune d'entre elles et de la capacité effective de décision de la collectivité pour leur exercice.

La délégation de compétences de l'État vers les collectivités ne peut être prise en compte dans l'évaluation de la suffisance des compétences. Néanmoins, lorsqu'une collectivité obtient de l'État une délégation d'une de ses compétences, la collectivité doit disposer de la liberté d'adapter son exercice aux conditions locales, dans la limite des objectifs poursuivis par l'État et de l'intérêt national.

Article 7 : Les compétences propres d'une collectivité territoriale sont celles qui ont été transférées à une catégorie de collectivités territoriales, ou à des collectivités territoriales, et qu'elles exercent de façon autonome à l'égard d'autres collectivités ou de l'État, sans que l'obligation de coordination entre collectivités, résultant notamment de l'édiction des schémas par des autorités cheffes de file, ne fasse obstacle à ce caractère.

Les délégations de compétences entre collectivités territoriales sont une expression de la libre administration

des collectivités territoriales, dans le respect de la loi qui les autorise. La loi peut autoriser les collectivités à déléguer un élément de leur pouvoir de décision attaché à leurs compétences lorsque cette délégation est volontaire et fondée sur un motif de bonne administration ou gestion locale.

Article 8 : Sans préjudice des dispositions de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, les ressources des collectivités territoriales doivent être annuellement suffisantes pour ne pas entraver leur capacité à gérer librement leurs compétences obligatoires et facultatives.

I. Pour l'évaluation du seuil de suffisance des ressources, la loi doit prendre en compte l'effet cumulatif dans le temps, d'une part, des baisses de dotations de l'État, des dégrèvements, des transferts de ressources fiscales, des taux des impositions que les lois ont elles-mêmes fixés et des ressources fiscales dont le taux est fixé par les collectivités, et, d'autre part, le maintien ou l'augmentation de compétences ou d'obligations non compensées, ou plus suffisamment compensés, y compris lorsqu'il s'agit d'obligations nouvelles encadrant des compétences facultatives déjà mises en œuvre.

La contribution des collectivités à l'effort de péréquation doit être comptabilisée au titre des charges qui pèsent sur les collectivités. La péréquation horizontale ne peut qu'être limitée au strict respect de la libre administration de chaque collectivité territoriale prise individuellement. La péréquation verticale est, à ce titre, prioritairement utilisée par l'État pour atténuer les différences de richesses entre collectivités territoriales.

II. Le seuil de réduction annuelle des ressources des collectivités territoriales, définies à l'alinéa précédent, est fixé à 5 % du montant annuel des recettes réelles de fonctionnement de chaque catégorie de collectivités territoriales. Ce seuil peut être augmenté proportionnellement à la suppression de compétences ou d'allègement des charges. À l'inverse, il doit être réduit, proportionnellement, en cas d'augmentation des compétences ou des obligations pesant sur les collectivités et leurs groupements.

III. Sans préjudice des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution et de sa loi organique n° 2004-758 du

29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, les règles édictées par le législateur sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, concernant les ressources locales, ne peuvent avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration.

Afin d'assurer la suffisance du financement de leurs compétences et de faire face aux dépenses déjà programmées ou engagées en cas de baisse de leurs autres ressources, chaque niveau de collectivité territoriale doit disposer d'au moins un impôt local propre, avec maîtrise locale du taux, en lien avec ses compétences

et la vocation de son territoire. La loi doit veiller à ce que les impôts attribués aux collectivités ne soient pas cycliques ou particulièrement volatils.

IV. Le Comité des finances locales, ou tout autre organisme visant à assurer la défense des intérêts des collectivités territoriales sur le plan financier et d'organiser une concertation et une conciliation entre ces dernières et l'État, est indispensable à la défense de leur libre administration.

Il peut être interrogé par le Conseil constitutionnel afin d'évaluer le respect des principes fondamentaux énoncés à cet article.

Démocratiser le local

— Benjamin Morel

Constitutionnaliste, maître de conférences à l'université Paris 2 Panthéon-Assas

La démocratie locale n'est pas un décor institutionnel. Elle est une grammaire civique, un lieu où la promesse républicaine se rend visible parce qu'elle s'incarne dans des élus identifiés, des décisions compréhensibles et des effets concrets. Or, ce socle se fissure quand l'architecture des compétences devient illisible, quand la responsabilité se dissout dans la coopération obligatoire et quand la proximité ne représente plus qu'un guichet impuissant, sommé de répondre de choix décidés ailleurs.

Il faut remettre la décentralisation à l'endroit. Non pas la réenchanter par des slogans ni la réduire à un problème de tuyauterie administrative, mais la ramener à ses fins démocratiques. Historiquement, la décentralisation est pensée comme un instrument de démocratisation des politiques publiques, comme un moyen d'insuffler de la liberté par le bas. Elle est surtout une école de la citoyenneté. La commune est cette « petite république dans la grande » dont parle Jules Barni¹ et dont l'action est directement appréciable par le citoyen. Autrement dit, la décentralisation n'a de sens qu'à condition que les citoyens puissent évaluer un projet et un bilan.

La compréhension du local repose sur un mécanisme simple : savoir qui décide, qui finance et qui répond. Dès que ce triptyque se brouille, l'élection cesse d'être une sanction possible et devient un rite d'impuissance. La crise démocratique n'est pas seulement celle de la participation : elle est également celle de l'imputabilité. Une démocratie où l'on ne peut plus attribuer une responsabilité devient une démocratie où l'on ne peut plus choisir. La crise est

aussi une crise des instruments, face à un pouvoir mayoral pensé comme surpuissant pour incarner un exécutif capable d'agir. Or, il est important, aujourd'hui, de rattacher le citoyen plus directement à l'action publique, à travers des mécanismes participatifs ou de démocratie directe.

La lisibilité comme condition de l'évaluation démocratique

Les justifications contemporaines de la décentralisation oscillent souvent entre deux pôles : l'efficacité (mieux gérer, plus près, plus vite) et la reconnaissance (adapter l'action publique aux singularités territoriales). Mais l'angle mort, paradoxalement, est son ressort proprement démocratique. Or, dans la tradition républicaine qui irrigue la construction des pouvoirs locaux, la décentralisation est d'abord conçue comme une démocratisation des politiques publiques. Elle est un dispositif d'imputabilité qui rapproche le décideur du citoyen et facilite le contrôle civique – ferment du consentement à l'impôt –, l'arbitrage entre projets et la comparaison des résultats. Elle est une machine institutionnelle à produire du discernement politique.

L'élection est un mécanisme d'évaluation. Encore faut-il que l'électeur puisse identifier le responsable. Plus les responsabilités sont claires, plus le vote de sanction fonctionne. Plus elles sont brouillées, plus la responsabilité se délite². Cette dernière situation

1. Jules Barni, *Manuel républicain* (précédé de *La morale dans la démocratie*), Paris, Germer Baillière, 1872, rééd. 1992, p. 293.

2. Sara Hobolt, James Tilley et Susan Banducci, « Clarity of responsibility: how government cohesion conditions performance voting », *European Journal of Political Research*, vol. 51, n° 2, 2012, pp. 164-187.

conduit à un faible contrôle des politiques publiques, et donc à une relativisation des effets attendus de ce contrôle sur leur efficacité. Elle entraîne également une fragilisation de l'adhésion des citoyens au pouvoir public en donnant le sentiment d'un pouvoir évanescent. Par conséquent, une complexification de la répartition des compétences aboutit à un désengagement civique. Ainsi, alors que les régions ont été les principales gagnantes des politiques de décentralisation, le taux d'abstention aux élections régionales est passé de 22 % en 1986 à 67 % en 2021. La participation ne suit pas tant le pouvoir que la compréhension des enjeux de l'élection, laquelle suppose la clarté pour que l'acte de délégation ait lieu. Par ailleurs, plus on complexifie, plus on réserve la compréhension aux individus les mieux dotés (en temps, en capital scolaire, en accès à l'information). La complexité n'est pas neutre : elle est socialement sélective¹.

Le problème de la décentralisation française n'est pas, en la matière, d'abord celui du mille-feuille. Il n'est pas rare, en Europe, d'avoir trois niveaux d'action publique locale dans les grands États. Le problème est d'abord le brouillage des compétences. Des travaux sur l'imputation en contexte multiniveaux montrent que les citoyens peinent à attribuer des responsabilités correctement lorsque les pouvoirs sont imbriqués, et qu'ils s'en sortent mieux lorsque, au contraire, un niveau prédomine nettement, qu'il soit très décentralisé ou, à l'inverse, très centralisé².

Or, c'est précisément cette zone grise qui s'est élargie dans le champ local français. Les intercommunalités concentrent des décisions structurantes (mobilités, urbanisme, déchets...) mais leurs exécutifs sont souvent désignés indirectement, les débats y sont moins visibles et le citoyen se retrouve face à un « triangle décisionnel ». Il demande des comptes au maire sur des choix pris ailleurs. On gagne parfois en efficacité administrative mais on perd en lisibilité politique. Le risque est celui d'un « pouvoir sans base », performant mais politiquement vide.

Si la finalité de la décentralisation est démocratique, alors l'architecture doit être construite pour la lisibilité. Et la lisibilité a deux exigences simples.

D'abord, l'homogénéité institutionnelle. Les catégories de collectivités n'ont pas seulement une utilité classificatoire. Elles répondent à un impératif démocratique qui est de rendre compréhensible l'action publique locale. La multiplication des statuts particuliers, des collectivités « uniques », des métropoles à régime spécifique ou des dispositifs dérogatoires rend moins lisible l'architecture territoriale et alimente une complexification qui se fait au détriment de la clarification démocratique.

Ensuite, la clarté des compétences. La démocratie ne supporte pas durablement que tout le monde fasse un peu de tout sans que personne ne puisse être tenu pour responsable. On peut discuter des découpages (commune/Département/Région, bloc communal, etc.), mais le principe doit être celui d'une compétence attribuée de manière intelligible et exercée de manière traçable. Cette orientation n'interdit pas l'adaptation des politiques publiques aux réalités locales. Elle interdit seulement de transformer l'adaptation en exception permanente, négociée et juridiquement éclatée. L'adaptation doit passer par les instruments ordinaires de la coopération, de la contractualisation transparente ou de l'expérimentation strictement bornée, et non par la fragmentation du droit commun.

Dynamiser la démocratie locale par la participation

Deux arguments plaident pour un approfondissement de la démocratie participative au niveau local. D'abord, rapprocher la décision du citoyen peut, en théorie, rendre l'action publique plus responsable et

1. Traci Wilson et Sara Hobolt, « Allocating responsibility in multilevel government systems: voter and expert attributions in the European Union », *The Journal of Politics*, vol. 77, n° 1, 2015, pp. 102-113.
 2. Sandra León, « Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: the case of Spain », *European Journal of Political Research*, vol. 50, n° 1, 2011, pp. 80-109.

plus réactive, mais seulement si ce rapprochement s'accompagne de dispositifs qui rendent l'information accessible, organisent le contrôle et permettent une véritable reddition de comptes¹. Autrement dit, la proximité institutionnelle ne suffit pas : il faut aussi instituer des mécanismes permettant l'inclusion et la transparence, faute de quoi l'avantage informationnel du « terrain » peut être uniquement capté par les acteurs les mieux organisés, les plus disponibles ou les plus dotés en ressources. L'enjeu démocratique consiste précisément à convertir une information dispersée (usages, besoins, irritants, priorités, arbitrages vécus) en décision publique, sans que cette conversion ne soit confisquée, biaisée ou réduite à une simple opération de communication.

Le second argument est normatif et touche à la qualité démocratique des décisions locales. Les dispositifs participatifs ne doivent pas être envisagés comme des « à-côtés » sympathiques de l'action municipale mais comme des institutions à part entière, évaluables selon des critères démocratiques explicites. Autrement dit, approfondir la démocratie participative, ce n'est pas multiplier des « consultations » : c'est choisir des mécanismes qui améliorent concrètement l'égalité politique (présence et voix), l'emprise des citoyens sur le processus démocratique, la qualité des jugements formés et la publicité des raisons, tout en restant réalisables dans le temps et dans l'organisation réelle d'une collectivité.

Ce cadre aide à sortir d'une opposition stérile entre démocratie représentative et participation. La question n'est pas de « remplacer » l'élu mais de savoir à quels moments du processus décisionnel la participation intervient, et avec quel degré d'influence. Le contrôle populaire doit s'apprécier à travers différentes étapes : définition du problème, analyse des options, sélection et mise en œuvre. Dans la pratique, le pouvoir se joue souvent en amont, notamment par la mise à l'agenda et le cadrage des sujets. Trop de dispositifs participatifs se cantonnent à des enjeux

« sans risque », précisément pour éviter le conflit et neutraliser la portée politique de la participation. C'est pourquoi une démocratie participative locale robuste doit être pensée comme une architecture articulée aux grands temps de la décision (projet de mandat, trajectoire budgétaire, grands projets, évaluation des politiques), et non comme une succession d'événements².

Dans cette perspective, il est utile de distinguer, non pour les opposer mais pour les combiner, des dispositifs d'expression et des dispositifs plus délibératifs. Les premiers (réunions publiques, contributions numériques, ateliers ouverts) permettent de cartographier des préférences, de faire remonter des problèmes, de tester une acceptabilité, parfois de légitimer un agenda. Ils sont précieux, mais exposés aux biais de participation et aux inégalités de voix. L'inclusivité ne se réduit pas au droit formel de prendre la parole : elle suppose de prêter attention à la manière dont les institutions favorisent certains styles d'argumentation et à la façon dont elles soutiennent ceux qui ont moins d'expérience, de confiance ou de ressources pour intervenir, afin que « présence » et « voix » ne restent pas des promesses abstraites.

Les seconds dispositifs, tels que les jurys citoyens, conférences de consensus, panels tirés au sort ou encore « mini-publics » cherchent, eux, à constituer un microcosme social, à organiser l'accès à une information contradictoire et à créer les conditions d'un jugement plus réfléchi, c'est-à-dire une compréhension à la fois des aspects techniques et des perspectives d'autrui. Ils ne se substituent pas à la décision représentative mais structurent l'écoute, rendent les arbitrages plus discutables publiquement et augmentent la qualité des raisons mobilisées.

Cette logique de combinaison est centrale. Les innovations démocratiques se répartissent en familles (assemblées populaires, mini-publics, législation directe, e-démocratie) qui reposent sur des fonctionnements différents. D'où l'importance, souvent

1. Jean-Paul Faguet, « Decentralization and governance », *Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers*, EOPP 027, London School of Economics and Political Science, 2011 ; Paul Seabright, « Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model », *European Economic Review*, vol. 40, n° 1, 1996, pp. 61-89.
2. Graham Smith, « Democratic innovations: designing institutions for citizen participation », *Cambridge University Press*, 2009 ; OCDE, « Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave », 2020 ; OCDE, « Good practice principles for deliberative processes for public decision making, 2020 » ; OCDE, « Evaluation guidelines for representative deliberative processes », 2021.

sous-estimée, des détails : on ne peut pas évaluer un dispositif « en général », car ce sont ses règles – qui participe, comment l'information circule, comment les sorties sont produites ou encore quel lien il y a avec la décision – qui déterminent ce qu'il rend possible et ce qu'il rend impossible. C'est exactement là que se joue la différence entre une participation qui renforce la confiance et une participation qui, faute d'effets, d'explications et de continuité, produit de la frustration et alimente le cynisme.

L'exemple du budget participatif est éclairant, parce qu'il met la participation sous contrainte réelle et oblige à arbitrer, donc à politiser le concret. Ce dispositif n'est pas une simple collecte d'idées. À Porto Alegre, il articule des assemblées ouvertes, des forums de délégués et un conseil du budget chargé de transformer les priorités en décisions d'investissement et de fixer des règles de distribution, en combinant priorités exprimées, déficits de services et population¹. Cela inclut, en outre, des mécanismes de prévention des abus (limitation des mandats et possibilité de révocation), une ouverture des réunions au public et, surtout, un adossement administratif important pour mobiliser et soutenir les associations, ainsi qu'un système d'information permettant aux citoyens de suivre l'état d'avancement des projets et les budgets des services. Ainsi, la participation tient dans le temps lorsqu'elle s'inscrit dans une chaîne de responsabilités, de règles, de capacités administratives et d'informations vérifiables, plutôt que dans la seule bonne volonté politique.

Cette architecture a aussi des effets civiques qui répondent à l'objectif d'inclusion. Dans certains forums, les besoins des quartiers les plus pauvres peuvent être reconnus et priorisés, à condition qu'une voix soit présente pour rendre la situation visible et difficile à ignorer. Les visites de quartiers et le rôle pédagogique des organisateurs contribuent à élargir les perspectives et à promouvoir des normes de justice distributive, de coopération et de solidarité, autrement dit à fabriquer du commun là où la compétition entre demandes pourrait produire de l'exclusion. Ce type d'enseignements est particulièrement

utile pour les communes, car il rappelle que l'égalité de voix ne se décrète pas : elle s'organise – par les règles, l'animation, l'accès à l'information et la mise en scène publique des arbitrages.

Pour éviter l'effet vitrine, la participation locale doit ainsi être pensée comme un cycle institutionnalisé, arrimé à la décision et à l'évaluation. Concrètement, une municipalité peut articuler, sur l'année, des séquences où l'expression ouverte joue son rôle de détection et de mise à l'agenda et d'autres où des dispositifs plus délibératifs viennent éclairer des arbitrages structurants. Cette logique de complémentarité institutionnelle, consistant à combiner des dispositifs en série ou en parallèle plutôt que de les empiler, est précisément ce qui permet de maximiser la démocratie, sans exiger d'un seul outil qu'il accomplisse tout. L'e-démocratie, par exemple, peut élargir l'accès au processus démocratique et permettre de suivre les travaux d'un mini-public, voire d'interagir *via* des contributions. Elle gagnerait à être reliée à des temps de délibération en face-à-face et à des règles claires de prise en compte, faute de quoi elle se réduit à un thermomètre sans conséquences.

Enfin, l'approfondissement de la participation doit être assumé comme un projet faisable politiquement. Pour une collectivité, cela signifie que la participation doit s'accompagner d'une obligation de réponse et de justification, de règles de suivi (concernant ce qui a été retenu, écarté, modifié et pourquoi) et d'une évaluation explicite des effets. Sans ce lien entre parole, décision et reddition de comptes, la participation fragilise la démocratie au lieu de la compléter. À l'inverse, lorsque les citoyens peuvent constater où se situent les marges de manœuvre, comment les priorités sont hiérarchisées et comment l'administration rend des comptes sur la mise en œuvre, alors la démocratie participative cesse d'être un supplément d'âme : elle devient une infrastructure de gouvernement local qui améliore à la fois la légitimité des choix et leur qualité pratique.

La démocratisation du local n'est pas la multiplication des occasions de parler, mais la démultiplication

1. Boaventura de Sousa Santos, « Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy », *Politics & Society*, vol. 26, n°4, 1998, pp. 468-474.

des occasions d'être entendus, y compris pour les citoyens qui ne vont pas spontanément aux urnes. C'est à eux qu'elle doit d'abord s'adresser, et non aux aficionados du meccano territorial complexe ou aux militants associatifs avides de nouvelle ingénierie démocratique, déjà très inclus dans les processus

décisionnels. C'est en remettant au centre les inaudibles, ceux qui ont tourné le dos à la politique locale, que la décentralisation retrouvera son sens : celui d'un instrument de démocratisation des politiques publiques pouvant amener nos concitoyens à croire à nouveau en la République.

L'ambition décentralisatrice peut-elle être une promesse démocratique ?

—Manon Loisel et Nicolas Rio

Politistes, consultants en stratégies territoriales et enseignants à l'École urbaine de Sciences Po¹

Depuis les premières lois de décentralisation des années 1980, l'évolution du paysage institutionnel français se caractérise par la montée en puissance des collectivités locales. Communes et intercommunalités, Départements et Régions : les collectivités sont devenues un acteur central de la fabrique de l'action publique et du déploiement des services publics. De la mobilité à l'habitat en passant par l'éducation et l'action sociale, les politiques qu'elles portent ont des effets majeurs sur le quotidien des personnes comme sur le développement des territoires.

On pourrait discuter longtemps du bilan à dresser de cette « ambition décentralisatrice », débattre de ses apports (quels sont les effets de cette proximité sur le contenu des politiques menées ?), de ses limites (quel est le rapport coûts-bénéfices de la fragmentation du processus de décision et de pilotage induit par ce fameux « mille-feuille territorial » ?) et de ses faux-semblants (quel élément est le plus structurant entre la décentralisation des compétences et la recentralisation de la fiscalité ?). Notre contribution vise plutôt à braquer les projecteurs sur son principal impensé : la question démocratique.

Questionner l'équivalence entre décentralisation et démocratisation

Les objectifs poursuivis par la décentralisation sont les mêmes depuis quarante ans : « L'efficacité de la gestion de l'action publique, la subsidiarité et le renforcement de la démocratie locale, par l'élection d'assemblées délibérantes qui, à leur tour, élisent les exécutifs locaux, alors que les délégués territoriaux de l'État – les préfets – ne sont pas élus². » L'ambition décentralisatrice repose donc sur une équivalence implicite entre décentralisation et démocratisation.

Mais confier davantage de pouvoir aux collectivités territoriales et aux élus locaux rend-il la fabrique de l'action publique plus démocratique ? Rien n'est moins sûr. C'est en tout cas le doute que nous formulons à l'aune de notre expérience d'accompagnement des collectivités en matière de stratégies territoriales et de gouvernance.

L'analyse du fonctionnement effectif des collectivités locales donne plutôt le sentiment d'une démocratie locale inaboutie : la montée en puissance des pouvoirs publics locaux ne s'est pas accompagnée d'une démocratisation de leur fonctionnement. L'absence de désignation des exécutifs intercommunaux au suffrage universel direct en est un des symptômes les plus visibles, mais il est loin d'être le seul. Pour

1. En parallèle de leurs missions d'accompagnement des collectivités locales, ils publient chaque mois une « lettre aux 500 000 (futurs) élus municipaux » pour croiser les enjeux d'action publique et ceux de démocratie à l'occasion des élections municipales de 2026.
2. Rapport de la Cour des comptes, « La décentralisation quarante ans après : un élan à retrouver », mars 2023.

compenser (ou dissimuler) cette situation, les acteurs locaux ont longtemps mis l'accent sur les vertus de la participation citoyenne. Notre ouvrage¹ s'est attaché à démontrer que la démocratie participative ne suffira pas à surmonter ces dysfonctionnements et qu'elle peut même conduire à les accentuer.

Alors que le gouvernement remet la décentralisation sur l'établi, le moment est venu d'explorer d'autres pistes pour démocratiser l'action publique. Renforcer la robustesse démocratique des institutions locales nous semble d'autant plus urgent que, dans le contexte actuel, cette immaturité démocratique génère une triple vulnérabilité : pour les institutions locales, qui sont facilement remises en cause ; pour la démocratie, avec le risque que les baronnies se retrouvent aux mains des extrêmes ; et pour l'action publique, face à la difficulté de rendre acceptables des mesures contraignantes pourtant nécessaires afin de garantir l'habitabilité des territoires².

Renforcer l'équilibre des pouvoirs au niveau local

Le premier symptôme de la crise démocratique à l'échelle locale est la grande concentration du pouvoir entre les mains du – plus rarement de la – maire et du président de l'intercommunalité. Ce qu'on regrette à l'échelle nationale autour de la notion d'hyper-présidentialisme est également vrai à l'échelle locale. Cela s'explique par plusieurs facteurs : d'abord, par le fait que les élections municipales ont beau être un scrutin à la proportionnelle, elles correspondent à la logique du « *winner takes all* » (« le gagnant remporte tout »). Alors que les écarts entre listes se jouent parfois à quelques dizaines de voix, la prime majoritaire y est de 50 %. Ce schéma neutralise tout débat de fond en enfermant les élus d'opposition dans un jeu de postures tribunitiennes, car ils n'ont aucune prise sur les décisions d'action publique. À cela s'ajoute la double casquette du

maire, qui est simultanément chef du gouvernement, composé de « ses adjoints », et président de l'assemblée – le conseil municipal : il maîtrise à la fois le contenu des décisions et les modalités de leur mise en débat, ce qui nuit à l'impératif démocratique d'argumentation des décisions politiques. En l'absence de débat contradictoire, les élus de l'exécutif n'ont pas besoin de justifier leurs choix et de démontrer en quoi leurs prises de position sont représentatives de leurs concitoyens. En réduisant la démocratie locale à ses 36 000 maires, ce présidentialisme municipal conduit à invisibiliser les 400 000 élus locaux sans délégation, qui sont nombreux à se demander à quoi ils servent et se démobilisent donc.

Face à ces constats, il nous semble essentiel de mieux organiser la séparation des pouvoirs en donnant plus d'autonomie aux assemblées locales. La première mesure consisterait à élire une présidence de l'assemblée (communale et communautaire) distincte de celle du chef d'exécutif (maire et/ou président d'établissement public de coopération intercommunale – EPCI). Cette personne, désignée par – et parmi – les conseillers sans fonction exécutive, aurait pour mission de garantir la qualité démocratique des débats, de négocier les ordres du jour avec l'exécutif et d'intervenir en médiation lors de conflits entre élus.

Pour travailler la collégialité et donner plus de poids et de sens aux élus sans délégation, on pourrait aussi faire évoluer les pratiques démocratiques locales en s'inspirant du fonctionnement de l'Assemblée nationale, par exemple en transposant l'outil qu'est la commission d'enquête parlementaire. Chaque conseiller sans délégation aurait la possibilité de former une commission d'enquête au cours d'un mandat sur des sujets variés : la gestion des pénuries d'eau, la prise en compte des familles monoparentales, le non-recours aux services publics ou encore l'instruction de certains projets ou politiques contestés par une partie de la population. Cette possibilité existe déjà pour les villes de plus de 20 000 habitants, mais elle est rarement saisie, faute de moyens. Or, on voit bien, à l'échelle nationale, l'intérêt de cet outil transparent pour permettre aux députés d'investiguer les

1. Manon Loisel et Nicolas Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Paris, Textuel, 2024.

2. Manon Loisel et Nicolas Rio, « Le backlash écologique qui vient : réflexions sur les municipales 2026 », *Futuribles*, septembre-octobre 2025.

zones d'ombre de l'action gouvernementale voire de peser sur le cadrage de l'agenda. Des commissions d'enquêtes (inter)communales permettraient certainement aux assemblées locales d'assurer leur fonction de « contrôle du gouvernement local » et de faire contrepoids à l'administration.

Cette pluralisation des débats au sein de la collectivité aurait aussi pour vertu de redynamiser les contre-pouvoirs externes¹ – à commencer par les associations –, qui souffrent souvent d'une dépendance aux exécutifs municipaux pour l'accès aux ressources (qu'il s'agisse d'obtention de financements ou de locaux, mais aussi d'accès à l'information²). En favorisant la confrontation de points de vue et en diversifiant les interlocuteurs politiques, elle améliorerait la transparence démocratique des décisions locales.

Affirmer la fonction représentative des élus locaux

La robustesse démocratique des affaires locales interroge aussi la place des élus locaux dans la fabrique de l'action publique et la nature de leur fonction. Un des dysfonctionnements majeurs que nous observons dans nos missions auprès des collectivités tient au flou sur le partage des rôles entre élus et administration.

On le voit sur le terrain, les élus sont systématiquement renvoyés à leur fonction de « décideurs » : ils président les comités de pilotage (Copil) organisés par chaque direction, valident les délibérations élaborées par l'administration ou inaugurent les projets réalisés par « leurs » services. Inconnu du grand public, car cantonné aux coulisses des institutions, mais omniprésent dans le quotidien des maires et de leurs adjoints, le Copil incarne la difficulté des collectivités à dissocier la fonction des élus de celle

de l'administration, ce qui permettrait de travailler leur complémentarité. En théorie, cette entité vise à susciter des arbitrages politiques. En pratique, cela se traduit plutôt par une succession de PowerPoint présentés par les services ou leurs bureaux d'études. Ce qui est attendu des élus, c'est de valider tout ce qui est présenté. « On veut absolument que les élus soient présents mais on n'attend ni débat ni réorientation politique... La preuve [en est que], bien souvent, le compte-rendu du Copil est le PowerPoint qui a été préparé en amont », regrettait la première adjointe d'une grande ville lors du lancement de notre expérimentation sur le sujet³.

Notre expérimentation sur les Copil éclaire pourtant l'importance du travail d'instruction politique et de sa mise en dialogue avec l'instruction technique portée par l'administration, dans le but de rendre la fabrique de l'action publique plus démocratique. Lors du mandat 2020-2026, on a vu s'amplifier des formes de contestations, notamment sur les enjeux de transition écologique tels que le déploiement de pistes cyclables ou de projets éoliens, la lutte contre l'artificialisation des sols, l'interdiction de la mise en location des passoires thermiques, les zones à faibles émissions (ZFE), etc. Face à ces tensions, il s'agit moins de trouver la solution techniquement optimale (elle n'existe pas) que de faire en sorte que les élus se rendent attentifs à la réception des projets portés par les collectivités⁴. Ce qui est attendu des élus porte moins sur leur capacité à piloter l'action publique qu'à se faire le relais des préoccupations de leurs concitoyens, pour aider l'administration à cerner une ligne de compromis majoritaire qui soit politiquement acceptable.

Cette réhabilitation de la fonction représentative des élus locaux n'est pas sans conséquence sur la composition des assemblées (inter)communales, étant donné que celles-ci se caractérisent à l'heure actuelle par la mal-représentation qui invisibilise les classes populaires et survalorise les classes supérieures. C'est

1. Manon Loisel et Nicolas Rio, « Renforcer les contre-pouvoirs pour vivifier la démocratie locale », Lettre aux 500 000 (futurs) élus municipaux, 9 novembre 2025.

2. Voir le dernier rapport de l'Observatoire des libertés associatives, paru en 2025.

3. Expérimentation Copilote menée par Partie Prenante entre juillet 2024 et septembre 2025 pour réinterroger le rôle et les formats des Copil. Rapport accessible ci-après : partieprenante.com/democratiser-les-copil-bilan-copilote.

4. Manon Loisel et Nicolas Rio, « Faire campagne face au backlash écologique », Lettre aux 500 000 (futurs) élus municipaux, 16 mars 2025.

ce que souligne le rapport du collectif Démocratiser la politique publié en septembre 2025¹, qui pousse à travailler l'enjeu de la parité sociale dans les assemblées, à l'image des avancées (encore imparfaites mais existantes) qui ont lieu grâce à la parité de genre. Ces inégalités de représentation se retrouvent aussi dans les instances relatives au logement, avec une surreprésentation des propriétaires au sein des assemblées au détriment des locataires. Cela interpelle quand on sait que les communes et intercommunalités jouent un rôle central dans l'établissement des politiques d'urbanisme et d'habitat. « Nous avons réalisé en votant notre PLUi [Plan local d'urbanisme intercommunal] que tous les élus autour de la table [étaient] propriétaires d'un pavillon, alors que les locataires constituent 40 % de la population communale », reconnaissait le maire d'une commune périurbaine d'une métropole de l'Ouest.

Pour que la décentralisation soit synonyme de démocratisation, les 500 000 élus municipaux doivent chercher à atténuer ce déficit de représentativité et donner du poids politique aux groupes sociaux qui sont, jusqu'ici, relégués en marge de la démocratie locale².

Organiser la pluralisation des débats et des négociations

Le troisième défi consiste à surmonter les effets pervers de la dépolitisation de l'action publique. À la technicisation des enjeux publics locaux répond la persistance de la rhétorique gestionnaire des élus, déjà dénoncée en 2014 par le politiste David Guéranger³. C'est comme si les élus locaux refusaient d'assumer la dimension politique de leur fonction, ce qui leur permet ainsi de s'exonérer de toute redevabilité démocratique au cours de leur mandat.

La démocratie repose pourtant sur l'importance du débat contradictoire, qui oblige les institutions à justifier au nom de qui et de quoi les décisions sont prises.

Le même travers se retrouve au niveau des intercommunalités, marquées par le modèle de la cogestion⁴. Dans la plupart des EPCI, il n'y a ni majorité ni opposition : les compromis entre maires déterminent la répartition des postes (entre élus) comme celle des financements (entre communes). Et cela se combine avec une technicisation des débats, alimentée par la décentralisation et la (sur)production d'études et de diagnostics qui participent à la construction d'une action publique complexe et finissent par en invisibiliser la portée politique. Paradoxalement, la décentralisation semble avoir eu pour effet de renforcer la figure de l'expert au détriment de la responsabilité démocratique de l'élu.

Cette dépolitisation persistante des décisions (inter)communales contraste avec la conflictualisation croissante des enjeux locaux. La politisation des enjeux locaux s'observe autant sur des sujets historiques, comme l'implantation de projets industriels (on peut citer l'exemple récent de la mobilisation massive contre le projet d'usine de Bridor à Liffré, en Ille-et-Vilaine, et celui du projet Cigéo à Bure, dans la Meuse), que sur les politiques de l'habitat (à l'instar des mouvements relatifs à la régulation des loyers et des locations de courte durée⁵ au Pays basque ou en Bretagne) ou sur l'accès à la ressource en eau (incarquée par la mobilisation à Sainte-Soline). L'écart se creuse entre un débat public et médiatique de plus en plus polarisé et une action publique qui continue de se présenter comme consensuelle.

L'abandon de nombreuses politiques de transition du fait de l'ampleur des protestations ayant eu lieu au stade de leur mise en œuvre montre bien que quand les collectivités ne font pas l'effort d'accompagner la politisation de l'action publique, ce déni leur revient

1. Collectif de recherche participative Démocratiser la politique, rapport « Tous les mêmes ? Portrait social de la France politique de 2002 à nos jours », septembre 2025.
 2. Manon Loisel et Nicolas Rio, « Composer sa liste pour surmonter la crise démocratique », Lettre aux 500 000 (futurs) élus municipaux, 13 avril 2025.
 3. Mathieu Magnaudeix, « David Guéranger : "La gauche a échoué à démocratiser la décentralisation" », Mediapart, 14 mai 2014.
 4. Sur cette notion de cogestion, voir : Gilles Pinson, « Politiser et dépolitiser la métropole », *Métropoles*, 2019.
 5. Thomas Aguilera, Francesca Artioli et Claire Colomd, *Housing under platform capitalism: the contentious regulation of short-term rentals in european cities*, University of California Press, 2025.

en boomerang. La pluralisation des débats sur les choix d'action publique est donc une nécessité.

Reste à savoir comment s'y prendre... Cela suppose, selon nous, de dépasser la référence à un intérêt général aussi incantatoire que désincarné pour reconnaître l'existence de divergences d'intérêts entre les parties en présence, de manière à organiser leur confrontation. Ce qui manque à l'action publique locale, aujourd'hui, pour être réellement démocratique, ce sont moins des dispositifs de concertation que des arènes de négociation, collectives et transparentes, pour trancher les divergences d'intérêt et dégager des compromis acceptables par tous. C'est d'autant plus essentiel que l'échelon local s'annonce comme le prochain champ de bataille pour l'usage de ressources en tension, à commencer par l'eau et les sols. C'est donc à cette échelle qu'il faut bâtir une régulation des conflits d'usage qui soit robuste démocratiquement.

L'exemple de l'eau montre que, bien souvent, ces arènes de négociation existent, à travers les comités de bassin qui regroupent les collectivités, les représentants des usagers de l'eau (industriels, agriculteurs, associations de défense de l'environnement...) et les représentants de l'État. Le problème est qu'en pratique, elles se retrouvent régulièrement court-circuitées par des groupes d'intérêt capables de contourner le local pour faire valoir leurs intérêts¹.

Les trois problématiques détaillées ci-dessus démontrent que la montée en puissance du « local » et de ses « élus » ne suffit pas à elle seule à démocratiser l'action publique, et que la question démocratique est loin de se limiter à une illusoire « simplification du mille-feuille territorial ». La démocratisation de l'action publique locale nécessite aussi la mise en place de garde-fous solides capables de corriger les dysfonctionnements à l'œuvre et de faire monter la démocratie locale en maturité.

1. Pour un exemple récent, lire : Stéphane Foucart, « Les tenants de l'agriculture intensive veulent sanctuariser le droit à pomper sans limites et à polluer les ressources d'eau potable », *Le Monde*, 11 janvier 2026.

Transition écologique et décentralisation : renforcer la capacité d'initiative des territoires dans le cadre de la planification écologique

—François Thomazeau

Directeur de programme à l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE)

Décarboner l'économie européenne en quelques décennies, adapter les territoires aux impacts d'un climat qui se réchauffe rapidement, préserver les écosystèmes et limiter la pression exercée sur les ressources naturelles : la transition écologique implique des transformations profondes de nos infrastructures, de nos systèmes productifs et de nos modes de vie. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) souligne que la réussite des politiques climatiques repose sur une mobilisation coordonnée de l'ensemble des niveaux de gouvernance, du local à l'international.

En France, cette transformation s'inscrit désormais dans un cadre structuré de planification écologique, articulé autour de plusieurs documents stratégiques dont une partie s'incarne déjà dans des dispositifs légaux et réglementaires : la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), qui fixe la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre et répartit par secteurs les objectifs de décarbonation ; la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui organise l'évolution du système énergétique ; et le Plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc), consacré à l'adaptation des territoires aux effets du changement climatique.

Ce cadre national constitue un progrès important en matière de cohérence et de visibilité de l'action publique. Mais il soulève également une question politique et institutionnelle majeure : comment articuler une planification nationale de long terme avec la capacité d'initiative des territoires ?

Car si les objectifs climatiques sont largement définis à l'échelle nationale ou européenne, une grande partie de leur mise en œuvre se joue dans les territoires. D'après la troisième SNBC, qui entre dans la dernière phase de sa consultation, 25 % de l'effort national reposent sur la mobilisation des collectivités locales, soit à travers les compétences qu'elles exercent en direct, soit par leur capacité d'entraînement – et, souvent, de financement – des autres acteurs publics et privés de leur territoire.

Renforcer les piliers de l'action climatique locale quand les collectivités ont démontré leur savoir-faire

Les collectivités territoriales interviennent dans un grand nombre de politiques publiques directement liées à la transition écologique : aménagement du territoire, mobilités, logement, gestion de l'eau, infrastructures énergétiques locales ou encore gestion du patrimoine public.

Selon plusieurs travaux de l'OCDE, les collectivités locales sont impliquées dans plus de la moitié des investissements publics nécessaires à la transition climatique. De multiples études conduites récemment montrent que l'espace public local favorise les

thématiques environnementales de façon bien plus importante que les débats nationaux ou européens¹. Cette réalité invite à s'interroger sur l'opportunité de renforcer la capacité d'initiative de ces échelons locaux ainsi que leurs prérogatives dans certains domaines clés de la transition.

Deux chantiers peuvent être cités en exemple.

- **La rénovation et la gestion du patrimoine public**

Les collectivités territoriales sont propriétaires des trois quarts du patrimoine public bâti : écoles, collèges, lycées, équipements sportifs, bâtiments administratifs ou culturels. Elles ont progressivement acquis des compétences solides en matière de maîtrise d'ouvrage, de rénovation et de gestion patrimoniale.

La rénovation énergétique du parc bâti constitue pourtant l'un des principaux leviers de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le secteur du bâtiment, en incluant les logements des particuliers, représente 16 % des émissions nationales de gaz à effet de serre, et une réduction de presque 50 % de ces dernières est attendue à l'horizon 2030. Le confort d'été des constructions est, par ailleurs, un défi majeur dans un contexte de hausse de l'intensité et de la fréquence des canicules. Les collectivités locales ont augmenté leurs investissements dans le domaine ces dernières années en alignant expertise technique et financements dédiés, souvent accompagnés par l'État et les banques publiques.

Ainsi, le renforcement des capacités d'intervention des collectivités locales pourrait contribuer à accélérer la rénovation du parc public en faisant de ces entités, véritablement dotées en moyens de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie financière, les pilotes d'ambitieux plans de rénovation du parc public – à la maille des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), par exemple. Cela pourrait notamment prendre la forme de transferts ciblés de patrimoine appartenant aujourd'hui à l'État – dans le domaine de l'immobilier universitaire, entre autres.

- **L'ingénierie territoriale et l'accompagnement des communes**

L'organisation territoriale française se caractérise par un maillage communal très dense et, en conséquence, par un morcellement important de la capacité d'action locale au sein de très nombreuses collectivités de petite taille disposant d'équipes restreintes et d'agents peu spécialisés. Si cette proximité constitue une richesse démocratique, elle peut aussi limiter les capacités techniques et financières de certaines communes, en particulier des plus petites.

Face à ce constat, différentes formes d'ingénierie territoriale se sont développées à travers le temps : agences techniques départementales, services d'ingénierie intercommunaux ou encore sociétés publiques locales. Parallèlement, l'État a aussi créé des dispositifs d'accompagnement souvent ciblés sur des thématiques ou des territoires, notamment à travers l'action de ses opérateurs (Agence nationale de la cohésion des territoires – ANCT –, Ademe, Cerema), mais sans nécessairement aligner les moyens humains sur l'ambition affichée.

Dans le contexte de la transition écologique, il est indispensable de muscler cette ingénierie territoriale et d'en améliorer la lisibilité pour les élus et les agents des petites municipalités. À ce titre, il serait opportun de créer des conférences départementales de l'ingénierie territoriale à destination des communes, pilotées par les collectivités – à défaut, par le Département, ou selon d'autres modalités si les collectivités s'entendent sur celles-ci. Ces dernières seraient chargées de mettre en ordre les moyens déployés par les uns et les autres pour éviter les doublons, mutualiser les forces vives d'un territoire et trouver les meilleures complémentarités entre acteurs locaux, nationaux, publics et parapublics. À rebours de leur « dévitalisation » récente, les conseils départementaux, qui ont un long historique d'appui à l'ingénierie territoriale (souvent dans le domaine routier), pourraient être les pilotes de ce chantier, en tout cas pour le monde rural et périurbain. Dans le monde urbain dense, EPCI et Métropoles auraient vocation à conduire ce travail.

1. Voir par exemple l'étude « Élections municipales 2026 : mobilisation et attentes des Français », Destin Commun, novembre 2025 et les résultats de la « Grande consultation des maires et des élus municipaux », The Shift Project, février 2026.

La planification territoriale du climat : un cadre structurant mais encore sous-exploité

La France dispose déjà d'un ensemble d'outils de planification territoriale du climat qui permettent d'articuler les objectifs nationaux et l'action locale.

Les Régions élaborent notamment des schémas stratégiques intégrant les enjeux climatiques, comme le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), qui fixe des orientations structurantes en matière de mobilités, d'aménagement du territoire ou d'énergie. À l'échelle locale, les intercommunalités sont responsables de l'établissement des Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), qui constituent le principal instrument de planification territoriale de la transition énergétique et climatique. À cela s'ajoute une myriade de documents de planification sectoriels (eau, développement économique, transports, etc.) plus ou moins articulés avec les précédents.

Ces outils représentent une avancée importante dans l'intégration des enjeux climatiques au sein des politiques territoriales, mais ils restent très dispersés et, souvent, peu lisibles. Leur potentiel n'est encore que partiellement exploité : articulation parfois complexe avec les politiques nationales, ressources limitées pour leur mise en œuvre ou encore manque de visibilité politique.

Dans ce contexte, il serait nécessaire de transformer ces instruments de planification en véritables leviers opérationnels de la transition écologique. Plus que d'un mouvement de décentralisation à proprement parler, les deux grands axes de cette opérationnalisation pourraient être les suivants :

- un renforcement des responsabilités de certains échelons sur des politiques dédiées, à examiner au cas par cas. Pour ne donner qu'un exemple, mais parlant : une consolidation des capacités normatives des Régions sur le développement des énergies renouvelables semble aller dans la bonne direction, les collectivités se montrant, sur ce sujet, souvent plus pragmatiques que ce que permet aujourd'hui le débat national, qui est exagérément clivé ;

- un lien explicite fait entre planification écologique territoriale et instruments de financement. Aujourd'hui, un grand nombre d'enveloppes « vertes » ou vertes sont encore gérées dans une logique de guichet, voire de saupoudrage. Leur resserrement sur des projets clés concourant aux politiques de transition écologique permettrait de gagner en efficacité générale – par exemple, autour du couple contrat de plan État-Région (CPER), à l'échelle régionale, et contrat pour la réussite de la transition écologique (CRTE), à l'échelle de proximité.

Adosser le chantier de la transition écologique à une réflexion plus large sur le financement des collectivités locales

Depuis plusieurs années, les collectivités locales françaises sont engagées dans un effort notable pour financer la transition écologique de leurs territoires.

Les investissements verts ont enregistré une hausse de 42 % depuis 2017, portés par une volonté unanime de répondre à l'urgence environnementale et de contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques nationaux. Les deux tiers de ces investissements ont concerné le développement et l'entretien des infrastructures de transport collectif urbain, ferroviaire comme cyclable, et l'acquisition de matériel roulant. Les investissements pour l'efficacité énergétique de l'éclairage public et l'achat de véhicules bas carbone, bien que relativement modestes en termes de montants, sont en augmentation constante depuis 2017.

Ces investissements locaux annuels devraient doubler d'ici à 2030, si nous voulons collectivement remplir les objectifs climatiques nationaux. En outre, cette situation intervient alors même que les besoins en matière d'adaptation au changement climatique et d'assurabilité des territoires augmentent fortement, ce qui souligne une fracture entre ambitions et capacités financières réelles.

Plusieurs actions pourraient être proposées pour garantir la pérennité et la performance des financements locaux en faveur de la transition écologique :

- la première consiste à injecter, partout où cela est possible, et comme un réflexe de l'action publique, de la pluriannualité et de la prévisibilité. Les collectivités sont les premiers investisseurs publics. Or, le pire ennemi de l'investisseur, public comme privé, est l'incertitude. De nos jours, celle-ci est partout : dans les bases fiscales, dans les dotations, dans les règles du jeu dictées par l'État, sans cesse chamboulées, etc. ;
- ce réflexe pluriannuel doit être adossé à un outillage économique renforcé. Encore aujourd'hui, la très grande majorité des décisions prises en matière de financement des collectivités locales le sont avec un regard aveugle sur leurs effets macro-économiques. À l'image du travail que réalise le Conseil d'orientation des retraites (COR), il est indispensable de créer une infrastructure d'expertise publique permettant de documenter les trajectoires des finances locales, et notamment celles de l'investissement local, afin d'évaluer l'impact des mesures de finances publiques et leur compatibilité avec la planification écologique, entre autres ;
- du point de vue des instruments de pilotage, il serait intéressant de renforcer la contractualisation entre l'État et les Régions sur la base des plans de transition environnementaux régionaux. L'incorporation effective des trajectoires d'investissements verts dans les Plans pluriannuels d'investissement (PPI), PCAET et Sradet est en effet un impératif pour assurer cohérence et efficacité ;
- un chantier de plus longue haleine est celui du soutien à l'autofinancement des collectivités locales en matière de transition écologique par le biais de la réouverture du chantier de la fiscalité locale, qu'il s'agisse de celle à la main des collectivités (taxe foncière, redevances sur déchets) ou des impôts transférés. Ce travail doit être entrepris dans une perspective plus large de refonte du lien fiscal entre les citoyens et leurs services publics, et de sécurisation de la capacité d'action locale ;
- enfin, il est urgent de lever consciencieusement, et à toutes les échelles, les freins à l'endettement local dédié à la transition écologique, en considérant ce

dernier pour ce qu'il est : un investissement d'avenir, protecteur de notre souveraineté, et non un simple déséquilibre budgétaire à court terme. Un tel chantier suppose d'ouvrir trois débats : celui des trajectoires de finances publiques, qui postulent encore aujourd'hui le désendettement local en dépit de l'importance du patrimoine des collectivités locales et des investissements attendus d'elles ; celui des freins culturels et politiques, la dette étant encore largement associée à de la mauvaise gestion ; et celui des instruments mis à disposition par les institutions financières, qui passe notamment par une clarification de la notion de « dette verte ».

La transition écologique comme moteur d'innovation institutionnelle ?

La transition écologique constitue un défi systémique qui mobilise l'ensemble des niveaux d'action publique. Elle invite moins à opposer l'État aux collectivités territoriales qu'à repenser leurs complémentarités.

Dans de nombreux domaines – rénovation des bâtiments publics, mobilités, aménagement du territoire, infrastructures énergétiques et adaptation climatique –, les collectivités territoriales disposent déjà de compétences et d'une proximité opérationnelle qui peuvent être des atouts pour accélérer la transition.

Renforcer leur capacité d'initiative pourrait ainsi contribuer à améliorer l'efficacité et l'acceptabilité des politiques climatiques, à condition que cette évolution s'inscrive dans un cadre national de planification clair et partagé.

La planification écologique pourrait ainsi devenir non seulement un instrument de transformation économique, mais également un laboratoire du renouvellement de la gouvernance territoriale de l'action publique.

Gouverner autrement : la décentralisation française dans une perspective internationale

– Claire Charbit¹

Docteure en économie, experte en politiques de développement régional et gouvernance pluri-niveaux

Si les territoires étaient identiques, la légitimité de politiques publiques différenciées serait discutable. La décentralisation, conçue pour représenter démocratiquement les spécificités locales, perdrait alors en pertinence, et la seule déconcentration pourrait suffire pour garantir l'efficacité des services publics à travers des économies d'échelle. Cependant, les territoires se distinguent non seulement par leurs caractéristiques objectives mais aussi par les perceptions, attentes et priorités de leurs habitants. Ces écarts, objectifs et subjectifs, se sont accentués ces dernières années, et il devient déterminant de les prendre en compte dans la conception de politiques décentralisées adaptées. De plus, les changements radicaux contemporains (climatiques, démographiques, technologiques et géopolitiques) produisent des effets asymétriques qui renforcent les divergences territoriales. Ces dynamiques soulignent la nécessité d'une action publique décentralisée, sensible aux spécificités et aux représentations propres à chaque territoire.

Des différences territoriales persistantes dans tous les pays

Les différences territoriales, mesurées de manière standard par deux indicateurs majeurs, la population et la richesse, s'accroissent depuis vingt ans (cf. graphique 1) et ce même quand la richesse nationale augmente, comme c'est notamment le cas en France, en Belgique, au Danemark, au Japon, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis². Cette divergence semble consacrer la performance des grandes métropoles en moyenne dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³. Les territoires éloignés de ces cœurs urbains et des « zones urbaines fonctionnelles⁴ » sont en retrait en matière de population et de richesse. De plus, ces inégalités territoriales ne s'arrêtent pas à ces deux indicateurs : les écarts sont aussi manifestes en termes de niveau d'éducation, d'accès aux soins et aux transports publics, etc.⁵.

1. Récente retraitée de l'OCDE, je m'appuie ici en grande partie sur les indicateurs et travaux de cette organisation internationale. Cependant, les vues exprimées sont miennes et n'engagent pas l'OCDE.

2. OCDE, « Perspectives régionales de l'OCDE 2023. Une géographie persistante des inégalités », 2024.

3. C'est-à-dire les échelles NUTS3 (pour l'Union européenne) ou TL3 (pour l'OCDE), équivalentes aux départements en France.

4. La définition de l'OCDE des zones urbaines fonctionnelles (ZUF) tient compte des liens entre les villes et leurs zones environnantes. Cette définition élargit les limites des villes pour inclure les zones économiquement connectées. Ces périmètres ne correspondent que rarement aux périmètres administratifs.

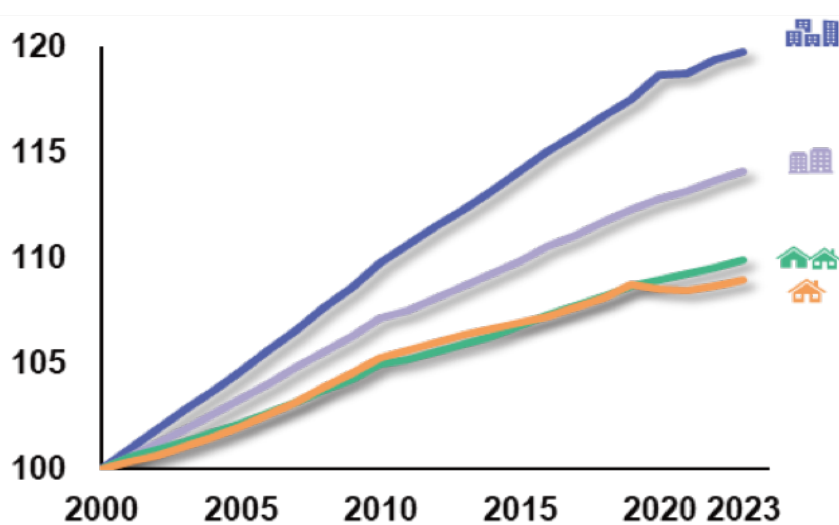
5. *Ibid.*

Graphique 1.

Les disparités de population et de richesse entre petits territoires (catégories TL3 et NUTS3) s'accroissent depuis vingt ans dans les pays de l'OCDE

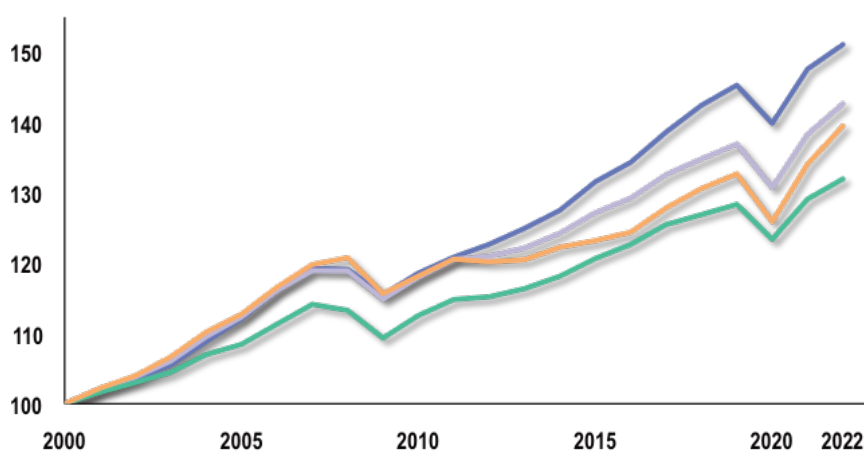
- Grande métropole
- Métropole moyenne
- Près d'une zone fonctionnelle urbaine de plus de 250 000 habitants
- Loin d'une zone fonctionnelle urbaine de plus de 250 000 habitants

Croissance de la population par type de territoire, période 2000-2023



Source : OECD Regional Outlook 2023 et base de données des régions, villes et localités.

Croissance du PIB par type de territoire, période 2000-2022



Source : OECD Regional Outlook 2023 et base de données des régions, villes et localités.

Cependant, même si les métropoles semblent mieux réussir, leur situation est fragile à différents égards : de disparités socio-économiques internes, de qualité de vie et de risques environnementaux ainsi que de coût de la vie, en particulier en ce qui concerne le logement. La réalité est plus hétérogène et l'on constate d'excellentes performances économiques dans des territoires moins denses qui ont su faire vivre leur industrie tout comme leur système d'enseignement et maintenir une bonne qualité de vie¹. Ces espaces plus périphériques sont même parfois directement à l'origine d'innovations technologiques radicales². La prospérité locale ne résulte pas uniquement de l'effet de taille, et la réussite des grandes agglomérations ne produit pas forcément d'effets en cascade sur les autres territoires. Ce qui compte, ce sont la qualité institutionnelle, la résilience sociale et la connectivité stratégique entre les localités plus petites³.

La théorie économique standard, dite du fédéralisme fiscal⁴, dans laquelle chaque agent ou habitant est censé choisir sa localisation en optimisant le rapport coûts-avantages de l'offre locale qui correspond le mieux à ses préférences (offre de services publics *versus* taxes locales), est contredite par les faits. On ne constate pas, par exemple, d'ajustements par la mobilité des habitants. En effet, le taux annuel de migration interrégionale dans les pays de l'OCDE est faible : il représente actuellement environ 3 % de la population chaque année, et moins de 1 % dans certains pays⁵. Au Royaume-Uni, qui fait partie des pays où les migrations interrégionales sont les plus importantes, 43 % des personnes travaillent et vivent toujours dans leur lieu de naissance⁶. Face à cette faible demande de mobilité figure une offre de services et biens publics dont les gouvernements internationaux ne sont que partiellement responsables et dont le financement n'est que partiellement lié aux taxes locales.

La possibilité d'innovations locales

Un avantage additionnel crucial est néanmoins considéré par la théorie du fédéralisme fiscal : la diversité des situations locales permet d'expérimenter des modes différents de production des services publics locaux. L'État peut ainsi identifier les innovations pertinentes pour en appuyer l'adoption ailleurs dans le pays. Cependant, on peut noter là aussi un grand décalage avec la pratique, dans la mesure où le droit à l'expérimentation est contraint et pas forcément soutenu par des incitations du gouvernement central.

De plus, il n'existe que rarement un système d'évaluation permettant d'identifier les bonnes pratiques pour pouvoir les répliquer en d'autres lieux. Ainsi, certaines expérimentations durent ou se renouvellent sans se diffuser ou s'interrompre. Cela a été le cas pendant près de vingt ans dans certaines régions du Chili avant que ne soit adoptée l'élection des présidents de région en lieu et place des « gouverneurs », équivalents aux préfets français. C'est aussi le chemin qu'a suivi la Finlande en matière de coopération intermunicipale avant de conclure une réforme fondant le niveau régional sur ses communautés de communes.

En termes de repérage des bonnes pratiques et de motivation à leur adoption, on peut citer l'exemple (rare) du système Kostra (« Local governments State Reporting ») en Norvège, qui donne la possibilité aux municipalités de se comparer et d'apprendre des autres en ce qui concerne la couverture et l'efficacité des services publics qu'elles offrent. Les autorités parlent de *benchlearning* (« apprentissage comparatif »), dans la mesure où cet outil vise essentiellement la circulation de bonnes pratiques

1. Voir les posts d'Arnaud Brennetot sur LinkedIn, dont celui du 2 mars 2026.

2. Johannes Glückler et Yannick Eckhardt, « Controversial innovation and spatial pockets of peripheral opportunity », *Industrial and Corporate Change*, 2025.

3. Andrés Rodríguez-Pose, « Why size really doesn't matter. From megacity myths to place-sensitive prosperity », *Spatial Economic Analysis*, 2026.

4. Ahmad Ehtisham et Giorgio Brosio, *Handbook of fiscal federalism*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2006.

5. Voir : OCDE, « Place-based policies for the future », 2025 et William H. Frey, « Americans' local migration reached a historic low in 2022, but long-distance moves picked up », Brookings, 2 février 2023.

6. Clément Bosquet et Henry G. Overman, « Why does birthplace matter so much? », *Journal of Urban Economics*, vol. 110, 2019, pp. 26-34.

et l'apprentissage par les pairs plutôt que des récompenses ou des sanctions¹.

C'est parce que les territoires sont différents que les priorités de leurs habitants le sont également et que la décentralisation est nécessaire. Mais c'est aussi parce qu'ils sont inégaux que des politiques nationales doivent être mises en œuvre tant pour soutenir les territoires en difficulté que pour inciter le dynamisme des moteurs locaux du développement national. Il s'agit d'encourager les synergies et la cohésion entre les territoires plutôt que de concevoir le système national comme un jeu à somme nulle, où la concurrence entre collectivités territoriales pousse à croire que ce que gagnent les unes est perdu par les autres.

Des mécanismes de redistribution aux politiques de développement régional

Face aux divergences territoriales, le principe d'égalité pousse à mettre en place des politiques qui permettent d'offrir aux habitants, où qu'ils vivent, l'accès à un ensemble « à peu près » équivalent de services publics de qualité « à peu près » standards aux conditions fiscales « à peu près » similaires. La péréquation vise ainsi à assurer que les territoires les moins bien dotés peuvent fournir les services publics de base à leurs habitants. Cette redistribution territoriale s'ajoute au système de redistribution entre les personnes².

Cependant, il ne suffit pas d'envisager le sujet de l'action de l'État vis-à-vis des territoires en termes allocatifs – statiques –, comme c'est le cas avec les systèmes de péréquation. Il convient de le considérer

aussi en termes dynamiques. Agir pour répondre aux inégalités de développement des territoires et faire fructifier les opportunités dans chacun d'eux doit se concevoir non comme une compensation mais comme une trajectoire. On peut citer le cas des régions dans des situations de stagnation, voire de recul relatif, vis-à-vis de leur propre histoire, ou encore des autres régions nationales et européennes, telles que d'anciennes zones industrielles enkystées dans « un piège de développement », selon les experts de l'économie du développement régional³. En 2022, la quasi-totalité des régions françaises se trouvaient, selon les indicateurs développés (PIB, productivité et emploi), en situation de piège de développement ou de risque d'y tomber. Les habitants de ces territoires, en France comme ailleurs, perçoivent comme un abandon et une injustice cette situation qui se manifeste entre autres par le départ – et surtout le vieillissement – de la population, la faible attraction de l'investissement et de l'innovation ainsi qu'un recul de l'offre d'infrastructures et de services publics.

Cette perception nourrit le sentiment que « ce sont les autres qui gagnent », notamment ceux qui vivent dans des métropoles et que la globalisation servirait. Dans cette conception de jeu à somme nulle, on voit émerger un déclin de la confiance dans l'État et dans les institutions censées protéger et soutenir ceux qui en ont besoin pour construire, ensemble, un avenir collectif meilleur. En effet, cette « géographie du mécontentement » n'est pas seulement un phénomène économique ou social. Elle est aussi l'un des leviers de l'adhésion au populisme. L'euroscpticisme, qui en est l'une des expressions, se trouve ainsi corrélé à la stagnation économique de ces régions⁴. Échapper au déclin économique de long terme en adoptant des politiques propres aux spécificités des territoires est donc nécessaire, non seulement à la performance économique mais aussi à la cohésion et à la

1. « Kostra (Local governments-state-reporting) », site du gouvernement de Norvège, 19 décembre 2007 et site des statistiques norvégiennes www.ssb.no (actualisation en mars 2026).

2. Antti Moisio et Miquel Vidal-Bover, « Fiscal equalisation and regional development policies: is there a case for enhanced synergies? », *OECD Regional Development Papers*, 2023.

3. Andreas Diemer, Simona Iammarino, Andrés Rodríguez-Pose et Michael Storper, « The regional development trap in Europe », *Economic Geography*, vol. 98, n° 5, 2022, pp. 487–509.

4. Andrés Rodríguez-Pose, Lewis Dijkstra et Hugo Poelman, « The geography of EU discontent and the regional development trap », *European Commission Working Papers*, 2023.

préservation de la démocratie sur le long terme... elles-mêmes nécessaires au développement économique.

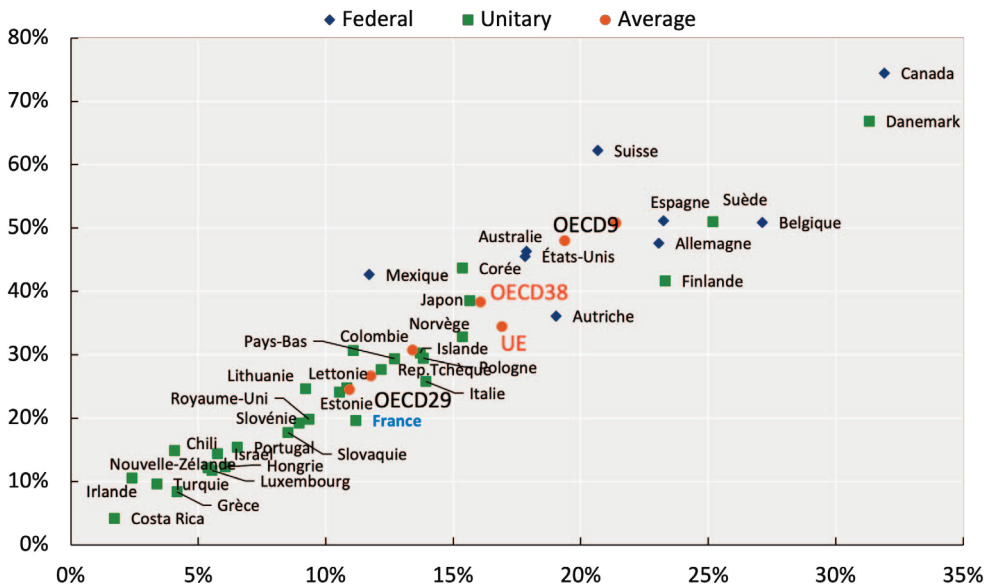
Pour se développer, les territoires ont besoin d'un ensemble varié d'actions qui relèvent plus de politiques d'investissement que de redistribution : il s'agit des politiques de développement régional pour lesquelles l'OCDE a produit une recommandation, validée par l'ensemble des pays membres (actuellement au nombre de 38¹). Les gouvernements y engagent des « politiques de politiques » adoptant à l'échelle territoriale adéquate – en particulier régionale – un ensemble divers de politiques (*policy mix* couvrant les aspects économiques, environnementaux, infrastructurels, éducatifs...) qui répondent aux opportunités et aux besoins spécifiques du territoire

en question. L'OCDE soutient ainsi les *place-based policies* (des approches territoriales en complément des politiques macroéconomiques sectorielles *place-blind*, non sensibles au territoire²), qui sont régulièrement débattues et dont les bonnes pratiques sont recommandées par son Comité des politiques de développement régional³.

Les graphiques 2 et 3 indiquent la part prise par les collectivités territoriales, décentralisées, dans la réalisation de ces politiques publiques en s'appuyant sur les indicateurs financiers disponibles. En France, les dépenses publiques des collectivités territoriales représentent 20 % de la dépense publique totale et 15 % du PIB. Elles situent la France parmi les pays les plus décentralisés... du groupe des pays les plus centralisés, tous unitaires⁴.

Graphique 2.

Dépenses des gouvernements infranationaux en pourcentage des dépenses publiques (ordonnées) et du PIB (abscisses), en 2023

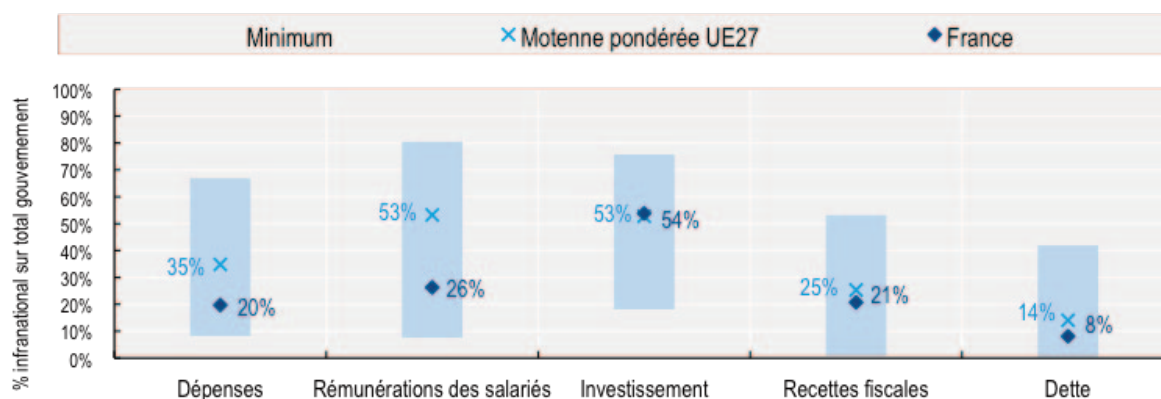


Source : OECD Subnational governments structure and finance in OECD countries (key data), 2025.

1. « Recommandation du Conseil sur la politique de développement régional », site de l'OCDE.
2. OCDE, « Place-based policies for the future », 2025.
3. Le Comité des politiques de développement régional de l'OCDE (RDPC) existe depuis près de trente ans et appuie ses conclusions et recommandations sur des évidences factuelles et sur les données territoriales comparatives statistiques, uniques au monde à cette échelle.
4. Pour la présentation comparée des dépenses et revenus des collectivités territoriales françaises, se référer au site de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales. Des données granulaires aux échelles régionale et municipale sont aussi analysées pour les pays de l'UE et de l'OCDE : OCDE, « Going granular with regional and municipal fiscal data », 2024.

Graphique 3.

Les indicateurs financiers des collectivités territoriales dans l'Union européenne et en France, en 2024



Source : OECD Subnational governments in OECD countries (structure and finance), 2025¹.

L'illusion d'une meilleure efficacité d'un système fédéral

Les systèmes les plus décentralisés correspondent aux pays au plus haut PIB par tête. Cependant, les liens de causalité restent flous. Est-on plus décentralisé parce que la demande démocratique augmente avec le revenu ou bien est-on plus riche parce que la décentralisation est un levier de croissance nationale ?

De plus, les indicateurs économiques disponibles masquent des réalités diverses, certains gouvernements infranationaux de pays apparemment très décentralisés étant en fait contraints par des régulations strictes dans l'offre de services publics dont ils ont la responsabilité. Par exemple, au Danemark, les services sociaux – très encadrés à l'échelle nationale – sont fournis par les municipalités tandis que l'hôpital relève des Régions. Les compétences usuelles des gouvernements régionaux (développement économique et transports) représentent ainsi une part plus faible dans les dépenses infranationales

danoises que dans celles des autres pays de l'OCDE. Enfin, l'autonomie fiscale locale ne suffit pas à garantir l'adéquation de l'offre de services aux attentes des habitants si elle ne s'accompagne pas de la capacité et de la transparence des autorités décentralisées.

En matière de « qui fait quoi ? », on ne peut pas vraiment dire qu'un système unitaire serait plus clair du fait d'une plus grande centralisation des décisions, comme l'atteste l'exemple du chevauchement des compétences en France, qui fait d'ailleurs l'objet de recommandations régulières de l'OCDE pour sa réforme... tout comme la très petite taille de la très grande majorité des municipalités.

On ne peut pas non plus affirmer qu'un système fédéral conduirait à davantage de clarté au prétexte que les compétences seraient allouées de manière plus exclusive aux Régions (Länder, États, Provinces...). Dans un cadre fédéral, les municipalités sont en effet la plupart du temps les « agences » d'un « principal » régional, et ces autorités régionales ont tendance à reproduire de manière fractale les organisations nationales à leur échelle et à celles des territoires qu'elles couvrent.

1. OCDE, « Subnational governments structure and finance in OECD countries », 2025.

La politique de l'innovation de la Province canadienne du Québec en est un exemple direct. La multiplicité des programmes et soutiens à l'innovation, par secteur, acteur (de l'État fédéral à la Province et aux nombreuses communautés locales), type d'entreprise, etc. a engendré une telle prolifération d'initiatives que son innovateur en chef et les services du Conseil de l'innovation du Québec ont utilisé l'intelligence artificielle pour rationaliser ces offres et permettre aux innovateurs d'identifier plus efficacement les stratégies adaptées à leur profil. L'accès à ces dispositifs par un guichet unique est considéré comme un levier très positif de la politique d'innovation de la Province.

Chercher l'optimum du rapport coûts-bénéfices de l'offre de services publics par niveau de gouvernement est assez vain, d'autant plus qu'il serait administrativement très inefficace de créer autant de structures que de services, à des niveaux différents, et que l'un des enjeux de la territorialisation des politiques est bien de trouver le « mix de politiques » adapté à chaque région et de le délivrer de manière cohérente.

Cependant, à partir de cadres historiques et institutionnels variés, on peut observer quelques convergences dans l'allocation des compétences sectorielles à certaines échelles géographiques. Typiquement, les responsabilités en matière de développement économique sont toujours partagées entre État et Régions dans les pays de l'OCDE sauf en Belgique, où elles relèvent de chaque Région. Les hôpitaux, du fait de la double nécessité – contradictoire – de répondre au plus près aux besoins des habitants et d'investir à une grande échelle, sont gérés au niveau régional. Ils grèvent d'ailleurs les budgets des régions espagnoles ou italiennes qui en ont la charge. En France, la régionalisation des hôpitaux est aussi visible, mais elle s'inscrit plutôt dans une logique de déconcentration.

Entre cohérence et diversité des territoires : il n'y a pas de décentralisation optimale, mais une dépendance mutuelle entre niveaux de gouvernement¹

Les réformes de décentralisation procèdent de mouvements, parfois marqués par des allers-retours, touchant différents sujets. Elles concernent l'allocation des compétences mais aussi l'organisation territoriale, les finances locales ainsi que la capacité et l'administration infranationales². Or, même si elles affectent fortement la vie économique, sociale et environnementale des territoires, les décisions de décentralisation sont souvent plus politiques que dictées par des « évidences » économiques. Elles doivent, comme on l'a vu plus haut, tenir compte de la nécessité de répondre aux enjeux territorialement distincts du développement économique inclusif et durable tout en évitant les doublons, les périmètres administratifs inadaptés ou toute autre source d'inefficience.

Il faut donc qu'existent des gouvernements infranationaux aux responsabilités claires, afin de pouvoir ensuite consacrer ou sanctionner (notamment par les élections, mais pas seulement) leur engagement à les mettre en œuvre de manière efficace, équitable et transparente³. Accentuer la décentralisation ne garantira pas la performance des politiques publiques si les gouvernements infranationaux ne sont pas « capables », dotés de l'accès à des ressources financières et humaines adaptées, et s'ils n'agissent pas de manière transparente et favorable à leur écosystème territorial – entre autres pour négocier avec les opérateurs privés, pour la commande publique et pour les décisions d'investissements en infrastructures⁴.

1. Claire Charbit et Maria Varinia Michalun, « Mind the gaps : managing mutual dependence in relations among levels of government », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 14, 2009.
 2. OCDE, « Designing and implementing multi-level governance reforms in the OECD », à paraître en 2026.
 3. OCDE, « Réussir la décentralisation. Manuel à l'intention des décideurs », 2019.
 4. Voir cet exemple en Irlande : Esmund Birnie et Graham Brownlow, « Renewable heat incentive in Northern Ireland: devolved government policy failure », *Public Money & Management*, 2026.

C'est là qu'est le cœur du sujet de la décentralisation. Les élus infranationaux rendent des comptes aux électeurs de leur territoire pour des politiques dont ils ont la compétence¹, tandis que les élus nationaux rendent des comptes à l'ensemble des citoyens... qui ne votent pas forcément, d'ailleurs, pour des partis identiques aux échelles locale, régionale et nationale².

Qu'est ce qui permet, alors, d'aligner les politiques et orientations nationales avec les politiques décentralisées ? Peut-on se passer des unes ou des autres ? Clairement, non : il y a une dépendance mutuelle entre niveaux de gouvernement pour la prospérité de tous. Mettre en œuvre la décentralisation, c'est répondre à huit défis majeurs qui constituent l'approche de la gouvernance pluri-niveaux (*multi-level governance*), largement utilisée dans le monde, que ce soit dans des pays unitaires ou fédéraux, pour traiter différents domaines de politiques³.

Un certain nombre de moyens peuvent être mobilisés pour répondre à ces défis, souvent de manière partielle. Un outil institutionnel se distingue cependant, qui permet, s'il est bien mené, de répondre à l'ensemble des défis de la gouvernance pluri-niveaux : c'est le contrat entre niveaux de gouvernement⁴.

Développé initialement en France, et largement utilisé pour la mise en œuvre des politiques françaises décentralisées, il est adopté par de nombreux pays de l'OCDE et retenu pour les politiques de cohésion de la Commission européenne⁵. Le contrat entre niveaux de gouvernement, qui consiste en un accord, le plus souvent bilatéral, décrivant les contributions des différentes parties pour atteindre un objectif commun ainsi que les mécanismes de vérification de leurs réalisations pour garantir que les engagements

pris sont crédibles, répond à différents défis de gouvernance pluri-niveaux.

Idéalement, il permet de : 1) s'accorder sur des objectifs partagés ; 2) résoudre les asymétries d'information en communiquant sur les réalités territoriales (*bottom-up*) et sur les orientations nationales (*top-down*) ; 3) décloisonner les politiques sectorielles pour répondre aux enjeux territoriaux de manière intégrée ; 4) renforcer les capacités, notamment des gouvernements régionaux, dans les phases initiales des réformes de régionalisation ; 5) partager le financement de l'action publique territorialisée ; 6) adapter les politiques à l'échelle territoriale pertinente ; 7) impliquer les parties prenantes, y compris non gouvernementales, dans les processus de décision publique ; et enfin 8) rendre des comptes pour assurer l'intégrité et la transparence des pratiques.

Pourtant, ce dispositif est rarement évalué et peut conduire à un usage excessif. En France, le Contrat pour la réussite de la transition écologique (CRTE) semble ainsi s'apparenter à un « contrat de contrats » pour rationaliser, à l'échelle des bassins de vie, l'ensemble des projets et dispositifs contractuels existants. L'outil connaît aussi des adaptations, comme les contrats de programme récemment mis en place au Portugal pour suivre la mise en œuvre de la réforme qui attribue un ensemble large de nouvelles compétences aux Commissions de coordination et de développement régional (CCDR), les autorités déconcentrées des cinq régions continentales du pays. Il s'agit là d'un contrat entre État et services déconcentrés visant à favoriser l'intégration des politiques sectorielles dans une approche régionalisée. Cependant, l'esprit du contrat, entre partenaires disposant d'une réelle autonomie électorale, y est très estompé.

1. Ou plutôt la « responsabilité », comme le suggère Boris Ravignon, le maire de Charleville-Mézières, dans son rapport sur le coût du mille-feuille administratif.
2. Une étude conduite aux Pays-Bas a montré que 71 % des électeurs n'avaient pas voté pour le même parti aux élections nationales en 2017 et aux élections municipales en 2018 : Simon Otjes et Laurien Hansma, « The Netherlands : political developments and data in 2020 », *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, vol. 60, n° 1, 2021, pp. 273-282.
3. Voir : Claire Charbit, « Governance of public policies in decentralised contexts: the multi-level approach », *OECD Regional Development Working Papers*, 2011 et le chapitre 7 de « Rethinking regional attractiveness in the new global environment », *OECD Regional Development Studies*, 2023.
4. Claire Charbit, Margarida Bandeira Morais, Graeme Roy et David Waite, « From agreement to action: supporting regional development through contracts across levels of government », 2026.
5. OCDE, « Strengthening regional policy for resilient places », mai 2025.

Conclusion

En résumé, la décentralisation ne présente pas de forme optimale : elle est le produit de l'histoire et de choix souvent fondés sur des décisions politiques d'adaptation plutôt que conduits par la recherche d'un optimum. Celui-ci serait d'ailleurs bien difficilement identifiable compte tenu de la variété des politiques concernées et de l'impact asymétrique des grandes tendances mondiales (changements climatique, démographique, technologique et de fonctionnement de la globalisation...), qui ne font qu'accroître les disparités territoriales. On observe ainsi de plus en plus de formes asymétriques de décentralisation allouant davantage d'autonomie à certaines Régions (c'est le cas des îles, des Régions à statut spécial, etc.) voire à des territoires urbains (comme typiquement, les métropoles¹).

Mais des manifestations de recentralisation sont aussi notées, présentées comme des réponses à la recherche d'une plus grande efficacité. En effet, la décentralisation, en multipliant le nombre de décideurs publics, est au départ un facteur de complexité. Or, refuser cette complexité, c'est ignorer la diversité des territoires, de leurs besoins et de leurs richesses. C'est par exemple le cas des politiques de soutien aux zones économiques spéciales (ZES) dans le sud de l'Italie, aujourd'hui gérées *via* un guichet unique national (ZES Unica) dont les actions relèvent plus d'un contrôle de légalité que d'un renforcement

économique ciblé des territoires du Mezzogiorno. C'est surtout le cas du cadre financier pluriannuel (CFP) proposé par la Commission européenne pour la programmation 2028-2034. La future gouvernance de la politique de cohésion vise à répondre aux défauts unanimement reconnus du poids bureaucratique de l'accès et de l'usage de ces fonds. Il s'agirait donc de centraliser pour simplifier... Cependant, dans ce cas-là, la centralisation ne simplifie pas : elle prend le risque d'ignorer la diversité des réalités régionales, et donc d'atténuer l'objectif premier du rattrapage des régions en retard.

Pourtant, le rôle des Régions est essentiel. Elles ne sont pas des structures de « mise en œuvre » de politiques décidées ailleurs mais plutôt des actrices stratégiques du futur de la France et de l'Europe. C'est particulièrement vrai pour des politiques industrielles qui ne pourront être efficaces sans qu'elles ne soient mobilisées. Les Régions font vivre la variété des atouts et des besoins de leurs territoires, et sont les partenaires des entreprises de ces territoires. Elles sont aussi les intégrateurs des politiques sectorielles variées qui concourent à l'attractivité territoriale, tant auprès des investisseurs que des talents².

Il faut à la fois des Régions fortes et un État fort pour réussir à améliorer la vie des habitants et des entreprises dans un contexte de grande incertitude et de changements profonds. Il faut surtout un dialogue fait de confiance, d'engagement et de respect mutuel entre ces partenaires obligés.

1. Dorothee Allain-Dupré, Isabelle Chatry et Antti Moisio, « Asymmetric decentralisation: trends, challenges and policy implications », *OECD Regional Development Papers*, n° 10, 2020.
2. Des boussoles d'attractivité régionales auprès des investisseurs, des talents et des visiteurs, accessibles en ligne, permettent ainsi d'identifier les priorités d'action de toutes les régions de l'UE et de l'OCDE en s'appuyant sur plus de soixante indicateurs comparés, organisés en quatorze dimensions et six domaines principaux. Elles sont déjà utilisées par de nombreuses régions dans le monde, avec l'appui de l'OCDE, pour identifier leur stratégie d'attractivité régionale et accompagner sa mise en œuvre.

Table des matières

- 01 Introduction
–**Émilie Agnoux** et **Johan Theuret**
- 05 Propositions du Sens du service public :
une nouvelle méthode et quatre priorités structurantes
- 09 Décentralisation, libertés locales et services publics locaux :
une perspective historique
–**Martine Long**
- 12 Relations État-collectivités territoriales : sortir enfin de la défiance ?
–**Gilles Guiheux**
- 16 La décentralisation passe par une coopération équitable entre les territoires
–**Arnaud Brennetot**
- 21 Une remise en cause du bien-fondé du gouvernement métropolitain ?
–**Frédéric Giraut**
- 26 Le casse-tête territorial : comment l'État a progressivement rogné
l'autonomie financière des collectivités (et comment la rebâtir)
–**Stéphane Calviac**
- 31 Une proposition de loi organique pour un principe de libre administration
effectif et renouvelé
–**Géraldine Chavrier**
- 37 Démocratiser le local
–**Benjamin Morel**
- 42 L'ambition décentralisatrice peut-elle être une promesse démocratique ?
–**Manon Loisel** et **Nicolas Rio**
- 47 Transition écologique et décentralisation : renforcer la capacité
d'initiative des territoires dans le cadre de la planification écologique
–**François Thomazeau**
- 51 Gouverner autrement : la décentralisation française dans une perspective
internationale
–**Claire Charbit**

POUR FAIRE VIVRE LE DÉBAT,

SOUTENEZ-NOUS !

Pour poursuivre ses missions d'intérêt général, la Fondation Jean-Jaurès a besoin de votre soutien.

Reconnue d'utilité publique depuis sa création en 1992, elle peut recevoir des dons et des legs des particuliers et des entreprises.

VOUS ÊTES UN PARTICULIER

Les dons des particuliers bénéficient d'une réduction d'impôts sur le revenu égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable, ou de 75 % de vos dons versés au titre de l'IFI dans la limite de 50 000 euros (les dépassements de ces seuils sont reportables sur cinq ans).

Par exemple, un don de 100 € revient à 34 € pour un particulier imposable.

VOUS ÊTES UNE ENTREPRISE

Les dons des personnes morales de droit privé assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés bénéficient d'une réduction d'impôt de 60 % pris dans la limite de 0,5 ‰ du chiffre d'affaires (les dépassements de ces seuils sont reportables sur cinq ans).

Dans le cas d'un don de 10 000 €, vous pourrez déduire 6 000 € d'impôt, votre participation aura effectivement coûté 4 000 € à votre entreprise.

COMMENT FAIRE UN LEGS ?

Avec la disposition testamentaire du legs, vous pouvez transmettre tout ou partie de votre patrimoine à la Fondation Jean-Jaurès.

Il faut rédiger un testament et le faire authentifier par un notaire. Tout ou partie des biens peuvent être légués, quels qu'ils soient (somme d'argent, titres, œuvres d'art, immeubles...). Il faut respecter la règle de la quotité disponible s'il y a des héritiers, ou, à défaut d'enfants, le conjoint a une réserve d'un quart du patrimoine ; si ce n'est pas le cas, les biens peuvent être légués en totalité.

BULLETIN DE SOUTIEN



Mon soutien à la Fondation Jean-Jaurès

- 20 euros 50 euros 100 euros 200 euros
 500 euros 1 000 euros Autre montant _____ euros

Je choisis de faire un don :

- à titre personnel
 au titre de la société suivante :

Destinataire du reçu fiscal : _____

N° _____ Rue _____

Code postal _____ Ville _____

- Par chèque, à l'ordre de la **Fondation Jean-Jaurès**
À renvoyer à : Fondation Jean-Jaurès, 12 Cité Malesherbes, 75009 Paris
- Par virement bancaire, daté du : _____
au profit du compte Fondation Jean-Jaurès
IBAN : FR76 4255 9100 0008 0154 2120
862 BIC : CCOPFRPPXXX
- Sur HelloAsso



Reconnue d'utilité publique dès sa création, **la Fondation Jean-Jaurès** est la première des fondations politiques françaises. Elle est présidée par **Jean-Marc Ayrault**.

Indépendante, européenne et sociale-démocrate, elle se veut depuis plus de trente ans un lieu de réflexion, de dialogue et d'anticipation.

La collection des « Rapports », dirigée par **Laurent Cohen** et **Jérémy Peltier**, répond à l'ambition de faire naître analyses pertinentes et propositions audacieuses, mais aussi de mettre cette production intellectuelle et politique au service de tous.

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

03_2026

Reconstruire un discours progressiste sur la nation
Collectif

03_2026 : Mon territoire. Ici et ailleurs, hier et demain
François Miquet-Marty, Lucia Socias

03_2026 : Dire et réfléchir l'injustice : la parole des Français
Jacques Lévy

02_2026 : Pour une stratégie de reconstruction industrielle ancrée dans les territoires
Louis-Samuel Pilcer, Matilin Le Meur

02_2026 : En bande organisée ? Radiographie des étudiants d'Aix Marseille Université
Éric Berton, Antoine Bristielle, Dorian Dreuil, Nicola Gaddoni

02_2026 : La social-écologie en action. 15 expérimentations municipales
Collectif

02_2026 : Pour un nouvel esprit d'entreprise. Un modèle d'entreprise responsable,
ancrée et démocratique pour la France et l'Europe
Timothée Duverger, Thierry Germain, Dominique Potier, Robin Troutot, Boris Vallaud

01_2026 : Pour une nouvelle réflexion transpartisane sur la décentralisation
Camille Chaussinand, Jacques Dubay, Didier Locatelli, André Vallini

01_2026 : Soigner l'expérience sensible. Trente propositions pour les élections municipales de 2026
Paul Klotz

12_2025

Que vive la laïcité ! 50 contributions pour les 120 ans de la loi de 1905
Hadrien Brachet, Iannis Roder, Laurence Rossignol, Milan Sen (coord.)

-  [fondationjeanjaures](#)
-  [@j_jaures](#)
-  [fondation-jean-jaures](#)
-  www.youtube.com/c/FondationJeanJaures
-  [fondationjeanjaures](#)
-  [fondationjeanjaures](#)
-  [fondationjaures.bsky.social](#)
-  bit.ly/4g6UANC

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS