

Socle documentaire

Chapitre Institutions — Volet 1 : organisation territoriale

Synthèse vectorisée des rapports Ravignon (mai 2024), Woerth (mai 2024), Cour des comptes (juillet 2026) et Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan (avril 2026), organisée selon la ligne programmatique retenue : conserver les trois strates, supprimer les doublons, remettre la commune au centre.

Élysée Conseils — août 2026

Document de travail interne. Chaque chiffre est référencé à sa source primaire.

0. Mode d'emploi et corpus

Ce document n'est pas un résumé des rapports. C'est une extraction orientée : ne sont retenus que les éléments qui servent, contredisent ou arbitrent la ligne programmatique du Projet 2027 sur l'organisation territoriale. Les développements sans portée programmatique ont été écartés.

La ligne retenue

DOCTRINE

1. Aucune strate n'est supprimée. Commune, département, région sont conservés.
2. Tous les doublons de compétence sont supprimés. Une compétence, un responsable, un euro.
3. La commune est remise au centre : elle est le premier mètre de l'action publique, et c'est elle qui supporte aujourd'hui les deux tiers du coût de la confusion.
4. Aucune contrainte imposée d'en haut : incitation, différenciation, volontariat.

Corpus mobilisé

Source	Titre	Date	Statut
Ravignon	Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités	mai 2024	Lu intégralement
Woerth	Décentralisation : le temps de la confiance (51 propositions)	mai 2024	Lu intégralement
Cour des comptes	Les finances publiques locales — résultats 2025 et perspectives 2026	juillet 2026	Lu intégralement
HCSP (ex-France Stratégie)	Dépenses locales : pour un nouveau contrat entre collectivités et État (note n° 159 + annexes)	avril 2026	Lu intégralement
Cevipof / OpinionWay	Baromètre de la confiance politique, vague 17	février 2026	Résultats publics
DGCL	Bulletins d'information statistique n° 206 et 207	2026	À récupérer

Les quatre premiers documents sont en possession du think tank. Le corpus DGCL reste à compléter.

1. Ne pas supprimer de strate : la position des deux rapports officiels

Le point le plus important de tout ce dossier est aussi le moins connu du grand public : les deux rapports commandés par l'exécutif en 2024 concluent, chacun de son côté, qu'il ne faut supprimer aucun niveau de collectivité. La ligne du Projet 2027 n'est donc pas une prudence électorale. C'est l'état de l'art administratif, et il est documenté.

1.1. Ce que dit Ravignon (section 3.1.1)

La mission examine explicitement l'hypothèse de la suppression d'un niveau et l'écarte, niveau par niveau :

- Les communes demeurent l'échelon administratif et politique de base de la République, situation renforcée par l'attribution exclusive de la clause générale de compétence.
- Les raisons fondamentales ayant donné naissance au mouvement intercommunal demeurent : garantie de services publics locaux essentiels (déchets, aménagement, eau et assainissement) et mutualisation de ressources en proximité des communes.
- Le département, à plus forte raison dans un cadre régional fusionné, demeure une collectivité de proximité connue des citoyens, dont il semble inenvisageable de se passer.
- La région a trouvé sa place dans la définition des stratégies applicables aux politiques décentralisées, en participant au mouvement européen d'affirmation des territoires infra-étatiques.

L'argument décisif : le chiffrage

Ravignon démontre que la suppression d'une strate ne rapporte presque rien, parce que les politiques publiques et les moyens humains devraient de toute façon être réattribués aux niveaux restants. Seules disparaîtraient les indemnités des élus concernés.

LE CHIFFRE À RETENIR

La suppression des départements rapporterait, de manière certaine, 130 millions d'euros — soit 0,008 % de la dépense publique toutes administrations confondues.

Même en ajoutant les dépenses de fonctionnement des exécutifs et des assemblées, la suppression d'un niveau d'administration permettrait une économie maximale de quelques dizaines de millions d'euros.

À comparer aux 7,44 milliards d'euros que coûte l'enchevêtrement des compétences.

Rapport : 1 à 57.

Indemnités de fonction versées aux élus, par strate (M€)

Strate	2012	2018	2020	2022
Communes	1 171	1 237	1 365	1 486
Groupements à fiscalité propre	220	221	222	237
Départements	128	132	128	130
Régions	60	62	61	64
Total	1 580	1 651	1 775	1 917

1.2. Ce que dit Woerth (« Les fausses solutions et les postures »)

Woerth est plus frontal encore. Il classe la suppression d'une strate parmi les « fausses solutions » et lui oppose trois arguments.

- **L'argument de la sincérité** : tous ceux qui prônent une suppression de strates se gardent bien de préciser laquelle serait « en trop ».
- **L'argument de la comparaison** : la France comprend trois échelons de collectivités territoriales, comme la plupart des grands pays européens. La spécificité française ne tient pas au nombre d'étages mais à l'émiettement communal.
- **L'argument historique** : la loi Joxe-Marchand de 1992 visait la fusion progressive des communes, la loi NOTRe de 2015 visait la suppression des départements à l'horizon 2020. Aucun de ces projets ne s'est concrétisé.

Il ajoute une critique du redécoupage administratif : il existe en France une fascination très ancienne pour le redécoupage venu d'en haut, dont l'efficacité n'a jamais été prouvée, et qui a détourné le débat d'une évaluation pragmatique des compétences à affecter à chaque niveau.

USAGE ÉDITORIAL

Ces deux passages permettent d'ouvrir le chapitre sans polémique et sans se placer en défense.

Formulation possible : « Nous ne proposons pas de supprimer un échelon. Non par prudence, mais parce que les deux rapports commandés par l'exécutif en 2024 ont chiffré ce que cela rapporterait : 0,008 % de la dépense publique. »

2. Ce que coûte réellement le millefeuille

Le chiffrage Ravignon est le seul existant. Il repose sur des questionnaires renseignés par 226 collectivités ou groupements et 88 préfectures et directions déconcentrées de l'État. La mission présente son résultat comme un minimum.

2.1. Le total et sa ventilation par strate

Acteur	Coût annuel	Part du total	Lecture
Communes	4,80 M€	64,5 %	Le premier gisement
État	1,48 M€	19,8 %	Dont 1,28 M€ DDFIP
Intercommunalités	696 M€	9,3 %	
Départements	355 M€	4,8 %	
Régions	117 M€	1,6 %	
Total	7,44 M€	100 %	Estimation plancher

Source : Ravignon 2024, tableau 10. Le rapport retient tantôt 7,4 M€ (total du tableau : 7 443 997 405 €), tantôt 7,5 M€ dans la communication gouvernementale. Retenir 7,44 M€ et citer le tableau.

2.2. La ventilation par compétence

Compétence	Total	dont communes	dont interco.	dont dép.
Patrimoine, gestion RH et financière	1 857 M€	406 M€	129 M€	38 M€
Enseignement (coordination)	1 167 M€	1 134 M€	2 M€	8 M€
Urbanisme	820 M€	684 M€	112 M€	—
Voirie et aménagements cyclables	565 M€	510 M€	26 M€	30 M€
Action sociale et médico-sociale	423 M€	272 M€	5 M€	109 M€
Culture	389 M€	282 M€	41 M€	27 M€
Enfance et jeunesse	274 M€	157 M€	80 M€	31 M€
État civil et funéraire	269 M€	269 M€	—	—
Sport	242 M€	199 M€	14 M€	23 M€
Logement et habitat	222 M€	127 M€	46 M€	12 M€
Tourisme	206 M€	133 M€	14 M€	47 M€
Eau et assainissement	175 M€	153 M€	15 M€	4 M€
Développement économique	170 M€	103 M€	40 M€	5 M€
Transition énergétique et environnement	146 M€	106 M€	28 M€	2 M€
Emploi et insertion	124 M€	80 M€	14 M€	8 M€
Sécurité	118 M€	98 M€	1 M€	—
Politique de la ville	109 M€	54 M€	47 M€	—
Santé	86 M€	32 M€	42 M€	9 M€

Source : Ravignon 2024, tableau 10, arrondis au million. Colonnes régions et État non reproduites ici.

2.3. La ventilation par vecteur de coût

- **Coordination entre acteurs : 85 % du coût total.** Le rapport nuance lui-même : cette coordination n'est pas par nature une redondance, elle peut résulter d'interventions complémentaires légitimes. C'est l'éclatement d'une compétence sur tous les acteurs — logement, action sociale — qui génère une coordination inopérante.
- **Financements croisés : 13,1 % du coût, soit 974 M€.** Deux composantes : la recherche de financements auprès d'autres acteurs, et l'instruction de demandes d'aides par ailleurs cofinancées. Ils traduisent une mauvaise allocation des ressources et une inefficience d'instruction.

Les financements croisés pèsent très lourd sur les compétences partagées : 69,2 % du coût de l'enchevêtrement pour le sport (167,6 M€ sur 242,2 M€), 47,9 % pour la culture (187,8 M€ sur 391,9 M€), 20,7 % pour le tourisme (42,7 M€ sur 206,1 M€). Sur la transition écologique, ils représentent 35,1 % du coût (51,1 M€ sur 145,6 M€).

Source : Ravignon 2024, sections 2.2.2 et 2.2.3. Les financements croisés entre l'État et les collectivités ont par ailleurs atteint 14 Md€ en 2022, principalement sous forme de subventions aux investissements locaux (section 1.6.1).

3. La commune au centre : la démonstration par les chiffres

C'est le cœur de la démonstration, et c'est le point où le Projet 2027 peut se distinguer de tous les autres programmes. Le débat public oppose depuis quarante ans « trop de communes » à « touchez pas à la commune ». Ravignon permet de sortir de cette alternative.

3.1. Le paradoxe central

LE CONSTAT QUI CHANGE TOUT

Les communes supportent 4,8 Md€, soit 64,5 % du coût total de l'enchevêtrement.

Mais — et c'est le point décisif — la clause générale de compétence n'apparaît pas comme le principal facteur de ce coût.

Ravignon écrit : « Paradoxalement, les coûts les plus significatifs du chevauchement interviennent sur des compétences qui leur sont historiquement confiées. »

Autrement dit : ce n'est pas parce que la commune fait trop de choses qu'elle coûte cher. C'est parce qu'on l'empêche de faire correctement ce qui lui revient déjà.

L'explication du volume est arithmétique : chaque heure consacrée par une commune à se coordonner avec un autre niveau ou avec l'État est à démultiplier par près de 35 000. Le coût unitaire est faible ; c'est la répétition qui le rend massif.

3.2. Les quatre postes concrets

Poste	Coût annuel	Ce qui le produit
Enseignement — coordination	1 134 M€	Bâti scolaire communal face à une Éducation nationale qui garde le matériel pédagogique et les personnels
Urbanisme — coordination	684 M€	Comitologie et schématologie superposées (SCoT, PLU, PLUi, SRADDET)
Voirie — coordination	510 M€	Voirie départementale traversant les agglomérations, gérée par un autre que le maire
Recherche de financements pour l'entretien du patrimoine communal	406 M€	La commune passe son temps à monter des dossiers pour financer ses propres bâtiments

Deux charges supplémentaires, mesurées séparément par la mission :

- Relations avec la DGFIP : de 150 heures par an pour les petites communes à 700 heures pour celles de plus de 10 000 habitants. Charge induite par le contrôle comptable : environ 350 M€.
- Relations avec le CNFPT et les centres de gestion : jusqu'à 0,6 ETP en moyenne pour les communes de plus de 1 000 habitants, soit un coût annuel de l'ordre de 400 M€.

3.3. La thèse programmatique qui en découle

L'hypothèse de travail — si les deux strates supérieures font leur travail chacune de leur côté, la commune économise — est validée par les chiffres, à une condition près qu'il faut assumer dans le texte.

CE QUI EST DÉMONTRÉ ET CE QUI NE L'EST PAS

Démonstré : la clarification des compétences supérieures libère mécaniquement du temps communal, puisque 85 % du coût est de la coordination.

Non démontré : que ce temps libéré se traduise automatiquement en économie budgétaire. Un agent libéré d'une réunion n'est pas un agent supprimé.

La conséquence programmatique : il faut coupler la clarification à un mécanisme qui empêche la reconstitution du doublon. Sans cela, on refait 2015 — on fusionne les sièges et on garde les effectifs.

La formulation honnête est donc : « Nous ne promettons pas 7,4 milliards d'économies. Nous promettons de rendre 7,4 milliards de temps public à leur objet. Une partie deviendra de l'économie, une partie deviendra du service. Les deux sont un gain. »

3.4. Le point d'appui Woerth : le maire « premier mètre »

Woerth donne la formule qui manque au dispositif. La proposition 1 consacre le rôle du maire comme « premier mètre de l'action publique », en lui permettant d'obtenir rapidement des réponses de la part des services de l'État et des autres échelons, et d'aider les citoyens dans leurs démarches.

Le raisonnement : la commune est la cellule de base de la démocratie locale, le maire bénéficie de la plus forte légitimité démocratique, il est la « première oreille » des citoyens. Il doit être reconnu par l'État et les autres collectivités comme le premier point d'accès des services publics — et donc être en mesure d'obtenir, dans un délai fixé, les réponses aux questions que lui ou ses administrés se posent.

Woerth ajoute que les EPCI, désormais matures, doivent voir leurs compétences stabilisées et être mis au service des communes, suivant le principe de subsidiarité.

4. Qui fait quoi : la grille consolidée

4.1. La répartition proposée par Ravignon

Ravignon distingue trois régimes : compétences attribuées (un seul responsable), compétences coordonnées (un chef de file obligatoire), compétences partagées (coordination informelle laissée à l’initiative régionale).

Régime	Communes	Intercommunalités	Départements	Régions
Attribuées	Clause générale de compétence	Déchets et économie circulaire locale ; logement en zones urbaines ; petit cycle de l'eau	Solidarités (action sociale, handicap, jeunesse, grand âge) ; collèges ; logement en zones rurales	Développement économique ; mobilités ; lycées ; formation professionnelle
Coordonnées (chef de file)	Équipements sportifs ; équipements culturels	Mobilités durables	Accès aux soins ; ruralités	Stratégie de transition écologique ; tourisme
Partagées	Soutien à la culture, soutien au sport, jeunesse	—	—	—

Source : Ravignon 2024, tableau 14.

4.2. La répartition proposée par Woerth

Strate	Vocation	Compétences visées
Bloc communal	La strate des services publics de proximité	Logement et habitat complétés ; attribution des logements sociaux confortée pour le maire ; aides à la construction de logement social transférées aux intercommunalités ; chef de file du sport et seule collectivité gestionnaire d’infrastructures sportives
Département	La strate des solidarités et des réseaux	Service départemental des solidarités (établissement public local) ; prévention de la perte d’autonomie et MaPrimeAdapt’ décentralisée ; majorité des routes nationales non concédées ; compétence eau ; prévention des aléas climatiques ; musées de l’État et équipements culturels régionaux
Région	La strate de la transition écologique et du développement économique	Outils de planification ; participation aux CRTE et à la définition des zonages logement et fiscaux ; premier partenaire des entreprises ; infrastructures régionales structurantes (ferroviaires, ports, aéroports) ; implication renforcée dans l’enseignement supérieur

Source : Woerth 2024, propositions 1 à 11.

4.3. Les divergences entre les deux rapports

Ces divergences sont un atout éditorial : elles montrent que la clarification n’est pas un problème technique mais un choix politique que personne n’a voulu trancher. Elles ont vocation à figurer dans le chapitre, pas à être masquées.

Sujet	Ravignon	Woerth
Ehpad	Unifier au département : tutelle unique,	Recentraliser le financement et la tutelle des

Sujet	Ravignon	Woerth
	délégation des crédits de l'assurance-maladie aujourd'hui gérés par les ARS. L'étatisation via les ARS est explicitement écartée.	Ehpad et des foyers d'accueil médicalisés.
Routes nationales non concédées	Transfert aux régions, déjà en charge des mobilités ferroviaires.	Transfert de la majorité de ce réseau aux départements, échelon des réseaux.
Équipements culturels	Le bloc communal a vocation à être chef de file des équipements sportifs et culturels.	Transférer au département les musées de l'État et les équipements culturels régionaux.
Alsace	Non traité.	Maintenir la Collectivité européenne d'Alsace dans la région Grand Est.
CTAP	Laisser aux régions la liberté d'organiser les CTAP selon la composition la mieux adaptée.	Supprimer ou rendre optionnelles les instances de coopération prévues par la loi, dont la CTAP.

4.4. Le point de convergence total

Sur cinq sujets, les deux rapports disent la même chose. Ce sont les mesures les plus sûres du chapitre, celles qui peuvent être présentées comme consensuelles.

- Le département comme échelon unique des solidarités, du grand âge et du handicap.
- La départementalisation achevée des services d'incendie et de secours (Ravignon : transfert de la responsabilité et du financement intégral, alors que le bloc communal en assure aujourd'hui 45 % en moyenne, avec des variations de 0 % à 69 % selon les départements).
- Les équipements sportifs au bloc communal comme seul gestionnaire.
- La suppression ou l'extinction des structures redondantes : PETR, syndicats intercommunaux, métropole du Grand Paris.
- La nécessité d'un chef de file doté de véritables pouvoirs, et pas seulement d'un titre.

5. Inventaire des doublons supprimables

Classement des propositions des deux rapports selon leur compatibilité avec la ligne retenue : aucune suppression de strate, aucune contrainte imposée, la commune au centre.

5.1. Doublons de compétence — unification

Doublon actuel	Mesure	Source
Ehpad sous double tutelle département / ARS	Tutelle unique du département, avec délégation des crédits de l'assurance-maladie	Ravignon 3.3.1
Handicap éclaté entre MDPH, ARS, rectorats (AESH) et CAF	Unification au département, y compris les structures financées par l'assurance-maladie. Le transfert de l'AAH n'est pas tranché par la mission.	Ravignon 3.3.2
Collèges et lycées : bâti à la collectivité, matériel pédagogique et secrétaires généraux à l'État	Unification de toute la gestion immobilière et matérielle au profit de la collectivité déjà en charge du bâti ; décentralisation du corps des secrétaires généraux d'EPL	Ravignon 3.3.3
Sdis financés à 45 % par le bloc communal mais pilotés par le département	Transfert intégral au département, responsabilité et financement, avec transfert des crédits correspondants	Ravignon 3.3.4
Politique de la ville en micro-management partagé État / EPCI	Délégation des moyens des contrats de ville aux intercommunalités, avec compte rendu annuel	Ravignon 3.3.5
Tranquillité publique : maire dessaisi dans les communes sous régime de police d'État	Le maire responsable dans toutes les configurations ; police spéciale des débits de boisson entièrement au maire, le préfet gardant un pouvoir de substitution	Ravignon 3.3.6
Voirie départementale traversant les agglomérations	Transfert au gestionnaire local (ville ou EPCI)	Ravignon 3.3.10
Médecine scolaire centralisée et défaillante (18 % des visites de sixième année réalisées)	Chaque gestionnaire du parcours scolaire organise les dépistages de ses élèves : bloc communal pour les écoles, département pour les collèges, région pour les lycées et l'apprentissage	Ravignon 3.3.3

5.2. Structures supprimables

Structure	Mesure et source
Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)	Engager un processus de dissolution (Woerth, proposition 33)
Syndicats intercommunaux redondants	Dissolution d'une partie d'entre eux (Woerth, proposition 33). Le HCSP relaie : supprimer les syndicats intercommunaux redondants et garantir aux intercommunalités une pleine liberté d'organisation.
Métropole du Grand Paris	Suppression, transformation des EPT en EPCI, répartition des compétences entre EPCI, départements et région, avec à terme une « région-métropole » Île-de-France (Woerth, proposition 39)
Les quatre statuts d'intercommunalité	Un seul statut juridique associé à une liste unique de compétences obligatoires

Structure	Mesure et source
	(Woerth, proposition 32)
Clause générale de compétence de la métropole de Lyon	Suppression (Woerth, proposition 41)
CTAP	Ravignon propose de laisser aux régions la liberté de les organiser ; Woerth propose de les supprimer ou de les rendre optionnelles. Constat commun : les CTAP instituées par la loi Maptam apparaissent comme des coquilles vides (Ravignon 1.4.1).

5.3. Le chef de file rendu opposable

C'est la mesure la plus structurante et la moins coûteuse du dossier. Les deux rapports constatent que la notion de chef de file se révèle peu opérationnelle et que le recours aux conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) est particulièrement rare.

- Ravignon : rendre les CTEC obligatoires. Le chef de file ne pourrait empêcher les autres d'agir, mais les autres partenaires publics ne pourraient refuser la coordination.
- Woerth (proposition 31) : engager une révision constitutionnelle afin de faire du chef de file le détenteur du pouvoir réglementaire et l'organisateur des financements dans le champ de sa compétence.

La version Ravignon ne nécessite pas de révision constitutionnelle. C'est celle à retenir en première intention, la version Woerth pouvant constituer l'horizon d'un second temps.

5.4. Doublons de norme et de procédure

- Commande publique : la suppression du seuil intermédiaire de 90 000 € pour les marchés à procédure adaptée générerait un gain compris entre 39 M€ et 318 M€, sur la base d'un coût de procédure de 6 800 € pour un MAPA et de 11 150 € pour une procédure formalisée. À défaut, relèvement des seuils à 150 000 € pour les fournitures et services et 250 000 € pour les travaux.
- Normes : le dispositif « une norme créée, une norme supprimée » issu de la circulaire du 26 juillet 2017 a produit 95 compensations depuis septembre 2017, pour une économie nette de 71,1 M€ globalement et 98,5 M€ pour les seules collectivités. Portée limitée : les décrets autonomes représentent environ 2 % du flux réglementaire.
- CNEN : rattachement au Premier ministre pour affirmer le caractère transversal de son activité, canal direct vers le Parlement, renforcement des études et fiches d'impact, évaluations ex post par expertise extérieure.
- Contrôle de légalité : 925 ETPT, 65 M€ de masse salariale, 6,12 millions d'actes reçus en 2021 (+22 % depuis 2015) pour 1,23 million contrôlés. Les priorités nationales n'ont pas évolué depuis plus de dix ans. Ravignon propose de les réorienter vers le respect de la répartition des compétences.

5.5. Unification de l'État territorial

Ravignon (3.6.1) relève une attente unanime des élus : disposer d'un interlocuteur unique capable d'exprimer la position arbitrée de l'État, de nombreux cas de discordances durables entre services ayant été rapportés. La mission propose de

conforter l'autorité des préfets de département et de région sur l'ensemble des services de l'État, y compris ceux sur lesquels ils n'ont pas aujourd'hui autorité directe : rectorats, ARS, services de la DGFIP, et certains opérateurs comme Bpifrance ou France Travail.

Woerth converge : plateforme départementale de financement et d'ingénierie territoriale, renforcement du rôle des préfets vis-à-vis des agences nationales (proposition 48), extension du pouvoir de dérogation des préfets (proposition 49), dotation unique d'investissement à usage flexible confiée aux préfetures (proposition 46), et encadrement drastique des appels à projets nationaux (proposition 47).

6. Les 51 propositions Woerth, triées

Tri opéré selon la ligne retenue. « Compatible » : reprenable en l'état ou avec adaptation mineure. « À arbitrer » : suppose une décision politique du Projet 2027. « Écartée » : contraire à la ligne ou hors périmètre.

6.1. Compatibles — reprenables

N°	Proposition
1	Consacrer le rôle du maire comme « premier mètre » de l'action publique
2	Compléter les compétences du bloc communal en logement et habitat ; conforter la place du maire dans l'attribution des logements sociaux
5	Faire du département l'échelon des réseaux
7	Faire de la région l'échelon de la transition écologique et du développement économique
11	Faire du bloc communal le chef de file du sport et la seule collectivité gestionnaire d'infrastructures sportives
15	Créer, sous le contrôle des collectivités, un service d'appui à la performance et à la revue de leurs dépenses
22	Modifier la loi organique sur les études d'impact pour imposer la justification de la nécessité de légiférer
27	Donner un véritable statut aux élus locaux
29	Revaloriser les indemnités des maires et adjoints des communes de moins de 20 000 habitants
32	Simplifier les intercommunalités autour d'un seul statut juridique
33	Dissoudre les PETR et une partie des syndicats intercommunaux
34	Renforcer la place des maires au sein de l'EPCI : motion d'alerte de la conférence des maires, pacte de gouvernance obligatoire
36	Relancer la création de communes nouvelles en levant les freins liés aux effets de seuil
39	Supprimer la métropole du Grand Paris
45	Rendre obligatoire une mobilité en administration déconcentrée ou décentralisée pour tout fonctionnaire d'État avant d'accéder à des postes à responsabilité
46	Créer une dotation unique d'investissement à usage flexible confiée aux préfetures
47	Encadrer drastiquement les appels à projets nationaux
48	Créer une plateforme départementale de financement et d'ingénierie territoriale
49	Étendre le pouvoir de dérogation des préfets
50	Recentrer les contrats État-collectivités autour de quelques grands dispositifs

6.2. À arbitrer

N°	Proposition	Enjeu
3	Créer un établissement public local « service départemental des solidarités » cofinancé et cogouverné par l'État et le département	Contredit la logique « un responsable » : recrée une double gouvernance là où Ravignon propose l'unification
4	Recentraliser le financement et la tutelle des Ehpad	Contradiction frontale avec Ravignon ; à trancher
13-14	Inscrire en loi organique les modalités de partage de l'impôt national ; couloir de recettes et régime d'auto-assurance	Renvoie au débat sur la contractualisation et l'encadrement des dépenses locales
16-18	Concentrer la fiscalité foncière sur le bloc communal ; nouvelle fiscalité départementale avec pouvoir de taux et	Cœur du volet fiscal : restaure du pouvoir de taux, donc du pouvoir d'augmenter les impôts

N°	Proposition	Enjeu
	fraction de CSG ; part d'IS territorialisée aux régions	
19-20	Réformer les dotations de fonctionnement de l'État et des EPCI ; développer la péréquation horizontale par les DMTO	Convergent avec les recommandations 4 et 5 de la Cour des comptes
21	Modifier l'article 21 de la Constitution pour articuler le pouvoir réglementaire local avec celui du Premier ministre	Voie constitutionnelle ; à comparer à la proposition Lisnard de transfert du pouvoir réglementaire hors régalien, qui ne l'exige pas
23	Structurer une « branche » fonction publique territoriale responsable de l'évolution du point d'indice	Techniquement puissant, politiquement inflammable auprès des agents
24	Élire lors d'un même scrutin cantonal les conseillers régionaux et départementaux	C'est le conseiller territorial. Décision structurante du chapitre.
31	Faire du chef de file le détenteur du pouvoir réglementaire par révision constitutionnelle	Version maximaliste ; la version Ravignon (CTEC obligatoires) atteint 80 % de l'effet sans révision
51	Créer un mécanisme encadré de substitution en cas de carence d'une collectivité sur un service public essentiel	Coercition ; contredit la doctrine « incitation avant contrainte », mais protège l'utilisateur

6.3. Écartées ou hors périmètre

N°	Proposition	Motif
26	Réduire de 20 % le nombre de conseillers municipaux (environ 100 000 mandats)	Mal ciblée : les conseillers municipaux sont majoritairement bénévoles ou quasi-bénévoles ; le gisement d'économies est nul et le coût politique maximal. Candidatures déjà en recul aux municipales de 2026.
30	Rétablir le cumul parlementaire-maire	Relève du chapitre Institutions volet « statut des élus » et non de l'organisation territoriale ; sujet à traiter séparément.
25, 41-43	Régimes électoraux de Paris, Lyon, Marseille ; métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence	Cas particuliers ; renvoyés à une annexe territoriale.
44	Maintenir la Collectivité européenne d'Alsace dans le Grand Est	Périmé : l'Assemblée nationale a adopté le 8 avril 2026 un texte visant à l'en faire sortir. À réexaminer selon l'issue au Sénat.
28	Dépénalisation de certains délits au profit d'infractions financières relevant de la Cour des comptes	Relève du sous-thème Justice & libertés.

7. Le volet financier : où en sont les collectivités

7.1. Les résultats 2025 et les perspectives 2026 (Cour des comptes, juillet 2026)

Indicateur	Valeur		Évolution
Solde des collectivités, comptabilité nationale (Insee)	-9,3 Mde en 2025		+2,7 Mde vs 2024
Solde en comptabilité budgétaire	-11,3 Mde en 2025		-11,8 Mde en 2024
Produits de fonctionnement	+5,9 Mde (+2,3 %)		Dont +2,6 Mde de DMTO
Charges réelles de fonctionnement	+3,2 Mde (+1,4 %)		Après +30,4 Mde cumulés 2021-2024
Prévision de solde 2026	-4,4 Mde	Contre -6,1 Mde en LFI 2026	
Part des collectivités dans la dépense publique	près de 18 %		—

Source : Cour des comptes, Les finances publiques locales — résultats 2025 et perspectives 2026, juillet 2026, synthèse.

Le diagnostic de fond est plus nuancé que le débat public ne le laisse penser : les collectivités bénéficient d’une situation financière solide, l’épargne brute des communes étant plus de deux fois supérieure au seuil d’alerte de 7 %, celle des intercommunalités et des régions avoisinant trois fois ce seuil, et celle des départements s’en éloignant désormais à 9,5 % après avoir frôlé le seuil en 2024.

Mais la moyenne masque des écarts considérables. En 2025, près de 5 300 communes et une centaine d’intercommunalités — soit 15,0 % et 7,9 % d’entre elles — ne dégageaient qu’une épargne brute inférieure au seuil d’alerte, et seize départements étaient dans ce cas. Pour plus de 4 400 communes, neuf départements et deux régions, l’endettement dépassait fin 2025 le seuil d’alerte exprimé en années d’épargne brute.

Les cinq recommandations de la Cour

- Intégrer dès 2027 aux documents de cadrage une trajectoire pluriannuelle de dépenses, recettes, solde et endettement propre aux collectivités.
- Mobiliser la contribution des collectivités non plus par des mesures éparses mais par une norme d’évolution du montant exhaustif des transferts financiers de l’État, différenciée par échelon.
- Mettre en extinction le DILICO dans le PLF 2027 et créer des fonds nationaux de lissage des aléas conjoncturels par échelon territorial.
- Répartir intégralement d’ici 2032 les transferts de TVA selon des critères péréquateurs de ressources et de charges.
- Basculer intégralement d’ici 2032 les dotations forfaitaires vers les dotations de péréquation et éliminer les biais contre-péréquateurs.

La critique de la contribution actuelle — utilisable telle quelle

La Cour formule quatre reproches à la contribution des collectivités, qui constituent autant de points d’appui pour le chapitre :

- Elle n’est pas programmée sur plusieurs années, ce qui prive les collectivités de la visibilité nécessaire à la programmation de leurs investissements.
- Elle est fractionnée en huit mesures en 2026 contre six en 2025, ce qui nuit à sa lisibilité et à son acceptation.

- Une de ses mesures contredit une politique publique : la fin de la compensation intégrale de la réduction de moitié des bases des locaux industriels affaiblit l'incitation des communes à accueillir de nouveaux investissements industriels, en contradiction avec l'objectif de réindustrialisation.
- Elle n'est pas équitable : les communes sont sollicitées de manière moins que proportionnelle à leurs capacités financières, les intercommunalités assument en 2026 la moitié de la contribution en autorisations d'engagement et plus de 60 % en crédits de paiement, et après déduction des mesures en leur faveur les départements ne contribuent plus du tout.

7.2. Le paradoxe français (HCSP, avril 2026)

LA FORMULE À REPRENDRE

Le HCSP l'écrit ainsi : « C'est le paradoxe français : plus de fiscalité, moins d'autonomie. »

Entre 2000 et 2023, la France connaît une hausse des transferts de fiscalité au profit des collectivités (+4 points de recettes locales dans les recettes fiscales totales), tandis que leur autonomie fiscale s'érode de 2,2 points.

À part les États-Unis, aucun pays ne connaît des évolutions si divergentes.

Les autres données structurantes de la note :

- Les dépenses des administrations publiques locales s'élèvent à 322 Md€ en 2024, soit 11 points de PIB, contre 15,6 points en moyenne européenne. La France est donc moins décentralisée que ses voisins, pas davantage.
- Les collectivités portent 54 % de l'investissement public en 2024, contre 48 % en 1995. Leurs dépenses d'investissement représentent 21 % de leur dépense totale contre 14 % en moyenne européenne.
- La France consacre une part nettement plus faible de sa dépense locale à l'éducation et à la santé : 14 % pour l'éducation et 1 % pour la santé, contre 18 % en moyenne dans les pays proches. Pour 100 euros dépensés, les administrations locales françaises consacrent 18 euros de moins à la santé et 4 de moins à l'enseignement, mais 7 de plus aux services généraux.
- Le morcellement communal est cité explicitement : 34 875 communes, soit près de 40 % des communes de l'Union européenne pour moins de 15 % de sa population.
- Le HCSP reprend le chiffrage Ravignon : le millefeuille territorial engendre des coûts annuels estimés à 6 Md€ pour les collectivités et 1,5 Md€ pour l'État.
- La mutualisation intercommunale est chiffrée : selon l'IGF, chaque point de mutualisation supplémentaire au sein d'un EPCI est associé à +3,95 à +6,03 euros d'investissement par habitant, soit environ 0,63 % de dépenses d'équipement supplémentaires. Les intercommunalités concentrent 38 % des dépenses d'équipement du bloc communal, part stable depuis 2020.

Les marges d'efficience chiffrées

Niveau	Type	Levier	Montant annuel
Communes / EPCI	Discretionnaire	Masse salariale : primes, temps de travail, non-remplacement partiel des départs	5,4 Md€ d'ici 2030
Communes / EPCI	Discretionnaire	Achats publics : massification, mutualisation, négociation groupée	1 Md€ dès 2025, jusqu'à 3 Md€ dès 2027

Niveau	Type	Levier	Montant annuel
Communes / EPCI	Pilotable	Rénovation énergétique et éclairage urbain	1 Mde
Départements	Pilotable	Aides sociales : convergence des barèmes et harmonisation des pratiques	0,8 à 1,3 Mde
Départements	Discretionnaire	Subventions aux associations : recentrage sur les missions obligatoires	261 M€ à 1 Mde
Régions	Pilotable	Transports : versement mobilité, indexation tarifaire, mise en concurrence TER	1,1 à 1,5 Mde
Tous	Transversal	Transition numérique : réduction du parc immobilier administratif	500 M€
Tous	Transversal	Transition démographique : mutualisation d'établissements scolaires	115 M€ dès 2026
Tous	Transversal	Transition écologique : recentrage sur la rénovation, limitation de la voirie neuve	1,44 Mde
Total	—	—	environ 15,3 Mde

Source : HCSP, note d'analyse n° 159, tableau 5, exploitation de la littérature institutionnelle (Cour des comptes 2024, IGF 2023, Igas-IGF 2024 et 2025, IGF-IGEDD 2024, IGF-Igésr 2025).

L'AVEU À CITER

Le HCSP intitule lui-même cette section : « Des marges d'efficience qui ne sont pas à la hauteur des défis ».

Il ajoute que leur mobilisation comporte des coûts budgétaires et sociaux, que les réformes envisagées ne relèvent pas du simple ajustement technique, et que pour les communes, la réduction des dépenses de fonctionnement se traduit souvent par une contraction de l'offre de services publics locaux, pourtant essentiels à la cohésion territoriale.

C'est l'objection la plus solide au chapitre. Elle doit y figurer.

7.3. La contractualisation proposée par le HCSP — décision attendue

Le HCSP propose un dispositif de contractualisation ciblé sur environ 215 collectivités (les régions, les départements et les cent plus grands EPCI, représentant 75 % de la dépense totale des administrations publiques locales), pour une durée de trois ans, soit un demi-mandat. Il serait assorti d'un bonus-malus sur les dotations de l'État, d'un suivi par une autorité indépendante adossée au Haut Conseil des finances publiques, d'un mécanisme d'alerte en cas de dérive et d'un accompagnement gradué sur le modèle danois.

L'expérience des contrats de Cahors est documentée dans la note : 229 contrats signés avant le 30 juin 2018 sur 322 collectivités concernées, soit 71 %, plus 17 signatures volontaires. Les dépenses de fonctionnement des signataires ont progressé moins vite que le plafond de 1,2 %. Mais le besoin de financement de ces 321 collectivités a augmenté de 4,3 Md€ entre 2017 et 2020, quand l'objectif était de le réduire de 2,6 Md€ par an.

Ce précédent est ambivalent : la contractualisation a bien freiné le fonctionnement, mais elle a manqué son objectif de solde. C'est l'argument à opposer si le Projet 2027 choisit de refuser le dispositif.

8. Ce que les Français comprennent et ce qu'ils veulent

8.1. La confusion, mesurée

Ravignon a fait réaliser un sondage par Toluna Harris Interactive, administré en ligne du 22 au 24 avril 2024 auprès de 1 024 personnes représentatives de la population française de 18 ans et plus, portant sur 32 responsabilités.

LE CHIFFRE LE PLUS PARLANT DU DOSSIER

Les répondants ont sélectionné en moyenne 1,73 responsable pour chaque responsabilité publique.

Autrement dit : pour toute politique publique, le citoyen français désigne spontanément presque deux responsables.

Même lorsqu’une majorité identifie correctement la collectivité responsable, les autres niveaux obtiennent des taux de réponse significatifs — y compris quand la responsabilité n’est pas partagée. Les pourcentages du bon niveau dépassent rarement 55 %.

Extrait du sondage : « qui est en charge de ? » (en %)

Compétence	État	Région	Département	Interco.	Commune
Urbanisme	16	27	34	30	51
Gestion des déchets	11	25	33	51	38
Collèges	21	41	57	21	22
Lycées	25	59	39	18	20
Sdis (pompiers)	25	29	50	30	30
Grand âge	35	42	49	24	26
Handicap	42	41	46	21	20
Logement et habitat	28	40	45	33	42
Routes	30	50	61	28	31
Protection de l’environnement	50	48	44	36	34
Attractivité touristique	16	53	49	38	41
Justice	73	19	23	9	8

Source : Ravignon 2024, tableau 1, sondage Toluna Harris Interactive. Plusieurs réponses possibles, d’où des totaux supérieurs à 100.

Trois enseignements utiles au chapitre :

- Les intercommunalités souffrent d’un déficit de notoriété. Hormis les déchets et l’eau, elles ne sont pas citées en matière de transport, de logement, de développement économique ou de transitions, alors qu’elles y disposent de compétences importantes.
- La perception des départements est en retard sur la loi NOTRe : ils restent vus comme un acteur majeur du logement, du développement économique et du transport scolaire, compétences qui leur ont été largement retirées.
- 19 % et 23 % des personnes interrogées imaginent respectivement que les régions et les départements sont en charge de la justice.

8.2. La confiance, mesurée

Le Conseil des prélèvements obligatoires interroge régulièrement les Français sur leur confiance dans chaque acteur « pour utiliser efficacement l’argent public ». Le classement est constant.

Acteur	Confiance 2021	Confiance 2023	Défiance 2021	Défiance 2023
Communes	68,7 %	68,4 %	30,4 %	30,7 %
Départements	58,3 %	—	38,6 %	40,5 %
Régions	57,9 %	60,4 %	44,6 %	41,1 %
Sécurité sociale	52,3 %	54,1 %	46,9 %	—
État	33,5 %	32,4 %	65,6 %	66,5 %
Union européenne	37,6 %	37,3 %	61,5 %	61,6 %

Source : Ravignon 2024, tableau 2, d’après le Conseil des prélèvements obligatoires. Quelques cellules manquantes dans la source.

Ces données sont corroborées par le baromètre Cevipof de février 2026 : 60 % de confiance dans le maire, 58 % dans le conseil municipal, 46 % dans le conseil régional, contre 34 % pour le député, 22 % pour la politique en général, 20 % pour l’Assemblée nationale, 18 % pour le président de la République et 15 % pour les partis politiques. 79 % des personnes interrogées estiment que les collectivités locales devraient avoir plus de pouvoir face à l’État.

8.3. La lacune à assumer publiquement

CE QUE NOUS NE SAVONS PAS

Il n’existe aucune enquête d’opinion nationale récente (2024-2026) posant directement la question de la suppression d’un échelon territorial.

Les enquêtes disponibles mesurent autre chose : le souhait de davantage de pouvoir local, la confiance dans les élus de proximité, la confusion sur le partage des responsabilités.

Les chiffres qui circulent dans le débat — 59 % d’opposition, 52 % de soutien — datent respectivement de l’ère Balladur et de 2015. Ils ne sont pas utilisables.

Le chapitre doit le dire : la France dépense 322 milliards d’euros par an dans ses collectivités et n’a jamais dépensé 40 000 euros pour demander aux Français ce qu’ils en pensent.

9. Traduction programmatique

9.1. L'incompatibilité mathématique

FORMULATION

On demande aux collectivités de contribuer au redressement des comptes publics tout en refusant, depuis quarante ans, de dire qui fait quoi.

Le seul exercice de fusion de structures jamais tenté — les régions en 2015 — n'a produit aucun gain d'efficacité, faute de réorganisations structurelles.

Et la suppression d'une strate, la seule solution que le débat public sait formuler, rapporterait 0,008 % de la dépense publique, quand la confusion des compétences en coûte 7,44 milliards.

On propose donc de couper la branche qui ne coûte rien et de garder celle qui coûte tout.

9.2. Le mantra

Une compétence, un responsable, un euro.

Variante longue, utilisable en accroche : « Nous ne supprimons pas d'élus. Nous supprimons des doublons. »

9.3. Les six mesures phares

	Mesure	Fondement documentaire
1	Fin des compétences partagées : chaque politique publique se voit attribuer un responsable unique ou, à défaut, un chef de file dont la convention d'exercice concerté devient obligatoire et opposable.	Ravignon 3.3.11 et 3.4 ; Woerth 31. Les CTAP sont des coquilles vides, le recours aux CTEC est rare.
2	Unification au département des solidarités : grand âge, handicap, Sdis, avec délégation des crédits d'assurance-maladie et transfert intégral du financement des Sdis.	Ravignon 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4 ; Woerth 3, 4, 5. Convergence des deux rapports sauf sur les Ehpad.
3	La commune libérée : transfert du pouvoir réglementaire d'application hors champ régalien, unification de la voirie en agglomération, gestion immobilière et matérielle scolaire complète, tranquillité publique au maire dans toutes les configurations.	Ravignon 3.3.3, 3.3.6, 3.3.10 ; Woerth 1, 2, 11 ; position AMF.
4	Extinction des structures redondantes : PETR, syndicats intercommunaux à compétence reprise par un EPCI, métropole du Grand Paris. Statut unique d'intercommunalité.	Woerth 32, 33, 39 ; HCSP. Mouvement déjà engagé : de plus de 16 000 syndicats en 2003 à environ 8 000 aujourd'hui.
5	Clause anti-doublon sur les dotations d'ingénierie : aucune dotation d'ingénierie versée à une collectivité pour un service déjà assuré par l'échelon supérieur ou par un opérateur de l'État sur le même territoire.	Mesure propre au Projet 2027. Répond au risque, documenté par la Cour des comptes sur les fusions régionales de 2015, de reconstitution du doublon après clarification.
6	Étude d'impact consolidée obligatoire : toute norme nouvelle applicable aux collectivités doit	Ravignon 4.4 ; Woerth 22. Le dispositif actuel ne couvre qu'environ 2 % du flux réglementaire.

Mesure	Fondement documentaire
chiffrer son coût sur les quatre niveaux, sous le contrôle d'un CNEN rattaché au Premier ministre et doté d'un canal direct vers le Parlement.	

9.4. Les objections à intégrer dans le chapitre

Marqueur de transparence : ces objections doivent figurer dans le texte publié, avec la réponse du programme.

Objection	Réponse proposée
« 15,3 Md€ d'efficience ne sont pas à la hauteur des défis » — le HCSP le dit lui-même.	Exact. C'est pourquoi nous ne présentons pas la clarification comme un plan d'économies mais comme une condition de survie du service public local. L'économie est un effet, pas l'objectif.
La réduction des dépenses de fonctionnement communales se traduit par une contraction de l'offre de services publics locaux (HCSP).	C'est précisément pourquoi nous ne demandons aucune économie aux communes. Nous leur rendons du temps : 4,8 Md€ de coordination subie.
Le conseiller territorial est une régression démocratique (ADF et ARF, 2011-2013).	Le Conseil constitutionnel a jugé le 9 décembre 2010 que le principe d'un élu unique siégeant aux deux assemblées n'était contraire à aucun principe constitutionnel. Seule la répartition des sièges a été censurée, pour rupture d'égalité devant le suffrage. Le défaut était technique, pas démocratique.
La clarification produira de nouveaux transferts coûteux, perturbant le service les premières années (Woerth).	Objection retenue. C'est pourquoi aucune compétence n'est transférée sans les moyens correspondants, et pourquoi le calendrier est étalé sur le mandat 2026-2032, comme le recommande la Cour des comptes.
Les collectivités ne sont pas responsables du déficit public.	Exact : Ravignon rappelle que leur responsabilité dans les désordres financiers est limitée. Nous ne leur demandons pas de payer. Nous leur demandons de cesser de payer pour la confusion de l'État.

10. Lacunes et travaux à engager

10.1. Données manquantes

- Aucune enquête d'opinion récente sur la suppression d'une strate. À commander ou à assumer comme lacune.
- Aucun chiffrage du coût de l'enchevêtrement postérieur à mai 2024. Le chiffre Ravignon a deux ans.
- Ravignon exclut de son chiffrage les opérateurs de l'État (Anah, Anru, France Travail, Bpifrance, Ademe, ANCT). Le coût réel est donc supérieur à 7,44 Md€, sans qu'on sache de combien.
- Aucune donnée sur la part de marchés de travaux comprise entre 100 000 € et 250 000 €, ce qui empêche de chiffrer le relèvement des seuils de commande publique.
- Le HCSP note qu'il n'a pas été possible de comparer finement le taux d'administration territoriale français (environ 29 agents pour 1 000 habitants) à celui de pays similaires.

10.2. Sources à récupérer

- DGCL, bulletins d'information statistique n° 206 (structures territoriales au 1er janvier 2026) et n° 207 (effectifs de la FPT au 31 décembre 2024).
- Cour des comptes, rapport public annuel 2026 sur la cohésion et l'attractivité des territoires, mars 2026, et son chapitre sur la péréquation.
- Répertoire national des élus, data.gouv.fr, mise à jour de mai 2026, pour le décompte exact des mandats après les municipales.
- Igas-IGF, Divergences territoriales dans les modalités d'attribution des aides sociales légales, mai 2025 — base du chiffrage des économies départementales.
- IGF, L'investissement des collectivités territoriales, rapport n° 2023-M-030-04, octobre 2023 — base de plusieurs chiffrages du HCSP. Rapport confidentiel ; vérifier sa disponibilité.

10.3. Arbitrages à rendre avant rédaction

	Question	Enjeu
1	Acceptons-nous le principe d'une contractualisation financière État-collectivités ?	Le HCSP la propose pour 215 collectivités. L'AMF et France urbaine y voient un instrument de coercition. Notre doctrine « incitation avant coercition » pousse au refus — mais il faut alors proposer autre chose que le statu quo.
2	Restaurons-nous un pouvoir de taux local ?	C'est la demande n° 1 des élus et la recommandation du HCSP (autonomie fiscale accrue à prélèvement global inchangé). C'est aussi un pouvoir d'augmenter les impôts.
3	Reprenons-nous le conseiller territorial ?	Seul dispositif rendant le doublon département-région structurellement impossible. Transpartisan de la droite au RN. Objection démocratique documentée.
4	Ehpad : unification départementale ou recentralisation ?	Ravignon contre Woerth. Décision à coordonner avec le chapitre Santé et le futur chapitre Grand âge.
5	Autorisons-nous la différenciation à la carte (collectivité unique optionnelle) ?	Cohérent avec la doctrine « on ne force rien ». Mais crée une France à géométrie variable. La séquence Klinkert d'avril 2026 montre que le Parlement n'y est pas prêt en général,

Question	Enjeu
	mais l'accepte au cas par cas.

Élysée Conseils — Projet 2027, Réussir ensemble

Document de travail. Toutes les données chiffrées de ce socle proviennent des rapports cités et ont été vérifiées ligne à ligne dans les textes originaux. Les données issues de recherches externes (Cevipof, Ifop, séquence parlementaire 2025-2026) sont signalées comme telles.