

L'ajustement sans les larmes

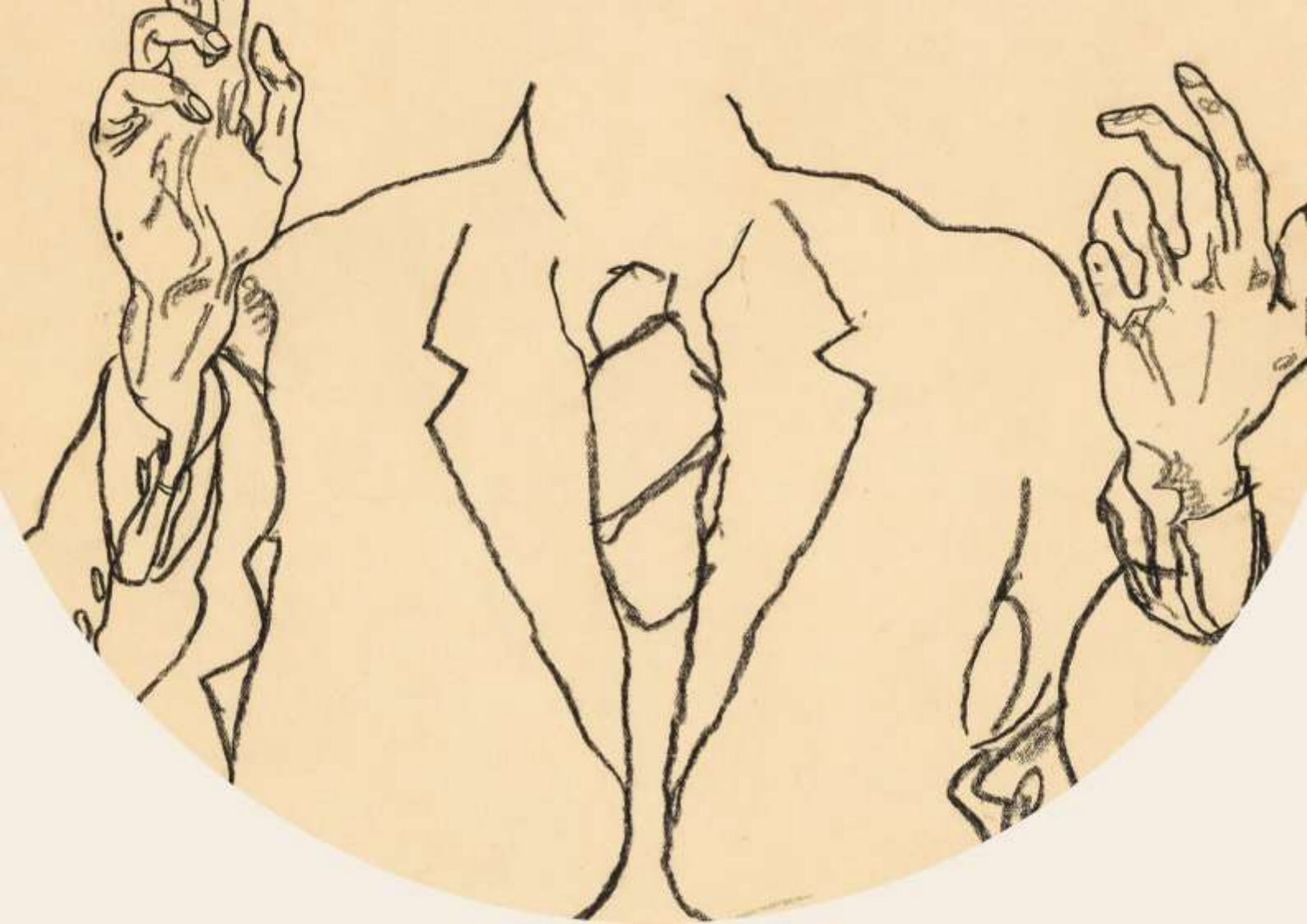
Rétablir l'équilibre budgétaire
sans sacrifier l'avenir

RAPPORT

JUIN 2026



INSTITUT
AVANT-GARDE



CHAPITRE 10
Collectivités territoriales

Remerciements et contributions

Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, sur l'organisation et le budget des collectivités territoriales, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Per Yann LE FLOC'H ; Nicolas SALEILLE ; Marc ABADIE ; Pierre MADEC ; Claire DELPECH-DRIANT.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Les collectivités territoriales

Synthèse :

Les collectivités territoriales occupent une place structurante dans les finances publiques françaises, avec 329,7 milliards d'euros de dépenses en 2024, en hausse régulière depuis les transferts de compétences successifs. Elles constituent surtout le premier investisseur public du pays, portant environ 50 % de la formation brute de capital fixe et entre 75 % et 90 % des investissements nécessaires à la transition écologique. Or, ces investissements restent très en deçà des 19 milliards d'euros annuels nécessaires d'ici 2030.

La situation financière des collectivités s'est dégradée sous l'effet conjugué de l'érosion de leur autonomie fiscale et de la pression sur leurs dépenses. Les réformes récentes (suppression de la taxe d'habitation, de la CVAE) ont remplacé des impôts locaux par des fractions de TVA, transformant des ressources propres en quasi-dotations. Les impôts locaux ne représentent plus que 40 % des recettes de fonctionnement, contre 55 % il y a vingt ans.

Face à ce constat, le chapitre identifie trois axes de réforme. Le premier, porte sur la clarification des compétences : recentraliser certaines missions sociales contraintes (RSA,

protection de l'enfance) pour réduire les disparités territoriales et alléger les budgets départementaux, tout en recentrant les départements sur l'ingénierie territoriale.

Le deuxième axe vise la rationalisation des dépenses : réduction du nombre de communes par des incitations aux fusions, suppression des doublons administratifs (1,5 milliard d'euros d'économies estimées d'ici 2030), clarification des compétences entre niveaux (6 milliards d'euros) et mutualisation des achats (1 milliard d'euros). Ces économies doivent toutefois préserver les services publics de proximité.

Le troisième axe concerne la reconstruction d'une fiscalité locale cohérente. Les pistes incluent la réintroduction de la CVAE, la création d'un impôt local sur l'assiette de l'impôt sur le revenu en remplacement de la taxe d'habitation, et une réforme de l'imposition foncière unifiant les taxes existantes avec des valeurs cadastrales actualisées. Ces mesures doivent s'accompagner d'une refonte des mécanismes de péréquation, jugés insuffisamment redistributifs. Le chapitre plaide enfin pour un pacte de stabilité des ressources locales sur trois à cinq ans et l'instauration d'une « règle verte locale » (10 à 12 milliards d'euros par an) afin de sanctuariser l'investissement climatique des collectivités.

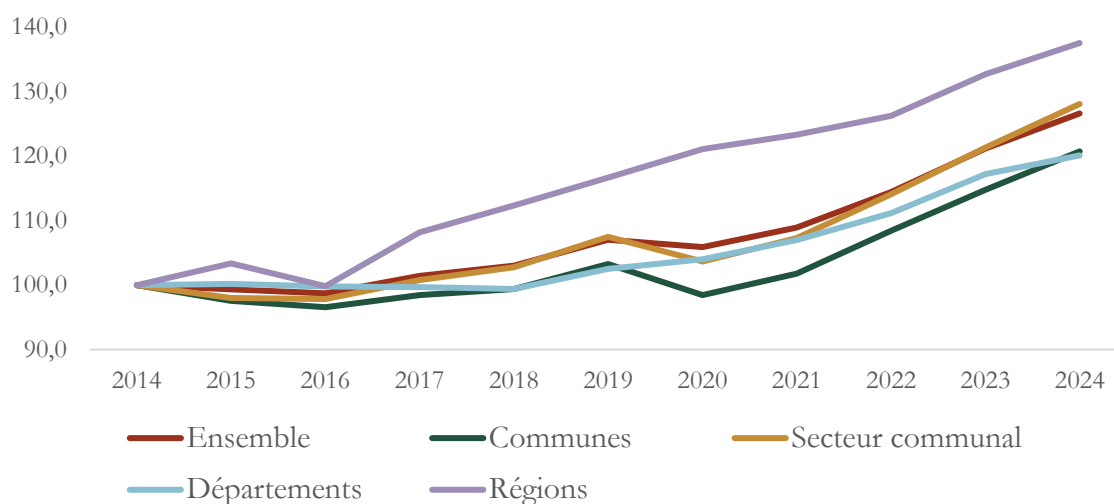
1. Les collectivités territoriales un acteur clé en France

1.1. Un poids budgétaire important mais stable

Les collectivités territoriales occupent une place structurante dans l'architecture des finances publiques françaises. Selon l'Insee, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) atteignent 329,7 milliards d'euros en 2024,

en hausse de 4,4 % par rapport à 2023, tout en maintenant une part stable dans l'ensemble des dépenses publiques, à hauteur de 19,7 %¹. Sur longue période, leur poids relatif dans l'économie nationale s'est sensiblement accru, passant de 8,1 % du PIB en 1978 à 11,3 % en 2024, une évolution essentiellement imputable aux transferts successifs de compétences. Il convient toutefois de préciser le périmètre de ces acteurs.

Graphique 1 – Évolution des dépenses totales des collectivités locales par type de collectivité (base 2014)



Lecture : Ce graphique retrace l'évolution depuis 2014 (base 100) des dépenses des collectivités locales en fonction de leur catégorie de rattachement. Le secteur communal regroupe les communes et leurs groupements à fiscalité propre, y compris Métropole de Lyon, Métropole du Grand Paris (MGP) et établissements publics territoriaux (EPT) de la MGP.

Source : [Collectivités locales.gouv](https://collectivites.locales.gouv.fr) - DGCL - DGFIP - Institut Avant-garde, calcul des auteurs.

Les APUL, au sens de la comptabilité nationale, désignent un ensemble plus vaste que les seules collectivités territoriales au sens juridique : elles englobent également les organismes divers d'administration locale (ODAL), tels que les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), Île-de-France Mobilités, la Société du Grand Paris ou les

agences de l'eau, les établissements publics locaux et autres structures connexes. Les collectivités territoriales *stricto sensu* recouvrent quant à elles les 34 875 communes, 1 254 EPCI à fiscalité propre, 101 départements et 18 régions, auxquels s'ajoutent 8 322 syndicats².

¹ Collectivités Locales – Etude et statistiques, Chapitre 3 - Les finances des administrations publiques locales

² Les syndicats dans le jargon des collectivités territoriales regroupent un ensemble d'acteur divers ayant pour objectif la mutualisation de compétences techniques au

La répartition des dépenses entre niveaux de collectivités reflète leur poids respectif : les communes et leurs groupements concentrent l'essentiel avec 178 milliards d'euros en 2024, devant les départements (78,3 milliards d'euros) et les régions (39,5 milliards d'euros)³. Toutes les strates ont vu leurs dépenses progresser (voir *Graphique 1*), avec une hausse particulièrement marquée pour les régions depuis la réforme NOTRe de 2015 mais aussi pour le bloc communal principalement tirée par les EPCI depuis la réforme de 2010. Cette dynamique, tirée en grande partie par la crise inflationniste depuis 2021, a exercé une pression croissante sur les équilibres financiers locaux. En effet, sur le plan structurel, le budget des collectivités se décompose en charges réelles de fonctionnement et en dépenses d'investissement, deux postes dont la progression conjointe a contribué à réduire l'épargne disponible et à accroître le recours à l'endettement. Si les dépenses de fonctionnement ont été temporairement encadrées par les pactes de Cahors entre 2017 et 2022 (avec des résultats néanmoins mitigés), aucun dispositif contraignant comparable n'est en vigueur depuis lors. En 2024, le besoin de financement des collectivités locales atteint un niveau record sur la décennie, de l'ordre de 10 à 11 milliards d'euros, couvert aux deux tiers par le recours à l'emprunt. La dette des collectivités territoriales s'élève ainsi à 194,5 milliards d'euros (215,4 milliards d'euros syndicats

inclus) fin 2024, soit 6,6 % du PIB, un niveau toutefois stable depuis 2010⁴.

Sur le plan institutionnel, les collectivités territoriales se distinguent de l'État par une contrainte d'équilibre budgétaire : elles ne peuvent voter un budget en déficit de fonctionnement et ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs investissements. Une lecture de leurs finances calquée sur celle de l'État central serait donc inadaptée. Pour autant, les collectivités demeurent indirectement exposées aux aléas des finances publiques nationales, dans la mesure où leurs ressources reposent en partie sur des transferts de l'État à travers les dotations générales de fonctionnement (DGF), fractions de TVA ou encore de dotations spécifiques dont l'évolution dépend des arbitrages budgétaires nationaux. Certaines charges pèsent également sur leurs marges de manœuvre, notamment les cotisations versées à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les agents territoriaux, dont l'évolution est liée aux paramètres nationaux des retraites.

Du côté des effectifs, les collectivités emploient environ 2 millions d'agents fin 2023, avec une tendance à la hausse des contractuels et à la diminution des fonctionnaires titulaires. La grande majorité des effectifs (77 %) est concentrée dans le bloc communal, les intercommunalités portant l'essentiel de la croissance des emplois depuis 2011, sans que

niveau des territoires. On retrouve dans cette catégorie : les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) en charge de la gestion de l'eau, des déchets ou encore de diverses missions d'action sociales ; les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) ; les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts. Ces deux dernières catégories sont plus englobantes que les premières car réunissent plus largement que les

communes d'un même EPCI en y intégrant parfois les départements ou région et divers organismes publics. La différence principale avec les EPCI est l'absence pour ces syndicats de fiscalité propre.

³ [Collectivités Locales – Etude et statistiques, Synthèse](#)

⁴ [Les finances publiques locales – Fascicule 1. Cour des comptes, Juin 2025.](#)

les communes n'aient procédé aux réductions symétriques attendues⁵.

1.2. Les collectivités locales : le premier investisseur de France ?

Les collectivités locales constituent, de loin, le premier acteur de l'investissement public en France. En 2018, elles portent près de 50 % de l'ensemble des dépenses d'investissement public (voir *Graphique 2*), une proportion qui atteint 52 % en 2022, au point haut du cycle électoral. Ce niveau est particulièrement élevé au regard des comparaisons internationales : il se situe à seulement une dizaine de points de celui observé en Allemagne, pourtant État fédéral dans lequel les *Länder* disposent de compétences et de prérogatives beaucoup plus étendues. Mais la part importante des collectivités locales dans les dépenses publiques d'investissements ne signifie pas que ces dernières disposent d'une plus grande autonomie, autrement dit ces chiffres ne reflètent en aucun cas le niveau de décentralisation. Néanmoins, ce poids déterminant dans l'investissement public fait des collectivités un acteur clé du verdissement de la dépense publique, qu'il s'agisse de la transition écologique, de la commande publique, de l'aménagement du territoire ou encore des politiques du logement. Par exemple, en France en 2017, les dépenses locales pour le logement ou encore la protection de l'environnement

représentent respectivement 80 et 86 % des dépenses publiques totales⁶.

Les collectivités territoriales ont sensiblement renforcé leur effort d'investissement au cours des dernières années, y compris dans les domaines liés à la transition écologique. Elles demeurent ainsi le premier investisseur public du pays puisqu'elles représentent selon les estimations entre 75 % et 90 % des investissements publics nécessaires à la transition climatique et environnementale⁷. Comme le souligne la *Graphique 3*, les dépenses d'investissement climats des collectivités sont passées de 5,4 milliards d'euros en 2014 à environ 8 milliards d'euros en 2024, soit un niveau stable par rapport à 2023⁸. La dynamique récente de fin de mandat suggère toutefois un ralentissement de ces dépenses par rapport à l'ensemble de l'investissement local. Cette progression demeure en tout état de cause insuffisante au regard des besoins identifiés pour atteindre les objectifs climatiques nationaux. Ceux-ci sont estimés à 19 milliards d'euros par an entre 2024 et 2030⁹ comme le souligne la *Graphique 4*, alors même que les collectivités portent une part décisive de l'effort de transformation des bâtiments, des mobilités, des réseaux et de l'aménagement du territoire. Dans un contexte de contraintes budgétaires accrues, d'incertitudes sur les concours de l'État et de tensions croissantes sur les finances locales, les arbitrages récents risquent de freiner davantage encore leur capacité d'investissement, au moment même

⁵ Cour des comptes. *Les finances publiques locales 2024 - Les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques* Fascicule 2, P63.

⁶ *Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne n°80*. Juillet 2019.

⁷ *L'investissement des collectivités territoriales*. Inspection générale des finances. Octobre 2023.

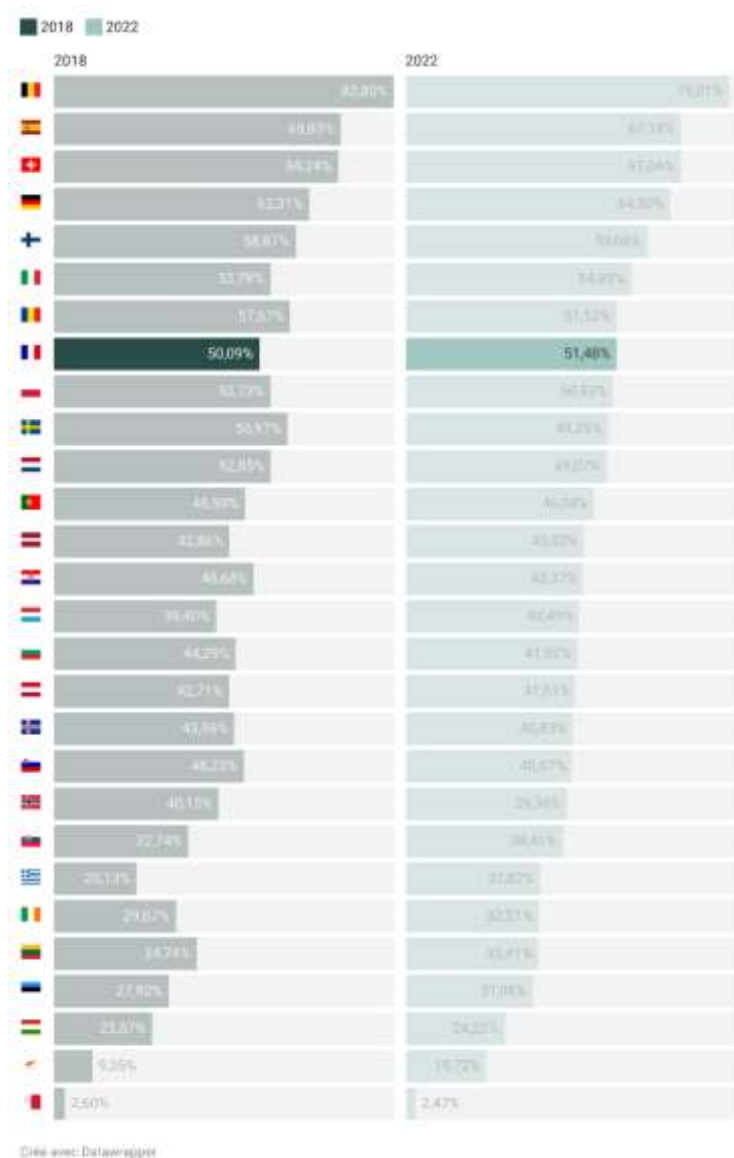
⁸ *Climat : où en sont les investissements des collectivités ?* A. Colin. I4CE.

⁹ *Collectivités : méthode pour construire son plan d'investissement aligné climat*. Synthèse pour décideurs. I4CE.

où les besoins structurels augmentent. À cela s'ajoute une part encore importante de dépenses locales défavorable au climat : I4CE les estime à 5,8 milliards d'euros en 2024¹⁰. L'institut souligne qu'une redirection d'environ 74 % de ces dépenses permettrait de dégager un gisement de réallocation de

l'ordre de 3,6 milliards d'euros par an à l'horizon de la trajectoire SNBC. L'enjeu n'est donc pas seulement d'investir davantage, mais aussi de réorienter plus rapidement la dépense locale vers des usages compatibles avec la transition.

Graphique 2 – Part de la formation brute de capital fixe (FBCF) portée par les administrations locales, en 2018 et 2022

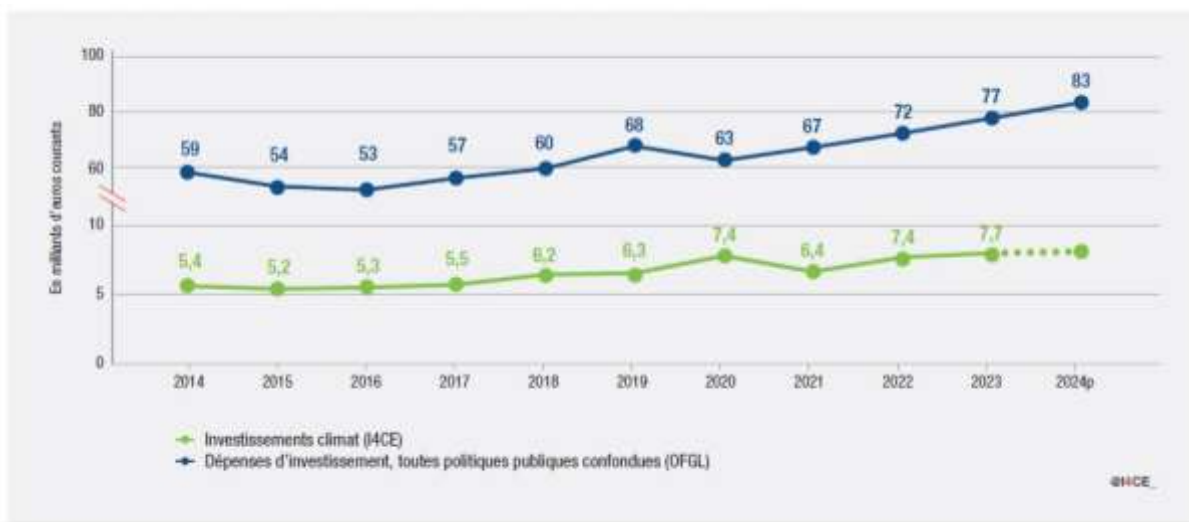


Lecture : En 2018, la part de l'investissement public porté (FBCF) par les administrations locales (S1313 + S1312 pour les États fédérés) s'établit à 82 % en Belgique contre 50 % environ en France.

¹⁰ [Moins de brun, plus de vert : la nécessaire redirection des dépenses locales. I4CE, Février 2026.](#)

Source : Eurostat, *Dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP) [gov_10a_exp]* pour la catégorie formation brute de capital fixe.

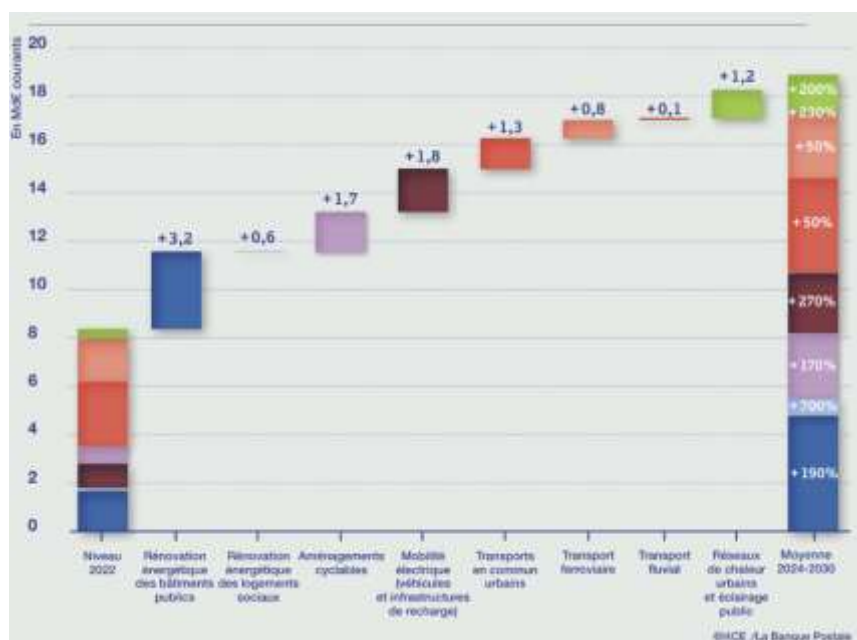
Graphique 3 – Évolution comparée des investissements des collectivités en faveur du climat et de leurs dépenses d'investissement toutes politiques publiques confondues (hors dette) – I4CE



Lecture : En 2017, les dépenses d'investissement climat des collectivités locales, selon l'I4CE, représentaient 5,5 Md€ contre 57 Md€ de dépenses d'investissement, toutes politiques confondues, engagées par ces mêmes collectivités.

Source : *Climat : où en sont les investissements des collectivités ? A. Colin. I4CE.*

Graphique 4 – Besoin d'investissement climat des collectivités locales – I4CE



Lecture : Sur la période 2024-2030, comparativement au niveau observé en 2022, les collectivités locales devraient investir 3,2 Md€ supplémentaires dans la rénovation énergétique des bâtiments publics.

Source : *I4CE, « Panorama des financements climat des collectivités locales », septembre 2024.*

1.3. Une autonomie fiscale en baisse qui fragilise les finances des collectivités locales

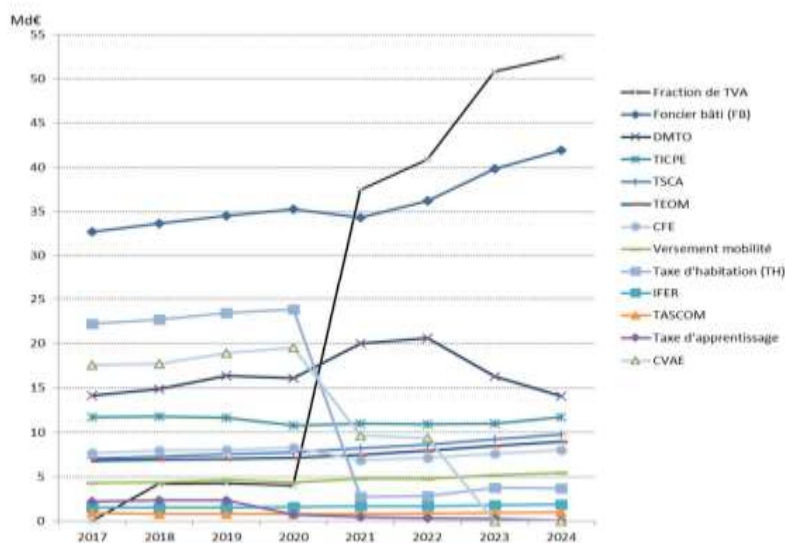
Les finances locales se caractérisent désormais par une érosion de leur autonomie fiscale réelle. Les réformes successives de la fiscalité locale dont la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), ou encore la réduction de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels affectant la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE), ont réduit la capacité des collectivités à agir sur leurs ressources, tout en renforçant leur dépendance à des recettes nationales ou à des bases sur lesquelles elles n'ont qu'une prise limitée. Dans le même temps, la part de la TVA affectée en compensation de ces réformes a fortement progressé et représente désormais autour de 52 milliards d'euros en 2024¹¹ (voir *Graphique 5*) pour l'ensemble des collectivités, ce qui en fait un pilier croissant de leur financement. Ainsi, les impôts locaux ne représentent aujourd'hui plus qu'environ 40 % des recettes de fonctionnement des collectivités locales, contre 55 % il y a vingt ans. Plus précisément, en 2024, les impôts directs locaux représentent 48 % des recettes réelles de fonctionnement des communes, 88 % de celles des EPCI, 29 % de celles des départements et 58 % de celles des régions¹², ce qui confirme la forte hétérogénéité des situations et la perte relative d'autonomie de

plusieurs échelons. Cette configuration, combinant dépendance accrue aux bases immobilières, poids croissant des recettes affectées et sensibilité aux arbitrages de l'État, fragilise la prévisibilité budgétaire locale et limite la capacité des collectivités à planifier leurs politiques dans la durée.

Cette évolution se traduit par une déconnexion croissante entre ressources et compétences. Le pouvoir de taux demeure principalement concentré dans le bloc communal ce qui en fait le bloc à la plus grande autonomie fiscale *de facto* mais aux ressources très hétérogènes du fait de bases fiscales concentrées sur le foncier et très inégalement réparties sur le territoire. Pour ce qui est des autres collectivités, en particulier les départements et les régions, l'autonomie fiscale est très faible, du fait d'une absence de pouvoir sur les taux et assiettes, créant une dépendance plus marquée pour ces collectivités aux ressources affectées et transferts de l'État. De plus leur base taxable demeure peu cohérente avec leurs missions. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), par exemple, restent une ressource importante mais très volatile pour les départements, alors même qu'ils financent des dépenses sociales, elles-mêmes, très largement contraintes. Plus généralement, la montée en puissance de la TVA affectée rapproche ces recettes de quasi-dotations : elles sont juridiquement comptabilisées comme ressources propres, mais restent en pratique largement déterminées par les décisions étatiques et la conjoncture économique nationale.

¹¹ [Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025.](#)

¹² [Analyse de l'évolution des produits 2024 de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales. DGFiP. Juin 2025.](#)

Graphique 5 – Produit des principales recettes fiscales (ensemble des collectivités locales)¹³

Lecture : En 2024, la fraction de TVA aux bénéfices de l'ensemble des collectivités locales s'élève à 52 Md€ contre 0 en 2017.

Source : Graphique 10, *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025.*

Cette évolution prolonge en réalité une séquence plus longue de mise sous contrainte des finances locales. Entre 2014 et 2017, les collectivités ont absorbé une forte baisse des concours financiers de l'État : la part forfaitaire de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) a été réduite de 11,2 milliards d'euros entre 2013 et 2017, tandis que le total des concours financiers de l'État est passé de 58,2 milliards d'euros en 2013 à 47,1 milliards d'euros en 2017, soit une baisse de 19 %¹⁴. La Cour des comptes soulignait dès 2014 qu'une telle contraction devait mécaniquement peser sur l'épargne brute et exercer une pression à la baisse sur l'investissement local. À partir de 2018, la

logique de réduction unilatérale des dotations a été remplacée par les contrats de Cahors, qui encadrent l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des principales collectivités. Ce dispositif a contribué à contenir la dynamique des dépenses, mais son bilan demeure mitigé : son effet propre est difficile à isoler, il n'a concerné qu'une partie des collectivités, et sa légitimité a été contestée au regard du principe de libre administration. Le Sénat souligne néanmoins qu'il a eu un impact moins défavorable sur l'investissement local que la baisse unilatérale des dotations, avec une forte reprise de l'investissement en 2018 (+5,2 %) et 2019 (+13,7 %) ¹⁵. Depuis 2022, il n'existe plus de mécanisme contractuel

¹³ [Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025.](#)

¹⁴ [Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de](#)

[leurs établissements publics. Cour des comptes. Septembre 2018.](#)

¹⁵ [Rapport d'information N°806 sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales. Sénat. Juillet 2022.](#)

coercitif équivalent, ce qui laisse les collectivités exposées à une contrainte budgétaire accrue sans cadre stabilisé de visibilité sur leurs ressources.

Si l'on ajoute à cela la crise inflationniste, les collectivités locales enregistrent, en 2024, après deux années d'excédent, un besoin de financement de l'ordre de 10 à 11,3 milliards d'euros selon le périmètre retenu¹⁶. Cela traduisant un effet de ciseaux entre des dépenses de fonctionnement et d'investissement toujours dynamiques, et des recettes moins porteuses dans un contexte macroéconomique dégradé. Néanmoins, l'investissement local demeure élevé, porté en premier lieu par le bloc communal sous l'effet du cycle électoral municipal, des besoins d'infrastructures et des exigences croissantes liées à la transition écologique, même si ces dernières dépenses apparaissent bien moins dynamiques sur la fin de mandat des maires élus en 2020. Cette évolution s'accompagne toutefois d'une dégradation sensible de l'autofinancement, qui conduit à un recours accru à l'endettement et à la trésorerie (voir *Graphique 6*).

Les régions et les départements apparaissent les plus fragilisés dans cette séquence. Pour les régions, la Cour des comptes souligne une divergence durable entre la progression des dépenses d'investissement et celle des recettes, qui se traduit par une baisse marquée de la part d'investissement autofinancé et une tension croissante sur les équilibres financiers¹⁷. Les départements, de leur côté,

subissent un effet de ciseaux particulièrement prononcé, combinant la forte baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la rigidité de dépenses sociales sur lesquelles ils disposent de peu de leviers d'ajustement, ce qui dégrade rapidement leur épargne nette. Le bloc communal conserve une situation globalement plus favorable, grâce notamment au dynamisme de la fiscalité foncière, mais il concentre désormais la progression la plus forte des charges de fonctionnement, tirée en particulier par les intercommunalités, ainsi qu'une montée des signaux de fragilité sur une partie des communes et EPCI. Cette dégradation s'inscrit en outre dans un contexte de fortes inégalités territoriales, alimentées par une concentration croissante des ressources fiscales et par une multiplicité de mécanismes de péréquation dont l'efficacité redistributive demeure très hétérogène.

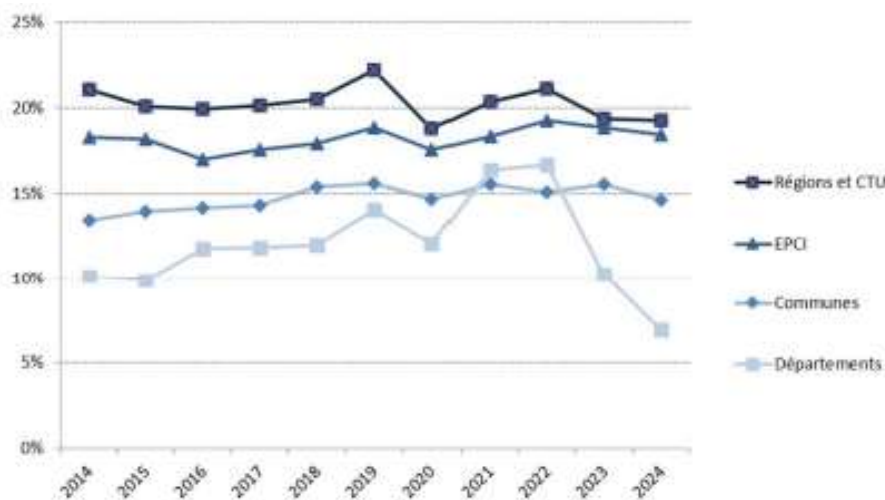
À ces tensions s'ajoute enfin un facteur exogène croissant pour les finances locales : la trajectoire de la CNRACL. Le taux de cotisation employeur est passé de 30,65 % en 2023 à 34,65 % en 2025 et doit atteindre 43,65 % en 2028¹⁸, tandis que le régime affichait déjà un déficit de 3,0 milliards d'euros en 2024. Cette hausse des charges de retraite, décidée au niveau national, pèse directement sur les budgets des collectivités et réduit encore leurs marges de manœuvre, en particulier pour les employeurs territoriaux fortement intensifs en personnel.

¹⁶ [Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025.](#)

¹⁷ [Les finances publiques locales - Fascicule 1. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités](#)

[territoriales et de leurs établissements. Cour des comptes. Juin 2025.](#)

¹⁸ [Décret N° 2025-86 du 30 janvier 2025. Légifrance.](#)

Graphique 6 – Taux d'épargne brute selon le niveau de collectivité ¹⁹

Lecture : En 2024, le taux d'épargne brute, rapportant l'épargne brute sur les recettes de fonctionnement, s'élevait à 6,9 % pour les départements, 14,6 % pour les communes ou encore 19,2 % pour les régions.

Source : Graphique 12, *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025*. Données issues de la DGFIP et DGCL.

1.4. Au fil des réformes : une décentralisation en panne sèche ?

Les réformes territoriales menées depuis les années 2010, qu'il s'agisse de la réforme intercommunale de 2010, la loi MAPTAM ou bien encore de la loi NOTRe de 2015²⁰, n'ont atteint que partiellement leurs objectifs : clarification des compétences, économies d'échelle, rationalisation institutionnelle ou réduction du nombre de communes.

Elles n'ont pas davantage permis d'enrayer durablement la progression des dépenses locales, notamment des dépenses de fonctionnement, qu'elles ont plutôt poussées à la hausse en raison de l'ajout de nouveaux échelons territoriaux. Plus

largement, la France est caractérisée par une décentralisation incomplète : en 2018, les dépenses publiques locales ne représentaient qu'environ 20 % des dépenses publiques totales, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne²¹. Cet écart s'explique par le rôle plus limité des collectivités françaises dans certaines missions sociales, mais aussi par un cadre normatif plus contraignant et un financement reposant davantage sur des transferts encadrés que sur une réelle autonomie locale.

Un premier constat s'impose : les vagues successives de décentralisation n'ont pas toujours été accompagnées des moyens financiers, humains et institutionnels nécessaires à l'exercice effectif des compétences transférées²². La réforme

¹⁹ Graphique 12, *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025*.

²⁰ Torre, A., & Bourdin, S. (2023). The French territorial reform of the regions: Objectives, risks and challenges for

some forgotten territories. *International Journal of Public Administration*, 46(11), 761-772.

²¹ *Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne n°80*. Juillet 2019.

²² *Le rapport sur l'état des services publics - Edition 2025. Nos Services Publics*.

intercommunale de 2010 a certes produit certains effets positifs, en particulier dans les territoires urbains, avec une hausse du nombre de permis de construire, un meilleur accès aux transports publics et une progression des recettes fiscales locales. Mais, dans de nombreuses communes rurales, l'intégration contrainte aux EPCI s'est aussi traduite par une perte de services publics de proximité, alimentant le sentiment d'un éloignement des lieux de décision et d'une recentralisation à l'échelle locale²³. La loi NOTRe de 2015 a, quant à elle, renforcé les compétences des régions et favorisé les fusions régionales sans produire les économies d'échelle attendues²⁴ : les dépenses de fonctionnement ont continué de progresser, notamment les dépenses de personnel et les achats et charges externes, avec une dynamique souvent plus marquée dans les régions fusionnées. Certaines évaluations soulignent néanmoins des effets favorables, notamment une baisse du chômage pour les salariés mobiles dans les régions absorbées, accompagnée d'une légère amélioration du bien-être déclaré²⁵.

Dans l'ensemble, le paysage territorial français demeure marqué par un nombre très élevé de collectivités, en particulier au niveau communal, ce qui complexifie la répartition des compétences entre échelons et au sein même de chaque niveau de collectivité. La généralisation des EPCI n'a pas réellement réduit le nombre de communes ; elle a souvent ajouté un niveau d'organisation supplémentaire sans clarification complète des responsabilités.

Parallèlement, la dynamique des communes nouvelles s'est essouffée depuis 2020 et reste marginale parmi les très petites communes²⁶. Dans un contexte de finances publiques contraintes, toute nouvelle étape de décentralisation doit poser conjointement la question de la répartition des compétences, du nombre d'échelons pertinents, des ressources associées, ainsi que de la révision des systèmes de péréquation pour répondre durablement aux inégalités territoriales. Autrement dit, il ne s'agit plus seulement de décentraliser davantage, mais de déterminer quoi décentraliser, à quel niveau, avec quels moyens et pour quels objectifs. Il est aussi essentiel de s'interroger sur le bon nombre d'échelons territoriaux et d'assumer un objectif clair de réduction des échelons, sans pour autant en faire le synonyme d'une réduction brute des dépenses locales qui pourrait nuire à la cohésion et l'égalité des territoires ainsi qu'aux dépenses favorables au climat, les collectivités étant des acteurs essentiels pour à la fois lutter contre les inégalités et assurer les dépenses d'investissement nécessaires à la transition.

2. Les collectivités locales à l'heure de l'ajustement budgétaire : comment repenser la décentralisation ?

2.1. Clarifier les rôles, compétences et moyens des collectivités locales

Repenser la décentralisation, dix ans après les lois MAPTAM et NOTRe, suppose d'abord de revenir à une

²³ [Tricaud, C. \(2025\). Better alone? Evidence on the costs of intermunicipal cooperation. American Economic Journal: Applied Economics, 17\(1\), 160-207.](#)

²⁴ [Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République \(loi NOTRe\).](#)

²⁵ [Orange, G. \(2019\). Les régions issues de la fusion vont-elles connaître des économies d'échelle? Gestion & Finances Publiques, 3\(3\), 46-58.](#)

²⁶ [Peut-on décentraliser sans repenser la carte communale? Dominique Drouet, Février 2026.](#)

question fondamentale : qui fait quoi, à quel niveau, et dans quel objectif ? Avant même d'aborder la question des ressources, des économies attendues ou des mécanismes de financement, il apparaît nécessaire de clarifier les compétences effectivement exercées par chaque niveau de collectivité. Cette orientation rejoint d'ailleurs les réflexions récentes sur une « décentralisation des responsabilités » amorcées par le Premier ministre Sébastien Lecornu²⁷, selon laquelle il ne s'agirait plus seulement de transférer formellement des compétences, mais bien de confier à un acteur clairement identifié, que ce soit un élu local, préfet ou ministre la responsabilité d'une politique publique donnée, avec les moyens budgétaires, fiscaux et normatifs correspondants. Malgré ce discours, la décentralisation semble aujourd'hui marquer le pas. Cette panne tient d'abord à des difficultés politiques persistantes : attachement à l'échelon communal, résistances institutionnelles et politiques notamment au Sénat, mais aussi de la difficulté à dégager un consensus sur l'architecture territoriale souhaitable. Elle tient ensuite à une difficulté plus profonde encore, qui touche aux relations, souvent conflictuelles, entre l'État et les collectivités territoriales. Toute nouvelle étape de décentralisation suppose en réalité une redéfinition du rôle de l'État lui-même, de ses compétences propres, de ses services déconcentrés et de ses modalités d'intervention dans les territoires.

Pour autant, les réformes successives ont souvent consisté à déplacer ou à

superposer des compétences, sans refonder véritablement l'équilibre entre l'État et les collectivités, et ce dans un objectif d'économie budgétaire pour l'État central. Les transferts de compétences se sont multipliés, mais sans s'accompagner d'une autonomie financière réelle pour les collectivités concernées. Dans le même temps, les contractualisations entre l'État et les collectivités n'ont offert qu'une visibilité partielle sur la trajectoire des ressources, principalement du fait d'un désengagement relatif de l'État, ce qui a fragilisé la planification pluriannuelle locale et favorisé des ajustements budgétaires réactifs plutôt que stratégiques. Dans ces conditions, la clarification des compétences apparaît comme un préalable indispensable. L'aménagement du territoire constitue à cet égard un enjeu particulièrement révélateur. Divers outils existent déjà, mais leur articulation demeure imparfaite et source de doublons entre communes, EPCI, départements, régions et services de l'État. Une clarification serait donc nécessaire afin d'identifier un échelon clairement responsable de la cohérence territoriale, qu'il s'agisse du bloc intercommunal ou de l'échelon départemental. Plus largement, cette réflexion conduit à reposer la question des compétences propres de chaque niveau de collectivité. En ce sens, certaines missions pourraient être davantage décentralisées lorsqu'elles gagnent en efficacité à être pilotées au plus près des territoires. D'autres, au contraire, gagneraient à être recentralisées, notamment lorsque l'égalité de traitement

²⁷ Voir la [déclaration de Sébastien Lecornu](#) en date du 15 octobre 2025 sur les priorités du gouvernement : « Je proposerai un principe simple, celui de l'identification d'un seul responsable par politique publique. Il s'agira soit d'un ministre, soit d'un préfet, soit d'un élu. Il ne faut pas décentraliser des

compétences. Il faut décentraliser des responsabilités, avec des moyens budgétaires et fiscaux et des libertés, y compris normatives » sous un principe de « décentralisation des responsabilités » mais également des « ressources ».

sur l'ensemble du territoire ou le poids de dépenses contraintes rendent leur gestion locale peu soutenable. Une telle redéfinition devrait reposer sur des expérimentations territoriales, mais aussi sur une évaluation plus systématique des pratiques locales les plus efficaces.

Pour les départements, par exemple, une clarification des missions pourrait passer par un allègement, voire, pour certaines compétences, par une recentralisation partielle des fonctions les plus contraintes, en particulier dans le champ des politiques sociales. L'objectif serait double : réduire les fortes disparités territoriales dans la mise en œuvre de certaines prestations ou dispositifs essentiels

(par exemple, dans la protection de l'enfance)²⁸, et alléger le poids de dépenses peu pilotables dans les budgets départementaux. Les expérimentations de recentralisation menées sur certaines dépenses sociales, notamment le RSA dans plusieurs départements métropolitains, semblent d'ailleurs suggérer des effets globalement positifs, en particulier en matière de sécurisation financière face à des charges structurellement contraintes. Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence : plusieurs travaux parlementaires, notamment au Sénat, soulignent la nécessité d'une évaluation plus approfondie avant toute généralisation²⁹.

Mesures possibles pour « repenser » les politiques de décentralisation

- Étudier la possibilité de recentraliser des missions de protection sociale, principalement à la charge des départements, notamment le versement du RSA et de la protection de l'enfance.
- *A minima*, renforcer le rôle de l'État comme garant de l'égalité territoriale en matière de protection de l'enfance, sans remettre en cause la compétence départementale, en assurant un pilotage national effectif, un cadre financier sécurisé et des mécanismes de contrôle et d'appui renforcés.
- Redéfinir le rôle des départements comme chefs de file de la cohérence territoriale, en recentrant leur action sur l'ingénierie et l'appui financier aux EPCI, plutôt que sur la gestion directe de prestations sociales nationales.
- Revoir la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, à partir des pratiques locales, des expérimentations réussies et des contournements observés.

²⁸ [Rapport à la suite de la commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, Rapport n° 1200, 1^{er} avril 2025.](#)

²⁹ [Expérimentation de la recentralisation du RSA : "la fin de l'asphyxie budgétaire" pour trois départements, Caroline Megglé, Locatis, Banque des territoires, Octobre 2021.](#)

Dans le même temps, tout transfert de compétences devrait s'accompagner de moyens à la hauteur des responsabilités exercées. L'État doit à ce titre assumer un rôle clair de garant de la cohérence des finances locales, non pas en recentralisant davantage, mais en clarifiant les compétences de chaque niveau de collectivité et en sécurisant dans la durée l'investissement local, en particulier celui lié à la transition écologique. Les réformes territoriales engagées depuis 2010 ont en effet accru la complexité institutionnelle et brouillé la compréhension, par les citoyens, de la répartition des rôles entre les différents échelons, en particulier entre les communes et les intercommunalités. Dans ce contexte, la commune conserve une place singulière dans la relation de confiance entre citoyens et action publique : selon l'enquête [Ipsos-CEVIPOF-AMF de juin 2025](#), 69 % des Français déclarent faire confiance à leur maire, soit un niveau nettement supérieur à celui accordé aux autres responsables politiques. Cette légitimité particulière de l'échelon communal pose en retour la question de la démocratisation de l'intercommunalité, dont les compétences se sont fortement élargies sans bénéficier d'une visibilité politique équivalente. Un renforcement de la légitimité démocratique des exécutifs intercommunaux, par exemple via une évolution des modalités d'élection, pourrait contribuer à améliorer la lisibilité et la responsabilité de l'action publique locale.

Plus largement, comme nous l'avons montré dans la première partie, les collectivités territoriales assurent une part essentielle des services publics de proximité (par exemple, les écoles, la voirie, les équipements, l'action sociale) mais aussi des investissements structurants pour les territoires. Elles jouent en particulier un rôle central dans les investissements de transition, qu'il s'agisse des bâtiments publics, des mobilités, de l'adaptation ou des réseaux. Or, ces investissements sont aujourd'hui fragilisés par le durcissement de la contrainte budgétaire. L'investissement local constitue historiquement l'une des premières variables d'ajustement en période de restriction budgétaire, qu'il s'agisse des arbitrages de l'État sur ses dispositifs d'appui tel que le Fonds vert, dont I4CE souligne que les incertitudes futures pourraient réduire le nombre de projets soutenus, ou des arbitrages propres aux collectivités. Pourtant, un ralentissement des investissements en faveur de la transition entraînerait des conséquences budgétaires durables : hausse des coûts d'adaptation, dépenses énergétiques accrues, surcoûts liés aux événements climatiques extrêmes. Autrement dit, protéger l'investissement local ne relève pas seulement d'un enjeu de soutien conjoncturel, mais bien d'une condition de soutenabilité de long terme de l'action publique.

Mesures possibles concernant l'investissement public local pour le climat

- Instaurer un pacte de stabilité des ressources locales (3–5 ans) de l'État envers les collectivités pour favoriser les projets d'investissement sur le temps long.
- Mettre en place une règle verte locale alignée sur les objectifs de la SNBC et des projections de l'I4CE : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 10 à 12 Md€ par an*³⁰.
- Renforcer le rôle de la Caisse des dépôts (CDC) comme financeur de long terme de la transition écologique locale, en généralisant les prêts à maturité longue, ou très longue, adaptés à la durée de vie des infrastructures.
- Développer les plans pluriannuels d'investissement (PPI) alignés « climat »³¹ en réformant le financement des politiques de :
 - Rénovation thermique du bâti des collectivités³² par : i) la sobriété foncière et la rationalisation de l'espace ; ii) l'augmentation des recours à l'ingénierie partagée entre acteurs locaux (EPCI, départements, régions, communes et syndicats).
 - Transport et mobilité³³ par : i) des réformes de l'assiette et taux du versement mobilité (VM) (par exemple : intégrer les hôtes de plateformes courte durée) ; ii) une révision de l'affectation de la fiscalité liée à la route au bénéfice des AOM.
 - Accompagner l'atteinte des objectifs Zéro Artificialisation Nette (ZAN) par la facilitation des procédures d'expropriations municipales ou de rachat étatique dans l'objectif de réhabiliter le bâti rural vacant.

2.2. Rationaliser les dépenses par une plus grande cohérence des compétences

Poursuivre les réformes territoriales afin d'améliorer la cohérence des missions, de réduire les doublons administratifs et de rationaliser le nombre de communes apparaît comme un enjeu central. Les réformes successives engagées depuis 2010,

qu'il s'agisse de la réforme intercommunale, de la loi MAPTAM, de la loi NOTRe ou encore de la promotion des communes nouvelles, poursuivaient un même objectif de simplification de l'organisation territoriale et de réduction du nombre de collectivités. Elles visaient à renforcer l'intégration locale, à mutualiser davantage les fonctions administratives et à favoriser une structuration plus cohérente des

³⁰ I4CE, « [Panorama des financements climat des collectivités locales](#) », septembre 2024.

³¹ [PPI aligné climat : une méthode à disposition des collectivités pour aligner leur Plan Pluriannuel d'Investissement avec leurs objectifs climat](#). I4CE. Juin 2025.

³² [Comment financer la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales ?](#) Agence France Locale. Mars 2023.

³³ [Transport et mobilité : quels leviers de financement pour que les collectivités concilient égalités territoriales et neutralité carbone](#). Agence France Locale. Avril 2025.

territoires, notamment en généralisant l'intégration des communes au sein d'EPCI et en encourageant les fusions communales sur une base volontaire.

Ces réformes n'ont toutefois atteint leurs objectifs que de manière partielle.

Comme le souligne l'Inspection générale de l'administration dans ses travaux sur les communes nouvelles³⁴, la dynamique engagée à partir de 2010 a connu une phase d'essor jusqu'en 2019, avant de nettement ralentir depuis 2020. Dans le même temps, le développement des EPCI a souvent ajouté un niveau d'organisation supplémentaire sans réduire significativement le morcellement communal. La superposition des compétences entre communes, intercommunalités, départements et régions continue d'entretenir une faible lisibilité des responsabilités, des chevauchements de gestion et des coûts de coordination élevés. Les économies d'échelle attendues demeurent limitées, en particulier dans les fonctions support, la commande publique, les achats et certains circuits administratifs,

faute de mutualisation suffisante et de clarification complète des compétences. Dans ce contexte, une nouvelle étape de réforme doit moins viser à ajouter de nouveaux dispositifs qu'à achever la rationalisation engagée. Cela suppose à la fois de poursuivre la réduction du nombre de communes, en renforçant les incitations à la fusion et en levant certains obstacles juridiques, de consolider l'échelon intercommunal comme niveau pertinent de mutualisation et de gestion, et de clarifier plus nettement les responsabilités entre les différents niveaux de collectivités. Une telle évolution ne pourra toutefois être soutenable que si elle préserve les attentes des citoyens en matière de services publics de proximité. Autrement dit, la simplification institutionnelle ne sera politiquement acceptable et administrativement efficace que si elle garantit que la rationalisation des structures s'accompagne d'une amélioration de la lisibilité de l'action publique, sans dégradation de l'accès ni de la qualité des services rendus.

Mesures possibles pour optimiser la dépense publique pour les collectivités

- Poursuivre les efforts de réduction du nombre de communes par : des incitations financières (dotations d'amorçage majorées, recalcul DGF) et donner aux EPCI la possibilité juridique de fusionner tout ou partie de leurs membres³⁵ ; la suppression de la DGF communale, pour ne conserver que la DGF intercommunale (qui se devra d'être accompagné par une redéfinition au plus proche du terrain, des EPCI : taille, seuils légaux, compétences, etc.).
- Réduction des doublons administratifs liés à la multiplicité des échelons : **1,5 Md€ d'ici 2030**³⁶.

³⁴ [Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines. Inspection générale de l'administration \(IGA\), Juillet 2022.](#)

³⁵ [Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines. Inspection générale de l'administration, Juillet 2022.](#)

³⁶ [Comment stabiliser la dette publique ? Focus n°124. Conseil d'analyse économique. Octobre 2025. et](#)

- Clarification complète des responsabilités et des compétences entre les différents niveaux d'administration territoriale : **6 Md€ d'ici 2030**³⁷.
- Généralisation de la massification des achats et de la mutualisation des circuits entre les collectivités : **1 Md€**³⁸.

2.3. Reconstruire une fiscalité locale pour permettre l'investissement

La question fiscale est centrale dans toute réflexion sur l'avenir des collectivités territoriales. Si l'on veut permettre aux collectivités d'investir davantage, en particulier dans la transition écologique, les infrastructures et les services publics de proximité, il est nécessaire de restaurer une autonomie fiscale plus réelle et de redonner de la prévisibilité à leurs ressources. Les réformes récentes ont au contraire renforcé la dépendance des collectivités à des ressources affectées ou transférées par l'État, au premier rang desquelles les fractions de TVA, réduisant ainsi leurs marges de pilotage budgétaire et affaiblissant le lien entre responsabilité locale, ressource fiscale et dépense publique.

Cette évolution présente plusieurs effets négatifs. D'abord, les fractions de TVA, initialement conçues pour compenser à l'euro près les pertes liées à la suppression d'impôts locaux, sont aujourd'hui largement déconnectées des besoins, des charges et des dynamiques territoriales. Elles entretiennent ainsi des écarts entre collectivités qui tiennent davantage aux dynamismes historiques des bases taxables qu'à la réalité contemporaine des territoires. Ensuite, la

déterritorialisation croissante des ressources (par exemple, par la suppression des recettes territorialisées de la CVAE) affaiblit les incitations des collectivités à soutenir l'activité économique, l'emploi, l'attractivité résidentielle ou encore la transformation environnementale de leur territoire, dans la mesure où elles ne retirent plus directement les bénéfices fiscaux des dynamiques qu'elles contribuent à créer. Enfin, cette architecture fiscale réduit la lisibilité démocratique de l'impôt local : plus les ressources locales prennent la forme de transferts ou de recettes affectées, plus le lien entre prélèvement, décision publique et service rendu devient difficile à percevoir.

Dans cette perspective, une réforme de la fiscalité locale doit poursuivre un double objectif. Il s'agit, d'une part, de redonner aux collectivités des ressources territorialisées, lisibles et dynamiques, mieux alignées avec leurs compétences et leurs responsabilités effectives. Il s'agit, d'autre part, de reconstruire un système de solidarité financière plus cohérent entre territoires, car un retour à des ressources localisées ne peut être soutenable qu'à condition d'être accompagné de mécanismes de péréquation plus simples, plus transparents et mieux adaptés aux écarts contemporains de

[Rapport de Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif, Mai 2024.](#)

³⁷ [Rapport de Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif, Mai 2024.](#)

³⁸ [Comment stabiliser la dette publique ? Focus n°124. Conseil d'analyse économique. Octobre 2025](#) et [Revue de dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales. Inspection Générale des Finances \(IGF\). Octobre 2023.](#)

ressources et de charges³⁹. Cette reconstruction pourrait passer par plusieurs leviers complémentaires : une redéfinition du périmètre de l'autonomie financière locale, aujourd'hui brouillé par l'intégration de recettes sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir réel ; une révision des modalités de répartition des ressources transférées ; un retour partiel à des recettes plus territorialisées sur l'activité économique ou sur les revenus ; et, plus largement, une refonte de la fiscalité foncière locale. Sur ce dernier point, les travaux de Bérard et Trannoy (2019)⁴⁰ et Trannoy et Wasmer (2022)⁴¹, sur « l'impôt foncier unique (IFU) » offrent des pistes intéressantes. Un tel impôt pourrait remplacer l'ensemble des anciens impôts à base foncière (la taxe foncière – TF –, l'IFI, les DMTO, la taxe sur les plus-values immobilières et l'impôt sur les revenus fonciers perçus par les propriétaires bailleurs) en s'appuyant sur des valeurs locatives et cadastrales actualisées, tout en intégrant une dimension progressive et des

taux différenciés en fonction du statut d'occupation du logement. Une telle réforme permettrait de simplifier un système fiscal aujourd'hui fragmenté, de réduire certaines inégalités entre collectivités, d'améliorer la progressivité d'ensemble de la fiscalité foncière et de mieux articuler l'impôt local avec les objectifs d'occupation et d'usage du logement.

Une telle transformation ne conduirait toutefois pas mécaniquement à une autonomie fiscale parfaite. Elle appellerait nécessairement une intervention forte de l'État en matière de péréquation, afin de garantir que le retour à des ressources plus territorialisées ne se traduise pas par un approfondissement des inégalités entre collectivités. Autrement dit, reconstruire une fiscalité locale plus cohérente suppose de penser conjointement autonomie, territorialisation et solidarité entre collectivités.

Mesures possibles concernant l'autonomie fiscale des collectivités locales

- Clarifier légalement l'autonomie financière des collectivités en excluant les transferts de TVA de son périmètre⁴².

³⁹ C'est ce que souligne la [Cour des comptes dans son rapport public annuel 2026](#), les systèmes de péréquations sont trop réduits et trop peu redistributifs pour ce qui tient aux mécanismes de redistribution horizontaux.

⁴⁰ Bérard, G., & Trannoy, A. (2019). [Un impôt immobilier tout en un : rendement, progressivité et faisabilité](#). *Revue de l'OFCE*, 161(1), 177-224.

⁴¹ Trannoy, A., & Wasmer, É. (2022). [Le grand retour de la terre dans les patrimoines : et pourquoi c'est une bonne nouvelle !](#) Odile Jacob.

⁴² Comme le souligne [Clément Laforge](#) dans une note publiée en décembre 2025 : « Or, la loi organique de 2004 retient une conception extensive de la notion de ressources propres en intégrant, en plus des impôts locaux, les impôts dont le produit financier est affecté pour partie à des collectivités (par. ex. la part de TVA ou la CVAE), la part locale de l'assiette étant constituée par la location de l'entreprise contribuable sur le territoire de la collectivité. Ainsi, les ressources propres des collectivités peuvent être constituées d'une part majoritaire d'impôts nationaux ».

- Répartir les ressources de TVA transférées par l'État aux collectivités et à leurs groupements en compensation de la suppression d'impôts locaux, appréciée au regard d'un petit nombre de critères actualisés de ressources et de charges⁴³.
- Réformer et simplifier les mécanismes de péréquation entre collectivités (communes, EPCI, départements, régions) afin de mieux refléter les réalités territoriales et de renforcer la solidarité entre collectivités.
- Réintroduire la CVAE aux recettes territorialisées pré-2021 : **~12 Md€**.
- Créer un nouvel impôt local aux recettes territorialisées, en remplacement de la taxe d'habitation, sur l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu, compensé par une baisse de la TVA pour rapprocher les prélèvements de ce qu'ils financent, tout en améliorant la progressivité du système de prélèvement obligatoire.
- Réformer l'imposition foncière en intégrant l'ensemble des taxes sur le foncier et en redéfinissant des valeurs locatives et cadastrales en y intégrant un abattement spécifique à la résidence principale, au pilotage et bénéfice des EPCI, et une redistribution des recettes à travers une caisse de péréquation⁴⁴: **~2,5 Md€**.
- Supprimer les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et compenser par une hausse de même ampleur du nouvel impôt foncier.

3. Planifier pour mieux décentraliser : pour un renouvellement des contrats entre l'État et les collectivités

La décentralisation constitue depuis plusieurs décennies un horizon récurrent des réformes institutionnelles en France.

Pourtant, les transformations engagées sont restées d'ambition limitée, souvent coûteuses politiquement, et inabouties sur le fond. Les réformes successives ont cherché à rationaliser l'organisation territoriale, à clarifier les compétences et à contenir les dépenses locales, sans jamais résoudre pleinement la contradiction centrale du modèle français : décentraliser des

responsabilités sans décentraliser véritablement les moyens de les exercer. Il en résulte un paysage institutionnel encore largement fragmenté, une articulation imparfaite entre les différents échelons territoriaux, et une autonomie financière de plus en plus réduite au moment même où les collectivités sont appelées à jouer un rôle croissant dans l'investissement public en faveur de la transition écologique. Finalement, les coupes budgétaires successives, et les contrats signés avec l'État souvent à sens unique, ont durablement dégradé les relations entre ces deux acteurs.

C'est à partir de ce constat que ce chapitre souligne la nécessité d'une réforme plus cohérente de l'organisation

⁴³ [Les finances publiques locales 2025 - Les perspectives financières et la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2025, Fascicule 2, Synthèse, Septembre 2025.](#)

⁴⁴ [Bérard, G., & Trannoy, A. \(2019\). Un impôt immobilier tout en un : rendement, progressivité et faisabilité. Revue de l'OFCE, 161\(1\), 177-224.](#)

territoriale. Celle-ci suppose à la fois de réduire le morcellement communal, de clarifier les compétences et responsabilités de chaque niveau de collectivité, et de redonner aux collectivités des ressources plus lisibles, plus prévisibles et davantage alignées sur leurs missions. Une telle trajectoire implique également de moderniser les dispositifs de péréquation, de rapprocher davantage l'impôt local de ce qu'il finance, et de construire un cadre plus stable de relations financières entre l'État et les territoires. Autrement dit, l'enjeu n'est pas seulement de simplifier l'architecture territoriale, mais de reconstruire un modèle local à la fois plus efficace, plus juste et plus soutenable.

Ce chapitre s'inscrit pleinement dans l'ensemble des thématiques abordées dans ce rapport. La question des collectivités territoriales croise en effet plusieurs enjeux centraux : redistribution et justice fiscale, fiscalité des entreprises, transition écologique, accès aux services publics, logement, aménagement du territoire. C'est parce qu'elles se situent au cœur de l'investissement public, de l'organisation des services de proximité et de la gestion concrète des fractures territoriales, qu'elles ne peuvent plus être pensées comme une simple variable d'ajustement des finances publiques, mais bien comme un levier structurant de la refondation budgétaire. Les enjeux territoriaux rappellent en outre que la question budgétaire ne se réduit pas à un arbitrage comptable entre recettes et dépenses : elle engage aussi une réflexion plus profonde sur les conditions concrètes de l'égalité entre les territoires, de l'accès aux services publics, de la prévention et de la lutte contre la précarité. En matière de logement, d'aménagement, de mobilité ou de santé, les collectivités disposent de leviers décisifs pour agir en amont des difficultés sociales et, ce

faisant, pour limiter certains coûts futurs pesant sur le système de protection sociale.

LES AUTEURS



Cyprien Batut est économiste et responsable du pôle macroéconomie à l'Institut Avant-garde. Il est diplômé de l'École d'économie de Paris et docteur en économie de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Sur le terrain académique, il s'intéresse principalement aux politiques publiques françaises sur le marché du travail. Après sa thèse, il a rejoint la Direction Générale du Trésor pendant trois ans, notamment en tant que Conseiller en charge de la politique économique au sein du cabinet du directeur général du Trésor au côté de la Cheffe Économiste du Trésor.



Alexis Guillaume est économiste et chargé d'étude au sein du pôle macroéconomie de l'Institut Avant-garde. Docteur en économie de l'Université Paris-Dauphine, il a consacré sa thèse à l'étude de l'impact des politiques publiques dans la zone euro et en France, sous la direction d'Anne-Laure Delatte. Ses travaux portent notamment sur les politiques monétaires non conventionnelles et les politiques budgétaires, notamment sur les dépenses socio-fiscales. Il s'intéresse plus particulièrement aux transformations du cadre politico-économique européen depuis la crise des dettes souveraines.



Lison Brochet a effectué un stage au sein de l'Institut Avant-garde lors de la conduite de ce rapport. Elle est actuellement étudiante à l'ENSAE Paris en année de césure.



L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires, et toutes les générations de penseurs et de citoyens.

Quatre principes nous guident :

Édifier une vision systémique

Les débats portent souvent sur des réformes particulières ; il nous semble important de les décloisonner et de développer une vision d'ensemble cohérente, indispensable, entre autres, à la planification écologique. Notre principe est que le maintien à tout prix de l'organisation existante des institutions, et l'application systématique de logiques de marché ne sont pas des fins en soi. Les structures économiques doivent être pensées pour évoluer en fonction des enjeux, et répondre à des objectifs démocratiquement discutés.

Apporter une expertise académique forte

Une vision large ne doit pas omettre les détails ni se passer de technicité. Un décalage existe trop souvent entre l'évolution de la recherche, les doctrines économiques en vigueur et la fabrique des politiques publiques. Nous traduisons l'état de l'art académique en propositions de politiques publiques crédibles aux yeux des décideurs.

Tisser des liens entre les disciplines

Nous invoquons les dernières recherches en macroéconomie, mais nous ne voulons pas nous en tenir à une approche strictement économique. L'histoire économique, la science politique, la géopolitique, les sciences du climat, la sociologie, l'anthropologie, ou encore la philosophie enrichissent et élargissent notre vision.

S'appuyer sur un réseau de think tanks européens

Aujourd'hui, les think tanks se nichent essentiellement à l'échelle nationale ou bruxelloise ; le European Macro Policy Network, dont nous faisons partie, enrichit ce paysage d'un troisième niveau continental. Une idée anime cette initiative lancée par l'institut allemand Dezernat Zukunft : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

institutavantgarde.fr
45, rue de Sèvres, Paris VI^e

INSTITUT
AVANT-GARDE